

Compilación de ponencias

La inserción internacional de Jujuy en torno al litio y su vinculación con China: ¿una alianza estratégica para el desarrollo regional? 13

AGUSTÍN BARBERÓN

Introducción	13
• <i>Demanda de litio hacia 2030 en miles de toneladas de carbonato de litio equivalente (LCE)</i>	14
El litio argentino y la capacidad de acción subnacional	16
Jujuy y el litio, un recurso estratégico para el desarrollo provincial	18
China: la industria del litio y las baterías	24
Las estrategias de inserción internacional de Jujuy en torno al litio y su vinculación con China	27
• <i>Principales proyectos de litio y yacimientos de salares concesionados en Jujuy</i>	28
• <i>Estructura de costos de capital de Minera Exar</i>	31
Conclusiones	31
Bibliografía	34

El programa WPS: ¿un instrumento de légitimation de la intervención militar occidental en Afganistán?..... 37

MARINA BOUSQUET

Introducción	37
El marco normativo de la ONU como pilar para legitimar una acción "para las mujeres"	38
El uso diferenciado del programa WPS en los discursos de legitimación: estudio comparado de los Estados, la ONU y la OTAN	48
Conclusión	55
Fuentes y bibliografía	55

Misiones de paz de Naciones Unidas: ¿garantes de seguridad humana o perpetradores de violaciones de derechos humanos? 59

CAMILA BUSSO GARZÓN

Introducción	59
Seguridad internacional y seguridad humana	60
Nuevas amenazas: Trata de personas como una de las múltiples expresiones del crimen organizado transnacional	61
Vulnerabilidad de los Derechos Humanos frente a la Trata de Personas	64
Rol de las Naciones Unidas y las misiones de paz	65
¿Construyendo una alternativa?	70
Conjugando la teoría con el caso de estudio	71
Conclusión	72
Bibliografía	73

Análisis de la política exterior argentina con la vuelta de la democracia: cambios y continuidades en la relación con Venezuela (1983-2019) 75

DELFINA SOL CAMPANELLA

Introducción	75
Estado de la cuestión	76
Planteo del problema de investigación	79
Objetivos	79
Campo teórico y conceptual	80
Hipótesis	81
Metodología	82
Referencias bibliográficas	84

Criptomonedas y Tecnología Blockchain: riesgo y oportunidad para los Estados..... 90

DOMINGO MARTIN CARLOMAGNO MARTÍNEZ

Introducción	90
¿Qué son las criptomonedas? ¿Qué es la blockchain?	91
El problema de seguridad de las criptomonedas	92
Cooperación internacional para regular las criptomonedas	96
Conclusión	97
Bibliografía	97

Las políticas exteriores de Brasil y Argentina hacia el Mercosur. Discurso, acción y resultados (1991-2015)..... 101

FRANCISCO CASTAÑO

Introducción	101
Marco teórico	102
La política exterior de Brasil	104
La política exterior de Argentina	115
Conclusión	128
Referencias	131

La Política de Producción Pública de Medicamentos en Argentina: ¿una estrategia para alcanzar la soberanía sanitaria?..... 141

PALOMA CASTIGLIONE

Introducción	141
1. Soberanía sanitaria: el derecho a la salud y los medicamentos como bien social	142
2. La industria farmacéutica: ¿por qué nos interesa estudiarla?	143
3. Políticas de acceso a medicamentos: ¿qué ocurre a nivel regional?	146
4. La Producción Pública de Medicamentos: el caso argentino	149
• <i>Figura N° 1. PPM en Argentina: su distribución geográfica.....</i>	<i>152</i>
Consideraciones finales	153
Referencias bibliográficas	154

Las relaciones sino-rusas contemporáneas desde un análisis en clave bilateral (2012-2017)..... 158

MATÍAS CAUBET

Introducción, contextualizando los estudios de las relaciones sino-rusas desde Occidente	158
--	-----

¿Que nos dicen los discursos y documentos oficiales sobre las relaciones sino-rusas contemporáneas?	161
• Cuadro 1. Lógicas y puntos de agenda en las relaciones bilaterales sino-rusas.	163
Los encuentros oficiales de alto nivel	165
• Cuadro 2. Visitas bilaterales y multilaterales - Rusia, China y EUA.....	167
El mecanismo de cooperación multinivel como un componente clave de las relaciones sino-rusas	170
Las asimetrías de las relaciones sino-rusas	172
• Gráfico 1. Evolución del PBI de China y de Rusia (1991-2017).	173
• Gráfico 2. PBI per cápita de China y de Rusia.	174
• Gráfico 3. Población total de China y de Rusia.	175
• Gráfico 4. PEA de China y de Rusia.	175
• Gráfico 5. Evolución del gasto militar (sobre PBI) de China y de Rusia.	177
• Gráfico 6. Gasto militar (en U\$S actuales) de China y de Rusia.	177
• Gráfico 7. Gasto militar (en U\$S) de China, de EUA, y de Rusia.	178
• Gráfico 8. Personal activo de las FF. AA de China, de EUA y de Rusia.....	179
• Gráfico 9. Exportaciones de bienes y servicios (en U\$S actuales) de China y de Rusia.	180
• Gráfico 10. Importaciones de bienes y servicios (en U\$S actuales) de China y de Rusia.	180
• Gráfico 11. Porcentaje de participación del comercio con China, sobre el total del comercio de Rusia.....	181
• Gráfico 12. Porcentaje de participación del comercio con Rusia, sobre el total del comercio de China.	182
• Gráfico 13. Exportaciones e Importaciones de Rusia a China.	183
• Gráfico 14. Balanza comercial de Rusia con China (como porcentaje del PBI ruso).....	183
La cooperación militar en las relaciones sino-rusas contemporáneas	185
• Gráfico 15. Evolución de las exportaciones de armas de Rusia a la RPCH (1992-2017).....	186
• Imagen 1: Ejercicios militares conjuntos sino-rusos por año.	188
Reflexiones de cierre y conclusiones	191
Bibliografía	192

Energía nuclear en Eurasia y su relación geopolítica 196

JORGE NICOLÁS CILUZZO

Breve reseña histórica	197
Tecnología de la energía nuclear	198
Retos del presente y del futuro	200
Panorama actual de la energía nuclear en Eurasia	203
• Panorama actual de la energía nuclear en Eurasia	203
Panorama por región	204
Uranio	210
Conclusiones	211
Referencias	212

Sistemas de innovación e inserción internacional. Reflexiones para pensar las alianzas estratégicas interregionales desde América del Sur..... 216

IGNACIO DE ANGELIS

Introducción	216
Vulnerabilidad externa de las economías de América del Sur	216

La heterogeneidad productiva	217
La economía política internacional del cambio tecnológico	218
Cambios de modelos institucionales de innovación desde mediados del siglo XX hasta XXI	219
• Principales indicadores de desempeño en CTI para América del Sur	219
• Composición de las exportaciones de bienes por país de América del Sur y evolución de la concentración de la canasta exportadora, años seleccionados.....	221
• Principales productos de exportación por países, año 2019	222
Resultados	222
• Síntesis de los tipos de economía en América del Sur	222
Conclusiones	223
Bibliografía	224

La gobernanza de los derechos humanos en las Américas: el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1987-2020)

SOFÍA DEL CARRIL	225
Introducción	225
Antecedentes	226
Metodología	232
Resultados	233
• Gráfico 1: Peticiones recibidas por año (1997-2021).....	234
• Gráfico 2: Medidas cautelares solicitada y otorgadas (1997-2021).....	235
• Gráfico 3: Porcentaje de medidas cautelares otorgadas (2005-2020).....	235
• Gráfico 4: Número de Informes País por año (1987-2021).....	236
• Gráfico 5: Informes temáticos aprobados(2000-2021).....	236
• Gráfico 6: Visitas in loco (1960-2021).....	238
Discusión y conclusión	238
Bibliografía general	240

De Onganía a Lanusse o de las rupturas y continuidades en la política exterior argentina hacia la República Popular de China durante la Guerra Fría (1966-1973) 243

MARÍA FLORENCIA DELPINO	
Introducción	243
Coexistencia pacífica y recrudescimiento de la Guerra Fría en América Latina	244
El onganiano entre las dos Chinas. Divergencias político-ideológicas y potencialidades económicas (1966-1970).	247
• Cuadro 1 Comercio entre Argentina con la República de China y la RPCh (1966-1975) (en dólares estadounidenses).....	251
La centralidad de la República Popular en la estrategia del “pluralismo ideológico” de la dictadura de Lanusse	253
¿Una China, dos Chinas? Las disputas al interior del gobierno de facto	257
Reflexiones finales. Sobre las oscilaciones de una “apertura hacia el Este” por “hombres de derecha”	263
Bibliografía	265

Movilidad humana: representaciones teórico políticas de comunidad y personas migrantes 269

JUAN FONSECA FOWLER, AGUSTINA AILÍN LÓPEZ

Introducción	269
Fundamentos teóricos que forman el marco analítico del presente trabajo.	269
En los zapatos del otro (y en la patria también) (Adagio)	270
Las lógicas de integración e identidad: la representación de las personas migrantes y los límites de la representación	272
HUMANIDADES (Scherzo)	281
De mil amores (Coda)	286
Bibliografía	287

The role of institutionalization in the representation of G20 agenda-setting O papel da institucionalização na representação da definição da agenda do G20 289

ASTRID FREITES HERNÁNDEZ

Introducción	290
Estado del arte: la agenda-setting del Sur Global en el G20	291
Marco teórico: ante una institucionalización débil, coerción e imposición son opciones que Estados fuertes imponen a Estados débiles	293
Niveles de Institucionalización y agenda-setting en el caso del G20	294
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Esquema 1a. Equilibrio en la representatividad de la agenda-setting del G20.....</i> 295 • <i>Esquema 1b. Desequilibrio en la representatividad de la agenda-setting del G20.....</i> 296 • <i>Tabla 1. Listado de los países anfitriones en las Cumbres del G20 (2008-2019).....</i> 297 • <i>Cuadro 1. Medición de la Variable Independiente (categorización de la institucionalización de un foro internacional permanente).....</i> 299 • <i>Tabla 2. Análisis de las condiciones necesarias para que se produzca sobre-representación de la agenda-setting en el G20.....</i> 302 • <i>Tabla 3. Combinaciones de condiciones suficientes para que se produzca una sobrerrepresentación de la agenda-setting en el G20.....</i> 303 	
Corroboración y profundización de los resultados	304
Conclusión	307
Referencias consultadas	308

La primera gran guerra comercial del siglo XXI: reflexiones sobre sus causas, contexto y consecuencias 310

CARLOS GALPERÍN, HORACIO ARCE Y RUBÉN MARX

1. Teoría e historia de las guerras comerciales	311
2. Guerra comercial y teoría y práctica de la política comercial	317
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Recuadro 1 El economista como predicador contra la guerra comercial.....</i> 318 	
3. La política comercial del gobierno de Trump	319
4. La guerra comercial con Estados Unidos como “contrincante”	320
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cuadro 1: Medidas y contramedidas de la guerra comercial entre Estados Unidos y China Frente de la propiedad intelectual y la transferencia de la tecnología.....</i> 322 	
5. La guerra en los “Tribunales” de la OMC	325
6. Magnitud de los actores involucrados	326
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cuadro 2: Principales países exportadores e importadores, 2021 -Participación porcentual en el total-.....</i> 326 	
7. “Testeando” las hipótesis explicativas	327
8. Semejanzas y diferencias	328
9. Conclusiones	329
Agradecimientos	330

Referencias bibliográficas	330
El rol de los municipios bonaerenses como actores subnacionales: análisis particular de la ciudad de Balcarce	335
MARÍA ELISA GENTILE	
Los diferentes actores del sistema internacional	335
La ciudad de Balcarce	338
La presencia de Balcarce en el exterior	339
Conclusiones	344
Bibliografía	345
“Especificidades y difusión de la democracia a escala regional: LA CRISIS DEMOCRÁTICA LIBANESA”	347
MARÍA SOFÍA GÓMEZ MANSUR	
Introducción	347
BREVES APORTES TEÓRICOS	347
3. LA CRISIS ¿QUÉ ESTÁ SUCEDIENDO HOY EN EL PAÍS?	355
CONCLUSIÓN	357
BIBLIOGRAFÍA	358
Rusia y los conflictos del continente africano: el caso de República Centroafricana	360
JORGE GONZÁLEZ MÁRQUEZ	
República Centroafricana: una breve introducción	361
Las elecciones de 2020: ¿un punto de inflexión?	362
• <i>Ilustración 1. Comunicado de prensa del gobierno de República Centroafricana anunciando la solicitud de apoyo militar a Ruanda y Rusia.</i>	<i>363</i>
La intervención rusa en República Centroafricana	364
Escala la crisis en República Centroafricana [2021]	367
República Centroafricana: ¿en el corazón de un conflicto subsidiario regional?	367
Bibliografía	369
Contexto internacional y la repercusión en la política económica exterior de Eurasia en el nuevo orden mundial	373
GALO MAURICIO GONZÁLEZ ORNA	
Contexto internacional y la repercusión de la política económica exterior en Eurasia en el nuevo orden mundial	373
El factor económico. -	378
Bibliografía	380
América Latina y el Caribe en el escenario de crisis climática: Regionalismo & securitización ambiental.....	383
MARÍA VIRGINIA IBARRA GONZÁLEZ	
Introducción	383

América Latina y el Caribe en el escenario de crisis climática	384
Entre regionalismo y securitización ambiental	386
Cómo se inserta la región en la gobernanza ambiental	388
Conclusión	390
Referencias	391

El tándem Alemania-Francia y la expansión europea hacia el este..... 393

ALEJANDRO M. JAQUENOD

.	393
Notas sobre el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea	394
Dinámica (y crisis) del liderazgo en la Unión Europea	396
Durante la Guerra Fría	396
Tras la caída del Muro de Berlín	397
La expansión hacia el este en el marco de la crisis de liderazgo europea	399
¿Una Unión Europea en pedazos?	400
A modo de cierre	403
Bibliografía	404

Economía argentina y exportaciones hacia el Cono Sur: una aproximación durante las presidencias radicales (1916-1930) 407

LACUNZA

Introducción	407
La política económica de las presidencias radicales y el impacto de la Primera Guerra en la economía argentina	408
La relación de la Argentina con las potencias	410
Una aproximación a la relación económica con el Cono Sur: las exportaciones argentinas durante las presidencias radicales (1916-1930)	411
• <i>Importancia relativa del Cono Sur respecto de las importaciones y exportaciones totales en (%).....</i>	<i>412</i>
• <i>Importancia relativa del Cono Sur respecto de las importaciones y exportaciones totales en (%).....</i>	<i>412</i>
• <i>EXPORTACIONES ARGENTINAS EN PESOS ORO POR DESTINO.....</i>	<i>413</i>
• <i>EXPORTACIONES ARGENTINAS EN PESOS ORO POR DESTINO.....</i>	<i>413</i>
• <i>SALDOS EN PESOS ORO ARGENTINA.....</i>	<i>414</i>
• <i>SALDOS EN PESOS ORO ARGENTINA.....</i>	<i>414</i>
• <i>PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A BRASIL por valor (\$ oro).....</i>	<i>415</i>
• <i>PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A CHILE por valor (\$ oro).....</i>	<i>416</i>
• <i>PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A PARAGUAY por valor (\$ oro).....</i>	<i>416</i>
• <i>PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A URUGUAY por valor (\$ oro).....</i>	<i>417</i>
• <i>ARTÍCULOS DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL EXPRESADOS EN VALOR.....</i>	<i>418</i>
• <i>ARTÍCULOS NACIONALIZADOS EXPRESADOS EN VALOR.....</i>	<i>418</i>
Algunas conclusiones	418
Bibliografía	419

Alternativa legal para un cese al fuego efectivo en el conflicto Ucrania/Rusia dentro del marco del sistema de seguridad de las Naciones Unidas..... 423

PATRICIO LATORRE LAZCANO

Contexto	423
Propuestas de solución del conflicto dentro del Ordenamiento Internacional	424
Sistema de Seguridad de Naciones Unidas y sus limitaciones	427
Resolución 377(V) “unión pro paz”	429
Alternativa para el conflicto Ucrania Rusia	432
Conclusión	432
Bibliografía	433

El litio y la Argentina ¿Una oportunidad desperdiciada?..... 434

JUAN CRUZ LINARI

Introducción	434
¿Qué lo hace una gran oportunidad?	435
¿Por qué es una gran oportunidad para Argentina?	437
• GRÁFICO I: TRIÁNGULO DEL LITIO	438
• GRÁFICO II: EXPORTACIONES ARGENTINAS DE LITIO 1997-2020	441
• TABLA I: PARTICIPACIONES EN EL MERCADO DEL LITIO	441
• GRÁFICO III: Proyectos de Litio en Argentina.....	444
• GRÁFICO IV: CADENA DE VALOR DE LA MINERÍA DE LITIO BAJO LA PERSPECTIVA ARGENTINA	445
¿Cómo puede Argentina aprovechar esta oportunidad?	445
Bibliografía	448

Diálogo político nacional e internacional: la necesidad de un concepto universal .. 451

LUIS LIRA CAMPOSANO

El diálogo político en la práctica internacional: la Unión Europea	454
Otras instancias de diálogo político internacional: el diálogo democrático	456
Diálogo político en la práctica	458
Conclusión	463
Bibliografía:	463

El escenario de la CELAC en el período 2015-2019 465

JAVIER FERNANDO LUCHETTI, HÉCTOR OSCAR MASTROPIERRO

Introducción	465
Primera Reunión de Ministros de la CELAC con China: el Plan de Cooperación China – Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015-2019	466
La III Cumbre de la CELAC	468
La II Cumbre Unión Europea – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	468
La IV Cumbre de la CELAC	470
La V Cumbre de la CELAC	473
La situación en el 2018	474
La situación durante el 2019	476
Consideraciones finales	477
Bibliografía	478

La CELAC, Argentina y la integración regional..... 481

JAVIER FERNANDO LUCHETTI, HÉCTOR OSCAR MASTROPIERRO

Introducción.	481
La VI Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC.	482
La Sesión Plenaria de la XXII Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: la presidencia argentina de la CELAC	486
El encuentro de la CELAC en Barbados	487
La CELAC después de Barbados	488
Comentarios finales	491
Bibliografía	492

Relaciones entre Corea y Argentina: una lección de Soft Power a lo largo del tiempo. 497

MARINA LUZZI SANTANA

Introducción	498
Década de los 90'	498
Década de los 2000'	499
Estado Actual de las Relaciones Exteriores	501
Conclusión	502
Bibliografía	502

Regimen de draw-back: ¿un instrumento anacrónico para promover las exportaciones argentinas y del mercosur? 505

HUGO EDMUNDO MARCONI, LAUTARO DANIEL VINSENNAU

Introducción	505
Marco regulatorio multilateral: cca/oma	505
Marco regulatorio multilateral: OMC	506
Marco regulatorio regional: ALADI	507
Marco regulatorio subregional: MERCOSUR	508
Marco regulatorio nacional: ARGENTINA	512
Devolución del Impuesto al Valor Agregado	514
Bienes Incluidos	514
Bienes No Incluidos	514
Tipificación	514
Reflexiones finales	517
• Cuadro 1 : Draw Back en países de la ALADI.....	520
• Cuadro 1 : Draw Back en países de la ALADI (continuación).....	521
• Cuadro 2 Argentina: Perfiles arancelarios y comerciales (2022)	521
• Gráfico 1	522
• Gráfico 2	522
ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRONIMOS	523
Bibliografía	524

Cuba y la importancia de la agencia en la autonomía 527

MATÍAS MONGAN MARCÓ

Introducción	527
Autonomía: el aporte teórico “olvidado” de Latinoamérica a las RI	528

Críticas al enfoque de Puig y Jaguaribe	532
Introduciéndonos en el caso cubano	535
La sobrestimación de la permisibilidad internacional de la era Biden profundizó la vulnerabilidad externa de Cuba	541
Conclusiones	542
Referencias bibliográficas	543

Rusofobia y occidentalismo: un análisis constructivista de la guerra en Ucrania ... 548

MARCELO MONTES

El aporte teórico del constructivismo	549
Identidades en pugna	551
La rusofobia	554
Conclusiones	555
Fuentes de Consulta:	555

La participación de gobiernos locales argentinos en la red Mercociudades 557

ADRIÁN OJEDA, VIRGINIA DOMINGO YÉLAMOS Y CAMILA TISOCCO

Introducción:	558
Metodología y técnicas empleadas.	559
• <i>Gráfico 1 Gobiernos locales miembros de Mercociudades en 2021.....</i>	<i>560</i>
• <i>Tabla 1 Gobiernos locales argentinos participantes en el estudio.....</i>	<i>561</i>
Referencias analíticas o enfoques teóricos utilizados.	562
Cooperación descentralizada y paradiplomacia	562
Resultados.	563
• <i>Gráfico 2. Actividades ejecutadas dentro de la red Mercociudades.</i>	<i>564</i>
Actores participantes junto a los gobiernos locales en el desarrollo de las actividades	565
• <i>Gráfico 3. Vínculos generados por los gobiernos locales con otros actores.....</i>	<i>566</i>
• <i>Gráfico 4. Relaciones con gobiernos locales de otros países en el marco de la red.....</i>	<i>567</i>
Herramienta para el desarrollo: beneficios	567
• <i>Gráfico 5. Beneficios derivados de la participación en Mercociudades.....</i>	<i>568</i>
Conclusiones.	569
Lista de referencias.	570

¿En qué te han convertido, responsabilidad de proteger? Actualidad de un concepto en crisis 573

LUCIANO PEZZANO

Introducción	573
La estructura de pilares y la importancia del tercer pilar	574
La RDP y el tercer pilar en 2022	576
La estrategia del Secretario General y el olvido del tercer pilar	584
¿Estamos en una nueva etapa en la historia de la RDP?	585
Consideraciones finales	587
Referencias	588

Islamofobia, terrorismo e identidad: qué pasa con los musulmanes en Francia 591

HILEN PIÑEIRO

Introducción	591
Antecedentes	592
Marco teórico	594
Presentación de resultados y discusión	597
Legislaciones y políticas gubernamentales que afectan a la población musulmana	602
Políticas gubernamentales	605
Conclusiones	608
Bibliografía	610

**El fuego del dragón en la transición de la matriz energética.
La presencia de empresas chinas en Argentina..... 615**

PATRICIA ROMER HERNÁNDEZ

1. China: cambio de la matriz energética e internacionalización de sus empresas	615
2. IED y obras de infraestructura con ‘características chinas’	616
3. Inversiones y empresas chinas en las energías limpias en Argentina	618
4. A modo de conclusiones	629
Bibliografía	630

**Notas sobre la relación entre el presidente y el primer ministro durante el
mandato de Michel Aoun en el Líbano (2016-2022)..... 632**

SAID CHAYA

1- Introducción	632
2- Ascenso y caída	633
3- Retorno a la vida política	634
3- Gestión	637
4- Algunas conclusiones	641
Referencias	642

La guerra tecnológica Estados Unidos–China y las amenazas para la Periferia..... 644

JULIO SEVARES

Introducción	644
La ofensiva tecnológica estadounidense.	645
La posición de las corporaciones	648
El avance tecnológico chino	648
La competencia europea	651
Estado de Situación en el campo tecnológico	652
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gráfico 1. Gasto en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PBI..... 653</i> • <i>Gráfico 2. Distribución mundial del gasto en ID por regiones (%)..... 654</i> • <i>Gráfico 3. Aumento del gasto en R&D 2000-2020 en dólares constantes a la Paridad del Poder Adquisitivo (PPP) 654</i> 	
La competencia por los semiconductores y los “G”	655
Uso bélico de la tecnología	657
Doble concentración, triple desigualdad	658
El esquema “Centro-Periferia” digital y el atraso relativo de ALC	659
Conclusiones	661
Bibliografía	661

America Latina en la Política Comercial del Reino Unido (2010-2020). De La Agenda Canning Al Global Britain 664

FEDERICO LUIS VACCAREZZA

Introducción	664
Desde la Agenda Canning al Global Britain	664
El Reino Unido en el comercio mundial	668
La balanza comercial	669
El patrón de intercambio del Reino Unido en el comercio mundial	670
Las reexportaciones británicas de mercancías	672
El Reino Unido en el comercio global de servicios	673
El intercambio comercial con América Latina y Caribe	674
Las exportaciones de servicios a América Latina y Caribe	677
La inversión externa británica en la región	678
Conclusiones	678
Bibliografía	679

¿Pluralismo securitario? El nuevo dilema de la Seguridad ciudadana en el departamento del Cauca 2020 - 2022..... 682

JULIÁN ANDRÉS VALDÉS MOSQUERA

Bibliografía	699
--------------	-----

Realismo neoclásico, puntos axiales y política exterior: el nuevo paradigma de defensa británico y sus implicancias para el interés nacional argentino en el Atlántico Sur 701

RODRIGO VENTURA DE MARCO

Introducción	701	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Figura 1.1 El punto axial dentro del modelo realista neoclásico de la política exterior. Esquema adaptado de Ripsman et al., 2016, p. 59.</i>	704	
Alteraciones del entorno estratégico ante una constancia de intereses	704	
El Atlántico Sur como un espacio geopolítico de interés nacional argentino	707	
Las islas del atlántico sur: ¿Puerta de entrada estratégica o un punto axial?	708	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mapa 1.1 Tráfico marítimo en el Atlántico Sur Occidental en 2020.</i>	708	
Implicancias para la política exterior argentina y su interés nacional	709	
Reflexiones finales	711	
Referencias	713	

La inserción internacional de Jujuy en torno al litio y su vinculación con China: ¿una alianza estratégica para el desarrollo regional?

AGUSTÍN BARBERÓN¹

Resumen: La transición energética ha convertido al litio en un recurso estratégico al ser un insumo clave para la producción de baterías ion-litio para la industria de vehículos eléctricos y las energías sustentables. Las principales potencias industriales se disputan el acceso a los yacimientos litíferos e intensifican su control sobre los procesos productivos. En el caso argentino, la IED destinada a proyectos extractivos ha aumentado notoriamente, posicionando al país como cuarto exportador mundial de carbonato de litio. Sin embargo, las inversiones mineras no fomentan el eslabonamiento en la cadena de valor, por el contrario, son de enclave.

La provincia de Jujuy creó novedosos instrumentos de política pública para ejercer mayor control sobre sus recursos litíferos y avanzar en la industria: declaró al litio recurso natural estratégico, conformó una empresa provincial, generó nuevas capacidades de gestión internacional y se asoció con empresas transnacionales. En esto último, las inversiones de actores chinos han sido claves del proceso, especialmente, como potencial para la transferencia tecnológica. Esta ponencia tiene por objetivo analizar la estrategia de industrialización e inserción internacional del gobierno jujeño en torno al litio, haciendo hincapié en el impacto socioeconómico de las inversiones en el desarrollo de la provincia.

Palabras clave: litio, inserción internacional, ciencia y tecnología, Jujuy, China

Introducción

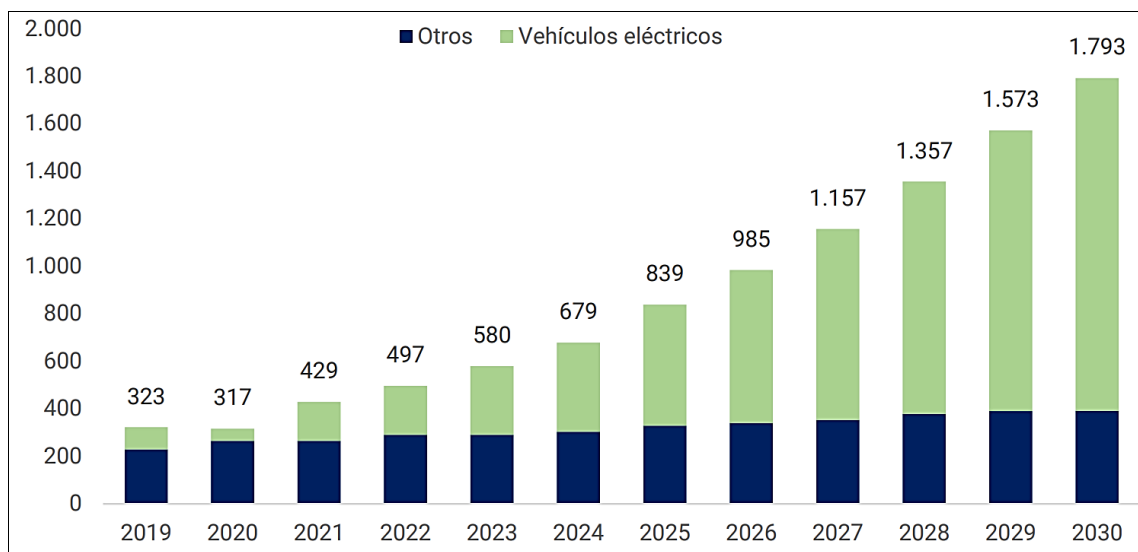
El litio se ha convertido en un recurso estratégico al ser un insumo clave para la producción de las baterías de iones de litio², las cuales son fundamentales para el almacenamiento de energía para los vehículos eléctricos, las energías de fuentes sustentables como los paneles fotovoltaicos y turbinas eólicas, y la electrónica portátil. A medida que la transición energética se intensifica, la industria del litio adquirirá mayor importancia estratégica para satisfacer la creciente demanda de las baterías.

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Maestrando en Ciencias Sociales (UNICEN). Becario de Iniciación a la Investigación (SECAT-UNICEN). Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL). Correo electrónico: agustin.barberon@gmail.com

² De forma esquemática la elaboración de una batería consiste en los siguientes pasos: la extracción del litio, entre otros recursos que son necesarios, su procesamiento para la obtención de carbonato de litio o hidróxido de litio, la elaboración de los compuestos químicos –ánodos y cátodos–, la producción física de las celdas electroquímicas y, por último, el ensamblado final de la batería.

Los países buscan mantener su competitividad en el sistema internacional y obtener nuevas ventajas tecnológicas en la consolidación de las nuevas tecnologías renovables. Por ello, las principales potencias industriales Estados Unidos, la República Popular China (en adelante China) y la Unión Europea buscan asegurarse las cadenas de suministro de litio para abastecer a sus industrias. El acceso por el recurso desempeñará un rol central en la disputa geopolítica entre las grandes potencias. Se estima que para 2030 la demanda global del litio se cuadruplica alcanzando cerca de 1,8 millones de toneladas de carbonato de litio para abastecer las baterías en la industria automotriz de vehículos eléctricos.

Demanda de litio hacia 2030 en miles de toneladas de carbonato de litio equivalente (LCE)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo [MdP], 2021: 24.

América Latina concentra los principales recursos mundiales de litio. Aproximadamente el 58% de los recursos litíferos del mundo se encuentran en la región del Triángulo del litio conformada por los salares andinos de Argentina, Bolivia y Chile (USGS, 2021). Bolivia posee 21 millones de toneladas, seguido de Argentina con 19,3 millones de toneladas y Chile con 9,6 millones de toneladas.

Los yacimientos litíferos del Triángulo del Litio se caracterizan por ser acuíferos que se encuentran en zonas áridas debajo de las salinas. Esto facilita su procesamiento a través de la evaporación solar con menores costos y mayor rentabilidad en el proceso de extracción a diferencia de los depósitos de litio en roca asociados a la minería tradicional.³

³ El método de extracción de litio en los yacimientos de salares es la evaporación solar. El cual consiste en bombear la salmuera a la superficie y conducirla a piscinas de gran extensión y baja profundidad para maximizar la tasa de evaporación de agua, que se produce por temperatura y radiación solar. Después de varios meses de evaporación constante (entre dieciocho meses aproximadamente), se inician las fases de agregación de valor. El principal problema reside en los desequilibrios ecológicos generados por la extracción intensiva del agua de los acuíferos en los salares. Se estima que para la producción de 1 tonelada de carbonato de litio se consume más de medio millón de litros de agua de los acuíferos y entre 30 a 50 mil litros de agua dulce (Fornillo, 2019: 236).

Argentina en particular se constituye en la segunda reserva global del recurso y posee litio en los salares de Catamarca, Salta y Jujuy, y en los yacimientos de roca de Córdoba, San Luis, Catamarca y Salta. En la última década el país pasó a ser el cuarto productor global de carbonato de litio con una participación en el mercado del 7,4%, después de Australia con el 52,2%, Chile 22,4% y China 12,5% (MdP, 2021).

El auge de la demanda global por el carbonato de litio para la industria de baterías de vehículos eléctricos ha incrementado las inversiones extranjeras directas (IED) destinadas a proyectos extractivos. Las provincias del noroeste argentino (NOA) se convirtieron en las principales receptoras del capital transnacional (SMeH, 2019). Sin embargo, el aumento de las inversiones no se dirigen al eslabonamiento productivo local en la cadena de valor, por el contrario, son de enclave. Las empresas mineras en Argentina solamente producen y exportan intrafirma carbonato de litio y cloruro de litio con escaso agregado de valor, son las empresas transnacionales en sus casas matrices en el exterior quienes incorporan mayor valor científico-tecnológico elaborando hidróxido de litio, los materiales catódicos y las baterías ion-litio.

China es actualmente el principal productor global de vehículos eléctricos, paneles fotovoltaicos y baterías ion-litio produciendo en toda la cadena de valor litífera. Argentina es uno de los mayores receptores de inversión y financiamiento de empresas chinas en América Latina en proyectos litíferos y energías renovables (González Jáuregui, 2021). Las inversiones de las empresas chinas continúan aumentando Ganfeng Lithium, Zijin Mining, Tianqi Lithium, Hanaq Group, Gotion Inc. y Power China son algunas de las principales compañías que se han posicionado sobre proyectos energético-industriales del país.

El fortalecimiento de las relaciones entre Argentina y China principalmente a nivel del poder ejecutivo nacional y los gobiernos subnacionales, así como el impulso de los actores empresariales para establecer asociaciones a escala local, han contribuido a aumentar las inversiones y cooperación en sectores energéticos que ambas partes consideran estratégico como en la explotación del litio.

En este escenario, la provincia de Jujuy en particular creó novedosos instrumentos de política pública para ejercer mayor control sobre sus recursos litíferos y avanzar en la industria. El gobierno provincial ha implementado una activa política internacional subnacional, hasta el momento casi inexistente, con la finalidad de impulsar la industrialización local del recurso, desde la celebración de tratados internacionales, varios convenios, la realización de visitas y viajes de funcionarios claves al exterior e inclusive generando nuevas capacidades de gestión institucional. Además, el caso jujeño es singular, las políticas públicas y en especial la política internacional subnacional vinculada a la actividad litífera se ha mantenido en el tiempo a pesar de la sucesión de gobiernos provinciales de diferentes partidos políticos.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la estrategia de industrialización e inserción internacional del gobierno jujeño en torno al litio focalizando en la relación con actores chinos. Concretamente, se busca explorar si en la vinculación entre ambas partes la participación china en materia de financiamiento e inversiones en proyectos energético-industriales litíferos considerados estratégicos por el gobierno jujeño contribuye a los objetivos de desarrollo provincial. A tal fin, en primer lugar, se realiza una breve descripción

de la situación del litio en Argentina y de la capacidad de actuación internacional de los actores subnacionales. En segundo lugar, se analiza la producción actual del litio en la provincia de Jujuy. En tercer lugar, se ahonda en la estrategia de China en relación a la industria del litio y las baterías, y se presentan las principales empresas que operan en el extranjero. En cuarto lugar, se abordan las estrategias de inserción internacional de Jujuy en torno al litio y su vinculación con China. Por último, a modo de conclusión, se exponen algunas consideraciones preliminares.

El litio argentino y la capacidad de acción subnacional

El “boom” del litio en las últimas décadas convirtió a Argentina en el principal foco de IED en relación al recurso para la producción de carbonato de litio. Esto se debe en gran medida al aumento de la demanda global del litio para baterías para la industria automotriz de vehículos eléctricos y la creciente competitividad en el sector de las empresas chinas.⁴ Aun así, factores externos del contexto regional y factores domésticos en términos jurídico-políticos que regulan la actividad litífera en el país posicionaron a los yacimientos litíferos del NOA jujeño en el mercado internacional.

Al respecto, Juste (2017) señala que:

Existen múltiples motivos por los cuales los inversores asiáticos han puesto la mirada en las reservas jujeñas y algunos de ellos han apostado a Argentina. Por un lado, razones de índole externo [regionales] que tienen que ver con que la explotación del litio a privados no está autorizada en Bolivia, dada la política nacionalista de los recursos naturales impulsada por la gestión del presidente Morales; Chile por su parte, no entrega más concesiones de litio a empresas privadas desde 1979. Así, Argentina quedó como el país más atrayente a las inversiones en el denominado “triángulo del litio” de la región. (Juste, 2017: 266)

En Argentina, la regulación de la actividad litífera tanto la exploración de los yacimientos, su extracción y procesamiento de las sales está comprendida dentro del marco jurídico de libres concesiones mineras.

El régimen normativo del litio se configuró durante la década de 1990 en un contexto de reformas neoliberales en base a tres leyes específicas: la Ley 24.196 de 1993 denominada Ley de Inversiones Mineras, el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994, y el Código de Minería reformulado en 1997.

Este cuerpo normativo sobre el sector litífero hizo que la actividad se concentrara en torno a empresas transnacionales, cuya principal estrategia es “[...] exportar de una filial a otra (dentro del mismo grupo), y se venden lo más barato posible, con menor grado de

⁴ La industria automotriz por medio de la electromovilidad se ha convertido en uno de los principales ejes de la transición energética, permitiendo afrontar algunos problemas como el calentamiento global, la dependencia de combustibles fósiles y la contaminación atmosférica. En relación a las baterías ion-litio, la producción en masa de vehículos eléctricos ha sido clave en la reducción de los costos de las baterías, a partir de la producción a gran escala en las fábricas conocidas como “gigafactory”, al generar precios más competitivos (Fornillo, 2019).

procesamiento y, por ende, tributando menos en nuestro país. Luego, completan este procesamiento en otra filial, por ejemplo en Japón o Estados Unidos.” (CIN, 2021: 2).

En particular, la reforma constitucional del 94 reconoció a los Estados provinciales tanto el dominio originario de los recursos naturales, como la capacidad de actuación internacional al poder gestionar acciones en el exterior y celebrar convenios internacionales, mientras no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, no afecten las facultades del gobierno federal o el crédito público, y cuenten con el conocimiento del Congreso Nacional.⁵

La relevancia del accionar internacional de los estados subnacionales provinciales desde los últimos años es notable, el incremento de los vínculos internacionales que mantienen –de diferente tipo– promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos y entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional.

Las provincias argentinas han llevado a cabo históricamente acciones internacionales en términos comerciales y no siempre de forma homogénea. Las élites gubernamentales provinciales formulan diversas estrategias para promover sus objetivos de desarrollo territorial en los sectores más competitivos y afrontar sus problemas con recursos propios (Colacrai y Zubelzú, 2004).

En ciertos casos [las provincias] han tomado el espacio que ofrecen los Acuerdos-marco firmados por Argentina con otros Estados y han insertado su accionar dentro de ellos. Pero también todavía puede observarse que muchas [provincias] se muestran inertes y exhiben escasa o nula gestión internacional, salvo las excepciones que vienen de la mano de alguna acción empresaria intermitente o por interés de localidades con dinámica propia. (Colacrai y Zubelzú, 2004: 6)

De acuerdo con Calvento (2016), por estados subnacionales se entiende a aquellos actores, unidades institucionales o niveles del poder ejecutivo, que forman parte de un gobierno de un Estado nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales. A fin de conceptualizar las acciones internacionales de estos actores, tanto su formulación como implementación, se utiliza la noción de política internacional subnacional, como herramienta de política pública que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio.

La política internacional subnacional es transversal a la gestión pública, al trascender diversas áreas y objetivos de gobierno. Las actividades que se generan incluyen desde convenios de hermanamientos, acuerdos bilaterales, proyectos de cooperación de distinta índole, visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras, entre otras acciones, que abarcan diversas áreas, tales como:

⁵ En Argentina durante la década de los noventa se potenció el accionar internacional de los actores provinciales. En un contexto de redefinición de las capacidades del Estado nacional vinculado a las dinámicas contemporáneas de la globalización, la informacionalización y la difusión de mayores flujos de mercado. Este proceso se materializó a través una creciente descentralización de las funciones estatales tanto a nivel normativo, institucional y de las actividades que pueden desarrollar los actores subnacionales (Calvento, 2016).

[...] la salud pública, la protección del medioambiente, el desarrollo local, la promoción cultural, así como en la modernización administrativa local, entre tantos otros. [con diferentes objetivos] tales como el económico, que incluye lo comercial y financiero; de infraestructura, asociado a la vinculación física; cultural, educativo y social que se relaciona a los vínculos con colectividades extranjeras, la coordinación de programas educativos; y otros [...] (Calvento, 2016: 309-310)

El accionar internacional de los estados subnacionales provinciales ha adquirido una gran relevancia en las últimas décadas quienes comenzaron a desarrollar nuevas acciones orientadas a crear o fortalecer la vinculación internacional de sus territorios para potenciar su desarrollo local a través de la recepción de inversiones externas.

Jujuy y el litio, un recurso estratégico para el desarrollo provincial

La provincia de Jujuy, es la más septentrional del país con una superficie de 53.219 km² (el 2,7% del territorio nacional), y una población estimada para 2015 de 727.780 habitantes siendo el 1,68% de la población de Argentina. Limita al sur y al este con la provincia de Salta, y comparte frontera con Bolivia al norte y con Chile al oeste. La provincia integra la región del noroeste argentino junto a Catamarca y Salta. Estas provincias han sido identificadas como regiones periféricas, al presentar estructuras productivas primarizadas, con escasa diversificación y poco agregado de valor a sus productos, lo cual ha condicionado las posibilidades de desarrollo territorial (Juste, 2018).⁶ Dicha característica, como región periférica, revela una de las condiciones fundamentales y determinantes del accionar internacional jujeño.

En cuanto a la estructura económica de Jujuy, la principal actividad de la provincia es la producción agrícola con un bajo nivel de industrialización local a excepción de los ingenios azucareros. Le sigue la minería orientada al mercado externo, con la explotación de los yacimientos de litio con predominio de empresas transnacionales. La producción de carbonato de litio se convirtió en la principal actividad de exportación de la provincia (SMeH, 2021).

Por su parte, la escasa diversificación de la matriz productiva se relaciona con la baja autonomía provincial en materia fiscal, lo que dificulta la sustentación de políticas públicas tendientes al desarrollo económico y social si éstas no reciben transferencias de recursos nacionales y aportes de capitales foráneos.

Debido a estas características de la provincia, de menor desarrollo relativo y dependencia estructural en relación a las zonas centrales del país del que forman parte y, al mismo

⁶ Según Vaca (2017), las provincias argentinas pueden categorizarse en tres regiones: *área central* (ubicada en el centro-este del país, comprendiendo a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); *área periférica* (del norte, noreste y centro-oeste del territorio, abarcando a las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán); y *área despoblada* (en la región patagónica, por las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, y Tierra del Fuego).

tiempo, respecto del sistema internacional se concibe a Jujuy como estado subnacional de doble periferia⁷.

El gobierno jujeño incentiva la radicación de inversiones extranjeras en los sectores más competitivos, como el sector minero exportador, y compite con otros territorios que cuentan con recursos semejantes mediante la aplicación de políticas de desregulación económica, social y ambiental, y demás beneficios impositivos atractivos para las empresas transnacionales.

En 2011 el gobierno de Jujuy declaró al litio como “recurso estratégico generador del desarrollo socioeconómico de la Provincia” mediante el Decreto N° 7592, generando un tratamiento especial del mineral para su explotación y producción dentro de los límites provinciales. Sin embargo, este carácter estratégico del litio no significó la suspensión del sistema de libres concesiones directas sobre los salares, al no modificar las condiciones generales de explotación establecidos por el Código de Minería.

El Decreto estableció que los proyectos litíferos sean sometidos para su aprobación al estudio de un “Comité de Expertos para el Análisis Integral de Proyectos de Litio”, conformado por representantes de distintas instituciones⁸. En Jujuy se estableció un modelo singular en relación al litio, al considerarlo como recurso estratégico procura el desarrollo de conocimientos científico-tecnológicos e incentiva los encadenamientos productivos industriales a partir del desarrollo de capacidades locales.

A partir de entonces se desarrolló una activa política internacional subnacional con el objetivo de impulsar la actividad minera, en especial para captar inversiones extranjeras y radicación de empresas transnacionales en proyectos extractivos-energéticos. En este mismo sentido, es que se institucionalizó la gestión internacional de la provincia en 2013, creándose la Secretaria de Integración Regional y Relaciones Internacionales (Decreto N° 4391 Anexo 3).⁹

⁷ De acuerdo a Juste (2018), los países periféricos del sistema internacional reproducen la relación de dependencia centro-periferia hacia el interior, generando estados subnacionales de doble periferia, los cuales se encuentran en una situación de doble dependencia: por un lado, en relación al Estado del cual forman parte, y por otro, respecto al sistema internacional. La doble periferia posee un doble nivel de análisis: nacional e internacional. Se refiere a las circunstancias ambientales, socio-económicas y políticas particulares de determinados estados subnacionales.

⁸ El “Comité de Expertos del Litio” estaría integrado por: “[...] a) El Ministro de Producción [provincial], quién a su vez será el Coordinador del Comité; b) Un (1) experto propuesto por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET); c) Un (1) experto propuesto por la Universidad Nacional de Jujuy; d) Dos (2) expertos nominados por la Legislatura de la Provincia, uno por cada uno de los bloques políticos reconocidos con mayor cantidad de integrantes en ese Poder; e) Un (1) experto propuesto por la Secretaría de Gestión Ambiental; f) Un experto propuesto por la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos.” (Decreto N° 7.592/2011, Art 2)

⁹ Previo a su existencia no existía un área específica de gestión de la política internacional subnacional en Jujuy, ya que su antecesora, la Secretaría de Desarrollo PyME e Integración Regional creada en 2008, era dependiente del Ministerio de Producción, cuyos objetivos eran la coordinación provincial en los Comités de Integración Fronteriza con Bolivia y Chile, y en ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur) espacio del que forman parte aquellas jurisdicciones subnacionales que conforman el Triángulo del litio –Jujuy, Salta, Catamarca, Potosí, Antofagasta y Atacama—. En 2013, la Secretaria de Integración Regional y Relaciones Internacionales obtuvo rango ministerial dependiente de la gobernación.

El objetivo es aprovechar las oportunidades del contexto territorial-local de los vastos recursos de litio localizados en los salares de la región para promover la competitividad e inserción internacional de la provincia por medio de la radicación de inversiones extranjeras en proyectos de exploración, extracción y producción de carbonato de litio.

Por otro lado, también en 2011 por medio del Decreto N° 7.626 se conformó la empresa provincial Jujuy, Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE). La misma tiene como objetivo el estudio, prospección, exploración, explotación, desarrollo y comercialización de minerales, hidrocarburos y energía derivada de fuentes renovables y/o alternativas de la provincia. El Decreto establece que para el cumplimiento de sus fines la empresa puede llevarlos a cabo por sí misma, por medio de intermediarios o asociándose a terceros, tanto para la prospección de los recursos como para la investigación tecnológica y la industrialización, en cualquier fase de la cadena de producción y comercialización.

En este contexto, las importantes reservas de litio ubicadas en la región de la Puna posibilitaron que Jujuy se incorporara como nuevo actor en la producción litífera¹⁰. El Proyecto “Olaroz Lithium” entro en producción en 2015 a cargo de Sales de Jujuy S.A., conformado por la empresa estatal provincial JEMSE que posee el 8,5% de las acciones, la minera australiana Allkem con el 66,5% y la automotriz japonesa Toyota Tsusho Corp. 25%, con una producción de 25.000 toneladas anuales de carbonato de litio equivalente (LCE), las cuales son convertidas en hidróxido de litio por Toyota en sus plantas de Japón (Fornillo, 2019).

Hacia fines de 2018, el gobierno provincial anunció que se daría inicio a la fase 2 del Proyecto Olaroz ampliando la producción total a 42.500 toneladas de carbonato de litio para el año 2021, con una proyección aproximada a 300 millones de dólares (Juste, 2020b; Quinteros, 2020). La capacidad productiva anual de Sales de Jujuy se incrementaría en unas 25.000 toneladas, de las cuales, 15.500 toneladas se producirán en grado técnico (de menor pureza y valor) y 9.500 toneladas restantes serian convertidos en hidróxido de litio en una planta extranjera (SMeH, 2019: 24). De esta manera, la estrategia de Allkem y Toyota Tsusho consiste solamente en la producción local del carbonato de litio y no en la elaboración de otros compuestos de litio de mayor valor y complejidad. En 2018 comenzó la construcción de una planta de hidróxido de litio en Naraha (Japón), en la cual Allkem tiene una participación del 75% y cuyo insumo principal será el carbonato de litio producido en Jujuy.

Asimismo, en 2023 entrará en producción plena el Proyecto “Caucharí-Olaroz”, a cargo de Minera EXAR entre la empresa china Ganfeng Lithium (46,7%), la canadiense Lithium Americas (44,8%) y JEMSE (8,5%) con una producción estimada de 40.000 toneladas de LCE. Además, se encuentra en estado de prefactibilidad el Proyecto “Caucharí JV” por la empresa canadiense Advantage Lithium (75%) y Allkem (25%) con una estimación de 25.000 toneladas de LCE.

¹⁰ Con anterioridad, en 1991 el “Proyecto Fénix” localizado en la provincia de Catamarca se convirtió en el primer proyecto de producción de carbonato de litio de Argentina. El mismo está a cargo de la empresa Minera del Altiplano S.A. –subsidiaria de la firma estadounidense Livent Corp.– y posee una producción estimada de 20.000 toneladas anuales de LCE que se exportan principalmente a Estados Unidos.

La llegada de la empresa china Ganfeng Lithium a Caucharí-Olaroz no es menor, región donde las transnacionales litíferas tradicionales estadounidenses, canadienses y australianas han concentrado históricamente el mercado de producción de litio. Ganfeng Lithium, fundada en el año 2000 es el tercer productor mundial de compuestos químicos de litio, siendo el principal productor de China, y el mayor productor mundial de metales de litio, con más de 40 compuestos y productos en el mercado. En particular, la empresa opera verticalmente a lo largo en la cadena de valor litífera e inclusive en las etapas de mayor valor tecnológico (Quinteros, 2020).

Por otro lado, aún en estado de prefactibilidad se encuentra en el salar de Caucharí el Proyecto “Caucharí JV” a cargo de una joint venture entre la canadiense Advantage Lithium Corp (75%) y Allkem (25%). La inversión anunciada supera a los 401 millones de dólares y se estima que alcance su capacidad productiva para principios de 2023 (SMeH, 2019).

Existen además otros proyectos en diversas etapas de exploración en Jujuy: Guayatoc, en la laguna de Guayatoc por Advantage Lithium; Mina Teresa, en Salinas Grandes, por la australiana Argos y Minnerals Ltd junto a la argentina Ekeko S.A.; Cangrejillos en Salinas Grandes llevada a cabo por Orocobre; San José y Navidad en Salinas Grandes, por la canadiense Dajin Resources Corp; y Delta Mutual Inc y Jama en el Salar de Jama, por la canadiense LSC Lithium Corp. (CIECTI, 2019).

De concretarse todos los proyectos mencionados, se triplicarían los volúmenes actuales de producción de litio en Jujuy en un plazo de solo cinco años (CIECTI, 2019). De tal forma, la provincia profundizaría su estructura económica de extracción primaria y exportación del mineral con escasa incorporación de valor, en la forma de cloruro y carbonato de litio, a la vez que aumentaría su dependencia de la IED: “[...] con las obras iniciadas en 2018 hasta 2022 [el monto] asciende a unos U\$S 1.200 millones sólo en proyectos de litio, que se reparten a razón de U\$S 240 millones al año”. (SMeH, 2019: 32)

La creación de JEMSE como empresa estatal provincial y su asociación –aunque minoritaria– en los proyectos mineros, le permitió a Jujuy desarrollar una nueva estrategia productiva remarcando el carácter estratégico del recurso. Pudo participar de las explotaciones, comercialización y tecnología de extracción sobre los yacimientos litíferos que hasta entonces estaban en manos de empresas transnacionales. Además, le permitió tener acceso a un pequeño porcentaje del carbonato de litio local sin la necesidad de importarlo.

Asimismo, para el gobierno provincial la asociación significó la posibilidad de incrementar sus ingresos, por medio de las utilidades de la empresa por encima de las ganancias originadas de la renta de las limitadas regalías mineras del 3%, valor boca en mina. “Esta participación otorga a la provincia una forma de intervención alternativa, funcionando JEMSE como una unidad de negocios que permite al Estado provincial adquirir control sobre la producción minera, los proyectos energéticos y, además, redundando en beneficios para los inversores que se asocian a ella.” (Juste, 2020b: 7)

Por otra parte, es importante mencionar que para las empresas transnacionales el ingreso de JEMSE al proyecto, al ser la contraparte con responsabilidad política-social en la provincia, les otorga mayor legitimidad a su accionar y al régimen de concesiones que pudiera verse cuestionado, especialmente por las comunidades locales.

El proyecto Olaroz a cargo de Sales de Jujuy debió afrontar una oposición considerable de las comunidades indígenas, en la denominada “Mesa de 33 Comunidades Originarias de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc para la defensa y gestión del Territorio”. En el territorio de los salares Caucharí-Olaroz se asientan diez comunidades indígenas de origen atacama, cuya economía de subsistencia se basa en la producción de ganadería y agricultura andina que naturalmente se perjudicarían con la utilización del agua requerida por la explotación litífera. Sin embargo, Sales de Jujuy, en conjunto al gobierno provincial, implementó una estrategia de gestión denominada “responsabilidad social corporativa”, la cual derivó en la aceptación de los proyectos por las comunidades, aunque esto no implicó la desaparición de conflictos socio-territoriales en los salares (Quinteros, 2020).

En la región, la abundancia de litio despierta “la ilusión” de ejercer una influencia en el mercado mundial y de producir baterías de ion-litio nacionales. Así, el litio se convierte en el nuevo “motor” industrial, articulado a programas provinciales, nacionales y globales que impulsan la movilidad eléctrica en el marco de la transición energética.

De esta manera, se fueron articulando en torno a los salares de litio de la Puna diferentes proyectos energético-industriales. Actualmente, por ejemplo, surgieron varias iniciativas, aún en estado incipiente, con el objetivo de agregarle valor al litio extraído de los salares y fabricar baterías. Para ello, JEMSE ha buscado asociarse con empresas transnacionales para instalar en la provincia una fábrica de baterías de ion-litio a partir de las sales extraídas de los salares y de la cuota del 5% del carbonato de litio que le corresponde. El primer proyecto se acordó en 2017 con la empresa italiana Seri Group, y, en igual sentido, a principios de 2022 se firmó un acuerdo con la empresa china Gotion Inc. teniendo como destino el sector de los autobuses provinciales (SCyGA, 2022).

De concretarse estos proyectos, sería de gran importancia que los mismos se vinculen con las actividades científico-tecnológicas de los institutos de investigación de la provincia. El Centro de Investigación y Desarrollo en Materiales Avanzados y Almacenamiento de Energía de Jujuy (CIDMEJu) creado en 2015 en Palpalá estudia nuevos métodos de extracción en los salares, otros componentes químicos de los acuíferos y sobre baterías. Como así también, con las políticas de transferencia, científico-tecnológicas y socio-económicas emprendidas por la Universidad Nacional de Jujuy (UNJU) que buscan impulsar la industrialización en origen del litio.

La creación del CIDMEJu permitió generar, aún en forma incipiente y en conformación, un polo científico-tecnológico de vanguardia en la periferia en torno al litio en salares, que a largo plazo permita impulsar al sistema regional de innovación en Jujuy. Sin embargo, aún persisten grandes desafíos, como el reducido presupuesto operativo y el escaso financiamiento obtenido de los fondos públicos, que se complementan con aportes privados de empresas locales, generalmente de tamaño pequeño y mediano, los cuales son conseguidos por los investigadores y no forman parte de una agenda de trabajo institucionalizada (Flexer, 2018). Al respecto, la vinculación con la empresa estatal YPF Tecnología S.A. (Y-TEC)¹¹ ha sido fundamental, en especial para el financiamiento y la

¹¹ En 2012 se conformó en la provincia de Buenos Aires la empresa pública YPF Tecnología S.A. (Y-TEC), donde Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) aporta el 51% de las acciones y el Consejo Nacional de Investigaciones

trasferencia de recursos específicos. Un punto no menor es la reciente iniciativa de la planta de baterías de iones de litio que encabeza Y-TEC¹², la cual permitiría impulsar las líneas generales de investigación del CIDMEJu, y en particular se espera que contribuya a la agenda de trabajo actualmente llevada a cabo entre ambas instituciones.

Asimismo, en los salares andinos de Caucharí y Olaroz, avanzan inversiones y proyectos de energía fotovoltaica de gran escala. En 2017, el gobierno de Jujuy en el marco del Programa RenovAr desarrolló el Parque Solar Caucharí¹³ que finalizado en 2019 se convirtió en el más grande de la región con paneles fotovoltaicos importados e instalados por empresas chinas. Esto no es menor, el avance de los últimos años de las inversiones chinas en proyectos energéticos litíferos y fotovoltaicos en las zonas de Caucharí y Olaroz refleja una característica central en la vinculación entre los países, la importación de tecnología llave en mano en detrimento del desarrollo de las capacidades nacionales.

En base a los planteos precedentes, la producción de nuevas energías –donde el litio posee un rol importante– se visualiza como una oportunidad para mejorar la economía de Argentina y particularmente de los territorios poseedores del recurso. En los últimos años, por medio de una activa política internacional subnacional la provincia de Jujuy ha multiplicado las inversiones para el desarrollo de proyectos de infraestructura en torno a la explotación de sus yacimientos litíferos y ha conformado varias iniciativas para industrializar el recurso en origen. Sin embargo, las inversiones externas por sí mismas, no garantizan el desarrollo tecnológico ni la industrialización:

“[...] exigen un sistema de coordinación entre el gobierno provincial, las instituciones científicas y la estructura productiva, que deben funcionar de manera articulada [...] Junto a políticas públicas (locales y nacionales) destinadas a la generación de conocimiento y con los aportes de la inversión extranjera, las economías periféricas pueden propender al desarrollo de técnicas y tecnologías propias.” (Juste, 2020b: 8)

Científicas y Técnicas (CONICET) el 49% restante (Bilmes, 2018). El objetivo de la empresa en relación al litio es conformar una planta piloto de desarrollo tecnológico de celdas y baterías ion-litio, a partir de desagregar el paquete tecnológico y generar los conocimientos que permitan desarrollar todo el proceso industrial.

¹² A mediados de 2021 se firmó un convenio entre Y-TEC, CONICET, MINCyT, el Ministerio de Defensa de la Nación, la UNLP, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires y la Comisión de Investigaciones Científicas de dicha provincia, para construir dos plantas de baterías de ion-litio localizadas en La Plata, provincia de Buenos Aires. La primera planta, denominada “UniLiB” (Unidad de producción de celdas y baterías de ion-litio) se orientará a fabricar las baterías, incluyendo una inversión de 2,5 millones de dólares. La segunda, producirá los materiales LFP (litio, hierro y fosfato), involucrando una inversión estimada de 500 mil dólares.

¹³ El Parque Solar Caucharí posee 315 MW (megavatios) de potencia y consiste en tres proyectos denominados Caucharí I, II y III de 105 Mw cada uno, con 1,2 millones de paneles solares instalados sobre una superficie de 800 hectáreas. El proyecto fue adjudicado en 2016 bajo el Programa Renov.Ar por el Ministerio de Energía y Recursos Renovables de Argentina a la empresa provincial JEMSE. Se estima que el Parque operará con una vida útil de más de 35 años, creando 600 puestos de trabajo directo y 1000 indirectos, a su vez, se proyecta su ampliación a futuro en una segunda fase a través de 2 proyectos –Caucharí IV y V– para adicionar 200 MW. El parque fotovoltaico fue inaugurado en 2019. Fue realizado por las empresas de origen chino bajo la modalidad “llave en mano”, con lo cual asumieron el desarrollo de la ingeniería, la fabricación de los equipos y suministros, y el funcionamiento inicial de los paneles solares instalados en Caucharí.

China: la industria del litio y las baterías

En la última década el gobierno chino ha comenzado a modificar su estrategia de desarrollo económico hacia la innovación científico-tecnológica basada en la producción de bienes de alta manufactura y servicios. Entre sus diferentes objetivos económicos plasmados en los distintos planes quinquenales se incluyen las reformas medioambientales a fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles, asegurar el abastecimiento energético, avanzar hacia la descarbonización de la matriz energética nacional y en materia de eficiencia energética.

En los últimos tres planes quinquenales de 2011-2015, 2016-2020 y 2021-2025¹⁴, en la estrategia Made in China 2025 y los Objetivos a Largo Plazo para 2035 se expresa la vinculando entre los objetivos económicos del modelo de desarrollo y la transición energética, la producción de las energías renovables y en la provisión del financiamiento en las tecnologías sustentables en el extranjero (Altiparmak, 2022).

Respecto al sector energético en particular, Morales Estay (2022) sostiene que la estrategia del gobierno consiste en promover, por una parte, la producción interna de aquellos recursos estratégicos necesarios para sus industrias de alta tecnología con el fin de disminuir su dependencia externa, y por otro, aumentar su participación internacional tanto en operaciones y proyectos en el exterior con socios proveedores que le permitan asegurar el suministro los recursos estratégicos, como el litio, cobalto, níquel, manganeso, fosfato y hierro, todos elementos fundamentales para la producción de baterías de iones de litio.

En este sentido, el gobierno chino busca promover la expansión de nuevas infraestructuras sostenibles, la construcción de centrales hidroeléctricas, nucleares, parques fotovoltaicos y eólicos. A esto se suma, el nuevo impulso al plan “Vehículos de Nueva Energía (NEV)” en ejecución entre 2021-2035 para el desarrollo de la industria automotriz de vehículos eléctricos, la construcción de infraestructura de estaciones públicas de carga eléctrica y, en los últimos años, de estaciones de combustible de hidrógeno.

En la última década, China ha invertido aproximadamente más de 60 mil millones de dólares para construir su industria de litio actual, siendo el único país que tiene participación en toda la cadena de valor litífera desde la extracción de las sales, su procesamiento en mineral, refinamiento, elaboración de los materiales activos y posterior fabricación de las baterías con destinado al mercado de la electromovilidad.

Esto no es menor, China domina los eslabones de mayor contenido tecnológico en la cadena de valor. Las empresas chinas procesan el 58% del carbonato de litio y el 80% de hidróxido de litio mundiales, e intervienen en la elaboración del 70% de la capacidad de producción de cátodos y el 85% de los ánodos, ambos componentes claves de las baterías siendo los eslabones que requieren de mayores capacidades científico-tecnológicas (Mazzocco, 2022). A medida que crece la industria de vehículos eléctricos las innovaciones científico-

¹⁴ En particular, el 14º Plan Quinquenal 2021-2025, incluye la “estrategia de doble circulación” consagrando una nueva visión donde el país se oriente más hacia el consumo interno para aprovechar su mercado de 1.400 millones de consumidores potenciando la innovación local para impulsar el crecimiento y disminuir la dependencia de los mercados externos (Morales Estay, 2022).

tecnológicas en relación a las baterías ganan mayor centralidad, las actuales baterías en base al níquel están siendo reemplazadas por mejores baterías de litio ferrofosfato (LFP) y cerca del 90% de las fábricas globales de células LFP se localizan en China. Esto da cuenta que inclusive las baterías fabricadas por otros competidores dependan en gran medida de componentes y suministros producidos por empresas chinas.¹⁵

Este proceso es parte una definición de objetivos a largo plazo, de políticas públicas sostenibles e integrales que han guiado la inversión de los recursos y la fijación de precios para lograr la seguridad del suministro sobre los recursos estratégicos necesarios y la producción de los acumuladores de energía.

El dominio del mercado chino es tal que concentra el 73% de la capacidad global de fabricación de baterías ion-litio, mientras que Estados Unidos el 12%. Esto no solo se relaciona con las capacidades en conocimientos científicos y técnicos como se mencionó, sino que también implica contar con importantes recursos productivos e industriales para fabricar a gran escala. Por ejemplo, en 2021 de las 200 “gigafactory” de baterías de iones de litio del mundo, 148 se localizan en China, mientras que en Europa hay 21 y en Estados Unidos Norte 11 (Altiparmak, 2022).

De esta manera, China no solo se convirtió en un actor clave en las energías de fuentes renovables a nivel mundial, sino que también ha ampliado sus inversiones y financiamiento a otros tipos de proyectos energéticos vinculados a la industria del litio, las baterías y la electromovilidad.

En relación a la primera etapa de extracción del litio en la cadena de valor, aunque China es el tercer productor global de carbonato de litio, sus empresas controlan aproximadamente más de la mitad de la oferta mundial del recurso (Altiparmak, 2022). Como parte de su planificación industrial, el gobierno chino ha buscado en los últimos años liderar cada etapa de la cadena de valor ganando competitividad a través de dos o tres empresas estatales por sector (Sady-Kennedy, 2022). Las dos empresas chinas principales en la explotación del litio son Tianqi Lithium y Ganfeng Lithium las cuales realizan inversiones a gran escala adquiriendo nuevas compañías y conformando asociaciones con mineras con trayectoria previa en la extracción y procesamiento del recurso tanto en yacimientos de roca como de salares. Este proceso refleja el interés de China por aumentar su participación en la producción y oferta global de litio, diversificar sus mercados y asegurarse su abastecimiento para sus cadenas de suministros a fin de continuar dominando el mercado de las baterías (Morales Estay, 2022).

Asimismo, gracias al impulso hacia el autoabastecimiento interno desde 2020 la extracción de recursos domésticos de litio se ha acelerado. La explotación se realiza sobre los salares en la región de Qinghai y las minas de roca en la provincia de Jiangxi. De acuerdo a la planificación del Plan Nacional de Recursos Minerales (2016-2020) del Ministerio de

¹⁵ Entre las principales empresas que obtienen baterías de ion-litio de China, por mencionar algunas, como Samsung (Corea del Sur), Panasonic (Japón), Apple y Tesla (Estados Unidos). Esto evidencia dos cuestiones importantes, uno que si bien las empresas chinas dominan en gran medida el mercado global de baterías comparte con compañías extranjeras –occidentales– el desarrollo científico-tecnológico, y segundo, revela la interdependencia dentro de la cadena de valor litífera (Altiparmak, 2022).

Recursos Naturales de China, la producción litífera de estas regiones podría representar una cuarta parte de la oferta mundial para los próximos años incrementándose a un 17% la participación del país en el mercado.¹⁶

Históricamente, China ha importado carbonato de litio de sus empresas filiales en Australia. Tianqi Lithium Corp., en asociación con Talison Lithium, posee una participación del 51% en la mayor compañía minera australiana Greenbushes Lithium Mine. En 2018 Tianqi se convirtió en el segundo mayor accionista (24%) de la empresa minera chilena Sociedad Química y Minera (SQM).

La empresa Ganfeng Lithium, mayor proveedora de litio en China y tercera a nivel mundial, tiene una participación mayoritaria en varios proyectos litíferos en el norte argentino. En la provincia de Jujuy el proyecto Caucharí-Olaroz y en Salta los proyectos de Mariana y Pozuelos-Pastos Grandes.¹⁷ También en la provincia salteña operan las firmas Tsingshan y Hanaq Group en los proyectos Centenario-Ratones y Sal de los Ángeles respectivamente. Por su parte, la minera Zijing Mining Group Ltd. adquirió el proyecto de Tres Quebradas en la provincia de Catamarca.

A esto se suma la estrategia de relacionamiento externo de China que autores como Myers (2020) y González Jáuregui (2021) denominan de diplomacia multinivel. El objetivo del gobierno es generar nuevas oportunidades para la realización de acuerdos comerciales e impulsar el intercambio político en diferentes niveles de gobierno entre municipios, provincias y estados, y abarcando múltiples áreas temáticas como comercio, infraestructura, salud, educación ciencia y tecnología. Como resultado del incremento de estas políticas tanto ciudades, provincias y empresas chinas, pero también actores financieros, entidades gubernamentales y otras instituciones nacionales, han encontrado en América Latina un espacio continuo de relaciones bilaterales que les ha permitido promover sus proyectos e inversiones.

Posteriormente a la crisis económico-financiera internacional de 2008, importantes empresas chinas comenzaron a adquirir compañías transnacionales que operaban en Latinoamérica, principalmente aquellas dedicadas al sector minero en la extracción y procesamiento de recursos. En estos años, gran parte de la inversión extranjera proveniente de China a la región fue en fusiones y adquisiciones empresarias. Por ejemplo, las fusiones y adquisiciones de empresas chinas alcanzaron picos máximos en 2010 con 14.000 millones de dólares en transacciones y en 2017 con aproximadamente más de 17.000 millones de dólares (Myers, 2020: 4).

¹⁶ Cabe mencionar que gran parte de las reservas de litio chinas no están en producción. Los principales recursos de litio de China se concentran en los lagos de sales de la región de Qinghai-Tíbet, donde las malas condiciones mineras, la gran diversidad ecológica y la insuficiente infraestructura de transporte y energía, perjudican su desarrollo explotación industrial. También se han descubiertos depósitos rocosos de espodumeno que contienen litio en las provincias de Sichuan, Jiangxi, Xinjiang y Hunan.

¹⁷ Recientemente, se descubrieron en México yacimientos de litio en depósitos de roca (arcilla volcánica-sedimentaria) a cargo de Bancanora Lithium. El proyecto fue adquirido en 2022 por Ganfeng Lithium para su explotación y actualmente se encuentra en construcción la planta piloto (Reingold, 2022).

Las estrategias de inserción internacional de Jujuy en torno al litio y su vinculación con China

Como se mencionó con anterioridad, el interés de empresas asiáticas se vio complementado no sólo por el contexto internacional y regional sino también con las políticas de promoción minera impulsadas por las provincias argentinas para captar mayores inversiones. Por lo tanto, ha sido fundamental el propio interés del Estado argentino de atraer capital, y especialmente de empresas chinas para proyectos energético-industriales (González Jáuregui, 2021).

Desde 2015 el gobierno jujeño a cargo de Gerardo Morales ha impulsado una serie de políticas tendientes a incrementar la rentabilidad de la actividad minera, promover el arribo de inversiones extranjeras y la radicación de empresas transnacionales en el sector. Si bien se continuaron las políticas previas en torno al sector litífero, el nuevo gobierno provincial implementó una activa política internacional subnacional que, por su intensidad y alcance, hasta entonces era inexistente.¹⁸

El nuevo impulso del accionar internacional de la provincia fue acompañado y en muchas ocasiones promovido –con mayor o menor intensidad– por las políticas nacionales implementadas durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), en un marco de promoción de las políticas de apertura comercial, desregulación económica, financiarización e incentivo de la minería.

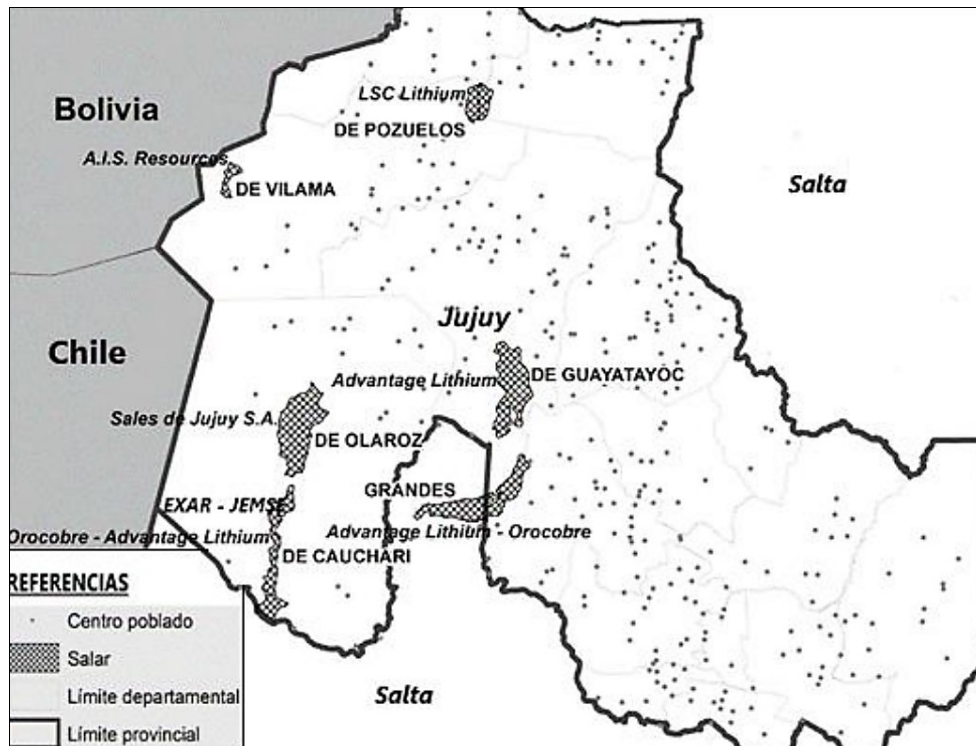
La principal medida del gobierno provincial fue continuar la expansión de la actividad litífera haciendo foco en aquellos yacimientos previamente concesionados. Entre 2015-2019, los presupuestos exploratorios del país se duplicaron, especialmente aquellos de la región del NOA con un incremento acumulado del 318%, posicionando a Jujuy como la quinta provincia de mayor presupuesto acumulado con 64 millones de dólares (SMeH, 2019: 86).

El sector litífero jujeño adquirió un gran dinamismo y expansión constituyéndose en la principal actividad de exportación provincial con el arribo de cuantiosas inversiones externas. Las previsiones provinciales señalan que para el año 2023 se invertirán –en inversiones extranjeras directas– aproximadamente más de 853 millones de dólares destinados a la construcción de nuevos proyectos de extracción y la ampliación de los ya existentes (SMeH, 2019: 89).

Estas políticas de promoción de la actividad litífera junto a la eliminación de retenciones a la producción minera en general y principalmente la facultad del gobierno provincial para negociar acuerdos internacionales con empresas transnacionales, redundó en un incremento de la rentabilidad del sector y en “una avalancha por los salares” de la provincia (Fornillo, 2019).

¹⁸ Respecto a la capacidad de accionar internacional de Jujuy, la Constitución Provincial, cuya última reforma fue en 1986, reconoce en su Artículo 3 la autonomía de la provincia en aquellas facultades no delegadas al Estado federal, consagrando las capacidades de política internacional subnacional en varios ámbitos como el económico, científico-tecnológico y cultural.

Principales proyectos de litio y yacimientos de salares concesionados en Jujuy



Fuente: Elaboración propia, según Fornillo, 2019: 101.

A diferencia de los años anteriores, donde predominaban los vínculos con inversiones de origen estadounidenses y canadienses, la singularidad de esta nueva expansión reside en la vinculación de Jujuy con China, a partir de una activa política desplegada por la provincia.

En particular, las inversiones provenientes de China en Argentina se intensificaron desde el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con el establecimiento de una agenda bilateral que se formalizó con la denominada “Asociación Estratégica Integral”¹⁹. Desde ese momento, la política exterior de Argentina fomentó el arribo de inversiones desde China, y el país asiático ha incrementado su presencia promoviendo la vinculación con múltiples actores nacionales y subnacionales (provincias y municipios), utilizando para ello variados instrumentos, como las fusiones empresarias, el financiamiento de proyectos, los convenios con universidades y los hermanamientos entre provincias y ciudades (Myers, 2020).

La IED de origen chino se ha concentrado en proyectos de infraestructura de conectividad (corredores ferroviarios y viales), energías renovables (parques solares, eólicos e hidroeléctricos) y mineros. En cuanto a las inversiones en materia de minería del litio, las iniciativas son de carácter privado y por medio de una única empresa, Ganfeng Lithium,

¹⁹ En 2014, los gobiernos de Argentina y China firmaron el denominado “Plan de Acción Conjunta entre los Gobiernos de la República Argentina y la República Popular de China para el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica” estableciendo objetivos de cooperación bilateral. Un mismo Plan de Acción Conjunta fue ratificado en 2018 entre ambos países en el marco de la Cumbre del G20.

financiando la explotación de dos salares cuyas plantas de carbonato de litio están en construcción en Jujuy y Salta.

Como sostiene Juste (2020a), Jujuy aprovecha el relacionamiento entre Argentina y China mediante una activa política internacional subnacional, instrumentalizando los acuerdos entre ambos Estados nacionales con el objetivo de promover el desarrollo local, visualizando en el país asiático una oportunidad de inserción en el creciente mercado oriental.

Asimismo, Juste y Oddone (2020), señalan que los estados subnacionales de doble periferia como Jujuy llevan a cabo una política internacional subnacional de acuerdo a sus condicionantes estructurales como el aislamiento geográfico, la discontinuidad de las políticas públicas, limitaciones de los recursos propios, escaso desarrollo de la infraestructura. Por lo tanto, los objetivos de internacionalización están más vinculados en la promoción de inversiones extranjeras y financiamiento externo para promover el desarrollo territorial, especialmente destinados a proyectos de infraestructura en los sectores más competitivos, como en la minería del litio.

A través del vínculo con China, Jujuy visualiza una oportunidad de inserción en el creciente mercado asiático. En este sentido, el gobierno provincial jujeño ha emprendido diferentes estrategias de política internacional subnacional vinculadas al litio.

A fin de analizar el estudio de dichas políticas públicas se utilizan los indicadores propuestos por Calvento (2019), entendiendo que los gobiernos subnacionales emplean diversas estrategias de política internacional, las cuales pueden ser operacionalizadas a través de dos dimensiones: las estrategias de relacionamiento institucional internacional y las herramientas de posicionamiento internacional.

La primera dimensión está compuesta por las estrategias de relacionamiento institucional internacional, que agrupa los vínculos formales que se establecen con otros actores a fin de conformar relaciones de cooperación política y técnica en el ámbito regional y global. Estos se concretan a través de relaciones multilaterales (siendo vínculos horizontales a nivel regional como global) y relaciones bilaterales (principalmente abarcan acuerdos de hermanamientos y convenios de cooperación bilaterales tanto con actores subnacionales como con organismos internacionales) (Calvento, 2019).

En el caso de Jujuy, históricamente la provincia integra como principal espacio multilateral la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) junto a otros actores subnacionales productores de litio –Salta, Catamarca, Potosí, Antofagasta y Atacama–. Asimismo, la condición limítrofe de la provincia ha favorecido históricamente su relación transfronteriza con los departamentos bolivianos y regiones chilenas, principalmente en cuestiones de seguridad, control migratorio, comercio y proyectos de infraestructura, impulsando, entre otras cuestiones, una mayor articulación entre gobiernos, empresas y universidades (Juste y Oddone, 2020).

En cuanto a las relaciones bilaterales, en los últimos años el gobierno jujeño ha establecido diversos acuerdos fundamentalmente con China, desde aquellos más específicos destinados a proyectos mineros y financiamiento externo (Juste, 2020b), hasta convenios de hermanamientos con la provincia de Guizhou y convenios de cooperación con la Universidad Normal de Guizhou y el Instituto Tecnológico de Guizhou (Myers, 2020).

Desde entonces, la provincia de Jujuy ha sido receptora de grandes inversiones chinas en proyectos de infraestructura en los sectores de minería –producción de carbonato de litio–, energías renovables –parques fotovoltaicos– y telecomunicaciones²⁰.

Respecto a las reservas del litio jujeño, en 2010 se celebró un memorando de entendimiento que se formalizó en un acuerdo de 2015 entre el Servicio de Minería Geológica de Argentina (SEGEMAR) y el Servicio Geológico de China (CGS), con el fin de promover el intercambio científico, realizar investigaciones conjuntas y talleres de desarrollo de capacidades. Como resultado, en 2017, junto la Universidad Nacional de Jujuy (UNJU), las tres instituciones comenzaron a realizar estudios geológicos para evaluar el potencial industrial de las salares de la Puna (Myers, 2020). A su vez, en 2018 la UNJU y la Universidad Normal de Guizhou firmaron un memorándum de entendimiento en relación a minería, economía política e intercambio académico (Juste, 2020a).

En cuanto a la segunda dimensión de análisis, las herramientas de posicionamiento internacional, se refieren a aquellas actividades unilaterales de promoción de comercio exterior llevadas a cabo con el objetivo de impulsar los sectores más competitivos en el exterior (Calvento, 2019). En el caso de Jujuy, es el sector minero-extractivo el cual está más orientado al mercado externo (SMeH, 2019). Gracias al aumento de la demanda global del litio y las grandes reservas de la Puna, la provincia ha promovido en el escenario internacional “una imagen” de sus capacidades territoriales, incentivando las visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras, participando en congresos, rondas de negocios, seminarios, entre otras actividades. Por ejemplo, con la finalidad de potenciar la actividad productiva en torno al litio y las energías renovables, entre 2015 y 2020 funcionarios jujeños visitaron once veces China participando de diferentes rondas de negocios y ferias comerciales, mientras que funcionarios y empresarios chinos en el mismo tiempo realizaron más de trece viajes a Jujuy (Juste, 2020b; Myers, 2020).

Asimismo, como sostiene Calvento (2019), las herramientas de posicionamiento internacional, a diferencia de las políticas de relacionamiento institucional, dependen de la decisión y trabajo unilateral del actor subnacional, lo cual conlleva a definir una política internacional subnacional en función de determinados objetivos.

Para la provincia de Jujuy la relación con China ha sido clave para impulsar la explotación de litio en dos sentidos. Por un lado, como un importante socio de financiamiento externo, sumando capital y capacidad productiva, y, por otro lado, aportando las técnicas y tecnología de extracción necesarias, sin los cuales la provincia por sí misma no podría llevar a cabo los proyectos. Esto se observa al dimensionar los volúmenes de inversión del proyecto de Caucharí-Olaroz y como ésta se distribuye en su construcción:

²⁰ En 2016 el gobierno de Jujuy se reunió con representantes de la empresa estatal china ZTE Corporation para desarrollar el proyecto “Jujuy Seguro e Interconectado” y avanzar en la conformación de un polo tecnológico en Big Data en la provincia, visitando durante el viaje a Guizhou en 2017 las empresas de Big Data Exchange de Guiyang, Yunshang Guizhou, Langma Information, Digital China y Truck Gang, entre otras (Myers, 2020).

Estructura de costos de capital de Minera Exar

Categoría		
Planta de carbonato de litio	155 millones de dólares	(27%)
Pozas de evaporación	146 millones de dólares	(26%)
Infraestructura en el sitio	96 millones de dólares	(17%)
Costos directos	67 millones de dólares	(12%)
Pozos y tuberías de salmueras	61 millones de dólares	(11%)
Contingencias	39 millones de dólares	(7%)

Fuente: Elaboración propia, según SMeH, 2019.

El financiamiento de China en los proyectos de infraestructura, energía o minería promueven la modernización de la provincia y favorecen la productividad de su economía, como se observa en las estrategias de política internacional subnacional de Jujuy respecto al proyecto de litio Caucharí-Olaroz y el parque solar Caucharí. Sin embargo, en la concreción de estas iniciativas la provincia recurre a gestiones de endeudamiento internacional, comprometiendo su desarrollo a futuro y los recursos naturales locales, fundamentalmente cuando las inversiones externas recibidas están dirigidas a la extracción de los recursos primarios con escasa incorporación de valor, perpetuando el patrón centro-periferia. Por ejemplo, el gobierno provincial en forma unilateral ha emprendido importantes gestiones de endeudamiento internacional con organismos financieros para el posterior desarrollo de varios proyectos de producción de carbonato de litio y parques fotovoltaicos. El más importante, por su volumen, fue para obtener el financiamiento necesario para el proyecto de las Plantas Solares de Caucharí –en asociación con empresas chinas–, el gobierno jujeño concretó en 2017 su primera deuda en el exterior a través de un “bono verde” emitido por el Estado de Nueva York por 210 millones de dólares (Juste, 2020b: 18-19).

En definitiva, la agenda bilateral subnacional de Argentina, demuestra que el vínculo con actores chinos se presenta como una oportunidad de desarrollo local para la provincia, siempre y cuando las acciones y estrategias de la política internacional impulsen las capacidades productivas locales.

Conclusiones

La transición energética por la descarbonización de la economía global en respuesta a la crisis del cambio climática y la revolución científico-tecnológica ha desencadenado una carrera entre los principales países industriales por asegurar el suministro y abastecimiento de recursos estratégicos para sus industrias, como es el caso del litio al ser un insumo indispensable para las baterías ion-litio.

Actualmente China es el actor más dinámico del mercado global del litio produciendo en toda la cadena de valor litífera desde la extracción, procesamiento y fabricación de baterías. La estrategia del gobierno chino, hasta el momento, parecería seguir dos caminos. Por un

lado, acceder a los yacimientos de litio de los principales Estados proveedores a través de inversiones de sus empresas estatales y, al mismo tiempo, liderar el desarrollo científico-tecnológico de las baterías ion-litio y consolidar su industria automotriz de vehículos eléctricos.

Las relaciones políticas y económicas entre China y los países latinoamericanos en general y con Argentina en particular continúan profundizándose. Las empresas mineras y energéticas chinas buscan expandir sus intereses ampliando su influencia y objetivos. Estas políticas han promovido un patrón de mayor dinamismo e interacciones entre los actores chinos y los actores de la región en especial como receptores de financiamiento e inversiones. La progresiva consolidación de la vinculación multinivel entre China y Argentina es diversa y en los últimos años ha aumentado notoriamente las relaciones entre estados subnacionales en base a proyectos relacionados a cuestiones energético-industriales y energías renovables, como en la producción de carbonato de litio y parques fotovoltaicos.

La provincia de Jujuy ha aprovechado las oportunidades del contexto exterior por el “boom del litio” desarrollando una activa y compleja diversidad de políticas internacionales que abarcan desde el establecimiento de vínculos formales por medio de relaciones bilaterales y multilaterales hasta acciones unilaterales a fin de promocionar sus sectores más competitivos en torno a la explotación de los yacimientos litíferos provinciales.

Al analizar la estrategia de política internacional subnacional de Jujuy se observa como las acciones implementadas hacia el escenario externo en los últimos años se focalizan principalmente en relación al sector energético e industrial en general y sobre la actividad litífera y fotovoltaica en particular.

El gobierno de Jujuy ha promovido una activa política internacional subnacional con el objetivo de promover la producción de carbonato de litio identificando las oportunidades existentes del contexto externo ante el aumento de la demanda global por el recurso. El objetivo es atraer la mayor cantidad posible de inversiones extranjeras en proyectos extractivos-energético-industriales. De esta manera, Jujuy se incorporó como un nuevo actor en la producción litífera, proyectos que además se encuentran actualmente en expansión, estableció un modelo singular en relación al litio declarándolo como recurso estratégico y conforme JEMSE como empresa estatal provincial socio minoritaria de los proyectos mineros. Esto le permitió al gobierno subnacional, por un lado, incrementar sus ingresos por encima de las ganancias originadas de las rentas mineras; y, en segundo lugar, participar de la explotación, comercialización y tecnología de extracción necesaria que hasta entonces estaban a cargo solo de empresas transnacionales globales.

En relación a esto último, la activa política internacional subnacional implementada por el gobierno jujeño, en especial la capacidad de negociar y celebrar tratados internacionales entre otras herramientas y acciones llevadas a cabo, resultaron claves para formalizar la relación con China y sus empresas, desde la promoción de inversiones hacia la concreción de proyectos productivos en la extracción de litio. Estos vínculos con el país asiático, buscan trascender la actividad minera y avanzar en acuerdos para instalar una fábrica de baterías de ion-litio en la provincia con el objetivo de industrializar en origen el carbonato de litio extraído. Inclusive, actualmente la relación bilateral entre ambos actores se ha expandido a otros proyectos energético-industriales, de energía fotovoltaica, cannabis medicinal,

infraestructura y telecomunicaciones. Para Jujuy, China, es el principal actor y socio externo de la provincia.

No obstante, pese al desarrollo de la economía provincial los proyectos no dinamizan las capacidades regionales y el entramado productivo-social local, por el contrario, requieren de un gran financiamiento externo –endeudamiento–, son importados “llave en mano” y, además, se concentran en actividades primario-extractivas. Estas características deberían ser consideradas por el gobierno de Jujuy para elaborar una estrategia de política internacional subnacional transversal en función y articulación de las demandas y necesidades de las comunidades de la provincia e impulsen el desarrollo territorial local.

En base a lo analizado a lo largo de este trabajo se concluye que el impulso global de China – y por su vinculación actual con América Latina– hacia el desarrollo de infraestructuras y proyectos energéticos-industriales creará nuevas oportunidades para los países de la región en términos políticos, económicos y sociales. Si bien los países latinoamericanos se han convertido en proveedores importantes para China en combustibles, energía, alimentos y productos básicos, continúan siendo grandes importadores de sus productos industriales, inversiones y los préstamos chinos. De todos modos, el tipo de desarrollo que se genere entre las partes es aún dinámico, los Estados de Latinoamérica deberán saber aprovechar las oportunidades del contexto externo para que las inversiones dinamicen los entramados productivos locales y no actúen como enclaves económicos en base a la exportación de recursos primarios profundizando su inserción centro-periferia en el sistema internacional.

La consolidación de las relaciones subnacionales –bilaterales y multilaterales– y las estrategias de política internacional subnacionales –relacionamiento institucional internacional y las herramientas de posicionamiento internacional– han contribuido a que las provincias argentinas obtengan financiamiento de empresas chinas para desarrollar proyectos energéticos-industriales de gran escala en sectores estratégicos para la transición energética.

El caso de Jujuy es un buen ejemplo de esta dinámica, pone en evidencia los márgenes de maniobra que la relación con China permite generar a partir de una activa política internacional subnacional en función de los objetivos de desarrollo provincial. Redirigir parte de los recursos financieros procedentes de China para impulsar sus propios sectores estratégicos, avanzar más allá de la extracción primaria de carbonato de litio y promover la industrialización en origen del litio e instalar en una fábrica de baterías en la provincia.

El desarrollo de una estrategia orientada hacia la industrialización del litio requiere de la profundización de la integración regional a nivel subnacional entre los Estados del Triángulo del litio (Juste y Oddone, 2020). La participación de las empresas locales en cadenas de valor nacionales y regionales y la conformación de un mercado regional subnacional, posibilitaría aumentar su productividad, escalar en capacidades, y promover la articulación entre gobiernos, empresas y actores de los complejos científico-tecnológicos de las regiones litíferas (Catamarca, Salta y Jujuy en Argentina, Atacama en Chile y Potosí en Bolivia). Los procesos multilaterales en los que participa Jujuy como ZICOSUR, se constituyen como espacios potenciales para establecer acuerdos y adoptar normativas específicas que permitan diseñar una estrategia común para la industrialización del litio, y más importante aún acordar posicionamientos compartidos a la hora de negociar con la empresas

transnacionales el financiamiento externo necesario que los proyectos requieren. Sin acciones en esta dirección la inserción de los estados subnacionales en la elaboración de carbonato de litio quedaría limitada a la producción de commodities.

Bibliografía

- Altiparmak, Suleyman Orhun (2022), "China and Lithium Geopolitics in a Changing Global Market", *Chinese Political Science Review*, v. 7, n° 3.
- Bilmes, Julián (2018), "YPF-Tecnología (Y-TEC) y su rol en la política científico-tecnológica nacional", *Ciencia, tecnología y política*, v. 1, n° 1.
- Calvento, Mariana (2016), "La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina", *Revista Desafíos*, pp. 295-332.
- Calvento, Mariana (2019), "Política internacional subnacional y su medición: debates y propuesta para su abordaje en el caso de los municipios de Argentina", *Perfiles Latinoamericanos*, v. 27, n° 54.
- Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia Tecnología e Innovación [CIECTI] (2019), *Lineamientos estratégicos para la política de CTI: Jujuy*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia Tecnología e Innovación (CIECTI) y Secretaria de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.
- Colacrai, Myriam y Zubelzú, Graciela (2004), *Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas en la Última Década. Una Lectura Desde Las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: CARI.
- Consejo Interuniversitario Nacional [CIN] (2021), *Litio 2021 en la Argentina ¿Una política Soberana?*, Foro Interuniversitario de Especialistas en Litio de la Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional.
- Flexer, Victoria (2018), "Para federalizar la ciencia se necesita presupuesto", Agencia TSS, 17 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.unsam.edu.ar/tss/victoria-flexer-para-federalizar-la-ciencia-se-necesita-presupuesto/>
- Fornillo, Bruno (Coord.) (2019), *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*, El Colectivo; CLACSO.
- González Jáuregui, Juliana (2021), *De qué manera Argentina ha impulsado a los inversores chinos para que contribuyan a revitalizar su sector energético*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Juste, Stella (2018), "Las modalidades de gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia de Argentina y Chile. Los casos de la provincia de Jujuy y la región de Tarapacá", *Revista Temas y Debates*, v. 22, n° 35, pp. 115-138.

- Juste, Stella (2020a), "La agenda sub-estatal de las relaciones argentino-chinas. La gestión transnacional de las provincias argentinas durante la administración de Macri", Revista Intellector, v. 16, n° 32, pp. 28-39.
- Juste, Stella (2020b), "Los desafíos de la agenda transnacional subestatal: la producción de nuevas energías en la provincia de Jujuy (Argentina)", Revista LIDER, v. 36, n°22, pp. 9-27.
- Juste, Stella y Oddone, Nahuel (2020), "Aportes teóricos para el estudio de la cooperación transfronteriza de unidades subnacionales de doble periferia". Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), n°132, pp. 63-78.
- Mazzocco, Ilario (2022), "Why the New Climate Bill Is Also about Competition with China", Center for Strategic and International Studies (CSIS), 25 de Agosto de 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/why-new-climate-bill-also-about-competition-china>
- Ministerio de Desarrollo Productivo [MdP] (2021), Informe especial Litio. Secretaria de Minería de la Nación, Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Morales Estay, Pablo (2022), Situación de la industria del litio en China, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones Programa Asia Pacífico, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Myers, Margaret (2020). Going Local: An assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean, The Dialogue Leadership for the Americas, Florida International University.
- Reingold, Julián (2022), "El cambio climático acelera la geopolítica del litio en Argentina", Le Monde diplomatique. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/el-cambio-climatico-acelera-la-geopolitica-del-litio-en-argentina/>
- Quinteros, Víctor Javier (2020), Cadena regional de valor en torno del litio: Posibilidades dentro de los procesos de integración latinoamericanos, Tesis de Posgrado Maestría en Procesos de Integración Regional, Universidad de Buenos Aires.
- Sady-Kennedy, Andrew (2022). Ally-shoring para las cadenas de suministro de litio en el continente americano. Harvard Kennedy School.
- Schteingart, Daniel y Rajzman Nadab (2021), Del litio a la batería: análisis del posicionamiento argentino. Consejo para el Cambio Estructural, Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Secretaria de Minería e Hidrocarburos [SMeH] (2019), Impacto económico de la actividad minera en Jujuy. Ministerio de Desarrollo Económico y Producción Gobierno de Jujuy, Secretaría de Política Minera, Ministerio de Producción y Trabajo, y Secretaria de Minería e Hidrocarburos.
- Secretaria de Minería e Hidrocarburos [SMeH] (2021), Importancia del litio. Ministerio de Desarrollo Económico y Producción Gobierno de Jujuy, Secretaría de Política Minera, Ministerio de Producción y Trabajo, y Secretaria de Minería e Hidrocarburos.

U.S. Geological Survey [USGS] (2021), Mineral Commodity Summaries 2021, U.S. Department of the Interior, Virginia, U.S. Geological Survey.

Vaca, Josefina (2017), "Asimetría territorial y desarrollo científico-tecnológico", Realidad Económica, IADE Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

El programa WPS: ¿un instrumento de *légitimation* de la intervención militar occidental en Afganistán?

MARINA BOUSQUET²¹

Palabras Claves : Programa WPS ; imperial feminism ; intervención en Afghanistan

Introducción

En octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) adoptó la Resolución 1325, que supuso un gran paso adelante en el tratamiento de la cuestión de las mujeres en situaciones de conflicto, pero también en cuanto a sus papeles en prevención y resolución de conflictos. Un año después, en octubre de 2001, Estados Unidos y sus aliados lanzaron su intervención militar en Afganistán tras los atentados del 11 de septiembre. Esta intervención, que Estados Unidos prorrogó hasta 2021, se justificó por dos motivos: (1) la autodefensa tras los atentados y la lucha contra el terrorismo que siguió, y (2) para ayudar a las mujeres afganas a hacer frente al trato que recibían de los talibanes. Laura Bush, entonces Primera Dama de los Estados Unidos, declaró: "La lucha contra el terrorismo es también una lucha por los derechos y la dignidad de las mujeres". (Laura Bush, 17 de noviembre de 2001). Esta retórica continuó hasta la retirada de las tropas estadounidenses en 2021, cuando algunos medios de comunicación denunciaron el "cruel abandono de las mujeres afganas" (Le Monde, 28 de julio de 2021) por parte de Estados Unidos. La reflexión en torno a esta investigación nació en este contexto, cuestionando cómo la retirada de EE.UU. constituiría un abandono de las mujeres afganas, pero también por qué se sigue colocando a las mujeres afganas como objeto de la intervención militar en Afganistán.

Los resultados que aquí se presentan son algunos de los elementos destacados de un proyecto de investigación, iniciado en el marco de una tesis de máster y continuado como tesis doctoral, sobre la utilización de la causa femenina por parte de las potencias occidentales para legitimar sus intervenciones militares. A partir de este marco relativamente amplio, surgió una pregunta reenfocada sobre el posible uso del programa « Mujeres, paz y seguridad » (a continuación WPS para Women, Peace and Security) con fines de legitimación. Nuestro análisis se centró entonces en el caso afgano, que es uno de los casos más significativos de utilización de la causa de las mujeres por las potencias occidentales. Además, la intervención occidental en Afganistán fue vista desde el principio por algunos y algunas como una oportunidad ideal para probar la aplicación práctica del programa WPS. Así, ya en 2002, Jessica Neuwirth consideraba que "[...] *the unfolding international effort to restore and maintain peace and security in Afghanistan will be an important litmus test of U.N. and member states' resolve to integrate the talent and resources of women into peace-building efforts.*" (Neuwirth, 2002: 253). El objetivo de este trabajo es, por tanto, ofrecer algunas reflexiones iniciales sobre cómo se ha utilizado este programa en el contexto del conflicto de Afganistán.

²¹ Doctoranda en relaciones internacionales – Universidad de Bordeaux (Francia) Correo : marina.bousquet@u-bordeaux.fr

Esta investigación se basa en una perspectiva interseccional, es decir consciente de la existencia de "*procesos de entrelazamiento y co-construcción de diferentes relaciones de poder - en particular de clase, raza y género*" (Lépinard y Mazouz, 2021: 11). Entonces entran en juego otras lógicas distintas de las relaciones de género, puestas de relieve en los enfoques críticos del feminismo, en particular los enfoques postcoloniales del género que son especialmente críticos con la representación de las "mujeres del Tercer Mundo" en los discursos feministas occidentales (Ayotte y Hussain, 2005). Las teorías de seguridad también han llegado a incorporar una reflexión sobre las cuestiones de género, desarrollada en el campo de los estudios de seguridad feministas (Gentry, Shepherd y Sjoberg, 2020). Aunque este campo de estudio tiene en sí mismo una serie de limitaciones, el análisis interseccional ayuda a superar algunas de ellas al ofrecer una reflexión sobre cómo las relaciones internacionales se inscriben en una lógica global de relaciones Norte-Sur, en la que el género desempeña un papel importante. Para el análisis del conflicto afgano que nos interesa, nos interesarán, por tanto, los "*war stories*" elaborados por Francia y Estados Unidos, que corresponden a las narrativas contadas por los Estados en torno a una guerra, especialmente en lo que se refiere al motivo de la misma, a los enemigos a combatir o al para qué se lucha (Hunt, 2015).

La investigación se orientó hacia un análisis del discurso, tanto cuantitativo como cualitativo, de 124 discursos pronunciados por los Presidentes de los dos Estados, los Ministros de Asuntos Exteriores franceses y los Secretarios de Estado estadounidenses en diferentes períodos identificados. Para ello, por razones de viabilidad, decidimos subdividir el análisis temporal en cuatro períodos, que parecían ser los más relevantes para el análisis del discurso. El primer periodo abarca desde la toma del poder por los talibanes en octubre de 1996 hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001 y permite analizar la respuesta internacional a las violaciones cometidas por los talibanes antes de los atentados. El segundo periodo comienza con los atentados y se prolonga hasta finales de 2001, lo que permite analizar la retórica utilizada durante los primeros meses de la intervención militar occidental en Afganistán. El tercer periodo, que abarca los años 2008-2009, corresponde a un periodo de reintensificación del conflicto, como demuestra el envío de tropas adicionales por parte de Estados Unidos y Francia. Este periodo nos permite ver si, siete años después de la caída de los talibanes, el argumento de la seguridad de las mujeres se sigue esgrimiendo para legitimar la intervención. Por último, el cuarto periodo contempla los años 2020-2021 y analiza las diferentes reacciones al acuerdo de Doha, la retirada de las tropas estadounidenses y la vuelta de los talibanes al poder. También hemos estudiado la totalidad de las resoluciones del CSUN sobre la "situación en Afganistán" entre la toma del poder por los talibanes en 1996 y 2021. A continuación, nos preguntaremos si el programa WPS se utilizó, y cómo, en la intervención militar en Afganistán.

En la primera parte de la ponencia se revisará el desarrollo del programa WPS por parte de la ONU y los debates científicos que rodean su aplicación y práctica. En la segunda parte se intentará presentar un análisis comparativo del uso del programa WPS por parte de los Estados estudiados, es decir Estados Unidos y Francia, la OTAN y la ONU, en el contexto de la intervención en Afganistán, para ver si se puede hablar del uso del programa WPS como herramienta de legitimación en este contexto.

El marco normativo de la ONU como pilar para legitimar una acción "para las mujeres"

Consideramos que la evolución del marco normativo de la ONU hacia la consideración de la condición de la mujer en los conflictos ha contribuido a crear un clima que permite a los Estados utilizar el argumento de los derechos de la mujer para legitimar sus intervenciones militares y acciones de política exterior. Esto es especialmente importante, ya que el programa WPS está concebido como un programa de acción global, que se ha ido integrando progresivamente en las políticas de muchos Estados a través de sus Planes de Acción Nacionales.

Resolución 1325

Adoptada por unanimidad por el Consejo de Seguridad de la ONU el 31 de octubre de 2000, la Resolución 1325 marcó el inicio de lo que posteriormente se convertiría en el programa Mujeres, Paz y Seguridad. Con esta resolución, el CSNU reconoció el impacto particular de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas, especialmente en términos de violencias de género y sexuales, pero también su necesaria contribución a la paz y la seguridad internacionales, tanto en la prevención y resolución de conflictos como en los procesos de consolidación de la paz. Se instó a los Estados miembros a aumentar la participación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones en estos ámbitos, incluso en las operaciones de paz de la ONU; a incluir una perspectiva de género en los procesos de paz, las operaciones militares y la reconstrucción tras los conflictos; a respetar el derecho internacional sobre los derechos y la protección de las mujeres y las niñas; y a proporcionar formación al personal de la ONU sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres.

Esta resolución, que es por tanto la primera adoptada por la ONU sobre esta cuestión, se inscribe en un contexto que lleva años evolucionando hacia un mayor reconocimiento e inclusión de las cuestiones de género en el derecho internacional y en el ámbito de la seguridad. De hecho, la ampliación de la noción de seguridad en la década de 1990 hacia un enfoque que incluía la seguridad humana, donde los individuos se convertían en sujetos de pleno derecho, fue importante para crear un clima propicio para un debate sobre el género, la paz y los conflictos (George, Koo y Shepherd, 2019). Así, al alejarse de una concepción realista de la seguridad, basada en concepciones binarias y de género de hombre/mujer, protector/protegido, internacional/interno, guerra/paz o activo/pasivo (Tickner, 1992, del que se hace eco Pratt, 2013), la Resolución 1325 propuso repensar a las mujeres en el ámbito de la seguridad, dejando de presentarlas como víctimas pasivas que necesitan ser protegidas (por los hombres), para presentarlas como actores activos que tienen un lugar en los procesos de paz y en la construcción de la paz (Pratt, 2013).

Parece haber un consenso en que el origen de esta resolución, y por tanto del programa WPS, se remonta a las diversas conferencias de mujeres que tuvieron lugar a partir de los años 70. La primera conferencia de mujeres se celebró en Ciudad de México en 1975, año en el que las Naciones Unidas declararon el "Año Internacional de la Mujer" y lanzaron la "Década de la Mujer". En las dos décadas siguientes se celebraron nuevas conferencias de mujeres, que allanaron el camino para la cuarta conferencia de mujeres, celebrada en Pekín en 1995. De esta conferencia surgió la *Beijing Platform for Action*, que identificó "las mujeres y los conflictos armados" como uno de sus 12 objetivos estratégicos, pidiendo un aumento de la participación de las mujeres en la resolución de conflictos y la protección de las mujeres en situaciones de conflictos armados. Unos años más tarde, en el año 2000, se creó el *NGO Working Group on Women Peace and Security* para abordar la falta de aplicación de la *Beijing Platform for Action*. Este grupo será de

gran importancia en la redacción de la Resolución 1325, reflejando el importante papel que la sociedad civil desempeñó en su adopción, incluyendo un llamamiento a la participación de las mujeres en los procesos de paz y seguridad y su protección en las zonas de conflicto (Naraghi-Anderlini, 2007, citado en George, Koo y Shepherd, 2019). Asimismo, algunos de los miembros han tenido una importancia primordial en el proceso, como Namibia, entonces presidente del CSNU, Bangladesh, Jamaica y Canadá (George, Koo y Shepherd, 2019). Se puede ver aquí que los llamados países "del Sur" fueron, por tanto, de gran importancia en la adopción de esta resolución. Así, al contrario de lo que se podría pensar con los Planes de Acción Nacionales (véase más adelante), los países del Sur no son simples beneficiarios del programa WPS, sino que han contribuido a forjarlo (Parashar, 2019).

Considerada histórica por muchas feministas de la época, esta primera resolución no se ha librado de las críticas, que desarrollaremos al hablar del programa WPS en su conjunto. Sin embargo, ya podemos citar a Nicola Pratt, según la cual "*while 1325 reconfigures the gendered binaries of international security, it does so by reinscribing racialized and sexualized hierarchies in the conceptualization and practice of international security.*". (Pratt, 2013: 773). Esta crítica nos interesa especialmente en el caso de Afganistán, que es un ejemplo sorprendente de un proceso de construcción de víctimas de las mujeres (Khalid, 2011 ; Russo, 2006), que permite legitimar una intervención occidental destinada a salvarlas (Stabile y Kumar, 2005).

Además, como la Resolución 1325 se adoptó casi un año antes del comienzo de la intervención occidental en Afganistán, habría sido perfectamente factible -incluso lógico- que se movilizara para este conflicto. Sin embargo, como veremos, la apropiación del programa WPS para el conflicto afgano fue especialmente tardía, tanto por parte de Estados Unidos y Francia como del Consejo de Seguridad de la ONU.

I. 2. El programa WPS y sus críticas

En términos generales, todo el programa se basa en cuatro pilares: (1) prevención, (2) participación, protección y (4) construcción de la paz y recuperación. Más detalladamente, estos puntos se refieren a (1) la prevención de conflictos y de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y post-conflicto; (2) la participación igualitaria de las mujeres y la igualdad de género en todos los procesos de toma de decisiones sobre la paz y la seguridad en todos los niveles de decisión; (3) la protección de las mujeres y las niñas frente a todas las formas de violencia sexual y de género, y la protección y promoción de sus derechos en todas las situaciones de conflicto; (4) el respeto de las necesidades especiales de las mujeres en la asistencia humanitaria y su capacidad para actuar como trabajadoras humanitarias y de recuperación en situaciones de conflicto y post-conflicto. Por lo tanto, el programa se centra no sólo en el período de conflicto propiamente dicho, sino también en la prevención del mismo y en el período posterior. La Resolución 1325 se ha complementado con otras nueve resoluciones a lo largo de los años, con lo que el programa WPS cuenta con un total de diez resoluciones en el momento de redactar esta ponencia²². Sin embargo, el desarrollo del programa no ha sido lineal, ya que pasaron ocho años desde la primera resolución hasta la segunda, lo que es considerado por muchos como una señal de

²² Las diez resoluciones FPS son 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2010), 1960 (2011), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019).

falta de interés en el tema (George, Koo y Shepherd, 2019). Además, el desarrollo del programa también ha sido a través de diferentes temas de interés que toman el relevo con cada resolución. Los dos temas principales de ampliación del programa estaban relacionados, en primer lugar, con la protección de las mujeres y la prevención de la violencia sexual (resoluciones 1820, 1888, 1960 y 2106) y, en menor medida, en relación con las obligaciones de garantizar la participación de las mujeres en la prevención y respuesta a los conflictos (resoluciones 1889 o 2122). La ONU elaboró diferentes demandas: exigen, por ejemplo, que el personal de mantenimiento de la paz de la ONU reciba formación específica para prevenir, reconocer y responder a la violencia sexual; la aplicación del régimen de sanciones de la ONU a quienes cometan violencias sexuales durante un conflicto; la inclusión de asesores de género y protección de la mujer en las misiones de paz de la ONU; la inclusión del empoderamiento de las mujeres en la planificación post-conflicto por parte de los estados, las agencias de la ONU, los donantes y la sociedad civil; o que la participación de las mujeres en la reconstrucción post-conflicto sea facilitada por las misiones de la ONU, incluso en las elecciones y los programas de desmovilización, desarme y reintegración (Global Study, 2015). Por último, el programa se ha ampliado en su aplicación por parte de instituciones internacionales, regionales y locales. Por ejemplo, la ONU ha ido nombrando progresivamente a un Representante Especial sobre las Violencias Sexuales en los Conflictos y ha creado la entidad ONU Mujeres, dedicada a la promoción de los derechos de la mujer en todo el mundo, que garantiza que el programa WPS se encuentre entre las labores prioritarias de la ONU en situaciones de conflicto y post-conflicto (Global Study, 2015). Sin embargo, la influencia de la Resolución 1325, y del programa en general, sigue siendo limitada porque, aunque es obligatoria, no existen medidas de ejecución para su aplicación. Además, es difícil medir el impacto real de este programa en las mujeres, ya que no existe ningún mecanismo de seguimiento ni indicadores cualitativos o cuantitativos para evaluar su aplicación. No está claro cómo se está aplicando, ya que la principal forma en que los Estados han respondido a estos objetivos ha sido mediante el desarrollo de planes de acción nacionales para cumplirlos, que exploramos a continuación para Francia y Estados Unidos. En 2015, la Secretaria General Adjunta de la ONU, Phumzile Mlabo-Ngcuka, consideró que existía una brecha considerable entre los ambiciosos compromisos asumidos por las Naciones Unidas en el marco del programa WPS y el apoyo político y financiero prestado en la práctica (Global Study, 2015).

Además, se han hecho muchas críticas al programa WPS. Una de las principales críticas es que durante mucho tiempo se ha centrado principalmente en la violencia sexual, excluyendo a los hombres de la categoría de víctimas y presentando a las mujeres como pasivas, frágiles y necesitadas de protección (Shepherd, 2011, reimpresso en George, Koo y Shepherd, 2019).

De hecho, no fue hasta mucho más tarde en el desarrollo de la agenda que comenzó a centrarse

realmente en la participación de las mujeres, en particular a través de las resoluciones 1889 y 2122 (George, Koo y Shepherd, 2019), que se centraron en "las funciones activas de las mujeres como líderes en el proceso de establecimiento de la paz y en la prevención de conflictos" (Global Study, 2015). Esta crítica se ha hecho desde los primeros años de la Resolución 1325 del CSNU, señalando el hecho de que esta resolución, y más generalmente el programa en su conjunto, fue llevada a cabo en última instancia por hombres para mujeres, perpetuando la idea de las mujeres como víctimas que deben ser protegidas, permaneciendo dentro de una retórica en torno a « *womenandchildren* »²³ (Enloe, 1990). De hecho, a pesar del importantísimo papel de la sociedad civil en la adopción de la resolución 1325, y por tanto en la realidad de las mujeres, el análisis de Katharina Wright, según el cual las instituciones arraigadas en la masculinidad hegemónica²⁴ se caracterizan por cuerpos y prácticas masculinas (Wright, 2016), nos permite concluir que la ONU pertenece plenamente a este tipo de instituciones. Por ejemplo, si observamos la composición del Consejo de Seguridad en el momento de la adopción de las distintas resoluciones sobre el programa WPS, encontramos que estaba compuesto por un máximo de cuatro mujeres entre los quince representantes permanentes, es decir, algo menos del 27%. En el total de todos los años en los que se adoptaron las resoluciones del WPS, sólo el 12% de los representantes permanentes ante el CSNU eran mujeres. Por ejemplo, Francia nunca ha tenido una representante femenina a pesar de ser un miembro permanente. Estados Unidos, por su parte, ha invertido más en esta dimensión, ya que desde el nombramiento de Susan Rice en 2009²⁵ sólo ha nombrado a mujeres para este puesto, con lo que se cumple más de una década de representación femenina de Estados Unidos en la ONU. Además de la crítica a la perpetua victimización de las mujeres en el programa WPS, Shepherd destaca la problemática esencialización de las mujeres como pacificadoras promulgada por el programa, perpetuando una visión binaria de los hombres como combatientes y perpetradores de la violencia, frente a las mujeres como pacificadoras y víctimas de la violencia (Parashar, 2019).

Además, el estudio global sobre la aplicación de la Resolución 1325 expone muy rápidamente una de las principales dificultades que reside en los diferentes contextos socioculturales y económicos en los que se va a aplicar este programa, pero también en las diferencias de recepción e interpretación del mismo. Según el estudio, los países de la "sociedad occidental" hacen más hincapié en la representación de las mujeres en el sector de la seguridad, así como en la formación del sector de la seguridad en cuestiones relacionadas con la mujer y la prevención de la violencia sexual en los conflictos, especialmente en África. Los países de África o Asia se interesan sobre todo por cuestiones de reparación, medios de vida y empoderamiento económico, queriendo adaptar el marco normativo al contexto local con un enfoque en las necesidades reales de las mujeres, lo que

²³ Esto se refiere a la idea de que las mujeres y los niños siempre se asocian y se presentan como víctimas pasivas a las que los hombres deben ir a ayudar y salvar.

²⁴ El concepto de masculinidad hegemónica se refiere a las diversas normas y prácticas masculinas que subordinan a otras masculinidades, al tiempo que permiten el dominio continuo de los hombres sobre las mujeres (Connell y Messerschmidt, 2005)

²⁵ Le sucedieron Samantha Power, Nikki Haley, Kelly Craft y Linda Thomas-Greenfield. Cabe señalar que Susan Rice no es la primera mujer que llega a este puesto, después de Jeane Kirkpatrick, nombrada en 1981, y Madeleine Albright, nombrada en 1993.

según el Global Study es un fracaso. De hecho, "para muchas mujeres que tenían estas aspiraciones a nivel local, nada sucedió realmente" (Global Study, 2015: 28). En línea con esta crítica, Duncanson y Farr consideran que, en el caso de Afganistán, "the WPS agenda seems ill-suited for the context, because it focuses more on civil and political rights than on the inclusive social and economic transformation that women sorely need". (Duncanson y Farr, 2019: 8). Además, la vaguedad en torno a lo que se considera conflicto dentro de la agenda de las WPS (Parashar, 2019) es indicativa de los límites de la ampliación de la noción de seguridad y del estrecho prisma a través del cual los occidentales entienden estas cuestiones. Así, como nos recuerda Hewitt, "Located within security discourse, the WPS agenda may reinforce the exclusionary practices of traditional (Western) conceptions of security, excluding major threats that women experience, generally located in the private realm perpetrated by their kin, community, and state". (Hewitt, 2016: 9).

A partir de estas críticas y basándose en las diferentes teorías propuestas por Eisenstein y Nagel respectivamente, Nicola Pratt considera que este programa de FPS genera lo que llama « re-gendering gender », « re-racing race », « re-sexing gender » et « re-sexing race » (Pratt, 2013). De hecho, este programa redefine el género abogando por la inclusión de las mujeres como agentes y protagonistas de la seguridad, pasando éstas de víctimas a pacificadoras. Del mismo modo, la dimensión racial también se reconfigura, ya que los activistas de las zonas de conflicto, generalmente racializados, que abrazan el discurso universalista promovido por la ONU, son percibidos como la encarnación de los principios de paz y seguridad, mientras que los que no sostienen este discurso son excluidos de los procesos de negociación de la paz. Además, el programa WPS hace que las mujeres actúen como hombres al pedirles que estén más presentes en las misiones de mantenimiento de la paz, por lo tanto en un papel militar tradicionalmente asociado a la masculinidad. Estas mujeres, que se presentan como inspiradoras para las poblaciones locales donde intervienen, al representar los valores de la emancipación femenina, promovida por la democracia, querida por algunos de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, participan en realidad en la reproducción de relaciones sociales raciales asimétricas en las que los occidentales (blancos) serían los encargados de ayudar a los Otros a mantener la paz. Más allá de esta primera crítica, la presencia de mujeres en las operaciones de paz también sirve para mitigar el problema de la violencia sexual cometida por el personal de mantenimiento de la paz contra la población local, al presuponer que las mujeres no cometen dicha violencia y que los hombres no la cometerán, o menos, en su presencia. Por último, las resoluciones 1325 y siguientes construirían a los hombres racializados en las zonas de conflicto como los autores de la violencia sexual y a las mujeres racializadas como las víctimas, legitimando así el discurso proteccionista de la masculinidad hegemónica (Pratt, 2013). De este modo, el programa WPS acaba legitimando la guerra para los actores pertenecientes a la comunidad internacional, que actúan en un marco proteccionista masculinista, cuando la proscribía para otros, en concreto los hombres racializados de las zonas de conflicto, que son vistos como los autores de la violencia (Pratt, 2013).

3. La intervención militar frente a la agenda del Mujeres, Paz y Seguridad

Dado que uno de los pilares de la agenda del WPS es la protección, la posibilidad de desencadenar una acción militar para proteger a las mujeres ha sido fuente de debate entre las feministas, considerando la posibilidad de vincularla a la "Responsabilidad de Proteger". Adoptado por la ONU en 2005, el principio de la "Responsabilidad de Proteger" (R2P) apareció por primera vez en 2001,

en un documento publicado por el gobierno canadiense, proporcionando así un marco y legitimando la práctica de la intervención militar con fines humanitarios, que ya había sido practicada por los Estados durante muchos años (Engle, 2008). Según la doctrina de la R2P, los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de ciertas situaciones, comúnmente consideradas como genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. Si un Estado no cumple con estas obligaciones, otros Estados tienen la responsabilidad de tomar medidas, incluida la intervención militar, para remediar estos incumplimientos. Algunas feministas, como Catharine MacKinnon, han argumentado que ciertas violaciones de los derechos de las mujeres deberían considerarse genocidio y, por tanto, desencadenar una intervención militar (Engle, 2008). Por supuesto, en Afganistán, Estados Unidos intervino inicialmente sobre la base de la autodefensa y, por tanto, no necesitó utilizar este argumento de la intervención humanitaria. Por otra parte, aunque la R2P nunca se planteó realmente en este conflicto, la retórica de la intervención humanitaria se desarrolló muy rápidamente durante la intervención. Por lo tanto, cabe preguntarse si las violaciones de los derechos de las mujeres cometidas por los talibanes cuando estaban en el poder entre 1996 y 2001 podrían haber sido suficientes para justificar una intervención militar y si el aspecto de la protección planteado en el programa WPS podría haberse utilizado para legitimar las intervenciones estableciendo un vínculo con la R2P.

De hecho, son pocos los trabajos académicos que se han centrado en la relación entre la responsabilidad de proteger y la agenda WPS (Stamnes, 2012). Sin embargo, Hewitt identifica tres intersecciones entre la agenda de las WPS y la R2P: prevención (« responsibility to prevent »), protección y reconstrucción (Hewitt, 2016). Como recordatorio, el primer pilar de la agenda de las WPS es la prevención, y muchas de las personas que participaron en el desarrollo de la Resolución 1325 forman parte del marco del feminismo de la paz, como Cynthia Cockburn, y presionaron para que este tome el liderazgo (George, Koo y Shepherd, 2019). Del mismo modo, uno de los aspectos más importantes de la R2P es la prevención, ya que las posibles situaciones de R2P deben identificarse antes de que se cometan realmente crímenes masivos. Algunas feministas han subrayado entonces que los factores relacionados con el género deben tenerse en cuenta en el sistema de alerta temprana que justifica una intervención (que puede ser de varios tipos, siendo la intervención militar un último recurso), como el acceso de las mujeres a la educación, la violación de sus derechos o la violencia doméstica (Stamnes, 2012). Sin embargo, considerar la intervención "para las mujeres" sería contraproducente dado el vínculo entre la intervención militar y la

masculinidad hegemónica (Enloe, 1993). Por lo tanto, dado que las mujeres son siempre las principales víctimas de los conflictos, iniciar una intervención militar para mejorar su condición sólo puede empeorar su situación al exponerlas a otra forma de violencia, ya que las mujeres son comúnmente aceptadas como las principales víctimas de los conflictos (Gentry, Shepherd y Sjoberg, 2019).

El segundo componente común entre el WPS y la R2P es la protección. De hecho, Engle sostiene que "el envío de tropas -sobre todo bajo mandato internacional- para garantizar la protección de determinados derechos humanos puede considerarse, de hecho, una señal de que estos derechos se toman en serio" (Engle, 2008: 82). Así, la intervención para proteger a las mujeres sería una señal de la importancia de los derechos de las mujeres. Es sobre todo en relación con la violencia sexual y de género (SGBV - Sexual and gender-based violence) que se ha pedido este tipo de intervención. Así, conscientes del "poder de denominación" (Engle, 2008), se desarrolló un debate entre las feministas ya en el conflicto de los Balcanes en la década de 1990 sobre si la violación, que no se

consideraba entonces un crimen de guerra⁵²⁶, debía considerarse o no un genocidio. De hecho, si la violación se considera un genocidio, se convierte en motivo suficiente para lanzar una "guerra legítima" según el principio de la R2P. Esto es especialmente cierto desde que la Resolución 1820 de la WPS convirtió la violencia sexual en una cuestión de seguridad por derecho propio. Sin embargo, al basar algunas violaciones en el odio racial, se distinguen de otras violaciones, desviando la atención de la naturaleza ordinaria de la violación, que se comete tanto en tiempos de guerra como de paz, y dentro de los grupos étnicos y entre ellos (Engle, 2008). Además, un consenso en la práctica de la R2P es que sólo una situación de crisis importante, que cumpla con criterios específicos, puede justificar una intervención humanitaria armada. Sin embargo, si sólo se consideran las situaciones de crisis, se pierde de vista la violencia sexual y de género "ordinaria" (Engle, 2008). Hoy en día, la violencia sexual y de género no ha desencadenado ninguna respuesta, ni preventiva ni reactiva, en el marco del mandato de la responsabilidad de proteger. De hecho, para que la violencia sexual y de género constituya un crimen de lesa humanidad según el derecho internacional, debe perpetrarse de forma sistemática y/o generalizada. Sin embargo, "as an isolated crime, sexual violence may have a very difficult time first qualifying as a crime against humanity and, even if that is accomplished, then triggering an international response under R2P" (David Scheffer, citado en Stamnes, 2012: 191). Además, al considerar únicamente la violencia sexual y por motivos de género, la R2P podría sobrepasar la agenda del WPS al considerarle únicamente a través del prisma de la violencia sexual y la victimización de las mujeres en los conflictos, deshaciendo así los avances logrados por las mujeres para ser consideradas agentes de seguridad (Hall y Shepherd, 2013). Así, aunque los debates en torno al género han tenido lugar al mismo tiempo que el desarrollo del principio de la R2P, el género ha permanecido al margen del mismo. Sin embargo, según Engle, "las feministas que equipararon las violaciones serbias en Bosnia y Herzegovina con el genocidio, al explotar las nuevas tendencias de la intervención humanitaria, contribuyeron a reforzarlas al mismo tiempo" (Engle, 2008: 96).

Sin embargo, si nos alejamos del debate sobre la R2P, no hay absolutamente nada en el programa WPS que indique un deseo de intervención militar para acabar con la violencia contra las mujeres. Por otro lado, una vez que se entra en el marco de una intervención militar en un país, el programa puede ser utilizado como herramienta de legitimación para permanecer en él, lo que queda muy bien reflejado en las resoluciones de la ONU, ya que el tercer periodo, en el corazón de la intervención, es el único que menciona el programa en todas sus resoluciones (véase el partido II.).

4. La traducción del programa WPS a los contextos estatales

Si bien las primeras acciones de Francia y Estados Unidos en relación con el programa WPS tuvieron lugar a través de la OTAN, que puso en marcha un Plan de Acción en 2007, éstas se complementaron finalmente con el establecimiento de Planes Nacionales de Acción (PNA). De hecho, la institucionalización del programa WPS por parte de los Estados se ha llevado a cabo principalmente de esta manera desde una recomendación del Consejo de Seguridad de la ONU en 2004, a raíz de varios documentos que señalaban la falta de apoyo institucional para la aplicación del programa. Los PNA tienen como objetivo detallar las diferentes políticas que el Estado pretende

²⁶ Fue en 1998 cuando la violación como táctica de guerra fue reconocida como crimen de guerra, crimen contra la humanidad e instrumento de genocidio por los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma.

desarrollar para aplicar el programa WPS en su política interior y exterior. El primer PNA fue adoptado en 2005 por Dinamarca, cinco años después de la adopción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. En el momento de redactar esta ponencia, 98 Estados miembros de la ONU han adoptado un PNA²⁷.

Uno de los problemas identificados por Toni Hastrup y Jami Hagen, entre otros críticos, es que los PNA pueden perpetuar la imagen de que el "Norte" pacífico debe rescatar al "Sur" inseguro (Hastrup y Hagen, 2020). Así, la proporción de PNA originados en el Norte, principalmente en las primeras etapas del desarrollo del programa, y su contenido refuerzan la narrativa dominante del

²⁷ Datos por la WILPF : <http://1325naps.peacewomen.org> (consultado el 11 de mayo de 2022)

Norte como iniciador del programa WPS y del Sur como beneficiario, especialmente en el contexto de la financiación proporcionada por las potencias occidentales. Esta externalización del programa WPS, expresada por los PNA occidentales que ven principalmente el programa WPS como un componente de su política exterior, se basa en las « relaciones raciales jerárquicas en una lógica colonial » (Haastrup y Hagen, 2020).

No fue hasta la década de 2010 cuando Francia y Estados Unidos introdujeron sus primeros PNA, en 2010 y 2011 respectivamente, bajo las presidencias de Nicolas Sarkozy y Barack Obama. En la actualidad, estos dos Estados han elaborado tres PNA cada uno, habiéndolos adoptado Francia para los periodos 2010-2013, 2015-2018 y 2021-2025, mientras que Estados Unidos ha adoptado dos PNA para los periodos 2011-2015 y 2016-2018 y la *Women, Peace and Security National Strategy* para 2019-2023, tras el *WPS Act* de 2017. Aunque tardíos, ya que se adoptaron casi diez años después de la Resolución 1325, los primeros planes podrían haber parecido una señal de que Francia y Estados Unidos estaban asumiendo por fin el programa WPS, lo cual, como veremos, sólo es cierto hasta cierto punto.

Como el objetivo de esta investigación no es centrarse en los PNA, no profundizaremos los principales objetivos establecidos en los planes, que, en consonancia con los cuatro pilares del programa WPS, varían entre cuatro y cinco y evolucionan en función de la expansión del programa y de las críticas que se le hacen. Lo que nos interesa aquí es más bien el ámbito en el que se desarrollan estos PNA, es decir, si se refieren más a la política interior o exterior. De hecho, analizando diferentes PNA, incluido el de Estados Unidos, Laura Sheperd desarrolla la teoría de que estos PNA "*tend to reproduce a world in which problems occur 'elsewhere', but solutions can be found 'here'*" (Shepherd, 2016: 325). Sostiene que el PNA estadounidense se centra más en "hacer la guerra segura para las mujeres" que en las estrategias de desmilitarización. Este análisis se ofrece en el contexto de la operación *Resolute Support* de la OTAN, en la que Francia no participó, pero dado que la PNA estadounidense considerada en este estudio es la misma que la existente durante el mandato de la FIAS (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad), puede aplicarse el mismo análisis para este periodo. Por lo tanto, consideramos que es posible transponer sus conclusiones al PNA francés de la época, que sigue la misma lógica que el plan estadounidense al estar centrado principalmente en su política exterior. De hecho, el primer PNA de EE.UU. parece ambivalente en su orientación, que a menudo no se especifica o es oscura (Shepherd, 2016). Sin embargo, en realidad está orientado a la política exterior, ya que, aunque la primera prioridad se presenta como nacional, está dirigido principalmente a formar equipos estadounidenses para una

respuesta internacional y a reaccionar ante la situación de las mujeres en EE.UU.. Afganistán también está incluido en el plan, ya que se menciona muchas veces, con un recuadro titulado "*Promoting Women's Participation in Peacebuilding: Afghanistan*". Del mismo modo, el primer PNA francés se centra principalmente en los objetivos de la política exterior y también se refiere a una de las acciones de Francia en Afganistán.

Mientras que todos los planes de acción franceses mencionan a Afganistán de un modo u otro, Estados Unidos, cuyo primer plan estaba muy centrado en Afganistán, no lo menciona en absoluto una vez adoptado el segundo plan. A partir de 2016, Afganistán parece

desaparecer del ámbito de su programa WPS. Sin embargo, dos de las ilustraciones del segundo plano son idénticas a las del primero y muestran a mujeres y niñas afganas con velo en compañía de mujeres soldado estadounidenses. Se sabe que las representaciones visuales que se plantean en los PNA son sumamente importantes en la percepción de las personas a las que se aplica el plan (Shepherd, 2016; Haastrup y Hagen, 2020). Así, al destacar a las mujeres afganas en sus planes, EE.UU. las convierte en objeto del programa WPS, reforzando la construcción de las mujeres racializadas como víctimas necesitadas de ayuda occidental, mostrando un Occidente intervencionista y un Sur en el que las mujeres reciben la ayuda que ofrece Occidente (Haastrup y Hagen, 2020).

Aunque los planes han evolucionado para incluir más aspectos de política interna, toda esta retórica de los PNA occidentales como orientados al exterior asocia el programa WPS con situaciones de conflicto, principalmente de conflicto armado, negando así la posibilidad de considerar la violencia ordinaria que sufren las mujeres en sus propios estados. Esto recuerda a la crítica de Engle, citada anteriormente, de que ver la violencia como digna de respuesta sólo en tiempos de crisis hace que la violencia ordinaria desaparezca (Engle, 2008). Así, aunque la adopción de los primeros PNA de Francia y Estados Unidos pudiera parecer un avance importante, en realidad son principalmente un reflejo de la apropiación de esta agenda por parte de estos Estados para justificar sus acciones de política exterior, y Afganistán entra en esta categoría.

Por lo tanto, parece que el marco normativo de la ONU para las mujeres en conflicto, desarrollado a partir del año 2000, puede haber sido utilizado por los Estados para justificar determinadas acciones de política exterior.

El uso diferenciado del programa WPS en los discursos de legitimación: estudio comparado de los Estados, la ONU y la OTAN

Esta parte pretende examinar el modo en que los diferentes actores han utilizado, o no, el programa WPS en su legitimación de la guerra en Afganistán. De hecho, como acabamos de ver, este programa se presentó y percibió como un elemento de justificación, reflejando la percepción de los Estados occidentales de una responsabilidad de intervenir en el Sur para salvar a las mujeres. Por lo tanto, cabe esperar que este programa se destaque en el discurso de legitimación. También en este caso, se trata sólo de los primeros elementos de reflexión que pretenden proponer vías de análisis para futuras investigaciones sobre el tema.

La ausencia del programa WPS en los discursos estatales

Dado el modo en que la cuestión de las mujeres afganas se ha vinculado a la intervención militar desde el principio, parecería lógico que los Estados hubieran aprovechado al máximo este programa en sus discursos para legitimar la intervención. Sin embargo, a pesar de esta evidente relación, no fue así.

Una de las explicaciones puede ser que cuando se lanzó la intervención en octubre de 2001, el programa WPS apenas existía y no se había creado ningún mecanismo para su aplicación efectiva (Duncanson y Farr, 2019). De hecho, como hemos visto en sus planes de acción,

EE.UU. y Francia han retomado muy tarde el programa WPS en sus políticas, diez años después del inicio de la intervención. Así, el análisis del discurso que hemos llevado a cabo muestra que el vínculo entre la intervención en Afganistán y el programa WPS sorprendentemente no se encuentra, o casi, en las declaraciones de los actores políticos estudiados. De hecho, sólo lo encontramos una vez para el caso francés, en 2020 (véase Le Drian, 3 de marzo de 2020) y nunca en el lado estadounidense.

Por eso sorprende que el programa WPS, que parecía perfectamente adaptado a la situación de Afganistán, no sea más utilizado por los funcionarios cuando podría servir como instrumento de legitimación entre la población de sus países.

Una posible explicación es que el corpus discursivo utilizado se divide en cuatro periodos, tres de los cuales tuvieron lugar antes de la adopción de sus respectivos PNA por parte de Estados Unidos y Francia. Dado que la adopción de los PNA de estos dos actores no se produjo hasta 2010 y 2011, podría argumentarse que no tuvieron los medios ni la oportunidad de invocar la aplicación de este programa. Este razonamiento, que no deja de ser comprensible, puede ponerse rápidamente en tela de juicio por el hecho de que la OTAN, marco de la intervención en la que Estados Unidos y Francia desempeñaron un papel importante en 2008-2009, ya había puesto en marcha un primer

plan de acción en 2007. Entonces habría sido perfectamente posible que los Estados aprovecharan esta retórica en ese momento, destacando las acciones realizadas en el marco de la OTAN. Un argumento adicional para la ausencia de este programa en los discursos de los dirigentes políticos sería que, al ser desconocido por el público en general, no es un argumento eficaz para convencer a la opinión pública y no es el mejor medio de comunicación para los Estados, que tenían todo el interés en hablar más concretamente de la situación de las mujeres sobre el terreno para llegar mejor a sus poblaciones.

Sin embargo, aunque el programa WPS no se mencione en sí mismo, se puede observar que se puede identificar una cierta retórica común con los discursos políticos relativos a la intervención. De hecho, casi todos los cuatro pilares del programa WPS parecen encontrarse en la retórica estatal francesa y estadounidense. Podemos entonces empezar a preguntarnos qué pilar del programa WPS se refleja más en la retórica francesa y estadounidense.

Desde el principio de la intervención, se expresó la esperanza de una mayor participación de las mujeres y su inclusión en los diferentes niveles de toma de decisiones (Neuwirth, 2002). Sin embargo, en ese momento, esto casi no era un tema en el discurso político, que se orientaba abrumadoramente hacia la retórica proteccionista. Esta retórica sigue estando presente a mayor o menor escala a lo largo de los cuatro periodos y atestigua en gran medida la importancia del aspecto de la protección en la intervención. Sin embargo, aunque es la protección lo que más se destaca en los discursos que hemos estudiado, la participación de las mujeres tampoco está totalmente ausente, ya que está especialmente representada en 2008-2009, en torno a las elecciones presidenciales. En efecto, en ese momento se plantea sobre todo la participación de las mujeres en el voto en las elecciones, en particular del lado francés. Este argumento se convirtió entonces simplemente en un nuevo argumento para legitimar la intervención, que a su vez acabó siendo reabsorbida por una lógica proteccionista. Recordemos, por ejemplo, la declaración de Bernard Kouchner:

"Creo que no es cuestión de retirarse ahora, especialmente si pensamos en las mujeres afganas. Votaron arriesgando sus vidas, casi el 40% en unas elecciones en las que todo era una amenaza." (Kouchner, 2 de noviembre de 2009). Aunque los dos componentes, protección y participación, están presentes en los discursos, es posible que este último se haya vuelto a enfatizar en una retórica intervencionista, ya que se trataba de quedarse para proteger la participación política de las mujeres. Además, cabría pensar que la preocupación por la participación de las mujeres en las negociaciones con los talibanes y la retirada de las tropas estadounidenses habría sido especialmente importante, sobre todo en referencia a las resoluciones de la ONU de la época, que la

mencionan todas. Sin embargo, Francia no hizo ninguna mención al respecto y Estados Unidos le prestó muy poca atención, incluso menos que en otros periodos. Por el contrario, este periodo vuelve a estar más asociado a una lógica de protección, con un marcado interés por la protección de los derechos adquiridos por las mujeres durante el conflicto, así como por la protección de las mujeres vulnerables que quisieran abandonar el país, haciendo hincapié a menudo en los esfuerzos de evacuación. Por lo tanto, parece que la participación de las mujeres en los procesos de paz y de toma de decisiones no es el objetivo principal de Estados Unidos y Francia, y que lo que sigue siendo central es la protección. Se observa que este aspecto de la protección se asocia siempre a la amenaza que suponen los talibanes, perpetuando la idea de que las mujeres afganas deben ser protegidas de los talibanes por Occidente.

El cuarto pilar del programa WPS, el de la consolidación de la paz y la recuperación, también ocupa un lugar destacado en nuestro análisis del discurso, especialmente para Estados Unidos, desde la caída de los talibanes en noviembre de 2001. Sin embargo, es el periodo 2008-2009 el que marca el momento en el que más se utiliza este argumento, aunque, una vez más, se suelen esgrimir los logros y luego se comparan con la situación bajo los talibanes, justificando el hecho de quedarse. Esto se refleja, por ejemplo, en la declaración de George W. Bush: "*Under the strict control of the Taliban, women were treated like chattel, and girls could not attend school. [...] But we had better aspirations for the people of Afghanistan. [...] And we're seeing the results. [...] Women have seats in the parliament. Girls attend school again.* », continuant plus loin par « [...] *we're not only in a mission to protect our own security, we're on a humanitarian mission that will free young girls to be able to realize their dreams.*" (Bush, 11 de marzo de 2008). También en este caso, los logros en materia de educación o del lugar de las mujeres en la sociedad acaban siendo recuperados a menudo por una retórica proteccionista e intervencionista, estando la dimensión emancipadora planteada en plena consonancia con la retórica del feminismo imperial⁷²⁸.

Se puede ver que sólo el aspecto de la prevención del programa WPS no parece estar presente en el discurso en absoluto. De hecho, el análisis realizado para los distintos periodos no permite identificar ningún interés en la prevención de conflictos. Esto se acerca a la crítica expresada por Nicole George, Katrina Lee-Koo y Laura Shepherd de que "*There*

²⁸ Este feminismo se centra únicamente en la opresión de género de las mujeres en el "Tercer Mundo", ocultando el papel del racismo, el colonialismo y similares. Luego afirma la solidaridad con las mujeres del "Sur", pero en realidad contribuye a estereotipar las culturas de estos países como "bárbaras" e "incivilizadas", lo que luego sirve para justificar las intervenciones imperialistas (Russo, 2006)

has been a perceptible bifurcation of the agenda over time along the lines of protection and participation, with prevention being somewhat diminished." (George, Koo y Sheperd, 2019: 126). El caso afgano es una clara ilustración de esta crítica.

Así, a pesar de la ausencia de referencias explícitas al programa WPS en los discursos de los responsables políticos, se puede identificar una retórica común entre ellos y el programa, ya que tres de los cuatro pilares se repiten en los discursos. Este análisis, que no pone en tela de juicio nuestra conclusión de que el programa WPS no ha sido utilizado por los responsables políticos como herramienta en sus discursos de legitimación, sí pone de manifiesto un aspecto interesante, a saber, que es el componente de protección el que más se enfatiza en los discursos de los responsables políticos, quedando la participación y la recuperación a menudo reabsorbidas por esta retórica proteccionista, que en sí misma sirve de argumento para legitimar la intervención.

II. 2. La apropiación del programa WPS por parte de la OTAN

Dado que la participación militar de Estados Unidos y Francia en la guerra de Afganistán se produjo principalmente en el marco de la OTAN, es necesario examinar la forma en que esta organización regional pudo hacerse cargo del programa WPS. En efecto, si la intervención *Enduring Freedom* lanzada por Estados Unidos y sus aliados en octubre de 2001 empezó fuera del marco de la ONU, el CSNU autorizó finalmente en diciembre de ese mismo año la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS), cuyo mando fue asumido por la OTAN en 2003. La FIAS continuará su misión bajo el mandato de la ONU hasta 2014, año que también marca la retirada de varias naciones, entre ellas Francia. Estados Unidos, por su parte, continuó su presencia en el marco de la OTAN con la operación *Resolute Support*, que se inició en 2015 y continuará hasta la retirada de las tropas en 2021.

La OTAN asumió el programa WPS y lo integró en su política en 2007, con la aplicación de su primer plan de acción, adoptado antes de que Francia y Estados Unidos pusieran en marcha uno a nivel nacional. Como señala Katharine Wright, la aplicación de la Resolución 1325 por parte de la OTAN no ha empezado a estudiarse hasta hace muy poco, lo que explica por la inclinación pacifista de las feministas interesadas en la aplicación de las WPS (Wright, 2016). Muchas de estas feministas pacifistas, como Cynthia Cockburn, habían trabajado durante años para construir el programa WPS desde una perspectiva antimilitarista y veían a la OTAN como un obstáculo para su proyecto. Así, la apropiación del programa por parte de la OTAN fue una sorpresa para muchas (Wright, 2016; Aronsson, 2021). Sin embargo, la apropiación del programa WPS por parte de la OTAN es importante porque, como "máquina de enseñar" (Enloe, 1993; Wright, 2019), la OTAN puede ser vista como un lugar para experimentar con la implementación del programa WPS (Enloe, 1983, citado en Wright, 2019; Aronsson, 2021), pero también como un modelo para compartir "buenas prácticas" en relación con el género al que los estados podrían referirse.

La adopción del Plan de Acción WPS por parte de la OTAN en 2007 fue impulsada principalmente por los aliados de la OTAN que ya contaban con un programa de acción nacional en ese momento y que presionaron para la adopción de un plan regional. Estos

Estados y el grupo « Friends of 1325 »²⁹, sin los cuales probablemente no se habría adoptado el plan de 2007, pudieron aprovechar el trabajo realizado por las « *femocrats* »³⁰ que habían trabajado durante décadas en la OTAN para concienciar sobre las experiencias de las mujeres en la alianza y sus fuerzas armadas. Esta combinación de factores ha permitido a la institución, que se inscribe internamente en una "masculinidad hegemónica institucionalizada" y lleva a cabo sus misiones externas dentro de una lógica de "masculinidad proteccionista" (Isaksson, 2017), poner en marcha un plan de acción que a primera vista va en contra de estas prácticas. Sin embargo, es en esta misma lógica que el primer plan de acción WPS fue finalmente utilizado por la OTAN, que lo consideró principalmente en términos de su potencial operativo, en línea con el enfoque integral promovido en Afganistán (Wright, 2016). El contexto de la guerra en Afganistán fue, de hecho, decisivo en la adopción de este plan por parte de la OTAN, como recuerda Wright: "*the adoption of UNSCR 1325 by NATO would not have come about at the time it did without NATO's involvement in Afghanistan (NATO Official, 2014); as such, Afghanistan has shaped the value NATO places on UNSCR 1325*" (Wright, 2016: 356).

Según Katharina Wright, hasta la revisión de 2016 de la División de Diplomacia Pública del Servicio de Información de la OTAN, el programa WPS cumplía principalmente un propósito instrumental como herramienta de diplomacia pública, más que como medio para apoyar realmente el aumento de la representación de las mujeres (Wright, 2019). Sin embargo, el primer Plan de Acción de la OTAN de 2007 se centró en el aspecto operativo de la WPS, al considerar que su aplicación debía ser llevada a cabo por los militares y podía ser útil para el cumplimiento de sus misiones. Se concibió tras la reflexión sobre las misiones de la OTAN en años anteriores, principalmente en Afganistán³¹. Así, aunque las políticas de la OTAN relativas al programa WPS se han ampliado desde entonces para incluir todos los demás aspectos de la alianza y no sólo el aspecto operativo¹¹³², basándose en el triple principio de Integración, Inclusión e Integridad, este primer plan se orientó principalmente hacia este aspecto. Por ello, la adopción de este primer Plan de Acción del WPS tuvo como objetivo principal aumentar la eficacia de las misiones de la OTAN, especialmente en Afganistán. Además, el análisis de Katharina Wright sobre el documental *Return to Hope*, estrenado por la OTAN en 2014, muestra que las mujeres pueden haber sido utilizadas como herramienta de comunicación para destacar el éxito de la operación de la FIAS en Afganistán con este criterio, haciéndose eco de la retórica proteccionista defendida por Occidente.

II.3. El programa WPS y la ONU en relación con la guerra de Afganistán

²⁹ Es muy difícil encontrar una lista exhaustiva de los miembros de este grupo en diferentes momentos. Austria, Croacia, Finlandia, Islandia, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido pueden figurar entre los 20 miembros de entonces (véase Wright, 2016).

³⁰ « [...] femocrats are understood as individuals who act on their own, even in spite of the system, to initiate policy initiatives which benefit women (they do not necessarily have to be women) (Prugl, 2004:69). », (Wright, 2016)

³¹ NATO WPS BULLETIN EDITION #2 – AUTUMN 2020

³² Notablemente a través de los Planes de 2011, 2014, 2018 o 2021 (véase NATO WPS BULLETIN EDITION #2 – AUTUMN 2020)

Por último, es bastante pertinente examinar las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas "relativas a la situación en Afganistán", más específicamente las adoptadas durante los períodos considerados, para ver si se hacen referencias al programa WPS y si sirven para legitimarlo. De hecho, dado que la resolución 1325 se adoptó en 2000, cabría pensar que se haría referencia a ella desde el principio de la intervención occidental, o incluso antes, dado el persistente conflicto entre los talibanes y otras facciones afganas. Sin embargo, no se menciona la Resolución 1325 en ninguna resolución relacionada con la situación en Afganistán antes de 2007. Así, todo el inicio de la intervención se hace sin ninguna consideración real para las mujeres, con resoluciones anteriores que sólo hacen una mención explícita a las mujeres (RES/1386). Hubo que esperar a la resolución 1746 de marzo de 2007 para que se mencionara el programa WPS en el preámbulo de la resolución, y a la resolución 1806 de marzo de 2008 para que apareciera una mención en la parte dispositiva. Sin embargo, ya en 2002, el CSNU se refirió a la Resolución 1325 en una resolución sobre la situación en la República Democrática del Congo, tanto en su preámbulo como en su parte dispositiva¹²³³. Así, aunque el Consejo de Seguridad tardó dos años en tomar pleno conocimiento de la resolución en una situación de conflicto, sigue pareciendo bastante sorprendente que hayan tenido que pasar seis años de intervención extranjera en Afganistán para que se mencione, cuando Afganistán se considera, recordémoslo, como la prueba ideal para la aplicación de la resolución 1325 (Neuwirth, 2002). Además, el Secretario General ya mencionaba a Afganistán en sus informes sobre el programa WPS desde 2004, mientras que no fue hasta 2010 cuando se mencionó el programa en los informes sobre la situación en Afganistán. Así, parece que Afganistán fue un tema de interés para el programa WPS desde los primeros años de la intervención, mientras que se convirtió en un tema de interés para Afganistán sólo muy tarde³⁴.

Si nos centramos en lo que corresponde al tercer periodo estudiado aquí, es decir, los años 2008-2009, de las cuatro resoluciones de las cinco³⁵ que mencionan a las mujeres, todas mencionan también el programa WPS, al menos en sus preámbulos. Así, los primeros desarrollos de este programa y su uso por parte de la ONU para Afganistán coinciden con un momento de renovado interés en el conflicto y en el que el argumento de la seguridad empezaba a faltar.

En efecto, sólo el 41% de las resoluciones relativas a Afganistán aprobadas después de la adopción de la Resolución 1325, es decir, a lo largo de toda la intervención occidental, mencionan esta última y/o el programa asociado a ella. Sin embargo, la temporalidad es interesante ya que, en el periodo 2007-2018, más del 90% de las resoluciones mencionan el programa WPS, mientras que en el periodo 2019-2021 no se menciona. Así, el programa WPS está ausente de las resoluciones del CSNU durante los primeros seis años de intervención, para estar presente en el 90% de las resoluciones entre 2007 y 2018 y volver a

³³ La primera referencia a la RCSNU 1325 en una resolución relativa a un país en conflicto fue en 2002, en su resolución 1445 de 4 de diciembre, "La situación relativa a la República Democrática del Congo".

³⁴ Puede parecer sorprendente que Afganistán sólo aparezca en 2004 en los informes del Secretario General sobre el programa WPS, pero hay que tener en cuenta que el primer informe de este tipo no se publicó hasta 2002 y que en 2003 no se publicó ningún informe sobre el tema

³⁵ Resoluciones del CSNU 1806 (2008), 1817 (2008), 1833 (2008), 1868 (2009) y 1890 (2009). La RES/1817 es la que no menciona a las mujeres y se centra en el control de las drogas.

desaparecer en los últimos tres años de la intervención. Cabe destacar que en el periodo 4, es decir, los años 2020-2021, todos ellos consideran sumamente importante la participación de las mujeres, que es uno de los principales pilares del programa WPS, aunque no lo mencionen. Sin embargo, también es sorprendente la desaparición de las menciones al programa durante este periodo, que está marcado por procesos que deberían haber incluido la plena participación de las mujeres si se quiere tener éxito.

Si analizamos con más detalle el periodo en el que el CSNU menciona el programa WPS en sus resoluciones sobre Afganistán, es decir, entre 2007 y 2018, podemos ver que el 95% de las resoluciones que mencionan a las mujeres también mencionan el programa WPS³⁶. Esto demuestra la importancia que se le ha dado a lo largo del periodo, aunque si analizamos las resoluciones entre 2008 y 2009, vemos que las menciones siguen siendo tímidas. De hecho, éstas se realizan principalmente en el preámbulo, cuando el CSNU recuerda sus resoluciones sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, entre las que se refieren a la protección de los civiles en los conflictos armados y las que se refieren a los niños en los conflictos armados. Además, las escasas referencias en la parte dispositiva se quedan en un tímido registro: "Subraya la importancia de aplicar la resolución 1325", y no da ninguna indicación sobre cómo aplicarla.

Así, el análisis secuencial muestra que el Consejo de Seguridad sí ha abordado el programa WPS en sus resoluciones sobre Afganistán, pero sólo en un periodo determinado. Así, no lo hizo hasta muy tarde, y vemos que las referencias vuelven a desaparecer por completo a partir de 2018. Al haber movilizado ya el programa en resoluciones sobre otras zonas de conflicto, sería erróneo suponer que el CSNU simplemente tardó en adoptar el programa WPS, como fue el caso de los Estados. Por otro lado, se puede argumentar que los primeros años de la guerra en Afganistán sólo se vieron en el contexto de la guerra contra el terrorismo, que sólo se preocupa de forma marginal por los derechos humanos, y menos aún por los derechos de las mujeres. De hecho, como explica Fionnuala Ní Aoláin, el programa WPS no se aplica a las "nuevas guerras" tal y como las teorizó Mary Kaldor. Lo demuestra el hecho de que la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que lanzó realmente la lucha contra el terrorismo en 2001, no menciona a las mujeres. Aunque hace referencia a la Carta de la ONU, que no menciona los derechos de las mujeres, el hecho de que no se moleste en mencionar específicamente los derechos humanos demuestra que esta resolución los convierte en un elemento accesorio de la lucha contra el terrorismo (Aoláin, 2016).

En este sentido, es lógico que las resoluciones del inicio de la intervención occidental presten poca atención a los derechos humanos, y mucho menos a los derechos de las mujeres, y esto coincide con las resoluciones del final del reinado talibán, entre 1998 y 2001, cuando la atención del Consejo de Seguridad ya se había desplazado en gran medida al terrorismo, dejando de lado la cuestión de los derechos humanos. Por otro lado, el hecho de que las referencias al programa WPS aparezcan en las resoluciones a partir de 2007, es decir, cuando el argumento de la seguridad pierde fuerza, es totalmente coherente con la

³⁶ En todo el período considerado después de la adopción de la Resolución 1325, es decir, de 2000 a 2021, el 55% de las resoluciones que mencionan a las mujeres también mencionan el programa WPS, por lo que todas ellas se concentran en el período 2007-2018.

utilización de la causa de los derechos de las mujeres por parte de los Estados durante este mismo periodo para legitimar la intervención humanitaria. Estos resultados preliminares, que deben ser explorados más a fondo, ya nos permiten proponer una primera hipótesis de por qué el CSNU está tardando tanto en integrar la agenda WPS en sus resoluciones sobre Afganistán.

La desaparición del programa WPS de las resoluciones después de 2018 es más compleja de abordar. Una forma de pensar en esto es que, dado que la administración Trump ya había comenzado a considerar una retirada de tropas en ese momento, la eliminación de las referencias a WPS de las resoluciones significó que algo que podría haberse convertido en un problema en el momento de la retirada ya no se destacó. De hecho, la escasa participación de las mujeres en las negociaciones de Doha, así como la falta de referencia a las mujeres en el acuerdo de Doha, podrían haberse reprochado en mayor medida si el programa WPS se presentara como un elemento importante de las resoluciones. También se señala, de nuevo sólo como elemento de reflexión, que el segundo Plan Nacional de Acción finaliza en 2018 y que será en 2021 cuando se ponga en marcha un tercer plan de acción. Esto plantea la cuestión de si algunos Estados miembros del Consejo de Seguridad de la ONU no habrán perdido el interés en el programa para entonces. Estas son algunas de las vías que desarrollamos ahora en la tesis.

Conclusión

Dado que la causa de las mujeres afganas ha sido utilizada por los responsables políticos occidentales para legitimar su intervención en Afganistán en numerosas ocasiones, se plantea la cuestión de si el programa WPS fue utilizado con fines de legitimación en esta intervención. Aunque Afganistán era el lugar ideal para probar la aplicación del programa, esto no se refleja en su discurso de legitimación. En cambio, encontramos elementos de esta retórica en el discurso de legitimación de la OTAN, con referencias al programa también presentes en las resoluciones del CSNU sobre un determinado periodo del conflicto. Cabe destacar que los primeros usos del programa WPS por parte de la ONU y la OTAN en Afganistán se hicieron en 2007, cuando el argumento de la seguridad estaba perdiendo fuerza, con Al Qaeda mayoritariamente fuera de las fronteras del territorio y los talibanes derrotados desde hacía seis años. Cabe destacar que son pocos los trabajos académicos que han abordado esta cuestión. Los elementos que aquí se proponen son las primeras líneas de pensamiento que surgen de nuestra investigación sobre el tema, que pretende hacer una contribución a este campo.

Fuentes y bibliografía

Fuentes

Aronsson, Lisa. « NATO Partnerships for Women, Peace, and Security », Atlantic Council, 2021

Bush, George W., Remarks to the National Religious Broadcasters Convention in Nashville, March 11, 2008, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-national-religious-broadcasters-convention-nashville>

Kouchner, Bernard. Déclaration de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, lors de la conférence de presse conjointe avec M. Guido Westerwelle, vice-chancelier et ministre des affaires étrangères d'Allemagne, sur les relations franco-allemandes, le traité de Lisbonne et les dossiers internationaux, Afghanistan, Iran, Moyen-Orient, Paris le 2 novembre 2009. <https://www.vie-publique.fr/discours/177025-declaration-de-m-bernard-kouchner-ministre-des-affaires-etrangees-et>

Le Drian, Jean-Yves. Déclaration de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, en réponse à une question sur la situation en Afghanistan, à l'Assemblée nationale le 3 mars 2020. <https://www.vie-publique.fr/discours/273834-jean-yves-le-drian-03032020-afghanistan>

UN Women. « Preventing conflict, Transforming justice, Securing the Peace », *Global Study on the implementation of UNSC resolution 1325*, 2015

Bibliografía

Aoláin, Fionnuala Ní. « The 'war on terror' and extremism: assessing the relevance of the Women, Peace and Security agenda », *International Affairs* 92: 2 (2016) 275–291

Ayotte, Kevin J., and Mary E. Husain. « Securing Afghan Women: Neocolonialism, Epistemic Violence, and the Rhetoric of the Veil ». *NWSA Journal* 17, n°3 (2005): 112!33.

Connell, Raewyn W., et James W. Messerschmidt. « Faut-il repenser le concept de masculinité hégémonique ?:

Traduction coordonnée par Élodie Béthoux et Caroline Vincensini ». *Terrains & travaux* N° 27, n° 2 (10 décembre 2015): 151-92. <https://doi.org/10.3917/tt.027.0151>.

Duncanson, Claire, et Vanessa Farr. « Testing the WPS Agenda: The Case of Afghanistan ». In *The Oxford Handbook*

of Women, Peace, and Security, par Claire Duncanson et Vanessa Farr, 552-68. édité par Sara E. Davies et Jacqui True. Oxford University Press, 2019. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190638276.013.42>.

Engle, Karen. « "Aux armes !" ». Droits des femmes et intervention humanitaire ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 173, n° 3 (2008): 80-97. <https://doi.org/10.3917/arss.173.0080>.

Enloe, Cynthia H. *Bananas, beaches & bases: making feminist sense of international politics*. 1st U.S. ed. Berkeley: University of California Press, 1990.

Enloe, Cynthia H. *The morning after: sexual politics at the end of the Cold War*. Berkeley: University of California Press, 1993.

- Gentry, Caron E, Laura J Shepherd, and Laura Sjoberg.** *The Routledge Handbook of Gender and Security*, 2020. **Hall, Lucy and Laura J. Sheperd**, « WPS and R2P: theorizing responsibility and protection », in *Responsibility to Protect and Women, Peace, and Security: Aligning the Protection Agendas*. Edited by Davies, Sara Ellen, Zim Nwokora, Eli Stamnes, et Sarah Teitt. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- Haastrup, Toni, et Jamie J. Hagen.** « Global Racial Hierarchies and the Limits of Localization via National Action Plans ». In *New Directions in Women, Peace and Security*, édité par Soumita Basu, Paul Kirby, et Laura Shepherd, 1^{re} éd., 133-52. Bristol University Press, 2020. [https://doi.org/ 10.46692/9781529207774.010](https://doi.org/10.46692/9781529207774.010).
- Hewitt, Sarah.** « Overcoming the Gender Gap: The Possibilities of Alignment between the Responsibility to Protect and the Women, Peace and Security Agenda ». *Global Responsibility to Protect* 8, n^o 1 (2016): 3-28.
- Khalid, Maryam.** « Gender, Orientalism and Representations of the ‘Other’ in the War on Terror ». *Global Change, Peace & Security* 23, n^o 1 (février 2011): 15-29. [https://doi.org/ 10.1080/14781158.2011.540092](https://doi.org/10.1080/14781158.2011.540092).
- Lépinard, Éléonore, et Sarah Mazouz.** *Pour l'intersectionnalité*. Paris: Anamosa, 2021.
- Neuwirth, Jessica.** *Women and Peace and Security: The Implementation of U.N. Security Council Resolution 1325*, 9 *Duke Journal of Gender Law & Policy* 253-260 (Summer 2002) **Parashar, Swati.** « The WPS Agenda: A Postcolonial Critique ». In *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, 828-39. édité par Sara E. Davies et Jacqui True. Oxford University Press, 2019. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190638276.013.46>.
- Pratt, Nicola.** « Reconceptualizing Gender, Reinscribing Racial-Sexual Boundaries in International Security: The Case of UN Security Council Resolution 1325 on “Women, Peace and Security” ¹: *Reconceptualizing Gender, Reinscribing Racial-Sexual Boundaries* ». *International Studies Quarterly* 57, n^o 4 (décembre 2013): 772-83. [https://doi.org/ 10.1111/isqu.12032](https://doi.org/10.1111/isqu.12032).
- Russo, Ann.** « The Feminist Majority Foundation’s Campaign to Stop Gender Apartheid ». *International Feminist Journal of Politics* 8, n^o 4 (1 décembre 2006): 557-80. [https://doi.org/ 10.1080/14616740600945149](https://doi.org/10.1080/14616740600945149).
- Shepherd, Laura J.** « Making war safe for women? National Action Plans and the militarisation of the Women, Peace and Security agenda ». *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 37, n^o 3 (2016): 324-35.
- Stabile, Carol A., et Deepa Kumar.** « Unveiling Imperialism: Media, Gender and the War on Afghanistan ». *Media*,

Culture & Society 27, n^o 5 (septembre 2005): 765-82. <https://doi.org/10.1177/0163443705055734>.

Stamnes, Eli. « The Responsibility to Protect: Integrating Gender Perspectives into Policies and Practices ». *Global Responsibility to Protect* 4, n^o 2 (1 janvier 2012): 172-97. <https://doi.org/10.1163/187598412X639692>.

Tickner, J. Ann. *Gender in international relations: feminist perspectives on achieving global security. New directions in world politics.* New York: Columbia University Press, 1992.

Wright, Katharine AM. "NATO'S Adoption of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security: Making the Agenda a Reality." *International Political Science Review* 37 (3): 350–361, 2016

Wright, Katharine AM. « Telling NATO's Story of Afghanistan: Gender and the Alliance's Digital Diplomacy ».

Media, War & Conflict 12, n^o 1 (1 mars 2019): 87-101. <https://doi.org/10.1177/1750635217730588>.

Misiones de paz de Naciones Unidas: ¿garantes de seguridad humana o perpetradores de violaciones de derechos humanos?

CAMILA BUSSO GARZÓN

Abstract: El siguiente trabajo busca analizar las acusaciones de abuso y explotación sexual en contra de los miembros que forman parte de las misiones de paz de Naciones Unidas. Si bien dichas misiones tienen el objetivo de garantizar el orden, la paz y la satisfacción de necesidades básicas, son cada vez más los reportes que confirman la existencia de redes de trata de personas que involucran a los soldados de paz. Para comprender la problemática, y su importancia para la seguridad internacional, es fundamental abordar los conceptos de seguridad internacional, seguridad humana, crimen organizado transnacional y trata de personas. Habiendo conceptualizado estos términos se podrá establecer las relaciones existentes entre ellos y el caso de estudio seleccionado.

Introducción

La globalización trajo consigo grandes cambios a lo largo y ancho del globo. Este fenómeno dió lugar a nuevas amenazas que cambiaron completamente la forma de concebir la seguridad internacional. Los cambios producidos en el escenario mundial dieron surgimiento al nuevo enfoque de “Seguridad Humana” el cual busca poner a los individuos en el centro de la escena. Las misiones de paz de Naciones Unidas tienen justamente este objetivo, el de restaurar y mantener el orden con la finalidad de garantizar derechos básicos para la ciudadanía. Ahora bien, ¿Qué sucede cuando estas mismas personas que deben brindar protección son quienes vulneran los derechos humanos?

En primer lugar, las guerras y conflictos intraestatales se consolidaron como nuevas amenazas. Frente a estas, las fuerzas de paz de Naciones Unidas se erigieron, cada vez con mayor fuerza, como una herramienta para garantizar la seguridad en los territorios más conflictivos del planeta. Sin embargo, en las últimas dos décadas -e incluso se podría hablar de tres- nuevas denuncias en contra de estas fuerzas sacaron a la luz casos de abusos y explotación sexual en contra de estas poblaciones; lejos de tratarse de casos aislados, se puede identificar un patrón de abusos y explotación.

En segundo lugar, se gestó un rápido crecimiento del crimen organizado transnacional, otro de los grandes y nuevos retos a la seguridad. Una de las actividades llevadas a cabo por estos grupos es la trata de personas a través de estructuras formalizadas, las cuales han sufrido una sofisticación y desarrollo exponencial en los últimos años. Estas redes de delincuencia lograron superar las barreras estatales empujando así la necesidad de una respuesta coordinada entre los diversos Estados afectados.

Tomando los dos puntos mencionados anteriormente cabe preguntarse si existe una convergencia entre la trata de personas y las misiones especial de paz de Naciones Unidas. Para poder dar respuesta a este interrogante es fundamental comprender, en primer lugar, qué se entiende por seguridad internacional, seguridad humana, crimen organizado y trata de personas. En segundo lugar, se debe desarrollar cuáles son los peligros de la proliferación de dichas amenazas. En tercer lugar, es importante entender el rol que cumplen las misiones de paz. Finalmente, se debe hacer eco de las múltiples acusaciones en contra de estos grupos y a su vez, contrastarlas con la teoría para evaluar si efectivamente constituye una amenaza a la seguridad internacional.

Seguridad internacional y seguridad humana

La seguridad internacional es un concepto que ha sufrido múltiples cambios en los últimos años, es un término dinámico y cuya comprensión puede tener amplias divergencias. De acuerdo a David (2008) los conflictos armados interestatales marcaron la agenda de seguridad de los Estados durante el siglo XX; sin embargo, en la actualidad se pueden encontrar nuevos desafíos en donde los actores estatales han pasado a segundo plano o bien, comparten el monopolio de la violencia con actores no estatales.

Siguiendo esta línea Baylis (2020) sostiene que existen diferencias en torno a la comprensión del término y las consideraciones de cómo se debe actuar al respecto. La vieja idea de seguridad internacional pone el foco en las capacidades militares de los estados pero el cambio de escenario y la globalización hacen necesario que prestemos atención a otros fenómenos. Buzan (en Baylis, 2020), en concordancia con lo mencionado por estos autores, asegura que la seguridad debe comprender tanto aspectos militares como políticos, económicos, sociales y ambientales.

La seguridad internacional, entonces, debe ser comprendida desde un nuevo paradigma que deje de poner el foco sólo en el estado y en las dimensiones militares. Según Grasa Hernández (2006) los cambios en la naturaleza de los conflictos y la aparición de actores no estatales como potenciales riesgos a la seguridad internacional fomentaron la preocupación de las 'dimensiones no militares de seguridad'. Dentro de los cambios se pueden mencionar: cambios en la definición de los riesgos y amenazas; cambios en la naturaleza y localización de los conflictos, incorporando nuevos actores no estatales y privados como motores de la violencia internacional; difuminación de la frontera que separa la seguridad interna de la transfronteriza y global; creciente superposición de agendas de seguridad y desarrollo; contradicciones en cuanto a la operatividad de programas para atender a la seguridad; impacto de la globalización en las agendas locales y regionales.

Todas estas modificaciones gestadas en las últimas décadas del siglo XX permitieron la introducción de un nuevo enfoque de seguridad estrechamente relacionado al desarrollo humano: la seguridad humana. Este enfoque permite, por un lado, reclamar la seguridad para las personas y no solamente para los Estados; por otro lado, da lugar a la convergencia de tres agendas: de paz y resolución de conflictos, de desarrollo, y por último, de derechos humanos (Grasa Hernández, 2006).

La Seguridad Humana es un enfoque amplio que hace énfasis en el desarrollo humano y mínimo bienestar de las y los individuos, incluyendo así la seguridad alimentaria, sanitaria, medioambiental, entre otras (Pérez de Armiñón, 2006). A partir de este enfoque, vale preguntarse quién es el objeto principal por el cual debe preocuparse la seguridad internacional... ¿Los Estados o las y los individuos? La seguridad humana comprende entonces a las personas como principal objeto a proteger.

Este enfoque tiene una serie de potencialidades dentro de las cuales podemos encontrar: 1) erige a la persona y no al Estado; 2) refleja la confluencia de dos campos, la seguridad y el desarrollo, hasta entonces concebidos como campos separados; 3) presenta una dimensión cuantitativa como así también una cualitativa; 4) integra dimensiones locales y globales; 5) tiene connotaciones progresistas y transformadoras; 6) aporta criterios para el análisis de políticas públicas; 7) ayuda a cuestionar narrativas, hasta entonces, dominantes del campo de la seguridad internacional (Pérez de Armiñón, 2006).

La vieja concepción de seguridad centrada en el Estado se abocaba a amenazas muy definidas. En contraposición, la nueva concepción de seguridad busca dar respuesta a nuevas amenazas; estamos frente a la emergencia de un mundo mucho más complejo que trae consigo nuevos desafíos y amenazas provenientes de diversos actores, incluyendo no solo a los estados sino a actores no estatales. Sin embargo la finalidad de la seguridad intencionalidad debe ser siempre la de proteger a la persona y los derechos que le son inherentes. Grasa Hernández (2006) comprende a la seguridad como un proceso que se encuentra en constante desarrollo y por tanto, la seguridad plena nunca se alcanza. Así como se produjeron cambios en el panorama internacional, la seguridad -como proceso- debe amoldarse para poder atender a las nuevas necesidades.

Nuevas amenazas: Trata de personas como una de las múltiples expresiones del crimen organizado transnacional

Como se mencionó anteriormente, el siglo XXI se encuentra atravesado por múltiples amenazas; dentro de las mismas es posible encontrar el crimen organizado transnacional. Rojas Aravena lo define como una actividad que:

“provee bienes y servicios tanto lícitos como ilícitos, pero de manera ilícita... se destacan diversos elementos factuales... a) rebasa los controles gubernamentales; b) establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado para la comisión de hechos delictivos; c) persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político; d) la delincuencia está muy delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional; e) adicionalmente, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores” (2006: 9).

Asimismo, dicho delito se caracteriza por una actitud hostil y deliberada por parte de los agentes que lo practican. Fontana (2003) resalta que el crimen organizado afecta

principalmente a las personas, a la población civil y sus valores e integridad. Sus objetivos, entonces, se caracterizan por estar orientados a la población civil y las instituciones que allí tienen lugar. Esto permite resaltar la importancia de analizar la problemática desde una perspectiva de seguridad humana que busca garantizar la protección y desarrollo de las y los individuos.

La globalización ha traído como consecuencia la permeabilidad de la frontera y por tanto, se ha facilitado la extensión del crimen organizado al ámbito internacional, ya sea a nivel transfronterizo o bien, a nivel global. Esto dió lugar a la expansión y combinación de actividades criminales. Estas actividades se combinan de forma muy particular, dependiendo del contexto, para generar mayores ganancias (Fontana, 2003). Asimismo, la sumatoria de estas actividades, su característica de transnacionalidad, sus interconexiones y su magnitud han ‘desactualizado’ los enfoques en materia de seguridad. Como consecuencia es necesaria la adopción de nuevos enfoques de seguridad que traspasen las fronteras nacionales y además pongan en el centro al individuo a proteger. En este sentido, la cooperación es fundamental. Como señaló Grasa Harnández (2006) las fronteras entre lo nacional y lo internacional se han ido desdibujando cada vez más, lo que refuerza la necesidad de una seguridad cooperativa e internacional.

Una de las actividades que se lleva a cabo a través de la criminalidad organizada transnacional es la trata de personas. La Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional entiende la trata de personas como:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación” (en Naciones Unidas, 2004).

Ahora bien, cuando se habla de fines de explotación es pertinente señalar que no existe un solo fin sino que dentro del término podemos encontrar la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la extracción de órganos, entre otras prácticas (Naciones Unidas, 2004).

De acuerdo al informe presentado por Walk Free y la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en el año 2018, el número de personas afectadas por la trata de personas asciende a 40.3 millones. De este total de víctimas, el 71% corresponde a víctimas femeninas, siendo entonces las mujeres y niñas las principales afectadas en dicha problemática. La explotación está presente en todo el globo pero existen áreas que en las cuales prevalece en mayor medida y esto puede ser consecuencia de múltiples factores entre los cuales podemos encontrar laxas medidas de prevención y control.

Naciones Unidas (2014) señala algunos rasgos importantes a tener en cuenta respecto a la trata:

Afecta tanto a mujeres como hombre, niños y niñas. Generalmente se asocia la trata a las mujeres y niñas que son explotadas con fines sexuales. Si bien estos grupos son los más vulnerables, los hombres y niños también son víctimas de trata.

La trata no requiere necesariamente que se atravesase una frontera internacional. La trata puede tener lugar desde el mismo Estado y también puede ser transfronteriza pero esta última no es una condición exclusiva.

La trata no es lo mismo que el tráfico ilícito de migrantes. A este punto lo desarrollamos un poco más adelante.

La trata no siempre requiere un traslado. Sino que al hablar de trata estamos hablando de la condición de que la persona está en condición de explotación, sin importar su ubicación y/o movilidad.

No existe la trata 'consentida'. Toda situación que vulnera la libertad personal está violando asimismo los derechos humanos. La trata priva a las personas de la libertad ya sea mediante el engaño, la coacción, el engaño u otras técnicas; en estos casos, en los cuales la persona puede haber sido engañada no podemos hablar, bajo ningún punto, de consentimiento.

El tratamiento de la explotación de las personas está ligado con la migración irregular, sin embargo, para poder seguir con el análisis, es importante que no se confunda entre los términos de trata y tráfico de personas. Así como lo explica López Sala (2011) la migración en sí no es una actividad ilícita pero sí lo es toda práctica deliberada que busca facilitar el acceso, circulación y permanencia clandestina de personas en territorios de los cuales no son nacionales. A esto se refiere cuando se habla de tráfico de personas, estas no son llevadas en contra de su voluntad sino que pagan por los servicios a grupos u organizaciones criminales. Por el contrario, al hablar de trata de personas, se hace alusión a la actividad que coloca personas en situaciones y condiciones que permiten la explotación de estas en contra de su voluntad; esto implica asimismo el abuso de múltiples de sus derechos fundamentales.

La trata de personas consta de 3 fases o momentos que son claramente identificables. El primero de estos es el 'enganche o reclutamiento de la víctima', el cual se lleva a cabo a través de diversos medios como puede ser la extorsión, el engaño u otros. La segunda de estas etapas es el 'traslado'; este segundo momento consta de la movilización de la víctima de su lugar de origen a un nuevo destino el cual puede ser nacional o incluso transfronterizo. La tercera y última fase es la de la 'explotación' en la cuál se somete a la víctima a un sinnúmero de obligaciones en beneficios del agente explotador (Naciones Unidas, 2004).

Habiendo comprendido lo que abarca la trata de personas es pertinente señalar su relevancia desde la seguridad internacional. La trata de personas es un fenómeno que, si bien no es exclusivamente transnacional, los datos recolectados en el campo demuestran que es un fenómeno que abarca, de hecho, dimensiones transfronterizas. Las mismas se concentran en la segunda fase mencionada anteriormente. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su informe de trata de personas del año 2014, identificó víctimas de 152 nacionalidades en 124 países distintos a los de su país de origen (en Alvarado Alanis, et. al., 2018). Es importante resaltar que la mayoría de las víctimas que habían sido transportadas hacia otros países no se habían alejado de su región. Por lo cuál, si bien responde a una amenaza a la seguridad internacional es fundamental el rol de las regiones y organizaciones regionales. Estos datos permiten entrever cómo las víctimas que son capturadas durante el primer momento o etapa, luego son trasladadas a diversos destinos, cumpliendo así con la segunda fase de la trata de personas.

Además, es relevante señalar que si bien la trata de personas y el tráfico de migrantes refieren a dos fenómenos distintos, suelen converger en la práctica. El impulso de estos fenómenos como una cuestión de seguridad internacional está estrechamente relacionado con el ascenso de grupos criminales organizados transnacionales, una de las nuevas y principales amenazas a la seguridad internacional. Es justamente su carácter internacional lo que impulsa el desarrollo de iniciativas de prevención y lucha que incluya tanto los países de destino como los de tránsito y origen de los y las migrantes.

Al hablar de la trata de personas hay que tener en cuenta que la misma suele tener lugar en esquemas muy formalizados a manos de grupos criminales organizados. Sin embargo, también se pueden dar casos de forma más esporádica en las cuales personas en posición de poder suelen abusar de dicha autoridad para vulnerar los derechos humanos de las víctimas. Así lo señala el informe presentado por Walk Free Foundation y la OIT (2018) en el cual se señala que la explotación sexual de mujeres y niñas también puede darse sin la necesidad de grandes estructuras y por el contrario, pueden ser consecuencia de ciertos factores presentes en un momento y lugar determinado. En el caso de las misiones de paz se ha denunciado la existencia de esquemas muy complejos y formalizados pero esto no significa que formas más esporádicas no tengan lugar.

Las misiones de paz se despliegan alrededor del mundo con el objetivo de contener conflictos a nivel intra o inter estatales; sin embargo, junto con dichos resultados positivos también se pueden encontrar consecuencias no deseadas. Es aquí donde es pertinente mencionar los aumentos en los niveles de abusos y explotación sexual como consecuencia del despliegue de las fuerzas. De acuerdo a Nordas y Rustad (2013) existe un consenso generalizado sobre los resultados positivos de las misiones de paz pero esto deja de lado las violaciones a los derechos humanos perpetradas por las mismas fuerzas militares que actúan bajo el lema de paz. Para comprender la problemática es importante desarrollar qué entendemos por abuso y explotación sexual; de acuerdo a las Naciones Unidas, el abuso sexual se entiende como *“la intrusión física de naturaleza sexual o su amenaza ya sea por la fuerza o por condiciones de inequidad o coercitiva”*. Por otro lado, la explotación sexual es *“cualquier abuso o amenaza de una posición de vulnerabilidad, de poder, o de confianza con fines sexuales para obtener beneficios monetarios, sociales o políticos de la explotación sexual de otra persona”* (en Nordas & Rustad, 2013). Lo que diferencia a ambos términos, entonces, es la finalidad de una ganancia o beneficio -ya sea económico o no- del agente que ejerce la coacción.

Vulnerabilidad de los Derechos Humanos frente a la Trata de Personas

Como se señaló previamente, la trata de personas es un fenómeno que es fundamental de abordar desde el plano internacional ya que afecta múltiples derechos; se pueden enumerar la violación de un sinfín de derechos inherentes y universales que debieran ser defendidos y garantizados por el derecho internacional. De acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) todas las personas nacen con ciertos derechos que son inherentes a ellos. De esta forma se garantizan la libertad e igualdad de dignidad y derechos; derechos que no pueden ser avasallados por sus pares.

Un informe presentado por Naciones Unidas (2014) señala que los derechos que se encuentran en mayor vulnerabilidad en contextos de trata de personas son: la prohibición de discriminar ór motivos de raza, sexo, idioma, religión, entre otrs factores; el derecho a la vida; el derecho a la libertad y la seguridad; el derecho a no ser sometido a la esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o trabajo en condiciones de servidumbre por deudas; el derecho a no sufrir violencia de género; el derecho a la libertad de asociación; el derecho a la libertad de circulación; el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a condiciones de trabajo equitativos y satisfactorias; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho a la seguridad social; y el derecho del niño a una protección especial.

En cuanto al abordaje de la problemática desde el derecho internacional, solo dos tratados hacen referencia directa a la trata como una violación de derechos humanos. Estos son: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. A pesar de esto, la comunidad internacional, ha expresado en múltiples oportunidades que la trata de personas supone una grave violación de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2014).

En el caso de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se hace mención expresa a este crimen en su artículo número 6 en el cual se sostiene que *“los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”* (1979: 4).

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño sostiene en su artículo número 34 que:

“Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos”; y por otro lado, su artículo número 35 garantiza que “Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma” (UNICEF, 2006: 24-25).

La distinción central entre ambos artículos es que el número 34 se concentra en la explotación y abuso sexual de niños y niñas mientras que el artículo número 35 hace referencia a la explotación sin importar el fin que persiga. A pesar de la existencia de las Convenciones mencionadas, los números de personas abusadas y explotadas continúan en crecimiento y por tanto, las medidas de protección de los derechos humanos aún no son suficientes.

Rol de las Naciones Unidas y las misiones de paz

Las misiones de paz de las Naciones Unidas han sido una de las herramientas más utilizadas por esta organización para mantener la paz y diseminar disidencias en áreas de alto grado de conflicto. Como se plantea anteriormente, la globalización introdujo cambios y estos también tienen que ver con los tipos de conflictos que las misiones de paz tuvieron que atender. Fontana (2005) hace énfasis en la necesidad de que las nuevas misiones se concentren, cada vez más, en la protección del individuo desde una perspectiva de seguridad humana. Sin embargo, en lugar de brindar protección a las víctimas, los soldados que integran dichas misiones abusan de su poder y explotan sexualmente a miles de mujeres, niñas y niños. Además, aquellos territorios en los que se despliegan las misiones son países institucionalmente muy débiles, lo cual facilita la instauración de redes de trata.

Las mujeres y niñas son, sin duda, las más afectadas en contextos de conflictos. No sólo están en situación de vulnerabilidad por la inestabilidad estatal sino que sus derechos también se ven vulnerados por la presencia de las mismas personas que deberían protegerlas. Los mismos oficiales de alto rango que llegan al país necesitado pueden ver una oportunidad económica que los motive a estrechar vínculos con redes de delincuencia y favorecer así la trata de personas. En este caso, dichos oficiales se vuelven tanto proveedores como clientes; no sólo satisfacen su propia demanda sino que además consiguen un beneficio económico al contribuir con la construcción de las redes de trata (Smith & Miller de la Cuesta, 2011). Como resultado se gesta una red de trata formalizada y estructurada entre individuos que pertenecen a instituciones lícitas y grupos criminales que se benefician económicamente de la debilidad institucional.

De acuerdo a Brysk y Choi Fitzpatrick (2012) las intervenciones humanitarias aumentan la demanda por prostitución, a la vez que disminuyen las barreras para que se creen redes de tráfico y trata de personas. Esto se debe a tres factores: en primer lugar, la historia ha demostrado que las fuerzas militares apoyan la prostitución ya que son, ellos mismos, usuarios de dicho negocio. En segundo lugar, las intervenciones de paz tienen lugar en Estados cuyas capacidades militares son pequeñas; como consecuencia se produce un aumento en la demanda por la prostitución y el Estado receptor es débil para hacer frente a nuevas redes de prostitución ilícitas. Asimismo, las tropas internacionales -que son quienes logran el control del territorio- pueden activamente cooperar con las redes criminales ya que ven una oportunidad económica. En tercer lugar, como consecuencia de grandes intervenciones internacionales pueden surgir redes criminales tanto temporales como permanentes que tengan como objetivo la trata de personas con fines sexuales.

Brysk y Choi Fitzpatrick (2012) hicieron un relevamiento de las misiones de paz y de las redes de trata de personas en donde estas tropas se asentaron. Si bien la información puede ser incompleta, gracias al trabajo de organismos como Amnistía Internacional, Human Rights Watch o la Organización Internacional del Trabajo -u OIT- fue posible acceder a algunos datos relevantes para establecer las conexiones existentes entre estos dos fenómenos. Asimismo, tomando estos mismos casos, Smith y Miller de la Cuesta (2011), elaboraron dos hipótesis al respecto:

La primera de ellas plantea que un aumento en la demanda de prostitución por parte de las fuerzas que conforman las misiones de paz lleva a un aumento en la trata de personas;

Por otro lado, se plantea que el crecimiento de las redes de trata es proporcional al tamaño de las fuerzas desplegadas en el país de destino.

En el caso de la misión desplegada en Kosovo en el año 1999, el tamaño de la fuerza era sumamente amplio si lo comparamos de forma proporcional con el total de la población local. Dado el aumento de soldados en la zona, el aumento de víctimas de trata con fines de explotación sexual fue exponencial. Tanto Amnistía Internacional como la Organización Internacional para las Migraciones -u OIM- reportaron grandes y rápidos aumentos de mujeres y niñas explotadas entre los años 1999 y 2005, mismo período en el cual se desplegaron las fuerzas extranjeras (en Brysk y Choi Fitzpatrick, 2012). Asimismo, los datos señalaban que la mayoría de las víctimas pertenecían o bien, a la población local o provenían de Moldavia, Rumania y/o Ucrania -lo que nos permite pensar en redes de trata organizadas y entrelazadas con el tráfico de migrantes-. En este sentido, hay una clara relación entre el aumento de las fuerzas militares y el crecimiento de la explotación sexual en la región. Entre los años 2003 y 2005 se pudo ver una disminución en las víctimas de trata; sin embargo, MINUK -Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo- aseguró que estas cifras no eran reales, simplemente las prácticas de tráfico y trata se habían vuelto más sofisticadas.

Otro caso relevante para analizar es aquel sucedido en Haití. En el año 2004 las Naciones Unidas aprobaron la intervención humanitaria en dicho país a partir de la Resolución número 1542. De acuerdo a Human Rights Watch y Amnistía Internacional la trata ya era un problema en la sociedad haitiana previo al desembarco de las fuerzas extranjeras. Sin embargo, a partir del año 2004 las redes de trata crecieron velozmente. Una de las principales preocupaciones en el caso latinoamericano es que las víctimas eran principalmente jóvenes y niñas que habían sido previamente abandonadas por sus familias ya que no tenían los recursos económicos para criarlas -lo que nos permite ubicarlas en una situación de extrema vulnerabilidad-. Las víctimas no provenían solamente del mismo país sino que se reportaron múltiples casos de mujeres y niñas nacionales de República Dominicana que habían sido transportadas hacia Haití con el fin de ser explotadas sexualmente. Aquí se puede visualizar, nuevamente, una interrelación entre el tráfico y la trata de migrantes (Brysk y Choi Fitzpatrick, 2012). El reporte anual de trata de personas del gobierno de los Estados Unidos asegura que, a partir del año 2004 -año de arribo de las tropas de Naciones Unidas-, múltiples mujeres, niños y niñas han sido secuestrados con el fin de ser introducidos en redes de trata.

Retomando las hipótesis planteadas por Smith y Miller (2011) podemos ver que en ambos casos el aumento de demanda -por parte de los soldados extranjeros- lleva a un crecimiento en la trata de personas. Si bien los datos recogidos por las organizaciones no son del todo abarcativos, si permiten tener un mayor acercamiento a los sucesos. La segunda hipótesis -aquella que plantea que el crecimiento de las redes de trata es proporcional al tamaño de las misiones de paz- es un tanto vaga para comprobar. Esto se debe a que si bien en el caso de Kosovo los números son muy claros y avalan dicha hipótesis, en el caso de Haití, la prostitución ya estaba extendida a lo largo y ancho del territorio por lo cual es más difícil medir la magnitud del crecimiento de este crimen.

Complementando estas hipótesis, Nordas y Rustad (2013) tomaron los mismos casos de estudio antes mencionados y aseguraron que:

En las operaciones de paz que tienen como objetivo la protección específica de las mujeres y otros grupos vulnerables existen menor número de denuncias de abusos y explotación. A pesar de esto, también podría darse una interpretación alternativa a partir de la cual las mujeres están en una situación sumamente precaria y las fuerzas de paz pueden aprovecharse aún más de estas vulnerabilidades sin ser reportados.

Por otro lado, señalaron que las denuncias son mayores en aquellas misiones en donde las fuerzas provienen de países en donde la protección hacia las mujeres no es una prioridad expresa.

Así como puede haber más cantidad de abusos en operaciones de mayor tamaño, también puede haber un mayor número de denuncias ya que hay menor miedo a ser descubierta y/o reprimida.

En aquellas misiones en donde hay mayor presencia de tropas femeninas, hay menos reportes de abusos. Esto se puede dar como consecuencia de dos factores: por un lado, las mujeres y niñas locales tendrán más instancias para denunciar y sentirse seguras; por el otro lado, la presencia de fuerzas de paz femeninas puede hacer que se creen vínculos entre el personal, disminuyendo así el sexo transaccional con mujeres locales.

Deficiencias del sistema internacional

Nordas y Rustad (2013) plantean que, como vimos en los casos anteriores, las denuncias de abusos tienen lugar en múltiples operaciones, es decir, no podemos hablar de casos aislados. Podemos incluir víctimas de diversas regiones del mundo, incluyendo aquellas provenientes de países como Kosovo, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Haití, entre otros. A pesar del conocimiento de estos sucesos, se presta poca atención a la problemática y esto es consecuencia de múltiples factores. En los últimos 20 años la cantidad de casos reportados ascendió a más de 2.000 pero el número de personas que han ido a prisión por dichos abusos es de tan solo 67 personas de las cuales sólo una fue formalmente condenada. Sin embargo, se estima que un gran número de casos pasan inadvertidos ya que las víctimas, por múltiples motivos, no realizan las denuncias correspondientes.

Los datos mencionados en el párrafo anterior permiten hablar de la existencia de debilidades institucionales, dentro del sistema internacional, para garantizar protección a las poblaciones en donde se insertan las misiones de paz. En primer lugar, las autoras (2013) aseguran que los Estados Miembros de Naciones Unidas, al decidir sobre las misiones de paz, se concentran en aspectos que consideran 'prioritarios'. Como consecuencia, muchas externalidades negativas de las operaciones no son tenidas en cuenta y por tanto tampoco se aplican medidas para su prevención, detección y/o castigo. En este contexto, caracterizado por instituciones débiles y agentes corruptos, los derechos de mujeres y niñas no son garantizados por los marcos normativos pertinentes. No debemos olvidar que estas 'externalidades' o 'consecuencias negativas' socavan todo derecho de la persona, y por tanto, no debieran ser consideradas como secundarias. Las prácticas de abuso y explotación no pueden ser justificadas desde una perspectiva que se concentre en un bien mayor.

En segundo lugar, Paula Donovan (en VICE, 2021) asegura que la 'Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas' facilita la perpetración de violaciones a los derechos humanos en manos del personal y de los soldados de la organización. El Estatuto de Roma califica a la violación, prostitución forzosa, embarazo forzoso, esterilización forzosa o cualquier otra forma de violencia sexual como un crimen de lesa humanidad (Qureshi, 2019). A pesar de esto, la Convención sancionada en 1946 le da a los soldados o 'fuerzas de paz' -también conocidos como peacekeepers- inmunidades similares a aquellas de las y los diplomáticos.

Dicha Convención (ONU, 1946) incluye en su artículo VI, sección 22, prerrogativas e inmunidades a los miembros temporales de las misiones de Naciones Unidas. Dentro de las inmunidades enumeradas se incluye la inmunidad contra arresto y detención, como así también inmunidad frente a toda acción judicial. La inmunidad contra toda acción judicial continuará incluso cuando las personas hayan terminado sus misiones. Sin embargo, dentro de la sección 23 del mismo artículo se plantea la posibilidad de que el Secretario General de ONU revoque dicha inmunidad sin que se perjudiquen los intereses y objetivos de la organización. Es importante resaltar este último punto ya que la inmunidad no es total, sino que hay mecanismos para revocarla. Cabe revisar si dicha acción es factible o bien, si la burocracia institucional dificulta dicho proceso.

Por otro lado, las inmunidades garantizadas en esta Convención permiten -de facto- que las tropas tomen el control del territorio y utilicen este poder en persecución de su propio interés. Si bien podría pensarse que una mayor presencia militar se traduce en mayores barreras para los grupos criminales, también puede suceder que estas fuerzas tomen las vías del oportunismo. Esto, como se mencionó anteriormente, puede llevar a la creación de asociaciones entre los actores y por tanto, el peligro de ser atrapados disminuiría ya que se tiene el aval de las fuerzas de seguridad (Smith & Miller de la Cuesta, 2011).

En tercer lugar, y en relación con el punto anterior, los mecanismos que se utilizan para juzgar a los soldados no son eficientes. De acuerdo a la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades (1946), para que las Naciones Unidas puedan investigar, acusar y condenar a un sospechoso, primero deben conseguir autorización del país del cuál este es nacional. Como consecuencia, la decisión final queda en manos de la justicia y los sistemas normativos de las diferentes naciones que proveen las fuerzas militares.

En cuarto y último lugar, pero no de menor importancia, los mecanismos que atienden las denuncias de las víctimas son prácticamente nulos. Cabe resaltar que son estas mismas personas que violan los derechos de mujeres, niñas y niños quienes debieran dar asistencia a la comunidad. A raíz del crecimiento de reportes de abusos y explotación de este caso, las Naciones Unidas establecieron un sistema a partir del cuál las víctimas podrían denunciar casos de abusos. Sin embargo, como consecuencia de un marco legal muy laxo, los perpetradores generalmente no sufren consecuencias o bien, son relegados de sus puestos sin mayores agravios (VICE, 2021).

En relación con las denuncias, hay un hecho que es muy pertinente para mostrar las deficiencias existentes. Durante las misiones de paz en Kosovo, Kathryn Bolkovac -una oficial que formaba parte del personal de ONU- descubrió a sus pares transportando víctimas de trata. Sin embargo, cuando ella expuso los sucesos, sus pares fueron suspendidos de las

misiones pero ninguno fue juzgado o condenado. Asimismo, ella fue relegada de su cargo sin mayor justificación (en VICE, 2021). De acuerdo al documental publicado por VICE (2021) las Naciones Unidas tomaron algunas acciones al respecto pero la mayoría de ellas tenían como finalidad proteger la reputación de la organización; de esta forma, se continuó abandonando a las víctimas.

¿Construyendo una alternativa?

Las Naciones Unidas han expresado, en múltiples oportunidades, su política de 'cero tolerancia' ante los abusos cometidos por los soldados. A pesar de ello, las deficiencias para juzgar a los victimarios continúan. Desde el derecho internacional (Qureshi, 2019) las responsabilidades deben de ser atribuidas a la personería legal del Estado, o en este caso, a la organización reconocida como internacional. Como consecuencia, el organismo -bajo legislación internacional- es concebido como responsable de los actos cometidos. Por otro lado, el marco normativo que regula el derecho humanitario, reconoce que los actos cometidos por los soldados violan los derechos humanos. Sin embargo, este marco es aplicable a los soldados solo cuando los mismos están participando de hostilidades, y no cuando se encuentran de 'civiles'. Esto permite dar cuenta de una urgente necesidad de reforma.

En relación a estos factores, en el año 2000, las Naciones Unidas sancionaron la Resolución número 1325 con el objetivo de aumentar la presencia de mujeres en todos los escalones del proceso de construcción de paz (Naciones Unidas, 2015). En dicha resolución se plantea que la participación de mujeres en el sector de promoción de seguridad reduce las denuncias de mal comportamiento de los soldados y contribuye a prevenir las violaciones de los derechos de mujeres, niñas y niños. En esta misma línea, Paula Donovan (en VICE, 2021) asegura que la presencia femenina en misiones de paz anima a las víctimas a denunciar las violaciones cometidas. A pesar de esto, aún en el año 2011, el porcentaje de mujeres que conforman las fuerzas de las misiones de paz representan tan solo el 1% del total del personal. En cuanto al personal de apoyo, las mujeres representan tan solo el 30%.

En cuanto a las misiones de paz es pertinente hablar, no solo de la Resolución número 1325, sino que también se deben considerar las Resoluciones 1888 y 2016 -sancionadas en 2009 y 2013 respectivamente-. La resolución 1888 buscó incrementar los esfuerzos para disminuir los casos de abusos y explotación sexual; se instó a los Estados Miembros a tomar medidas de carácter preventivo previo al despliegue de las fuerzas en países extranjeros. Esta última fue complementada por la Resolución número 2016, la cual reconoce las deficiencias de Naciones Unidas para hacer frente a las violaciones de derechos humanos durante las misiones de paz. Asimismo, establece mecanismos para garantizar el entrenamiento de los soldados en materia de derechos humanos, violencia y género (Naciones Unidas, 2015).

Nordas y Rustad (2013) propusieron un marco analítico que consiste de 4 pasos para poder comprender las condiciones que permiten la continuidad de los crímenes. Los 4 pasos son los siguientes:

Establecer los factores que predisponen a los individuos a violar de una niña o mujer.

Determinar los factores que reducen las inhibiciones a actuar en contra de dicha predisposición o impulso.

Identificar los contextos sociales que podrían reducir dicho deseo.

Señalar las condiciones que podrían reducir la vulnerabilidad de la víctima.

Considerando estos 4 puntos, las autoras plantean que es posible comprender el contexto que propicia (o no) dicha actividad delictiva. Proponen que se adopte este marco analítico para evaluar cuales son las mejores medidas a adoptar para acabar con la problemática; es fundamental conocer la situación para brindar una respuesta adecuada. Las operaciones de paz pueden influir en dichos factores generando así, un ambiente propenso a la explotación y a la conducta abusiva por parte de los perpetradores de violencia.

Tomando estas recomendaciones, es posible afirmar que las soluciones o respuestas deben estar pensadas desde un marco de seguridad humana. Como consecuencia, se deben considerar alternativas que pongan a las personas como prioridad y garanticen así no sólo su seguridad sino también su desarrollo.

Conjugando la teoría con el caso de estudio

Habiendo desarrollado exhaustivamente lo que refiere a la seguridad internacional, el crimen organizado transnacional y la trata de personas por un lado, y asimismo, habiendo dado cuenta de lo sucedido durante las misiones de paz, es fundamental integrar los hechos con la teoría.

En primer lugar, se resalta que hubo un cambio en cuanto al sujeto de la seguridad internacional; dejando un poco de lado los Estados para concentrarse en el individuo. Si la seguridad internacional debe preocuparse por los individuos, es imperativo que preste atención a las mujeres, niñas y niños afectados por los casos de abuso y explotación durante las misiones de paz. Se puede decir que este delito es de suma relevancia para la seguridad internacional, desde el enfoque de seguridad humana, ya que amenaza con la violación de los derechos humanos de miles de personas alrededor del globo.

En segundo lugar, el crecimiento del crimen organizado transnacional se configura como una amenaza que pisa cada vez más fuerte. Si se retoma la definición anterior y se contrasta con el caso de estudio se puede afirmar que: las redes de trata que tienen lugar en los contextos de misiones de paz proveen el servicio de la prostitución de forma ilícita -ya que se abusa y explota de las mujeres, niñas y niños-. Asimismo, cumple con las características planteadas por Rojas Aravena:

Rebasa los controles gubernamentales por dos motivos: en primer lugar se dan en contextos institucionales sumamente débiles; en segundo lugar, quienes debieran llevar a cabo dichos controles son parte del negocio.

Existen estructuras claras y bien definidas a partir de las cuales las tropas se interrelacionan con los grupos delictivos.

Llevan a cabo acciones violentas en contra de las víctimas con el fin de conseguir un beneficio monetario tanto para los delincuentes como para los soldados -no se puede

olvidar que si bien estos son usuarios y demandantes, también se benefician económicamente-.

Es superior a la delincuencia convencional ya que requiere de una estructura organizada y formalizada para garantizar el correcto funcionamiento de la red de trata.

Posee una dimensión de transnacionalidad ya que, como se mostró en los casos analizados, las víctimas pueden provenir de otros países.

Además de cumplir con todas las características mencionadas por el autor, es posible distinguir como en los casos analizados se da una combinación de actividades delictivas, reafirmado el postulado de Fontana. En este caso, se da una combinación de tráfico y trata de personas. Cabe recordar que refieren a dos actividades criminales distintas pero que en la práctica suelen converger, tal como sucede con las víctimas de trata que son transportadas hacia otros destinos para luego ser explotadas con fines sexuales.

Por otro lado, al enfocarse en las características de la trata, se puede confirmar que las mismas también se cumplen. En primer lugar, afecta tanto a mujeres como niños y niñas (en los reportes no se hace mención de víctimas masculinas adultas). En segundo lugar, las víctimas de trata no son originarias, exclusivamente, de otros países sino que las víctimas abusadas a manos de los soldados son tanto locales como extranjeras. En tercer lugar, no se requiere necesariamente de un traslado; los soldados aprovechan su poder para abusar de personas en situaciones de vulnerabilidad que pertenecen a las mismas localidades donde las misiones tienen lugar. Por último, cabe recordar que la trata no es, bajo ningún punto, consentida. Si bien se puede alegar que las víctimas accedieron de forma voluntaria esto no es así ya que seguramente se encontraban en situaciones de extrema necesidad y por tanto el poder entre ambos actores era totalmente asimétrico.

Retomando los casos analizados y la teoría previamente desarrollada se puede afirmar que las redes de trata, que se construyen con la ayuda de los soldados de las misiones de paz, cumplen con las características para ser concebidas como una seria amenaza a la seguridad internacional.

Conclusión

La globalización revolucionó las sociedades en todo sentido y el crimen organizado no fue la excepción. El mismo se constituye, cada vez con mayor fuerza, como una emergente y seria amenaza al orden internacional. Una de las actividades que llevan a cabo es la trata de personas. Este crimen puede adoptar múltiples formas y abarcar diversos objetivos. Sin importar las dimensiones o forma que adopte, la trata de personas constituye una seria violación de los derechos humanos.

Por su parte, las misiones de paz surgieron como instrumentos para contribuir a la paz y seguridad internacional; sin embargo, todo el gran trabajo llevado a cabo por la organización de Naciones Unidas podría verse socavado por el abuso de poder ejercido por las tropas. Si bien algunos casos pueden parecer aislados, los datos parecen confirmar que existe toda una red formalizada que permite que las violaciones a los derechos humanos de las víctimas continúen.

La existencia de casos aislados que no constituyan parte de las estructuras formales es posible pero serían la excepción, todo indica que las redes de trata en dichos contextos son una realidad. Lo importante, en cualquiera de los casos, es que desde el sistema internacional se deben tomar las medidas adecuadas para prevenir y, en el peor de los casos, juzgar y sancionar. Además es fundamental dar protección y asistencia a las víctimas, sin importar si se trata de un esquema de delincuencia organizada o de un hecho aislado ya que en cualquiera de los casos el sistema internacional debe tener cero tolerancia con respecto al victimario, a la vez que debe procurar la protección de la víctima.

Los crecientes números de denuncias indicarían que el problema está lejos de ser resuelto. En este sentido, las Naciones Unidas deben tomar las riendas del asunto. Si bien algunas medidas se están poniendo en marcha es fundamental que los Estados Miembros adopten disposiciones urgentes ya que la seguridad de millones de personas está en riesgo. La seguridad internacional necesita del esfuerzo conjunto de los Estados Miembros, sin embargo son estas mismas denuncias las que ponen en peligro la legitimidad de las Naciones Unidas. El trabajo que lleva a cabo esta organización día a día no puede ser desperdiciado, y en este sentido, es de máxima urgencia dar una solución rápida y eficiente a la problemática. No existe justificación alguna para que, quienes deben brindar protección sean las mismas personas que amenazan la seguridad internacional.

Bibliografía

- ALVARADO ALANIS, K. A., ROMERO VÁZQUEZ, B. & AGUADO ROMERO, G. (2018). Trata de personas, un fenómeno delictivo transnacional: Alemania e Israel. *Revista Espiga*, 17(35), 45-62. Disponible aquí.
- BAYLIS, J. (2020). International and global security. En Baylis, Smith & Owens, *The Globalization of World Politics*, octava edición, Oxford University Press. Pp. 240-255.
- BRYSK, A. & CHOI-FITZPATRICK, A. (2012). *From Human Trafficking to Human Rights*. Pennsylvania Studies in Human Rights. University of Pennsylvania Press, Inc.. Kindle Edition.
- DAVID, C. (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria Antrazyt Fride.
- FONTANA, A. (2005). *La evolución de las Misiones de Paz*. Departamento de Investigaciones de la Universidad de Belgrano. Buenos Aires. Disponible aquí.
- FONTANA, A. (2003). *Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas*. Documento de Trabajo N°103. Universidad de Belgrano. Disponible aquí.
- GRASA HERNÁNDEZ, R. (2006). Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: la evolución de la seguridad humana. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Núm. 76. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Disponible aquí.
- KELLY, J. (2022). *UN Peacekeeping Mission and its Nexus to Human Trafficking*. Human Smuggling and Trafficking. Disponible aquí.

- LÓPEZ SALA, A. (2011). La trata de personas: ¿Su abordaje como un nuevo problema de seguridad internacional? En III Jornadas de Estudios de Seguridad. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Pp. 143-161. Disponible aquí.
- NACIONES UNIDAS (1946). Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas. Nueva York, 13 de febrero de 1946. Disponible aquí.
- NACIONES UNIDAS (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Nueva York. Disponible aquí.
- NACIONES UNIDAS (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Nueva York. Disponible aquí.
- NACIONES UNIDAS (2014). Los derechos humanos y la trata de personas. Folleto informativo nº 36. Nueva York y Ginebra.
- NACIONES UNIDAS (2015). A global study on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. UN Women. Disponible aquí.
- NACIONES UNIDAS (s.f.). Qué es el mantenimiento de la paz. Disponible aquí.
- NORDAS, R. & RUSTAD S. C. (2013). Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Understanding Variation. International Relations. Routledge, Taylor & Francis Group. Disponible aquí.
- QURESHI, T. (2019). Normative Framework of United Nations Peacekeeping Operation and Responsibility for the Violation of Human Rights by Peacekeeping Forces. In 5th International Students Social Sciences Congress (p. 237).
- SMITH, C. A., & MILLER DE LA CUESTA, B. (2011). Human trafficking in conflict zones: the role of peacekeepers in the formation of networks. *Human Rights Review*, 12(3), 287-299. Disponible aquí.
- UNICEF (2006). Convención Sobre los Derechos del Niño. Madrid. Disponible aquí.
- VICE (2021). Why the UN Has a Sexual Abuse Problem | System Error. Youtube. Disponible aquí.
- WALK FREE FOUNDATION & INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (2018). The Global Slavery Index. Disponible aquí.

Análisis de la política exterior argentina con la vuelta de la democracia: cambios y continuidades en la relación con Venezuela (1983-2019)

DELFINA SOL CAMPANELLA³⁷

Resumen: La presente ponencia tiene como objetivo presentar las principales líneas de investigación del proyecto de tesis doctoral titulado “Análisis de la política exterior argentina con la vuelta de la democracia: cambios y continuidades en la relación con Venezuela (1983-2019)”. Este se propone realizar un análisis, caracterización y comparación de la política exterior argentina desde la recuperación de la democracia en 1983 a partir del gobierno de Raúl Alfonsín, hasta finalizada la presidencia de Mauricio Macri (1983-2019), haciendo hincapié en la vinculación adoptada con Venezuela, atendiendo a diversos condicionantes domésticos y sistémicos que influyeron en el desarrollo de la misma.

La elección de la relación con Venezuela como objeto de estudio permite analizar la política exterior argentina y sus variaciones desde una óptica diferente a la tradicional, la cual ha centrado su atención en los centros de poder mundial (Estados Unidos, Europa) o regional en el ámbito del Cono Sur (Brasil). En ese sentido, la investigación busca contribuir en la temática aportando un enfoque desde el cual abordar la inserción internacional argentina.

Palabras clave: POLITICA EXTERIOR- ARGENTINA- VENEZUELA

Introducción

El 10 de diciembre de 1983 Raúl Alfonsín asumía la presidencia del país. Con su gobierno se inauguraba el proceso de transición a la democracia, luego de los años de la dictadura cívico-militar conocida como “Proceso de Reorganización Nacional”. En ese momento y desde 1930, las Fuerzas Armadas intervinieron en la política argentina para decidir la disputa por el poder, en un escenario caracterizado por la ausencia de una fuerza civil representativa de los sectores dominantes (Fuentes Vera, 2014).

A partir de entonces, tomaron lugar cambios en la política tanto a nivel interno como externo. En el plano internacional, la política exterior argentina (en adelante, PEA) dejó de estar enmarcada bajo los parámetros del conflicto Este-Oeste, iniciando así una nueva etapa en las relaciones con el mundo (Zurita, 2010). En esta línea, autores como Sergio Eissa (2010) señalan que desde 1983 y a lo largo de los sucesivos gobiernos democráticos predominaron algunas “constantes” en materia de política exterior, en contraposición a la implementada

³⁷ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). delficampanella@gmail.com

por regímenes dictatoriales. Según Gustavo Ferrari y Juan Carlos Puig, las relaciones privilegiadas con América Latina —y dentro de ésta la sociedad estratégica con Brasil y Chile— fueron algunas de ellas (Eissa, 2010). Este fortalecimiento de las relaciones con la región comenzó primero como una necesidad económica, para transformarse luego en una necesidad política (Eissa, 2010). De esta manera, Latinoamérica adoptará un rol clave en las estrategias de inserción internacional de las sucesivas administraciones democráticas, a saber: Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), Fernando De La Rúa (1999-2001), Eduardo Duhalde (2001-2003), Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández³⁸ (2019-2023).

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta de las principales líneas de investigación del proyecto de tesis doctoral titulado “Análisis de la política exterior argentina con la vuelta de la democracia: cambios y continuidades en la relación con Venezuela (1983-2019)”. Este se propone realizar un análisis, caracterización y comparación de la política exterior argentina desde 1983 hasta finalizada la presidencia de Mauricio Macri (1983-2019), haciendo hincapié en la relación establecida con Venezuela³⁹, atendiendo a diversos condicionantes domésticos y sistémicos que influyeron en el desarrollo de la misma. De este modo, a partir del planteo de esta arista de análisis se busca contribuir en el campo de la PEA, aportando un enfoque desde el cual abordar la inserción internacional argentina.

Estado de la cuestión

Como se adelantó, para el caso del presente proyecto resulta relevante analizar la evolución de la política exterior argentina entre 1983-2019, atendiendo a los cambios y continuidades en sus principales lineamientos y enfatizando cómo se vislumbró en la vinculación adoptada hacia Venezuela.

Para ello, se tomará como punto de partida la recuperación de la democracia argentina en 1983, puesto que desde entonces se evidencia una nueva etapa en las relaciones entre el país y el mundo (Zurita, 2010). Esto será a los fines de analizar la política exterior argentina durante los gobiernos democráticos, los cuales manifiestan contrastes con respecto a la implementada por los regímenes dictatoriales. Al respecto, Eissa (2010:22-23) sintetiza una serie de lineamientos tradicionales que se han mantenido constantes a lo largo de la historia de la PEA desde 1983: “la no injerencia en los asuntos internos de otro Estado y la igualdad jurídica de todos los Estados; la solución pacífica de las controversias, el respeto por el derecho internacional; la defensa de la democracia, como régimen político y como forma de vida, y la defensa de los derechos humanos; relación crítica y pragmática con los EEUU; las relaciones privilegiadas con América Latina y la sociedad estratégica con Brasil y Chile; y la

³⁸ Administración en curso al momento de redacción de este trabajo.

³⁹ A lo largo del trabajo también se menciona como “República Bolivariana de Venezuela” o “RBV”. No obstante, cabe aclarar que esta denominación surge a partir de los gobiernos de Hugo Chávez, en el marco de la Constitución aprobada por referendo popular en diciembre de 1999. Esta cambiaría el nombre del país, en ese entonces “República de Venezuela”, a “República Bolivariana de Venezuela” (López Maya, 2022).

multilateralidad". Además, trabajos como los de Busso (2016), Colacrai (1992), Paradiso (1993), Simonoff (2010) y Rapoport (2003), entre otros, abordan estas temáticas.

Asimismo, se entiende que la elección de la vinculación con Venezuela como objeto de estudio permitirá analizar la PEA y sus variaciones desde una óptica diferente a la tradicional, la cual ha focalizado su atención en los centros de poder mundial (Estados Unidos, Europa) o regional en el ámbito del Cono Sur (como Brasil), por lo que dicha arista de análisis buscará establecer una mirada innovadora sobre el estudio de la inserción internacional argentina.

En lo que respecta a los estudios de la PEA y su vinculación con Venezuela, para el caso del gobierno de Raúl Alfonsín cabe mencionar que los análisis de la misma son escasos, lo que explica la relevancia de incluir dicho periodo en el objeto de estudio. No obstante, algunos trabajos como los de Alconada Sempé (1996), Jiménez (2010), Rapoport (2017) y Zurita (2010) abordan secundariamente la temática, vinculando la relación con Venezuela a cuestiones como el problema de la deuda externa latinoamericana (Consenso de Cartagena) y en torno al accionar del Grupo Contadora en apoyo al gobierno de Nicaragua, en el marco del conflicto centroamericano. Por su parte, Caputo (1991) y Pasos (2019) resaltan también la cooperación en el marco de un nuevo mecanismo de concertación, el Grupo de los Ocho o de Río, para tratar los grandes desafíos políticos y económicos de la región y definir una tercera vía al vínculo con los Estados Unidos y las principales potencias.

Por otra parte, a partir de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999), la vinculación se centró en temas económico-comerciales. En esta línea, trabajos como el de Roark y Giglio (2010) señalan que en esta etapa se tiñeron los ejes que marcarían la relación bilateral, siendo la diplomacia económica uno de los primordiales. Como señala Roark (2010) los rasgos centrales del intercambio de bienes y capitales entre ambos países se vincularon al desarrollo de un comercio intermitente de baja intensidad, y la existencia de una dinámica diferenciada en los flujos financieros. En este punto, las inversiones nacionales en la economía venezolana revistieron gran relevancia en su período de plenitud, al punto de convertirse en el eje principal de los vínculos materiales entre ambos Estados. Fuentes del Centro de Economía Internacional (CEI) y el Centro de Estudios para la Producción (CEP) también estudian dichos vínculos. Asimismo, otros estudios abordan de manera secundaria la cooperación en espacios como el Grupo de Río y entre la CAN y el MERCOSUR, en un contexto donde la estrategia comercialista de apertura y búsqueda de nuevos mercados, así como también las orientaciones de regionalismo abierto de los procesos de integración de los noventa, explican en parte los esfuerzos de este acercamiento (Roark y Giglio, 2010).

No obstante, dicha vinculación comercial atravesaría un periodo de abrupto declive en los comienzos del nuevo milenio, con los gobiernos de Fernando De La Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003). Ello obedeció, por el lado de la República Bolivariana, a la caída de los precios internacionales del crudo, y por el lado de Argentina al estallido de la crisis del año 2001, sumado a las delicadas situaciones políticas y económicas que atravesaban ambos países (Roark y Giglio, 2010). Algunos trabajos como los de Roark (2010) y Roark y Giglio (2010) dan cuenta de ello.

Adentrado el siglo XXI, la vinculación de la Argentina con Venezuela ha sido mayor estudiada dado que constituyó uno de los aspectos prioritarios de la política exterior implementada

durante los gobiernos kirchneristas, desde el año 2003. Siguiendo a Míguez (2016), esta debe ser entendida en el marco del llamado “giro a la izquierda”, y el arribo de gobiernos progresistas con una fuerte retórica antinorteamericana. A partir de ello es que cobraron relevancia alianzas con actores regionales clave, como Lula Da Silva en Brasil o Chávez en Venezuela.

De esta manera y retomando a Briceño Ruiz (2010), la alianza estratégica entre Argentina y Venezuela comenzó a cimentarse hacia el 2003 y tuvo, desde un primer momento, una fuerte impronta económica. En este sentido, Venezuela se convirtió en un actor clave para paliar la crisis energética nacional y el creciente aislamiento de los mercados financieros internacionales tras el *default* y los conflictos con los tenedores de bonos, luego de la crisis del 2001. A partir de entonces, las relaciones bilaterales se transformaron en ejes centrales de las políticas exteriores de ambos países (Campanella, 2020), lo que se vislumbró en la diversidad de acuerdos de cooperación y temáticas presentes en la agenda bilateral (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 2009; Lorenzini, 2012; Roark, 2010).

Por su parte, durante los gobiernos de Cristina Fernández, se procuró mantener gran parte de los lineamientos de la relación bilateral en la etapa previa. No obstante, como señala Lorenzini (2012), el vínculo comenzó a experimentar un descenso gradual en cuanto a la incorporación de nuevos temas en la agenda y al estancamiento de los ya existentes. De todas formas, un eje importante de la vinculación continuó siendo la cooperación en materia económica y comercial, como también la coincidencia en diferentes instancias regionales – MERCOSUR, CELAC y UNASUR son ejemplos de ello-. Briceño Ruiz (2010); Fernández Alonso (2018); Lorenzini (2017); Roark y Calvento (2010) han abordado la temática en dichos periodos.

Asimismo, teniendo en cuenta que el estado de conocimiento sobre la política exterior argentina en relación a Venezuela durante el período 2015-2019 se caracteriza – mayoritariamente– por tener investigaciones que se concentran en los primeros años del gobierno de Mauricio Macri, la realización de mi tesis para obtener el grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales titulada “La política exterior de Mauricio Macri (2015-2019): giros en la relación con Venezuela” constituye una herramienta para la elaboración del presente proyecto, siendo un acercamiento a la bibliografía especializada en dicha temática. En lo que respecta a los estudios de la PE de Macri hacia Venezuela, algunos autores como Aiub Robledo (2019), Castaño (2017), Dithurbide (2018), Frenkel (2016) y Simonoff (2016) han estudiado secundariamente la temática en algunos apartados de sus obras. A modo de síntesis, los principales aspectos trabajados han derivado de la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, la estrategia norteamericana de aislamiento del gobierno de Maduro –a la cual la Argentina de Macri se plegó–, y breves abordajes del accionar argentino en foros como la UNASUR, PROSUR y en el seno de la OEA, para dar cuenta de las estrategias de los líderes y gobiernos de derecha de la región de aislar a la RBV.

De esta forma, este proyecto busca indagar sobre los fundamentos de los cambios, rupturas y/o continuidades en los principales lineamientos de la política exterior argentina durante las diversas administraciones del periodo 1983-2019, haciendo énfasis en cómo ello incidió en la relación con Venezuela.

Planteo del problema de investigación

Partiendo de lo esbozado previamente, el problema de investigación del presente proyecto lo constituye el análisis de la política exterior argentina durante el periodo 1983-2019. Como se anticipó, se pretenden analizar cuáles fueron los cambios, rupturas y/o continuidades en los lineamientos de la PEA y sus fundamentos, atendiendo a los condicionantes internos y externos influyentes, a los fines de evidenciar cómo se configuraron los principales rasgos de la relación entre Argentina y Venezuela.

Así, la investigación busca dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los principales lineamientos de la política exterior argentina a partir del gobierno de Raúl Alfonsín? ¿Cuáles son los rasgos centrales que ésta adquiere en la relación con Venezuela? ¿Cuáles son los factores sistémicos y domésticos influyentes? ¿Qué actores domésticos inciden en la relación bilateral y cuáles son sus sistemas de creencias? ¿Cuáles fueron los modelos de desarrollo implementados? ¿Cuál es el rol de los Estados Unidos y la región latinoamericana? ¿Y el MERCOSUR? ¿Existen continuidades y rupturas en relación a los lineamientos tradicionales en las diversas administraciones? ¿Cuáles fueron los resultados y los impactos obtenidos en la relación con Venezuela? ¿Cuáles son los desafíos y oportunidades que implicarían un estrechamiento de la relación con la RBV?

En suma, la tesis se enmarca en la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo y qué factores permiten explicar las variaciones en la política exterior argentina en relación a Venezuela, a lo largo del periodo 1983-2019?

Objetivos

El objetivo general del presente proyecto es realizar un análisis, caracterización y comparación de la política exterior argentina desde la recuperación de la democracia en 1983 a partir del gobierno de Raúl Alfonsín, hasta finalizada la presidencia de Mauricio Macri (1983-2019), haciendo hincapié en la vinculación con la República Bolivariana de Venezuela (RBV) y atendiendo a diversos condicionantes domésticos y sistémicos que influyeron en el desarrollo de la misma.

Como objetivos específicos, se plantean:

1. Indagar acerca de los principales lineamientos de la política exterior argentina, enfatizando la vinculación hacia Venezuela durante el periodo 1983-2019.
2. Examinar las variables domésticas –actores participantes de la política exterior, sistemas de creencias y modelos de desarrollos implementados- y sistémicas –dinámicas derivadas del sistema internacional, enfatizando el papel de los Estados Unidos y el rol del continente latinoamericano y organismos regionales como el MERCOSUR- que influyeron en la formulación de la PE hacia Venezuela y la región.
3. Comparar los cambios, rupturas y/o continuidades que experimentó la misma en relación a sus lineamientos tradicionales y hacia Venezuela durante las administraciones comprendidas en dicho periodo.

4. Evaluar y analizar los resultados y los impactos económico-comerciales, políticos, científico-tecnológicos y socio-culturales en las diferentes administraciones.
5. Identificar las oportunidades y desafíos que pueden derivarse de la vinculación.

Campo teórico y conceptual

En términos conceptuales, siguiendo a Rubén Perina (1988), al hablar de política exterior se entiende por ella al conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-nación, en respuesta a demandas y determinantes tanto internos como externos del mismo.

Otra definición es la que da Roberto Miranda (2014), quien la entiende como un instrumento estatal, orientado hacia el desarrollo del universo de las relaciones internacionales del país. Asimismo, enuncia que “la política exterior es el resultado de la asociación entre la percepción que las clases dirigentes tienen del mundo y los modos de inserción que estas clases pretenden para el Estado en el marco internacional” (Miranda, 2005:4).

Por su parte, Alberto Van Klaveren (1984) sostiene que los estudios de política exterior refieren a aquellas acciones que tienen lugar en un determinado país y que se dirigen a su medio externo. Luciano Tomassini (1987) destaca además, que la política exterior es una acción de política gubernamental, es decir una política pública, que comprende diferentes dimensiones, entre ellas la económica, diplomática, y militar-estratégica. En esta línea, Celso Lafer (2002) sostiene que la PE en tanto política pública debe guiarse por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de problemas, necesidades e intereses locales.

De este modo, se entiende que no hay una definición unívoca de política exterior. No obstante, en el presente proyecto se entiende por ella al conjunto de acciones desarrolladas por un Estado-nación hacia el medio externo, considerándola como una acción de política gubernamental y, por ende, una política pública.

Por otro lado, como señalan Sánchez y Acosta (2020), la formulación de la política exterior es un proceso complejo que depende de diversos factores sistémicos y domésticos que marcan la agenda de los decisores. En ese sentido, Guillermo Figari (1993) afirma que la PE no es otra cosa que el ámbito de intersección de ambas esferas. En otras palabras, si bien toda política exterior se ve condicionada por múltiples variables -domésticas y sistémicas- en ciertas coyunturas, determinados condicionantes adquieren una relevancia particular que lo hacen plausible de un análisis pormenorizado (Actis, 2012). Trabajos de autores como Actis *et al* (2017); Busso (2014); Kaarbo *et al* (2012); Míguez (2017); Simonoff (2010; 2010a), entre otros, serán fundamentales a la hora de comprender la vinculación entre dichas variables.

En este sentido, dentro de los factores externos influyentes en la formulación e implementación de la política exterior se mencionan la forma en que está organizado el sistema internacional, las características de las relaciones internacionales contemporáneas y las acciones de otros Estados, mientras que los factores internos apuntan a variables como las características del sistema político nacional, ciudadanos y grupos dentro del sistema, las

organizaciones gubernamentales y líderes individuales; todo ello sirve como fuente de la política exterior (Kaarbo *et al*, 2012).

Así, y de acuerdo con Míguez (2017), se inscribe a la PE en el ámbito de las políticas públicas pero también de las disputas en el seno del Estado, interpretándola como parte de lo que Oszlak y O'Donnell (1982) denominaron “el Estado en movimiento”. Como señala Sánchez (2010), se deduce así la existencia de una multiplicidad de canales y agentes que vinculan a las sociedades, produciendo diversas interconexiones entre lo interno y lo externo. De esta forma, “la decisión global, es decir la elección de una estrategia política específica, deriva de una pirámide de decisiones subordinadas, ya que los actores involucrados son múltiples y es resultado de un proceso en el cual intervienen fuerzas profundas y fuerzas organizadas que ejercen pulsiones y presiones respectivamente (Duroselle, 1992, citado por Gómez, 2018:10). A estos actores se agregan los que pertenecen al sistema internacional, como las potencias, las empresas extranjeras, los organismos internacionales, etc.: “todas esas disputas se condensan en el seno del Estado” (Míguez, 2017:105).

De esta manera, se coincide con los postulados analíticos del modelo de Robert Putnam (1988), quien explica el proceso de toma de decisiones de la política exterior desde una visión interactiva o intermística, según la cual el gobierno debe encarar, en el despliegue de la política exterior, una doble negociación en forma simultánea: una orientada al escenario global y a su interacción con los demás actores de las relaciones internacionales y otra que considera a los distintos actores del plano interno. Según Busso (2017), este modelo se presenta como superador de otros esquemas para el análisis de la política exterior, como el realista clásico o el político-social.

Para el caso de este proyecto, que aborda la política exterior argentina en relación a Venezuela durante las administraciones comprendidas entre 1983-2019, variables sistémicas como el papel de los Estados Unidos y el rol otorgado al continente latinoamericano y organismos regionales como el MERCOSUR serán fundamentales para comprender las estrategias de inserción en que los gobiernos basaron su PE. Para ello, se recurrirá a trabajos como los de Busso (2017); Busso y Zelicovich (2016); Muñoz (1987); Whilhelmy (1991). Del mismo modo y en lo que respecta a las variables domésticas, se ponderarán en el análisis a los actores participantes del proceso de formulación e implementación de la PE, sus sistemas de creencias y los modelos de desarrollo implementados, para lo cual serán de gran utilidad los trabajos de Busso (2014); D'Alesio (2019); Dalbosco (2014); Gómez (2018); Rapoport y Spiguel (2005); Russell (1996); Sánchez (2013); Schenoni y Ferrandi (2014).

Hipótesis

Hipótesis principal

La política exterior argentina experimentó cambios y continuidades en relación a sus principales lineamientos a lo largo del periodo 1983-2019, siendo la vinculación con Venezuela una de las aristas que lo manifiesta.

Hipótesis secundaria

- a. Los cambios y continuidades en los principales lineamientos de la política exterior argentina entre 1983-2019 son producto de diversos factores de orden doméstico y sistémico, con peso variable en las diferentes etapas.
 1. Entre los factores de origen interno, se considera que los actores participantes de la política exterior, sus sistemas de creencias y los modelos de desarrollo implementados, como así también las modificaciones que éstos experimentaron a lo largo del periodo, explican las variaciones en los tradicionales lineamientos de la PEA hacia Venezuela.
 2. Entre los factores de origen externo, tienen relevancia en el análisis el papel de los Estados Unidos y el rol otorgado al continente latinoamericano en la política exterior de los sucesivos gobiernos.

Metodología

El plan de trabajo propone realizar un relevamiento y análisis de información a los fines de llevar adelante los objetivos trazados. En aras de ello, como se mencionó, se parte de considerar a la política exterior como el conjunto de decisiones y acciones de un Estado-nación en respuesta a determinantes internos y externos.

Como señala Roberto Miranda (2005), la definición metodológica para analizar la política exterior es posible a partir de dos dimensiones: el discurso de PE y la realidad de lo que efectivamente pasó cuando la política fue aplicada. En lo que respecta al análisis del discurso de la PE, su objetivo no es otro que tratar de comprender los distintos aspectos que hacen a los fundamentos de dicha política. Asimismo, también es vital conocer la realidad de lo que efectivamente hizo la PE cuando fue aplicada, es decir las consecuencias de la relación entre los contextos de la política –externo y decisonal– y las acciones diplomáticas desarrolladas por el actor estatal (Odell, 1993).

A partir de ello, las actividades previstas comprenden, en primer lugar, realizar un análisis exhaustivo acerca del estado de conocimiento de la política exterior argentina y sus principales lineamientos a partir del año 1983, focalizando en la relación con Venezuela. Para ello se procederá al análisis de documentos académicos y discursos, como así también un relevamiento estadístico acerca de los acuerdos internacionales, intercambios comerciales, y otros convenios de cooperación existentes, a partir de informes elaborados por entidades como el Centro de Economía Internacional (CEI), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la Embajada argentina en Venezuela, el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino y el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la RBV (MPPRE), entre otros. En segundo lugar, se indagará acerca de los condicionantes sistémicos y domésticos que influyeron en la vinculación, ponderando el análisis de los actores involucrados, sus intereses y sistemas de creencias, como así también el modelo de desarrollo implementado y en consecuencia las estrategias de inserción internacional perseguidas durante cada uno de los gobiernos para el caso de las variables internas, como así también el papel de los Estados Unidos y el rol de la región latinoamericana y el MERCOSUR, como variables externas. Para ello se recurrirá al análisis de contenido de discursos de representantes del Ejecutivo nacional, Cancillería argentina y el MPPRE –como así también de otros países de la región-, plataformas de gobierno, documentos oficiales, artículos periodísticos y estudios académicos en curso especializados en la temática. En

tercer lugar, se explicitarán los cambios y/o rupturas y continuidades en relación a los lineamientos tradicionales de la PE argentina y la influencia de ello en los vínculos con la República Bolivariana de Venezuela. Para analizar las semejanzas, diferencias y continuidades entre los sucesivos gobiernos del periodo 1983-2019, será de gran utilidad recurrir al Análisis Comparado de Política Exterior (CFPA) postulado por Charles Hermann en 1972. Este se centra en las políticas y acciones de los gobiernos nacionales orientados al mundo externo, e implica la búsqueda de fuentes explicativas de PE a partir de la comparación sistemática de características de la entidad estudiada (Caporaso *et al*, 1986).

Siguiendo Caporaso *et al* (1986), ello hace un llamado a la generación de hipótesis desde la recopilación de información sobre el comportamiento exterior de los Estados y las variables causales que no estén limitadas por la temporalidad, en tres niveles de análisis: dinámicas del sistema internacional, factores internos, e idiosincrasia para la formulación de políticas exteriores (Lantis & Beasley, 2017). Finalmente, se realizará un estudio sistematizador de carácter cualitativo y cuantitativo con el objetivo de identificar los impactos a nivel económico-comercial, político, científico-tecnológico y socio-cultural, como así también los potenciales beneficios, oportunidades y desafíos de la relación.

Resultados preliminares

De acuerdo con el marco teórico-conceptual referido, se parte de considerar a la política exterior como una política pública que se encuentra influenciada por condicionantes internos y externos al Estado mismo. De esta manera, la investigación se centra en analizar cuáles son aquellos factores y en qué medida influyeron en la relación establecida con Venezuela durante 1983-2019.

A partir del análisis realizado en la tesis de grado –que exploró la vinculación con Venezuela durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), y también abordó sus antecedentes en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández—, se dedujo que entre los condicionantes internos que explican la política exterior, y particularmente hacia Venezuela, se encuentran el modelo de desarrollo económico, político y de inserción internacional implementado, mientras que para el caso de los condicionantes externos tuvieron una singular incidencia el rol de los Estados Unidos y el giro a la derecha en el contexto regional latinoamericano. De esta manera, durante el periodo 2015-2019, tales factores se conjugaron para desarrollar una política exterior marcada por la confrontación hacia el país bolivariano. Ello se evidenció tanto a nivel bilateral, en términos político-diplomáticos y debido a intercambios económico-comerciales cada vez más escasos, como en el plano multilateral, a partir del relacionamiento establecido en organismos como el MERCOSUR, OEA, UNASUR y PROSUR, donde el gobierno de Macri se plegó a la estrategia de aislamiento norteamericana hacia la RBV.

Así, dichas aristas de análisis son retomadas para el desarrollo del presente proyecto de tesis doctoral: en el caso de los condicionantes externos, se toma en consideración el rol de Estados Unidos y organismos latinoamericanos como el MERCOSUR mientras que, para el caso de los condicionantes internos, factores como el modelo de desarrollo implementado, los actores intervinientes en el proceso de toma de decisiones de la PE, sus sistemas de creencias e intereses, serán centrales para explicar la relación entre Argentina y Venezuela desde 1983 a 2019.

Asimismo, a partir de exploraciones realizadas en el marco de la cursada del Doctorado en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), se avanzó en la identificación de los rasgos principales que adquirió el vínculo argentino-venezolano en las sucesivas administraciones democráticas. De esta manera, se vislumbró que en los distintos contextos estos actores han establecido, en menor o mayor medida, relaciones de comercio, conflicto o cooperación. De acuerdo al periodo, esta cooperación adquirió un carácter centrado más en aristas comerciales (por ejemplo, durante el gobierno de Menem), mientras que en otros evidenció también un carácter más político, con miras a buscar beneficios para la región latinoamericana en su conjunto (ejemplo, durante los gobiernos de Alfonsín, Kirchner o Fernández).

Referencias bibliográficas

- Actis, E. (2012): "Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil". *Brazilian Journal of International Relations*, 2012, vol. 1, no 3, p. 388-423.
- Actis, E.; Busso, A.; Calderón, E.; Zelicovich, J. (2017): "De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, enero-junio 2017. Pp. 48-70. Disponible en www.cerir.com.ar
- Aiub Robledo, M. I. (2019): "La política exterior de Cambiemos hacia Sudamérica: la crisis en Venezuela, el impeachment a Rousseff y el retiro de la UNASUR", Tesina de grado, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.
- Alconada Sempé, R. (1996): "Democracia y política exterior, 1983-1989", en Jalabe, S. Op. Cit., pp. 345-355.
- Briceño Ruiz, J. (2010): "Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo? En Alfredo Bologna (Ed.), *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. Rosario, Argentina: CERIR- UNR Editora, pp. 435-462.
- Busso, A. (2014): "Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos", en *Estudios Internacionales*, Volumen 46, Número 177, Santiago, Chile.
- Busso, A. (2016): "Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?". En *Revista Relaciones Internacionales*. Nº 50/2016 – (143-170). UNLP.
- Busso, A. (2017) "El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis", *Anuario en Relaciones Internacionales*, IRI-UNLP. La plata. Argentina.

- Busso, A. y Zelicovich, J. (2016): "El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?". *Conjuntura Austral*, 2016, vol. 7, no 37, p. 17-24.
- Campanella, D. (2020): "La política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019): giros en la relación con Venezuela". Tesis de grado, Lic. en Relaciones Internacionales, FCH- UNICEN. Tandil, Argentina.
- Caporaso, J., Herman, C., Kegley, C., Rosenau, J., & Zinnes, D. (1986): "The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the Future". Ohio State University. 27th Annual Meeting of the International Studies Association. Pp. 2-44.
- Caputo, D. (1991): "Grupo de los ocho entre Alaska y Tierra del Fuego". *Nueva Sociedad*, 111, 4-8. Disponible en https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1955_1.pdf
- Castaño, F. (2017) "Algunas consideraciones sobre la política exterior argentina luego del ejercicio de Malcorra como Canciller", Departamento de América Latina y el Caribe, IRI-UNLP. La plata. Argentina.
- Centro de Economía Internacional (s/f): www.cei.gov.ar
- Centro de Estudios para la Producción (s/f): www.cep.gov.ar
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (2009, 26 de mayo): Trabajo de investigación "La relación especial argentino-venezolana", dirigido por la Lic. Milagros López Belsué. Disponible en: https://nuevamayoria.com/?option=com_content&task=view&id=1459&%20Itemid=1
- Colacrai, M. (1992): "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina". En: Russell, Roberto (comp.) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Pp. 19-51.
- D'Alesio, L. (2019): "La nueva derecha y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri". Universidad Nacional de Rosario. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS) No. 8 Julio Diciembre 2019*. Rosario, Argentina.
- Dalbosco, H. L. (2014): "Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)". Disponible en <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/188>
- Dithurbide, G. (2018): "La estrategia norteamericana de aislamiento a Venezuela: algunas consideraciones sobre el rol de la Argentina". Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, 2018, vol. 2018.
- Eissa, S. (2010): "Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en democracia (1983-2007)". *Working Paper N°21*, Programa de Política Exterior Argentina. Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).
- Fernández Alonso, J. (2018): "Diplomacia financiera en la periferia global: entre la cooperación y la coerción. Aproximaciones teórico-empíricas a partir de las

relaciones crediticias de Argentina con Venezuela y China”. *Desafíos*, vol. 30, no 2, p. 43-88.

- Figari, G. (1993): “Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina”. Biblos. Buenos Aires.
- Frenkel, A. (2016): “Muevan el mundo que me quiero subir”; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri”. Informe de coyuntura ORALC, N° 2, Diciembre. Buenos Aires. Argentina.
- Gómez, F. M. (2018): “Determinantes internos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina. Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- Jiménez, D. M. (2010): “La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989): un balance aproximativo”. *Temas de historia argentina y americana*, 17, 99-121. Disponible en <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/la-politica-externior-raul-alfonsin.pdf>
- Kaarbo, J., Lantis, J., & Beasley, R. (2012): “Foreign policy in comparative perspective: Domestic and international influences on state behavior”. Cq Press.
- Lafer, C. (2002): “La identidad internacional de Brasil”. Bs. As, Fondo de Cultura Económica.
- Lantis, J., & Beasley, R. (2017): “Comparative foreign policy análisis”. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- López Maya, M. (2022): “Populistas de izquierda en el gobierno: la experiencia de Venezuela”. *Desafíos*, 2022, vol. 34, no 2.
- Lorenzini, M. E. (2012): “La relación Argentina- Venezuela 2003-2010: ¿Un vínculo de tiempos oscilantes?” Trabajo presentado en las jornadas de debate: “La agenda de la política exterior argentina: inserción regional y extra-regional a partir del escenario post-default”. FCPOLIT- UNR.
- Lorenzini, M. E. (2017): “La dimensión política de los vínculos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el inicio del siglo XXI”; Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Instituto de Relaciones Internacionales; *Relaciones Internacionales*; 26; 52; 5-2017; 99-114
- Míguez, M. C. (2016): “La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI”. *Revista 89.2. Revista Relaciones Internacionales*, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.
- Míguez, M. C. (2017): “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?”; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Área Estado y Políticas Públicas; *Revista Esta y Políticas Públicas*; 5; 8; 5-2017; 103-120.
- Miranda, R. (2014): Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 26, 41-67.

- Miranda, R. (2005): "La política exterior argentina como objeto de estudio". En *II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)*. La Plata.
- Muñoz, H. (1987): "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes", *Estudios Internacionales*, vol.20, N° 80, Octubre-Diciembre, pp. 406-434. Santiago, Chile.
- Odell, J. (1993): "International Threats and Internal Politics", en Peter Evans y otros, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. Núm. 1, Ediciones FUNDACADEMUS, 75-105.
- Paradiso, J. (1993): "Debates y trayectoria de la Política Exterior argentina", GEL, Bs. As, Introducción. Pp. 7-15.
- Pasos, L. (2019): "La política Exterior durante el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)". En *XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca.
- Perina, R. (1988), "El estado de la política exterior y las relaciones internacionales", en Perina Rubén y Russell Roberto (comp.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Bs. As., GEL, 1988. 11- 18.
- Putnam, R. (1988): "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization*, 42(3), 427-460. <http://www.jstor.org/stable/2706785>
- Rapoport, M. (2003): *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires, Ariel.
- Rapoport, M. (2017): "Política internacional argentina. De la formación nacional hasta nuestros días". Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rapoport, M., y Spiguel, C. (2005): "*Política exterior argentina: poder y conflictos internos (1880-2001)*". Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Roark, M. (2010): "Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). El impacto sobre la Provincia de Buenos Aires". Tesis de grado, Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCH-UNICEN. Tandil, Argentina.
- Roark, M. y Giglio, A. (2010): "Las relaciones Argentina-Venezuela durante el gobierno de Néstor Kirchner". *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires.
- Roark, M., y Calvento, M. (2010): "Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela durante las administraciones Kirchner-Chávez (2003-2008)". *Revista Temas y Debates* N° 19. Universidad Nacional de Rosario.
- Russell, R. (1996): "Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, FLACSO, Argentina, julio de 1996, pag. 1-49.

- Sánchez, F., y Acosta, C. (2020): "Análisis de la política exterior. *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*". Universidad Sergio Arboleda.
- 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. Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.895/ev.895.pdf
- Sánchez, L. (2013): "Condicionantes internos de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisorio legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003)". Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- Schenoni, L. y Ferrandi, A. (2014): "Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil", en CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política, Volumen 10, Número 19, Monterrey, enero-mayo 2014.
- Simonoff, A. (2010): "Brevísimo racconto sobre la construcción de la política exterior argentina como campo disciplinar". En: Entrevista. Revista de debates. Año 1, N° 1, Villa Mercedes, noviembre de 2010, Páginas 1-6.
- Simonoff, A. (2010a): "Los tres modelos históricos de la política exterior argentina", Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?", CABA, FLACSO.
- Simonoff, A. (2016): "Giros en las estrategias de Inserción Argentina a partir de la Presidencia de Mauricio Macri". En Revista Conjuntura Austral. Perteneciente al Núcleo de Estrategia e Relações Internacionais (NERINT) y el Programa de PósGraduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. V.7, n.37. P.40-51. Agosto/Septiembre de 2016. ISSN: 2178-8839.
- Tomassini, L. (1987): Elementos para el análisis de la política exterior. Estudios Internacionales, 20(78).
- Van Klaveren, A. (1984): "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas", en Muñoz, H. y Tulchin, J (comp.): Entre la autonomía y la subordinación. Tom 1, GEL, Bs. As., Argentina. PP. 14-49.
- Vera, C. F. (2014): "Argentina al final de la Guerra Fría. La política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 12(20), 31-49.
- Wilhelmy, M. (1991): "Los objetivos de la política exterior latinoamericana". *Revista Estudios Internacionales*, 24(94).
- Zurita, M. D. (2010): "Las claves de la política exterior de Raúl Alfonsín". En *V Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2010)*.

Ponencia preparada para el XI Congreso de Relaciones Internacionales organizado por la Universidad Nacional de la Plata

Criptomonedas y Tecnología Blockchain: riesgo y oportunidad para los Estados

DOMINGO MARTIN CARLOMAGNO MARTÍNEZ

Abstract: Desde el anuncio de su creación en el 2008, las criptomonedas y la tecnología blockchain han sido centro de diversos debates en el marco de las Relaciones Internacionales. Estas discusiones se han centrado en torno a sus posibles usos y los efectos que generan en los Estados al brindar la posibilidad a diversos agentes de actuar financieramente de manera descentralizada. A medida que este fenómeno ha ido avanzando, los Estados han empezado a tomar posición frente a esta tecnología sea para prohibirla, regularla o capitalizarla. Este artículo pretende analizar los casos de El Salvador, Estados Unidos y China poniendo en relación las distintas particularidades de cada uno de ellos. Asimismo, se busca evidenciar casos en donde los Estados cooperaron entre sí para intentar hacer frente a esta nueva tecnología. El objetivo del trabajo es brindar un panorama general de las medidas implementadas por estos Estados y reflexionar de manera crítica sobre los mismos.

Palabras clave: Criptomonedas, blockchain, Estado.

Introducción

Hoy en día, cuando las personas quieren adquirir un bien o servicio, lo más probable es que ofrezca dinero a cambio de dicho bien o servicio. Debido a esto, el dinero ha sido conocido como el lubricante del intercambio. Sin embargo, esto no siempre fue así. Si nos remontamos a las antiguas civilizaciones lo más probable es que nos encontremos con un modelo basado en el trueque. En términos sencillos, esto significa que se intercambiaban bienes y servicios por otros bienes y servicios de similar valor. Con el avance de la civilización humana y la aceleración de los procesos económicos, el trueque se volvió cada vez más y más complicado. Del trueque las sociedades pasaron a lo que se conoce como dinero mercancía, el dinero mercancía “hace referencia a una clase de dinero que basa su valor en el bien al que este hace referencia” (Morales, 2020); un ejemplo clásico de esto es el oro o la sal. Luego, las sociedades pasaron a usar dinero representativo, el cual es un billete o moneda que está respaldado por otra mercancía. El ejemplo más conocido es el Patrón Oro en el cual se estableció que el valor del dólar americano estaba respaldado por las reservas de oro que poseía Estados Unidos. Finalmente, llegamos al sistema que tenemos hoy en día que es el del dinero fiduciario o fiat. El dinero fiat “es aquel que está respaldado en la confianza de la sociedad” (Pedrosa, 2016). La transición principal de un sistema al otro fue en 1971 cuando lo que se conoce como el “Nixon Shock” ocasionó que el dólar se vuelva la moneda de referencia a nivel internacional.

El dinero y la capacidad de acuñar moneda propia siempre han sido características que son asociadas con los Estados. La mayoría de los Estados hoy en día utilizan su propia moneda o

utilizan alguna de otro Estado que es considerado mas estable. El hecho de que los Estados tengan la capacidad de acuñar moneda propia ha generado debates en torno a la responsabilidad del Estado en cuidar la emisión monetaria. Una de las teorías predominantes en las ciencias económicas es que la inflación es un fenómeno monetario y que los Estados deben tener mucho cuidado con la emisión de billetes. Sin embargo, desde el 2009 que viene creciendo una nueva alternativa a la hora de realizar pagos de manera electrónica sin que pase por algún tercero, principalmente alguna institución financiera estatal. A esta nueva forma de pago se lo conoce como criptomoneda y cada vez más personas ponen su confianza en esta nueva manera de realizar transacciones, tanto en internet como pagar un café en un restaurante. El hecho de que exista una manera con la cual las personas puedan realizar transacciones financieras sin que pase por alguna institución financiera pone en alerta a los Estados por las repercusiones negativas que esto pudiera tener. La falta de regulación también genera que muchas personas utilicen este mecanismo para intentar ocultar sus ganancias. Debido a esto, algunos Estados en los últimos años han empezado a idear mecanismos para controlar o capitalizar en esta nueva tecnología.

¿Qué son las criptomonedas? ¿Qué es la blockchain?

Muchas veces las personas escuchan el termino “criptomonedas” pero no saben lo que verdaderamente son. Las criptomonedas son “activos digitales que emplean un cifrado criptográfico para garantizar su titularidad y asegurar la integridad de las transacciones, y controlar la creación de unidades adicionales” (Santander , 2022). Las criptomonedas también son descentralizadas lo cual implica que las transacciones no pasan por ninguna institución financiera, este proceso se conoce como *peer-to-peer* o *P2P*. Todas las transacciones hechas con las criptomonedas quedan grabadas en lo que se conoce como la “blockchain”. La tecnología blockchain funciona como un gran libro contable descentralizado en donde quedan grabados todos los movimientos hechos por las criptomonedas. El código es de *open-source* y cualquier persona pueden descargar la blockchain en sus computadoras. Uno de los atractivos que tienen las criptomonedas es el anonimato. Uno almacena las criptomonedas en billeteras digitales fuertemente protegidas en donde no hay necesidad de poner el nombre legal, las billeteras tienen una serie de números y letras que sirven para identificarlas. La única manera de poder identificar al dueño de una billetera es si el dueño decide poner su nombre en la billetera o postear en algún foro en internet.

La primera criptomoneda lanzada, y una de las más populares hoy en día, es el Bitcoin. La creación de esta criptomoneda fue hecha en el 2008 y en el 2009 esta moneda ya se encontraba en circulación. Originalmente, el Bitcoin y otras criptomonedas, estaban pensadas para ser usadas como el dinero es usado; que sea el nuevo lubricante del intercambio. Si bien en la actualidad existen personas que usan a las criptomonedas de esta manera, muchos optaron por usar a las criptomonedas como un mecanismo para generar y almacenar riqueza. El hecho de pasar a ser un método de pago a un nuevo mercado generó la creación de distintas plataformas de Exchange en donde las personas pueden invertir en criptomonedas. En una encuesta hecha a millonarios que pertenecen a la generación

millennial se encontró que 25% de su riqueza proviene de las inversiones hechas en criptomonedas (Frank, 2021).

Finalmente, las criptomonedas están acompañadas por una gran presencia en las redes sociales. Es muy común encontrar foros de debate en Reddit o Telegram y a influencers en Twitter que defienden a estos nuevos activos e instan a las personas a invertir en ellas. Asimismo, ha generado una polarización entre los principales empresarios que creen en su futuro y aquellos que afirman que las criptomonedas no tienen ningún tipo de valor y que están destinadas al fracaso. No obstante, todo parece indicar que las personas están empezando a optar cada vez más por este nuevo activo. En el 2020 ocurrió un boom en la popularidad de las criptomonedas principalmente por la pandemia del covid-19 y las medidas económicas adoptadas por los Estados. Ante la incertidumbre del impacto de las medidas en el futuro, las personas volcaron sus ahorros en las criptomonedas (Pintado, 2021).

El problema de seguridad de las criptomonedas

En mayo del 2021, Estados Unidos sufrió un ciberataque en uno de sus oleoductos más importantes que dejó en jaque el abastecimiento de petróleo en la costa sudoeste de Estados Unidos. Un grupo criminal ruso conocido como DarkSide. Debido a al masivo robo de datos, los directores del oleoducto tuvieron que suspender el funcionamiento hasta la resolución del problema. Un día después del ataque, los directivos pagaron cinco millones de dólares usando criptomonedas, tal como les pedían los criminales (Wilkie, 2021). A pesar de esto, el FBI pudo recuperar aproximadamente la mitad de los fondos pagados a través de una nueva unidad que se encarga de investigar los ataques de ransomware y extorsión digital (Romo, 2021). El ransomware es un método en el cual hackers secuestran los datos de una persona o empresa y piden un pago a cambio de la devolución de los datos (IBM, n.d.). Lo más común es que el pago del rescate se haga a través de una criptomoneda. Los múltiples ataques de ransomware por parte de grupos criminales llevan a las personas a pensar que las criptomonedas en realidad son herramientas dañinas que también son usadas por grupos terroristas. Mientras que esta declaración es verdadera, la mayoría de los crímenes perpetrados con las criptomonedas son fraude, estafa y lavado de dinero.

El sistema de la blockchain permite seguir todas las transacciones realizadas por las criptomonedas. En teoría, al realizar el pago a una billetera, una agencia gubernamental puede seguir el rastro del dinero. A pesar de esto, han empezado a surgir mecanismos con los cuales las criptomonedas pueden ser mezcladas con otras criptomonedas para dificultar el rastreo de estas. En agosto del 2022 fue tendencia dentro de la comunidad crypto el arresto de Alexey Pertsev. El arresto de Alexey es debido a su colaboración en la formulación del programa Tornado Cash (Vanci, 2022). Tornado Cash es un protocolo que funciona en la blockchain de Ethereum, una criptomoneda popular, que mezcla las criptomonedas con otras para dificultar encontrar el origen y el paradero de los fondos. El Grupo de Acción Financiera Internacional llama a este proceso como "layering" y es una de las maneras en las que los criminales tienden a blanquear sus activos digitales (FATF, 2021).

En un reporte hecho por la Europol en enero del 2022, el organismo europeo remarcó que las criptomonedas por el momento son de uso limitado en el vasto proceso de limpiar dinero

criminal. Sin embargo, demuestra preocupación por el incremento del uso de las criptomonedas en los últimos años y la falta de regulación de estas. También, alega que las criptomonedas ya no son solo para crímenes cibernéticos, sino que forman parte de cualquier crimen que requiera la transferencia de valor monetario (Europol, 2022). La clara tendencia de las criptomonedas ha llevado a algunos Estados a idear políticas para poder regularlas. A continuación, se presentará los casos de algunos Estados.

El Salvador

El ejemplo de El Salvador es quizá el único en donde se puede ver como un Estado optó por regular la criptomoneda e intentar usarla para su beneficio económico. En el 2021 el presidente de El Salvador, Nayib Bukele, anunció que planeaba introducir legislación que buscaba adoptar al Bitcoin como moneda de curso legal en dicho país. El anuncio fue hecho en una conferencia de Bitcoin en Miami en junio del mismo año (Sigalos, 2021). Rápidamente el presidente Bukele fue visto como un pionero y visionario dentro de la comunidad crypto. Finalmente, en octubre del 2021, el Bitcoin empezó a ser moneda de curso legal y podía usarse para realizar pagos en El Salvador. Este movimiento audaz por parte de El Salvador trajo consigo un espectro de comentarios y críticas.

El Fondo Monetario Internacional, quién estaba analizando la posibilidad de dar un préstamo a El Salvador por 1,300,000,000 USD, advirtió que la adopción de la moneda podría comprometer el sistema financiero salvadoreño y perjudicar posibles asistencias futuras por parte del FMI. A pesar de esto, el gobierno de Bukele decidió proseguir y hasta anunció la emisión de bonos Bitcoin por el valor de 1,000,000,000 USD (BBC, 2022). El anuncio del uso del Bitcoin en El Salvador también se vio acompañado por la noticia de que Bukele usaría fondos nacionales para comprar Bitcoin. De manera inicial el Estado salvadoreño compró setecientos Bitcoin en el transcurso de un mes. Durante ese mes el precio del Bitcoin bajó de 52,684 USD a 45,713 USD, una pérdida del 14%. Este pequeño hincapié no detuvo al ambicioso Bukele y siguió comprando hasta llegar a los 2,381 Bitcoins. En la actualidad, el gobierno salvadoreño lleva “invertido”⁴⁰ 106,300,000 USD, pero debido a las grandes fluctuaciones del Bitcoin el valor de la cartera hoy es de aproximadamente 45,800,000 USD, lo que representa una caída del 57% (Oyamada, 2022).

El hecho de realizar pagos con Bitcoin y otras criptomonedas lleva consigo tener en cuenta las pequeñas fluctuaciones en el precio que ocurre cada segundo. Para contrarrestar este hecho, el gobierno salvadoreño habilitó un fondo de 150,000,000 USD que se encarga de cubrir las pequeñas diferencias durante la transferencia de Bitcoin (Euronews, 2021). Además, para incentivar a que las personas empiecen a utilizar el Bitcoin, cualquier persona que se inscribiera en Chivo⁴¹, recibía de regalo 30 USD Finalmente, instaló varios cajeros automáticos en donde las personas podían retirar dólares de sus billeteras de Bitcoin.

⁴⁰ La palabra está entre comillas debido a que la decisión de comprar Bitcoins divide a los académicos entre los que ven a esta decisión como una inversión acertada y otros que ven esto como un despilfarro del dinero público.

⁴¹ Chivo es la plataforma que los salvadoreños utilizan para realizar transacciones con Bitcoin y también retirar dinero de los cajeros habilitados.

Mientras que el Bitcoin sea vuelto legal, los bancos, sueldos, y pensiones son abonados en dólares (McDonald, 2021).

Uno de los grandes problemas con los que se encontró El Salvador es el acceso al internet en dicho país. Si bien en los últimos años el gobierno ha hecho mejoras a los servicios de conectividad en el país, en la actualidad solo el 55% de los salvadoreños cuentan con acceso a internet (Database, 2020). Para poder realizar las transacciones con las criptomonedas es necesario tener acceso a internet. Si bien hubo un boom en la descarga de la aplicación Chivo, 73% según el gobierno salvadoreño, aunque la mayoría fue solamente para acceder a los 30 USD brindados por el gobierno. Otra de las razones que utilizó Bukele para implementar el uso del Bitcoin es para facilitar el envío de las remesas. No obstante, datos publicados por el Banco Central salvadoreño demostraron que de las remesas recibidas y enviadas entre enero y febrero del 2022 solo el 1,7% fue utilizando el Chivo Wallet. (Hinds, 2022)

Finalmente nos encontramos con la problemática de la seguridad en El Salvador y como el Bitcoin y las criptomonedas pueden terminar facilitando la actividad criminal. En la última década El Salvador se ha vuelto uno de los países más inseguros en la tierra. Actualmente en El Salvador opera la organización criminal Mara Salvatrucha. En un estudio publicado en el 2019, El Salvador es responsable por 30% de los migrantes que intentan cruzar ilegalmente a los Estados Unidos. Organizaciones criminales, entre ella la Mara, aprovechan de la situación vulnerable de las personas para usarlos como mulas o extorsionarlos por dinero a cambio de salvoconducto a Estados Unidos. Las criptomonedas se podrían convertir en una herramienta de estas organizaciones para recibir y transferir los fondos.

El ejemplo de El Salvador demuestra que puede que existan proyectos que en papel sean atractivos, pero a la hora de implementación, la política pública no genera los resultados esperados y termina siendo un fracaso. A un año de la implementación del Bitcoin académicos y periodistas declararon el fracaso del proyecto ambicioso de Bukele, sin embargo, algunos alegan que un año es demasiado corto tiempo y siguen teniendo esperanzas. Lo cierto es que sigue habiendo mucha incertidumbre sobre el manejo de Bukele en las compras del Bitcoin. La manera por la cual las personas se enteran de las compras es por los anuncios a través de la cuenta de Twitter del mandatario. Si bien las compras son anunciadas, hay mucha confusión en torno a quién controla la billetera y quienes son los que están autorizados a comprar y vender Bitcoin en nombre del gobierno salvadoreño. A pesar de la caída del precio del Bitcoin, el ministro de Economía salvadoreño declaró que esto tiene un impacto mínimo en la economía del país. (Hinds, 2022). Asimismo, Bukele sigue manteniendo altos índices de apoyo por parte de los ciudadanos. (Renteria, 2021). El presidente Bukele ha hecho caso omiso a las críticas respecto a las compras y en el 2021 anunció la creación de Bitcoin City, una ciudad financiada totalmente por la colocación de los bonos crypto con un diseño futurista y sustentable. Debido al atraso en la colocación de bonos Bitcoin, hay incertidumbre sobre el futuro del proyecto (Peralta, 2022).

Estados Unidos

Un estudio llevado a cabo en el 2022 por la Reserva Federal de Estados Unidos indicó que aproximadamente 40 millones de individuos han usado criptomonedas en el 2021 en

Estados Unidos. La mayoría de los usuarios realizaron inversiones mientras que solo el 3% lo usó para realizar pagos o transferencias a otros (Hollerith, 2022). El gobierno americano ha tomado un interés mucho más público en relación con los activos digitales. En marzo del 2022, el presidente Joe Biden a través de una orden ejecutiva describió los lineamientos generales que el gobierno debe tener en cuenta a la hora de idear políticas de regulación cuando se tratan de activos digitales. Además, establece que, si bien los activos digitales pueden ser una oportunidad, también hay que entender los riesgos que estas pueden generar. Incluso, se menciona hasta la posibilidad de crear un Banco Central para divisas digitales. (K2Integrity, 2022)

Como es dicho arriba, la mayoría de los ciudadanos que utilizaron criptomonedas en Estados Unidos lo usaron como medio de inversión. Este hecho no presenta un problema para Estados Unidos, en principio, pero tiene ciertas ventajas relativas frente a la manera tradicional de realizar inversión en la Bolsa de Valores en Nueva York (NYSE). La Bolsa de Valores en Estados Unidos es quizá uno de los mercados más regulados en cuanto a las reglas de juego. La Securities and Exchange Commission (SEC) es el órgano gubernamental encargado de regular a la NYSE. Al no estar regulado la compraventa de criptomonedas es muy común que las personas caigan en estafas por parte de estafadores. Un ejemplo claro es el pump and dump en el cual el valor de una acción es incrementado drásticamente debido a información falsa. Una vez que la acción sube su valor de manera considerable el estafador tiende a vender todas sus acciones lo cual ocasiona que el valor de las acciones se desplome. Esta práctica es ilegal en el NYSE y en otras bolsas de valores y las penalidades pueden incluir multas millonarias y encarcelamiento. (Dhir, 2022)

Como se mencionó previamente, debido a la falta de regulación de las criptomonedas en Estados Unidos, es muy común que las personas sean víctimas de esta actualizada manera de realizar estafas. El marco legal para realizar las denuncias sigue siendo bastante nuevo e inexistente por la cual las víctimas pocas veces reciben justicia. Sin embargo, la Commodity Futures Trading Commission en Estados Unidos en el 2021 emitió un comunicado advirtiendo a los ciudadanos americanos sobre estas prácticas y como evitarlas. También, ha implementado un sistema para realizar denuncias en donde uno tiene derecho a recibir parte de la multa como compensación. (CFTC, 2021).

Estados Unidos todavía no ha sentado postura clara en torno a las criptomonedas y a los activos digitales. Sin embargo, se ha vuelto un estilo de bróker de criptomonedas. Todos los años el gobierno federal remata las criptomonedas, principalmente Bitcoin y Ethereum, que ha incautado a criminales, curiosamente, suele ser por debajo de precio del mercado. Los remates se remontan al 2013 luego de que Estados Unidos logro desbaratar al grupo criminal Silk Road que operaba en la dark web (CNBC, 2021). La posible regulación de las criptomonedas por parte de Estados Unidos puede generar dos cosas importantes. Primero, puede generar garantías legales para los inversionistas y nivelar el terreno entre los inversionistas en la NYSE y en el mercado de las criptomonedas. En segundo lugar, puede controlar de una manera más eficiente las actividades criminales y evitar las estafas a los consumidores.

China

Hasta el momento se analizó el caso de El Salvador en donde el país decidió intentar capitalizar en las criptomonedas y el caso de Estados Unidos en donde parece jugar a la equidistancia entre la regulación o no de las criptomonedas. Por último, tenemos el caso chino que prohibió las criptomonedas, pero ha estado desarrollando tecnología blockchain. Previo a la prohibición de las criptomonedas y el minado de estas, China el destino preferido por los inversionistas debido a los bajos precios de electricidad. En el proceso de minado de criptomonedas, que es cuando se validan las transacciones, se utiliza mucha energía eléctrica. Se estima que alrededor del 50% del minado se llevaba a cabo en China. Sin embargo, en el 2021 el Estado chino anunció que prohibiría el minado y el uso de las criptomonedas. Esto causó que la mayoría de los mineros se relocalicen en Estados Unidos y Kazajistán, citando el bajo precio de electricidad como una de sus razones. (The Economist, 2021). La razón principal detrás de la decisión del gobierno chino fue el impacto que el minado tiene en el medio ambiente.

No es secreto que para minar las criptomonedas es necesario usar mucha electricidad, pero muchas veces las personas no están conscientes del impacto que eso tiene. Actualmente el proceso de minado de las criptomonedas consume la misma cantidad de energía que se utiliza en Argentina. A medida que el proceso de minado se va complejizando, más energía es necesaria (Hinsdale, 2022). Si bien la razón detrás de esta decisión está bien justificada, las criptomonedas ofrecían una manera de operar financieramente por fuera de las instituciones chinas, lo cual no sienta muy bien al gobierno chino.

A pesar de la prohibición de las criptomonedas, China ha estado desarrollando tecnología blockchain que ayude con las finanzas. Si bien la tecnología blockchain está asociada con las criptomonedas, existen personas que argumentan que esta puede usarse para otras cosas, especialmente en el mundo de las finanzas. El proyecto chino por el momento es bastante nuevo y rodeado de secretos. (Kharpal, 2022)

Cooperación internacional para regular las criptomonedas

El presente trabajo hasta el momento ha dejado en evidencia medidas adoptadas o no por algunos países para regular las criptomonedas. A pesar de la creciente popularidad de las criptomonedas, las medidas de los Estados en la mayoría de las ocasiones han sido de manera doméstica. Sin embargo, hubo un proyecto que brindó de nuevas herramientas para poder combatir el crimen que involucran a las criptomonedas y otros activos virtuales. Este proyecto fue manejado por la Interpol y contó con apoyo de catorce agencias de ciberseguridad, todos de Europa. El proyecto tuvo tres resultados principales. El primero fueron nuevas herramientas para monitorear tendencias en los ecosistemas de las criptomonedas que puedan estar ligados a la red oscura, darknet. En segundo lugar, generó un software que puede analizar transacciones entre distintas cuentas de criptomonedas, ledgers. En tercer lugar, generó mecanismos para que las evidencias puedan ser presentadas a las distintas cortes judiciales basadas en los análisis previos. El nombre de este proyecto fue Titanium. (Interpol, 2020). Aparte del proyecto Titanium, las organizaciones internacionales han emitido comunicaciones al respecto, como el Grupo de Acción Financiera Internacional, alertando simplemente de sus usos por parte de grupos criminales y como combatir el blanqueamiento de los activos virtuales.

Conclusión

Las criptomonedas siguen siendo un tema muy polarizante con relación a si verdaderamente son útiles o si tienen valor. Para muchas personas las criptomonedas son una manera con la cual pueden encontrar independencia financiera y cualquier intento de regulación por parte de los Estados es visto como un ataque a sus libertades individuales. Sin embargo, hay que reconocer que las criptomonedas son unas herramientas que pueden usarse para realizar actividades legales e ilegales. El hecho de que una persona gane dinero invirtiendo en las criptomonedas no quita el hecho de que organizaciones criminales utilizan a las criptomonedas para mover y blanquear dinero. También, como se mencionó antes, hay una clara tendencia en el incremento del uso de las criptomonedas por parte de los grupos criminales. Quizá la palabra regulación para algunas personas genera una respuesta negativa, sin embargo, esas mismas personas pueden terminar beneficiadas de la regulación al tener ciertas garantías legales. Finalmente está el tema de crimen transnacional y las criptomonedas. Si bien los Estados están empezando a tomar medidas respecto al uso de las criptomonedas por parte de grupos criminales, sin cooperación entre Estados, empresas tecnológicas e instituciones internacionales es muy difícil que el problema se resuelva o se combata de una manera efectiva.

Bibliografía

- BBC. (26 de enero de 2022). *Por qué el FMI insta a El Salvador a retirar el bitcoin como moneda de curso legal*. Obtenido de BBC:
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60135521>
- CFTC. (2021). Customer Advisory: Beware Virtual Currency Pump-and-Dump Schemes. CFTC.
- CNBC. (19 de diciembre de 2021). *The U.S. government has a massive, secret stockpile of bitcoin — Here's what happens to it*. Obtenido de CNBC:
<https://www.cnbc.com/2021/12/19/what-the-us-government-does-with-its-secret-bitcoin-stockpile.html>
- Database, I. T. (2020). Individuals using the Internet (% of population) - El Salvador. World Bank
- Dhir, R. (13 de enero de 2022). *Pump-and-Dump: Definition, How the Scheme is Illegal, and Types*. Obtenido de Investopedia :
<https://www.investopedia.com/terms/p/pumpanddump.asp>
- Euronews. (1 de septiembre de 2021). *El Salvador Congress backs \$150 million fund for Bitcoin ahead of adoption as legal tender*. Obtenido de Euronews:
<https://www.euronews.com/next/2021/09/01/el-salvador-congress-backs-150-million-fund-for-bitcoin-ahead-of-adoption>
- Europol. (2022). Cryptocurrencies: tracing the evolution of criminal finances. Europol.

- FATF. (2021). *Virtual Assets*. Obtenido de Financial Action Task Force: [https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/virtual-assets.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/virtual-assets.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
- Frank, R. (10 de junio de 2021). *Millennial millionaires have a large share of their wealth in crypto, CNBC survey says*. Obtenido de CNBC: <https://www.cnbc.com/2021/06/10/millennial-millionaires-have-large-share-of-wealth-in-crypto-cnbc-survey-.html>
- Hinds, M. (11 de mayo de 2022). *Surrealismo monetario: los bitcoins en El Salvador Estudios Economía*. Obtenido de Le Grand Continent: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/05/11/surrealismo-monetario-los-bitcoins-en-el-salvador/>
- Hinsdale, J. (4 de mayo de 2022). *Cryptocurrency's Dirty Secret: Energy Consumption*. Obtenido de Clumbia Climate School: <https://news.climate.columbia.edu/2022/05/04/cryptocurrency-energy/>
- Hollerith, D. (24 de mayo de 2022). *Only 12% of Americans have used crypto, mostly for investing*. Obtenido de Yahoo Finance : <https://finance.yahoo.com/news/americans-used-crypto-for-investing-193926143.html>
- IBM. (s.f.). *Cómo funciona el ransomware*. Obtenido de IBM: <https://www.ibm.com/es-es/topics/ransomware>
- Interpol. (2020). *Project Titanium* . Obtenido de Interpol: <https://www.interpol.int/es/Quienes-somos/Marco-juridico/Information-communications-and-technology-ICT-law-projects/Project-Titanium>
- K2Integrity. (31 de marzo de 2022). *President Biden's Executive Order Announces U.S. Policy Objectives on Digital Assets*. Obtenido de K2Integrity: <https://www.k2integrity.com/en/knowledge/policy-alerts/president-bidens-executive-order-announces-us-policy-objectives-on-digital-assets#>
- Kharpal, A. (21 de mayo de 2022). *China has been quietly building a blockchain platform. Here's what we know* . Obtenido de CNBC: <https://www.cnbc.com/2022/05/16/china-blockchain-explainer-what-is-bsn-.html>
- McDonald, M. D. (25 de junio de 2021). *El Salvador Offers \$30 of Bitcoin to Citizens to Boost Its Use*. Obtenido de Bloomberg : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-25/el-salvador-offers-30-of-bitcoin-to-citizens-to-boost-its-use>
- Morales, F. C. (12 de julio de 2020). *Dinero mercancía*. Obtenido de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/dinero-mercancia.html>
- Oyamada, A. (1 de julio de 2022). *El Salvador Buys More Bitcoin Despite 57% Loss and Debt Woes*. Obtenido de Bloomberg :

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-01/el-salvador-buys-more-bitcoin-despite-57-loss-and-a-debt-crisis>

Pedrosa, S. J. (12 de enero de 2016). *Dinero Fiduciario*. Obtenido de Economipedia:

<https://economipedia.com/definiciones/dinero-fiduciario.html>

Peralta, L. A. (12 de mayo de 2022). *Así será 'Bitcoin City', el proyecto de paraíso de las criptomonedas de Bukele en El Salvador*. Obtenido de Cinco Dias :

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/05/10/mercados/1652184500_469588.html

Pintado, C. (11 de enero de 2021). *Bitcoin: ¿a qué se debe la espectacular revalorización de la criptomoneda, que llegó a superar los US\$40.000?* Obtenido de BBC:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-55618604>

Renteria, N. (15 de diciembre de 2021). *Majority of Salvadorans approve of Bukele's leadership, poll shows*. Obtenido de Reuters:

<https://www.reuters.com/markets/currencies/majority-salvadorans-approve-bukeles-leadership-poll-shows-2021-12-15/>

Romo, V. (8 de junio de 2021). *NPR*. Obtenido de How A New Team Of Feds Hacked The Hackers And Got Colonial Pipeline's Ransom Back:

<https://www.npr.org/2021/06/08/1004223000/how-a-new-team-of-feds-hacked-the-hackers-and-got-colonial-pipelines-bitcoin-back>

Santander . (24 de mayo de 2022). Obtenido de Guía para saber qué son las criptomonedas :

<https://www.santander.com/es/stories/guia-para-saber-que-son-las-criptomonedas>

Sigalos, M. (5 de junio de 2021). *El Salvador looks to become the world's first country to adopt bitcoin as legal tender*. Obtenido de CNBC:

<https://www.cnbc.com/2021/06/05/el-salvador-becomes-the-first-country-to-adopt-bitcoin-as-legal-tender-.html>

The Economist. (22 de octubre de 2021). *America is the big winner of China's crypto*

crackdown. Obtenido de The Economist : <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/10/22/america-is-the-big-winner-of-chinas-crypto-crackdown>

Vanci, M. (22 de agosto de 2022). *Protestan por el arresto del desarrollador de Tornado Cash, y por ataque al código abierto*. Obtenido de CriptoNoticias:

<https://www.criptonoticias.com/comunidad/protestan-arresto-desarrollador-tornado-cash-ataque-codigo-abierto/>

Wilkie, C. (8 de junio de 2021). *Colonial Pipeline paid \$5 million ransom one day after cyberattack, CEO tells Senate*. Obtenido de CNBC:

<https://www.cnbc.com/2021/06/08/colonial-pipeline-ceo-testifies-on-first-hours-of-ransomware-attack.html>

Las políticas exteriores de Brasil y Argentina hacia el Mercosur. Discurso, acción y resultados (1991-2015)*

FRANCISCO CASTAÑO **

Resumen: Brasil y Argentina son los países más relevantes del Mercosur. Por lo tanto, lo que determinen sus Gobiernos sobre el bloque a través de políticas exteriores constituye una parte muy importante respecto al devenir del mismo. En este sentido, considerando que el surgimiento y desarrollo del Mercosur significó el fortalecimiento del vínculo entre aquellos dos países, se esperaría que ambos países apuesten por el desarrollo de un bloque que, entre otras cuestiones, sirva como base para una inserción internacional autónoma y coordinada entre sus miembros. Las políticas exteriores implementadas, si bien desde el discurso se mostraron conducentes con tales objetivos, han divergido en cuanto a las acciones y los resultados respecto a la consolidación del bloque, lo que ha tenido como consecuencia cuestionamientos y divergencias sobre el proceso de integración subregional.

Palabras clave: Mercosur, Brasil, Argentina, política exterior

Introducción

El objetivo de la ponencia es analizar las políticas exteriores de Brasil y Argentina, a través de los discursos, acciones y resultados, con el fin de compararlas en clave estatal y aprehender elementos que permitan escrutar y conjeturar los lineamientos y acciones más importantes de cada país respecto a la integración regional en general y al Mercosur en particular. Para ello, el trabajo se estructuró en un breve marco teórico, dos grandes apartados con tres subtítulos —variables— cada uno y, finalmente, la conclusión.

La primera variable estuvo enfocada en la visión del mundo y de la región que tuvieron Brasil y Argentina, a través de los discursos de distintos funcionarios, con el objetivo de destacar coincidencias y diferencias respecto a qué buscó cada país como proyecto respecto al Mercosur. El segundo punto versó sobre las acciones e interacciones más representativas relacionadas con la integración regional y el bloque, focalizando lo realizado más allá del Gobierno que las implementasen, con el fin de ponderar el hecho como estatal y como condición objetiva de poder. Finalmente, el tercer punto trató sobre el análisis de la

* La presente ponencia es parte de los resultados de la investigación de mi tesis de Maestría (Castaño, 2022).

** Licenciado en Relaciones Internacionales (Unicen). Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP) y del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP). Asesor de gabinete en la Dirección Provincial de Planeamiento y Cooperación Internacional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Analista internacional en medios de comunicación audiovisuales. Correo electrónico: francisco91fr@gmail.com

coherencia entre lo propuesto y lo obtenido a través de cada política exterior en relación al interés nacional de cada país.

Por último, el recorte temporal se estipuló a partir de 1991, que es el año en que entró en vigencia el Mercosur, hasta 2015, que comprendió el fin del denominado “ciclo progresista” en la región, marcado, entre otras cosas, por el giro político interno en Argentina y por la profundización de lo que Cervo y Lessa (2014) denominaron como la “declinación internacional” de Brasil.

Marco teórico

La variable de análisis de la política exterior resulta nodal en la medida en que el Mercosur en gran parte ha sido, y continúa siendo, resultado de lo decidido por presidentes, cancilleres y otros funcionarios de los Poderes Ejecutivos nacionales.

Es por ello que se parte de la definición de política exterior realizada por Russell (1990), que la definió como “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables —político-diplomática, militar-estratégica y económica— y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (p. 255). A ello puede agregarse que “el desarrollo de la política exterior de un Estado es inseparable de su política interna, determinándose una y otra de forma recíproca, según la propia naturaleza y evolución del medio internacional y la propia realidad interna de los Estados” (Pereira, 2008, p. 788).

De esta manera, la naturaleza de la política exterior es dual. El proceso de su formulación comprende, por un lado, la interpretación y valoración de la realidad internacional y, por el otro, la identificación del interés nacional, en cada una de las situaciones presentadas, con base en las necesidades domésticas y de los constreñimientos externos (Barros, 1998, pp. 19-21).

La consideración respecto al ámbito doméstico como un factor relevante para analizar y explicar la política exterior no siempre ha sido un punto de atención por parte de la disciplina teórica de las Relaciones Internacionales. Tradicionalmente, aquella variable ha estado encadenada a la visión realista de los Estados coherentes y monolíticos, considerados como cajas negras indivisibles, lo cual tenía como corolario el análisis según el cual los políticos tomaban decisiones considerando un “interés nacional” único, sin disidencias internas ni influencia de otros actores domésticos. Sin embargo, con el transcurso de los años surgieron diversos trabajos académicos que intentaron sortear la limitación realista vinculada con el nulo énfasis otorgado a la variable doméstica como arista condicionante de las políticas exteriores.

Rosenau (1969) fue el primero en dar cuenta de que los vínculos entre lo nacional y lo internacional nunca habían sido objeto de una investigación sistemática, sostenida y comparativa, y que aquellas dos áreas habían sido tratadas hasta entonces como variables independientes. A su vez, en otro trabajo, Rosenau (1997) coincide con el aporte de los neoinstitucionalistas liberales Keohane y Nye (1988) al destacar que, en un mundo interdependiente, la separación de los asuntos nacionales e internacionales es problemática.

A partir de entonces, ha sido rico el aporte académico, tanto mundial como latinoamericano, en donde se estima la importancia del *linkage* entre las áreas doméstica e internacional en virtud del carácter interméstico de las relaciones internacionales, considerándose a esta como una herramienta analítica de utilidad (Putnam, 1988; Russell, 1991; van Klaveren, 1992; Moravcsik, 1993; Lima, 1994; Lasagna, 1995; Barros, 1998).

En líneas generales, a partir de los cambios internacionales acontecidos en las últimas décadas, vinculados a la horizontalización de las agendas estatales —resaltadas por el neoinstitucionalismo— y una mayor importancia de las cuestiones económicas —sobre todo a partir de los 90—, ello ha significado que diversos actores, otrora excluidos, fueran incluidos en la toma de decisiones (Miranda, 2001b). Es por ello que, de acuerdo con este autor, puede decirse que “no hay formulación de política exterior ni tratamiento de cuestiones externas de un país sin la colaboración y los compromisos de actores domésticos, gubernamentales y no gubernamentales” (p. 101).

La política exterior de Brasil

Visión del mundo y de la región

Desde la creación del Mercosur, Brasil siempre lo consideró como una arista muy importante de su política exterior, para lo cual el fortalecimiento del vínculo con Argentina ha sido nodal. Esta consideración ha tenido una doble finalidad para la diplomacia brasileña: por un lado, fortalecer su inserción internacional; y por el otro, utilizarlo como una herramienta sustancial en una idea que fue tomando forma con el transcurso de los años: la integración sudamericana.

En este orden de ideas, a comienzos de la década del 90, en plena reconfiguración del orden mundial, el Mercosur fue considerado por Brasil como un elemento vital para reforzar su inserción internacional en clave “modernizadora”, atendiendo a los cambios que estaban aconteciendo globalmente y a la búsqueda del país de adscribirse a ellos a través del bloque subregional.

En este sentido, para Fernando Collor de Mello (1990-1992), el fortalecimiento de la integración regional constituía un paso previo para ese logro⁴². Tras la renuncia de aquel mandatario, el Gobierno interino de Itamar Franco (1992-1994), además de continuar con la búsqueda de incorporación de Brasil en el nuevo orden mundial⁴³, privilegió a América del Sur como uno de los principales espacios geográficos de la diplomacia brasileña.

Dentro de esta impronta, el Mercosur era considerado muy importante dentro de la política exterior de Brasil. El Gobierno de Franco, además de concordar con el de Collor respecto al objetivo de que el bloque favoreciera la liberalización comercial⁴⁴, ya sea intrazona o con terceros, se sumaba la meta de sentar las bases para una futura unión comercial regional, el Área de Libre Comercio de Sudamérica (Alcsa), para lo cual se pretendía congeniar al Mercosur con países vecinos y con los espacios de integración subregionales como forma de fortalecer la inserción económica y política internacional⁴⁵. De esta manera, la perspectiva económica-liberal fue complementada con una de tipo político-estratégica, donde la

⁴² El presidente asumió necesario “buscar nuevas fórmulas para la inserción del país en el mundo”, considerándose a la integración latinoamericana como “un paso obligatorio para la modernización de nuestras economías” (Collor de Mello, 1990).

⁴³ En un discurso dado unos días después de su asunción como el segundo canciller de Franco, Cardoso (1992) aseguró que Brasil iba a abandonar “actitudes esencialmente defensivas” en los foros multilaterales, apostando a erigirse en el campo comercial “como un auténtico *global trader*” (p. 104). El cuarto canciller de Franco, Celso Amorim (1994), mantuvo la línea y concibió una política externa de “sentido universalista”.

⁴⁴ De acuerdo con Cardoso (1992), Brasil apostó por cumplir con “las negociaciones encaminadas a lograr los objetivos, metas y plazos propuestos en el Tratado de Asunción y confirmados en la decisión de Las Leñas” (p. 105).

⁴⁵ En una nota periodística, Amorim (31/10/1993) aseveró que el Mercosur y el Alcsa eran “formas realistas de mejorar la competitividad de nuestras industrias”, a la vez que permitirían “incrementar el poder de negociación de los países involucrados en relación con otros grupos económicos”.

diplomacia brasileña comenzó a tejer una red cooperativa sudamericana con sus vecinos, cuestión que fue ganando fuerza desde lo discursivo⁴⁶.

Esta apuesta por la integración sudamericana fue continuada durante las presidencias del académico y ex canciller de Franco, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), dentro de una política exterior orientada en clave sistémica-liberal. La misma fue enmarcada paradigmáticamente en lo que se denominó como “institucionalismo pragmático” (Pinheiro, 2000; Saraiva y Valença, 2011) y también como las *autonomias pela integração* (Vigevani et al., 2003) —“articulada con el entorno internacional” (Lampreia, 1998, p. 11)— y *pela participação* (Fonseca Jr., 2004).

Dentro de esta concepción, el lugar otorgado al Mercosur siguió siendo central como espacio para fortalecer la “adhesión subordinada a la globalización neoliberal” (Vizentini, 2005, p. 385). Así, de acuerdo con el primer canciller de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia: “si bien, por un lado, significa cierta pérdida de autonomía, por el otro, el Mercosur incrementa nuestra capacidad de actuar de manera más afirmativa y participativa en la elaboración de regímenes y normas internacionales de importancia fundamental para Brasil” (1998, p. 12). A su vez, la relación con el bloque y, dentro de él, Argentina, constituían no solo “prioridades absolutas” (1997, p. 34) de la política externa brasileña, “sino también una parte integrante de nuestro desarrollo” (1995b, p. 38).

Ahora bien, habiendo sido reelegido con un importante caudal de votos (53 %), Cardoso asumió en 1999 un segundo mandato en un contexto interno y externo apremiantes, lo cual se tradujo en ajustes en su política exterior, que se expresaron en una crítica a la “globalización asimétrica” (Vizentini, 2005).

En este marco, y a pesar de los problemas comerciales evidenciados con Argentina en la segunda mitad de los 90, los cuales se habían traducido en una disminución del interés por la integración en la sociedad, las empresas y los sindicatos brasileños (Vigevani et al., 2008), Cardoso reivindicó la línea discursiva diplomática al resaltar la preponderancia que tenía el Mercosur para Brasil, lo cual podía comprenderse como elemental dentro de la estrategia del país hacia el proyecto de integración sudamericana⁴⁷. Para ello, el Gobierno nuevamente consideraba esencial el fortalecimiento del vínculo con Argentina⁴⁸. Esta retórica de otorgarle al Mercosur un lugar prioritario fue constantemente reforzada por el Gobierno, tanto de forma general como también cuando se estaban llevando a cabo las negociaciones

⁴⁶ En este sentido, Cardoso (1992) aseveró: “América del Sur (...) constituye (...) un espacio relevante para nuestros intereses políticos, económicos, comerciales y culturales. Propondremos acciones positivas que permitirán a Brasil tomar otras iniciativas regionales” (p. 105).

⁴⁷ En su discurso de posesión, Cardoso (1999) afirmó que el Mercosur constituía la “dimensión prioritaria e irreversible de nuestra diplomacia”, a la vez que reivindicaba en América del Sur “la creación de un área integrada de paz, democracia y prosperidad compartida”.

⁴⁸ El canciller Lafer (2001) reivindicó “la alianza estratégica con Argentina como una de las pautas de la política exterior”, *parcería* que constituía “un factor decisivo para la evolución del Mercosur y proporciona uno de los datos clave de la ecuación sudamericana”. A su vez, este fortalecimiento del bloque subregional era considerado crucial para “la defensa de los intereses nacionales en la OMC, el ALCA y las negociaciones con la Unión Europea” (p. 43).

por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en una postura en la que coincidían el presidente⁴⁹, el canciller⁵⁰ y el consejero-jefe de la División Económica de Itamaraty⁵¹.

El sucesor de Cardoso fue Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). En materia de política exterior, predominó en su discurso de posesión una retórica desarrollista y autonomista, destacando el mandatario que la acción diplomática brasileña sería “antes de todo, un instrumento de desarrollo nacional” (da Silva, 2003).

En líneas generales, el Gobierno de Lula implementó una política exterior de cuño multipolar, autonomista y universalista. La convicción diplomática de la gestión Cardoso en los regímenes internacionales fue sustituida por un comportamiento proactivo con el objetivo de incidir en aquellos espacios a través de tácticas de persuasión y *soft balancing* en favor de los países del Sur o en su propio beneficio (Flemes y Saraiva, 2014). Paradigmáticamente, esta política fue definida como tendiente hacia la *autonomia pela diversificação* (Vigevani y Cepaluni, 2007), cuyo fin era robustecer una inserción internacional universalista y el lugar de Brasil como “jugador global” a partir de una diplomacia “activa y altiva”, como la definió el canciller Amorim, donde la vinculación con el Sur global y con socios no tradicionales eran consideradas centrales dentro de aquella estrategia⁵².

Respecto a la región, Amorim (2009) resumió de forma concreta la estrategia de Lula hacia la misma. Según el canciller, el presidente tomó la decisión, a principios de su Gobierno, de caminar en dos sentidos: uno era fortalecer el Mercosur y otro fue retomar el proyecto de integración de toda América del Sur⁵³. Así, en su discurso de asunción, Lula aseguró que “la *gran prioridad* de la política exterior será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, basada en ideales democráticos y justicia social”, para lo que consideró esencial “una acción decidida de revitalización del Mercosur”, el cual “es, sobre todo, un *proyecto político*” (da Silva, 2003; el énfasis es propio).

A su vez, se pretendió consolidar buenas relaciones con Argentina para fortalecer el bloque subregional, tal como lo definió Amorim (2003) en su asunción como canciller, considerándose al socio como “el pilar de la construcción del Mercosur”. El hecho de que

⁴⁹ Por ejemplo, un mes antes de la III Cumbre de las Américas, Cardoso reivindicó al Mercosur al asegurar que el mismo “es una *prioridad absoluta*, un logro que está para quedarse, y que no dejará de existir por la participación en esquemas de integración de mayor alcance geográfico” (2001a; el énfasis es propio). Un mes después reforzó dicha afirmación al enunciar, en un discurso durante la Cumbre del CMC, que “el Mercosur es más que un mercado (...); es, para Brasil, un destino” (2001b).

⁵⁰ Resulta interesante la nota publicada en el diario *O Estado de S. Paulo* por el canciller Lafer (03/03/2001), titulada “El ALCA no es un destino, es una opción”.

⁵¹ En una entrevista, el embajador Pinheiro Guimarães aseveró: “El ALCA y el Mercosur son incompatibles, porque si el ALCA llega a existir absorberá al Mercosur” (*Valor Econômico*, 02/02/2001).

⁵² Así lo dejó en claro Lula en su discurso de asunción de su segundo mandato: “Nuestra política exterior, (...) estuvo marcada por una clara opción por el multilateralismo (...). Esta opción nos permitió mantener excelentes relaciones políticas, económicas y comerciales con las principales potencias mundiales y, al mismo tiempo, priorizar los lazos con el Sur del mundo” (da Silva, 2007, p. 35).

⁵³ Esto sería reivindicado en el discurso de asunción de Lula de su segundo mandato: “Hicimos del entorno sudamericano el centro de nuestra política exterior. Brasil asocia su destino económico, político y social al del continente, Mercosur y la Comunidad Suramericana de Naciones” (da Silva, 2007, p. 35).

Lula haya elegido a aquel país como el de su primera visita al exterior como presidente electo marca esta tónica de acercamiento y consideración estratégica⁵⁴.

Esta prioridad atribuida hacia Sudamérica no solo era de Lula, sino que también existía una importante influencia de determinados actores entre los principales tomadores de decisiones. Como destaca Saraiva (2007, 2010, 2013), al interior de Itamaraty la corriente autonomista ganó terreno por encima de la institucionalista pragmática y, desde entonces, se ha convertido en el principal grupo de formulación de política exterior de Brasil, imponiéndose una perspectiva que prioriza el liderazgo brasileño en una América del Sur concebida como un todo. También académicos y líderes políticos más ajenos a la corporación diplomática comenzaron a ejercer cierta influencia en las decisiones de política exterior y a desarrollar un importante diálogo con Itamaraty⁵⁵. Sumado a una mayor consideración personal de Lula hacia la región sudamericana en la política exterior brasileña, estas cuestiones incidieron de manera muy importante en la consideración pro-integracionista gubernamental hacia América del Sur.

Respecto al Mercosur en particular, puede decirse que Lula siempre se mostró favorable al fortalecimiento del bloque desde la retórica. Así, además de intentar revertir la impronta centralmente económica heredada de los 90 —aunque sin dejarla de lado— por una más política y ligada a cuestiones sociales e institucionales, cuando tuvieron lugar diversas problemáticas al interior del bloque, el presidente brasileño no dejó de mostrarse retóricamente optimista y propicio a continuar con la profundización del proyecto subregional. Un ejemplo de la respuesta de Lula fue la tesis de la “paciencia estratégica” implementada con Argentina cuando este país imponía restricciones comerciales, a partir de lo cual, ante presiones por parte del sector privado, oficialmente se pregonaba que no había que responder de la misma forma, con afirmaciones del estilo “los problemas del Mercosur se resuelven con más Mercosur” (*La Nación*, 08/09/2008), en ocasión de la firma del SML.

La sucesora de Lula, Dilma Rousseff, manifestó en su discurso de asunción los deseos de consolidar la obra de su antecesor. Con respecto a América del Sur, reafirmó la importancia de la inserción internacional y del progreso potencial de sus dos bloques de pertenencia⁵⁶, para lo cual se consideraba elemental el buen vínculo con Argentina⁵⁷.

⁵⁴ Lula, habiendo sido elegido como presidente, pero antes de su asunción como tal, se reunió con Duhalde en Buenos Aires en diciembre de 2002, donde aseguró que buscaba darle “un decisivo impulso a la reconstrucción del Mercosur” (*Ámbito*, 02/12/2002).

⁵⁵ Parte de esta corriente progresista, compuesta por académicos y líderes del Partido de los Trabajadores (PT), “entienden que un proceso de integración fortalecería la posición de América del Sur en el concierto de naciones. Proponen un proceso de integración cuya base sea una identidad común y en el cual el énfasis estaría en la participación de la sociedad civil y en el fortalecimiento de la parte institucional, y ven la institucionalización como un incentivo para la integración” (Saraiva, 2013, p. 9). El nombramiento de Lula de Marco Aurélio Garcia, entonces secretario de Relaciones Internacionales del PT, como su asesor personal, fue una muestra más que importante al respecto.

⁵⁶ Como expresó en su discurso de asunción: “Podemos transformar nuestra región en componente esencial del mundo multipolar que se anuncia, dando consistencia cada vez mayor al Mercosur y a la Unasur” (Rousseff, 2011).

⁵⁷ En este sentido, el primer canciller de Dilma, Antonio Patriota (2011), aseguró en su discurso de posesión que, en esta tarea de profundizar la integración sudamericana, “es central la relación Brasil-Argentina”, aunque

Como pudo observarse, retóricamente Brasil siempre ha apostado por el Mercosur, al que lo calificó en clave de “prioridad”. Ya sea a partir de los beneficios económicos obtenidos o dentro del proyecto de fusión con la propuesta sudamericana, lo cierto fue que los distintos presidentes brasileños han reiterado discursivamente la importancia del bloque subregional como base del proyecto orientado a fortalecer la inserción internacional brasileña y, sobre todo, su lugar como *global player*. En este marco, siempre coincidieron en establecer al Mercosur y la relación con Argentina como centrales en su política exterior, al menos desde las intenciones y por encima de las contingencias que fueron suscitándose.

Acciones e interacciones

Las acciones más representativas de Brasil respecto a la integración regional han estado orientadas en dos grandes direcciones: por un lado, la edificación de un Mercosur intergubernamental, incluso imperfecto, que le generara bajos costos; y, por el otro lado, la construcción del proyecto sudamericano bajo su égida.

Así, desde la creación del Mercosur, Brasil se abocó a cumplir estrictamente lo pautado institucionalmente respecto a la integración comercial, limitándose solo a este asunto. En este sentido, Mariano (2015) destaca que la evidencia empírica recoge que la actuación de los negociadores brasileños durante el primer año del bloque tuvo como preocupación básica viabilizar el área de libre comercio intrazona, con la prioridad de mantener el ritmo acelerado de la integración comercial. No obstante, tras la negociación en Las Leñas en 1992, el líder negociador de Brasil, el embajador Rubens Barbosa, dio cuenta de que la diplomacia brasileña no tuvo la intención de mejorar los instrumentos comunes para la solución de los conflictos comerciales y la reducción de las asimetrías económicas entre países, dejando su resolución a la dinámica del mercado, algo confirmado por el canciller Cardoso, como se observó anteriormente.

Junto con esta orientación economicista y de bajo costo hacia el Mercosur, Brasil comenzó a pergeñar paulatinamente su estrategia sudamericana desde mediados de los 90. Hirst (2006) destaca que, en aquel entonces, la política sudamericana pergeñada por el país se reflejó en dos tipos de iniciativas: la propuesta de elaborar una agenda regional que incluyera al subcontinente y la búsqueda de consolidar el papel de Brasil como país mediador en situaciones de crisis inter- e intraestatales en la región.

Respecto a la primera de las propuestas, el primer paso fue lanzar la Iniciativa Amazónica en la VI Reunión de la Cumbre de Río en Buenos Aires, en diciembre de 1992, con el objetivo de crear una zona de libre comercio entre Brasil y los Estados amazónicos⁵⁸. En octubre del año siguiente, en la VII Reunión del Grupo de Río, realizada en Santiago, Brasil promovió la creación de una zona de libre comercio entre el Mercosur, el Grupo Andino, los países

también arguyó que “la prioridad dada al vecindario no será en detrimento de las relaciones estrechas con otros barrios del Sur o del mundo desarrollado”.

⁵⁸ Si bien la Iniciativa no encontró el respaldo suficiente, al menos sirvió para que, en 1998, Brasil impulsara la suscripción del Protocolo de Enmienda al Tratado Amazónico, con el fin de intensificar esfuerzos para aquellos alcanzar sus objetivos (Mejía, 2012).

amazónicos y Chile para los siguientes diez años, proyecto que, a la postre, sería denominada como el Alcsa.

Además de esta cooperación en clave económica-comercial, la variable política-institucional también fue considerada objeto de importancia por parte de la diplomacia brasileña en aquel entonces. En este sentido, considerando el segundo de los objetivos mencionados, paulatinamente tuvo lugar un mayor involucramiento en el escenario político de la región. Así, el gigante sudamericano jugó un papel muy importante para apaciguar el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995, junto a lo cual cabe destacar su rol en el caso de Paraguay, en donde, frente a la tentativa de un golpe de Estado en 1996, Brasil encauzó una acción coordinada con Argentina para evitar que aquello ocurriera, cuestión que, finalmente, no tuvo lugar.

De esta manera, Spektor (2011) destaca que Brasil cambió su tradicional postura diplomática de no injerencia en los asuntos internos y, en su lugar, comenzó a modificar su doctrina a partir de un nuevo énfasis que recaía sobre la idea de que el interés brasileño en la región pasaba, en parte, por un conjunto de principios básicos sobre la gobernanza en el interior de los países vecinos, no solo los mercosureños. Cabe recordar que el Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur, suscrito en 1998, había consolidado la impronta democrática y el requisito del Estado de derecho para formar parte del bloque. Esta estrategia sería reivindicada y afianzada por la diplomacia brasileña durante los Gobiernos de Lula, a partir de la adopción de una actitud de *non-indifference* (Amorim, 2010) hacia la región.

Ahora bien, a medida que transcurrían los 90, las acciones de Brasil se siguieron orientando a cumplir con lo estipulado en el Mercosur, sobre todo lo relacionado al aspecto económico-comercial. En este sentido, Mariano (2015) da cuenta de que las acciones hacia el bloque desde mediados de la década se orientaron hacia la consolidación de la estrategia de integración consagrada en el Protocolo de Ouro Preto de 1994, que tuvo como principales características la gestión de una mínima cohesión entre los socios, el mantenimiento de la unión aduanera aun con imperfecciones, la limitación de los mecanismos comunitarios de toma de decisiones, la gestión diplomática de los conflictos comerciales y la búsqueda de la expansión del bloque (pp. 145-146).

Por otro lado, en el marco de una postura favorable a la resolución concertada de los conflictos, cabe comprender también las medidas adoptadas luego de los problemas suscitados por la devaluación del real en 1999 en países como Argentina. En este contexto, y con el objetivo de evitar que el desencanto derivara en la ruptura de un bloque endeble, Brasil creó el cargo de embajador extraordinario para Asuntos del Mercosur. El designado fue el entonces presidente de la Cámara de Comercio Exterior (Camex) brasileña, José Botafogo Gonçalves. Según el canciller Lamprea, con la creación de una función de dedicación exclusiva para el bloque, el Gobierno brasileño estaba dando una demostración de que quería la consolidación del Mercosur y que buscaba fortalecer el mecanismo de solución de controversias (Dianni y Braga, 13/01/2000).

Como bien explica Spektor (2011), el Mercosur ya había calado suficientemente hondo en la concepción estratégica brasileña gracias a su éxito inicial para mantenerse incólume, al menos desde el punto de vista formal, cuando arreciaron las mencionadas crisis. La reacción

de Brasil a las profundas desavenencias con Argentina en aquel período no fue la retracción y una vuelta al *statu quo ante*, sino, al contrario, la expansión del objetivo integracionista para abarcar a toda América del Sur, con el objetivo de aumentar el espacio de maniobra frente a la crisis financiera y a un Mercosur moribundo y decadente, a partir de un “cálculo instrumental basado en consideraciones de poder y autonomía” (p. 180).

En este sentido, el agravamiento de la crisis en Argentina en 2001 motivó el abandono de parte de la diplomacia brasileña de la postura de enfrentamiento con aquel país luego de las medidas restrictivas implementadas por este socio como consecuencia de la profundización de su crisis económica. Esto implicaba aceptar las medidas recién adoptadas por el Gobierno argentino, posponiendo la resolución de los contenciosos en pos de no poner en riesgo, en el corto plazo, la unidad del Mercosur (Taccone y Nogueira, 2001).

Ahora bien, más allá de estas políticas hacia el Mercosur en particular, lo cierto fue que Brasil comenzó a concretar en los hechos su proyecto sudamericano desde mediados del año 2000. A fines de agosto y principios de septiembre de aquel año, en Brasilia, se realizó la Primera Reunión de presidentes de América del Sur, donde se congregaron por primera vez los 12 jefes de Estado suramericanos. La Reunión dejó como corolario el Comunicado de Brasilia, que, entre otras cuestiones, sentó el Plan de Acción para lo que se constituiría en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), marcando las intenciones brasileñas de jugar un papel central en la región como proveedor de “bienes públicos regionales”.

Durante el Gobierno de Lula, destaca Hirst (2006) que Brasil se mostró dispuesto a ampliar sus responsabilidades internacionales, estimuló nuevas coaliciones con potencias regionales, asumió un fuerte protagonismo en las negociaciones comerciales globales, reafirmó sus ambiciones para obtener altos cargos en la burocracia internacional y otorgó una máxima prioridad a su candidatura como miembro permanente en una eventual ampliación del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A ello se puede agregar el impulso por estrechar lazos con otros países periféricos del Sur global, tanto política como económicamente, entre los cuales pueden mencionarse los foros Brics e IBSA.

En este orden de ideas, más allá de la retórica en favor del fortalecimiento del Mercosur, lo cierto fue que la atención principal estuvo puesta en Sudamérica, en virtud de lo cual se implementaron cambios sustanciales en el ámbito político-diplomático interno. Así, la retórica se tradujo en diversas medidas por parte del Gobierno de Lula, entre las que pueden destacarse:

Nombró un académico próximo para representarlo como asesor especial en sus relaciones con la vecindad; instruyó a su canciller a reformar la estructura burocrática de la cancillería para reflejar la renovada atención a la región⁵⁹; aceleró un programa intenso de visitas a los vecinos⁶⁰; se involucró personalmente en procesos electorales sudamericanos; y patrocinó un torrente de nuevas iniciativas regionales (Spektor, 2011, p. 162).

⁵⁹ Ejemplo de ello fue la creación, en julio de 2003, de la Subsecretaría General de América del Sur dentro de la Cancillería, que quedó a cargo inicialmente del embajador Luiz Filipe de Macedo Soares.

⁶⁰ Al respecto, Cornetet (2014) da cuenta de que Lula realizó 23 y 24 viajes a los países sudamericanos en los primeros tres años de su primer (2003-2005) y segundo (2007-2009) mandatos, respectivamente.

Esta profundización de la política sudamericana, a la cual se abocaron las reformas burocráticas internas, tuvo dos aristas externas para el gigante brasileño: una política y otra económica. Respecto a la primera, puede decirse que Brasil, al igual que sucedió en la segunda mitad de los 90, intentó mostrarse como un aliado para solucionar los problemas políticos internos en los países de la región, a partir de una mayor disposición a “asumir nuevas responsabilidades en situaciones de riesgo institucional”⁶¹ (Hirst, 2006, p. 133). Junto con esta orientación política en pos del orden institucional, Brasil también encauzó sudamericanamente la arista económica para mostrar a la región el poder económico con el que contaba y su búsqueda de aliados que apoyaran sus aspiraciones globales. En este sentido, Hirst (2006) da cuenta de cómo Brasil exploró nuevos campos de interacción con sus vecinos, en virtud de lo cual se ampliaron notablemente las inversiones privadas y públicas en infraestructura y energía.

Junto con esta impronta, que puede caracterizársela en clave bilateral con los países de la región, cabe destacar la búsqueda de profundizar la ecuación sudamericana *en bloque* en el siglo XXI. Así, tras la cumbre del 2000, dicha apuesta se concretizó institucionalmente con la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (en adelante, CSN) en diciembre de 2004, en el marco de la Tercera Cumbre Presidencial Suramericana, realizada en Cusco. A su vez, algunos hechos posteriores en particular confluyeron para la estilización de este proyecto: el “no” al ALCA, la nacionalización de los hidrocarburos por el Gobierno de Evo Morales en Bolivia y las críticas a la IIRSA expresadas por Chávez. A partir de entonces, la CSN se reeditó con el nombre de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008.

En vista de todas las iniciativas sudamericanas de Brasil, pareciera que el Mercosur fue dejado de lado por parte de la diplomacia brasileña. Sin embargo, existieron diversas medidas orientadas a fortalecer la cooperación política con los socios —sobre todo, en clave bilateral con Argentina— más allá de algunas cuestiones puntuales tendientes a corregir las deficiencias propias del bloque. Así, además del apoyo para crear nuevas instituciones y espacios de concertación subregionales, Brasil suscribió con su socio austral el Consenso de Buenos Aires, el Acta de Copacabana, el Programa de Trabajo 2004-2006 —corolario del programa de trabajo “Objetivo 2006” presentado por Brasil— y el Compromiso de Puerto Iguazú. A su vez, en el marco de la crisis mundial de 2008, ambos países suscribieron el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML).

Sin embargo, cuando se trató de coordinar cuestiones macroeconómicas tendientes a la corrección de las asimetrías con Argentina, lo cierto fue que Brasil prefirió mantener su margen de maniobra más allá de la retórica pro-mercosureña. Si bien se había creado en 2003 la Comisión Bilateral de Monitoreo de Comercio, el ejemplo más concreto de la

⁶¹ Al respecto, se destaca el papel brasileño en las crisis de Venezuela en 2002 y 2004, de Bolivia en 2003, de Ecuador en 2005, de Honduras en 2009 y entre Colombia y Venezuela en 2010. Por su parte, cuando se produjo el golpe de Estado de Paraguay en 2012, los tres Estados parte restantes del Mercosur actuaron juntos y suspendieron al país del bloque de acuerdo a la cláusula democrática. Respecto a esta última cuestión, Saraiva (2013) destaca que se produjo una participación decisiva de académicos del PT, lo cual tuvo como resultado que el Gobierno brasileño se alineara políticamente con la posición argentina en el tratamiento del caso paraguayo.

impronta fue lo que sucedió con el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC)⁶², el cual nunca se puso en marcha por decisión de la propia diplomacia brasileña.

En este orden de ideas, y con el objetivo final de administrar una cohesión mínima subregional, Mariano (2015) da cuenta de que Brasil otorgó determinadas concesiones a los socios mercosureños como especie de “contraprestación” frente a su negativa de profundizar el proceso subregional. Este tipo de medidas presentaron diversas formas, las cuales iban desde la tolerancia de un mayor déficit en la balanza comercial con Argentina, enmarcado en la tesis de la “paciencia estratégica”, hasta la aceptación de una mayor responsabilidad financiera, como lo fue la distribución presupuestaria progresiva en el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), en donde Brasil cargó con los mayores costos, lo que, para Saraiva (2010), dio prueba de que se estaba convirtiendo en el *paymaster de facto* de la región.

Si Brasil no quiso profundizar el Mercosur cuando contó con los medios para hacerlo, a medida que evidenció limitaciones internas y externas aquella impronta se consolidó, pero desde una perspectiva más de debilidad que de autonomía. En este marco, cabe mencionar que, a partir de 2011, Brasil recortó su gasto público orientado a las relaciones internacionales, destacándose el descenso de las plazas del concurso diplomático, la desaceleración del establecimiento de nuevas representaciones diplomáticas y un descenso relativo del presupuesto otorgado a Itamaraty.

En este sentido, tuvo lugar un cambio de preferencias en la agenda externa en Brasil con Dilma, que pasó a privilegiar la resolución de los problemas domésticos, fundamentalmente los económicos de corto plazo (Motta Veiga y Rios, 2011), por sobre la agenda internacional. Si bien América del Sur continuó ubicándose entre las zonas de acción más importantes en la política exterior desde la retórica, siendo una de las regiones más visitadas por Rousseff —sobre todo Argentina— (Cornetet, 2014), la diplomacia brasileña privilegió, dentro de la retracción mencionada, a la proyección global, destacándose la participación en los Brics, espacio que, según Flandes y Saraiva (2014), fue el foco renovado de la política exterior brasileña desde entonces.

Coherencia entre el discurso, la praxis y los resultados

Analizadas la retórica y las acciones implementadas hacia la integración regional y el Mercosur por parte de Brasil, cabe examinar la coherencia entre lo discursivo, las políticas implementadas y los hechos consumados.

Desde la puesta en marcha del Mercosur, se produjo un consenso al interior de Itamaraty acerca de qué buscaba Brasil del bloque, lo cual explica la coherencia histórica respecto a las

⁶² El MAC fue la solución que intentaron encontrar los dos mayores socios del bloque para atender a la demanda argentina de “institucionalizar” una salvaguardia intra-Mercosur que no había podido entrar en vigencia en el año 2000 (BID-Intal, 2009). El instrumento, de carácter meramente bilateral, buscaba posibilitar la aplicación de medidas de protección arancelaria temporal para el comercio intrazona —por un período de hasta cuatro años— cuando las importaciones de algún producto aumentasen sustancialmente y afectasen —tras una evaluación pertinente— el tejido productivo doméstico (Porta, 2008).

medidas de integración subregional más allá de la retórica pro-integracionista de las diversas administraciones nacionales.

En esencia, Briceño Ruiz y Saraiva (2010) destacan que, desde 1991, los dos enfoques paradigmáticos existentes al interior de la Cancillería —institucionalistas y autonomistas— convergieron en torno a un modelo basado en una unión aduanera incompleta, sin profundización de la integración política y con un bajo perfil institucional, lo cual satisfizo las diferentes visiones, ya que ello actuaría como refuerzo para la inserción internacional de Brasil, sin condicionamientos propios de un mercado común o un espacio con rasgos supranacionales.

Junto con estas percepciones, con el transcurso de los años quedó evidenciado que el lugar dado al Mercosur por Brasil tenía como fin último la convergencia con el proyecto sudamericano bajo su égida, es decir, que se produjese una comunión entre el bloque subregional de pertenencia con otro más grande que le permitiese obtener mejores réditos, sobre todo en la variable política-negociadora.

En este sentido, cabe recordar que en 1990 el Gobierno de George H. W. Bush había lanzado la Iniciativa de las Américas, poniéndose en marcha la apuesta por conformar un bloque continental. Ello tendría como derivación concreta el inicio de las negociaciones del ALCA en diciembre de 1994, la cual se ponía en entredicho con el proyecto sudamericano brasileño que comenzó a ver la luz con el Alcsa. A su vez, de acuerdo con Moniz Bandeira (2003), existía una preocupación gubernamental que se complementaba a la de gran parte del empresariado brasileño frente a los riesgos de la propuesta norteamericana y las crecientes dificultades del Mercosur, en cuyo marco cabe comprender las aseveraciones gubernamentales en pos de llevar tranquilidad de que Brasil no cedería ante las presiones estadounidenses y mantendría el bloque subregional a pesar de la coyuntura problemática de finales de los 90. Esta apuesta le permitía seguir construyendo el proyecto sudamericano, el cual había comenzado a desarrollar sus primeros pasos empíricos en el 2000.

Con base en estas consideraciones, puede decirse que, desde la proyección del ALCA hasta su defunción, Brasil “utilizó” al Mercosur como una forma de *soft balancing* hacia el proyecto del hegemon. Como destaca Miranda (2015b), Brasil se había interesado en el bloque subregional hasta 2005 para polarizar frente a Estados Unidos su oposición al proyecto continental, lo cual, una vez rechazado este último, le permitió al gigante priorizar otros ejes y espacios, constituyéndose la apuesta sudamericana en uno de sus espacios predilectos de acción.

Dicho proyecto fue el privilegiado por Brasil para proyectarse internacionalmente y representar a la región en un mundo marcado por el ascenso de los emergentes y la multipolaridad económica en el siglo XXI, en detrimento de un Mercosur que, además de tener acuerdos económicos con solo el 10 % del PBI global, también evidenciaba trabas y tensiones internas constantes, siendo el caso argentino-brasileño uno de los más relevantes.

En este sentido, si bien es a través del regionalismo sudamericano que Brasil se proyecta mundialmente (Bizzozero, 2014), dentro del mismo el país ha tomado cierta distancia del “neoproteccionista” Mercosur, para optar por un nuevo “regionalismo”, más flexible y pragmático, expresado en la Unasur (Bernal-Meza, 2014), que también cuenta con una baja institucionalización en comparación con el bloque mercosureño. Al respecto, la Saraiva

(2010) resalta el carácter intergubernamental de la Unasur y su muy limitado marco institucional, que le asegura a Brasil un buen nivel de autonomía respecto a los demás miembros y en sus relaciones con países extrarregionales. A su vez, “a diferencia del Mercosur, la Unasur no tiene como objetivo la integración económica ni propone una política exterior común. Intenta superar diferencias, sin desconocerlas, manteniendo un espacio de interlocución; considerando la perspectiva brasileña, se trata de incrementar las capacidades propositivas propias” (Vigevani y Ramanzini Jr., 2015, p. 207).

En líneas generales, puede decirse que Lula profundizó la agenda sudamericana de Cardoso, elevando aún más el status de América del Sur en las prioridades de política exterior (Spektor, 2011). Ello lo hizo con dos objetivos simultáneos: el explícito, que la región tuviese un lugar destacado en el mundo, y el implícito, según el cual Brasil buscaba cargar con el mote de líder y representante de Sudamérica en aquella apuesta.

El corolario del proyecto sudamericano fue, como expone Miranda (2009), que Brasil pasó a asignarle un papel *secundario* al Mercosur, a la vez que la ponderación hacia Argentina fue modificada aunque no dejara de ser una prioridad en la política exterior brasileña. Pero quedó expuesto que la concatenación de los proyectos cooperativos brasileños, tanto en la región como en el mundo, “fue cerrando el circuito de ‘autoridad’ brasileña sobre el espacio sudamericano, es decir, una nueva forma de poder que ponía a la Argentina en otro lugar de la agenda de América Latina, muy distinto al que tuviera previo al *default*” (p. 178).

De esta forma, si bien el Mercosur siempre fue colocado en la cima de las prioridades internacionales en la política exterior brasileña, siempre se lo calificó como un “instrumento” muy importante (Vigevani et al., 2008). Es decir, como una herramienta más de su política exterior, como un medio para un proceso más amplio, enfocado este en la construcción de un proyecto sudamericano que sustentara la búsqueda del país de erigirse como un jugador global con una participación relevante en la economía y la política mundiales, cuestiones que, por otro lado, forman parte de la identidad internacional de Brasil. En un discurso, Lampreia (1995a) aseguraba: “El Mercosur es un proceso esencialmente abierto al exterior. En el caso de Brasil, (...) el proceso de integración no es concebido como un fin en sí mismo, sino un instrumento para una participación más amplia en el mercado global” (p. 136).

Una de las pruebas más fehacientes del utilitarismo del Mercosur que hizo Brasil para aquellos fines fueron las negociaciones comerciales extrarregionales. En este sentido, como destacan Saraiva y Tedesco (2001), el bloque favoreció la estrategia brasileña de mayores contactos con mercados desarrollados. Esta maniobra se encauzó con la firma de acuerdos con Estados Unidos y la UE en los 90, a pesar del escepticismo inicial de Itamaraty respecto a eventuales ventajas de la integración con el hegemón⁶³, y continuó luego de reiniciadas las negociaciones en 2010 con el bloque europeo, a partir de lo cual Brasil siguió apostando fuerte por una firma birregional. Sin embargo, las reticencias argentinas a firmar un acuerdo con la UE hicieron que sectores internos de Brasil presentaran importantes resquemores y

⁶³ Desde el anuncio de la Iniciativa para las Américas en 1990, la Cancillería brasileña la describió con “falta de contenido real” y prefirió “esperar una definición de la misma” antes de negociar (Bresser-Pereira, 1992, p. 15; citado en Briceño Ruiz, 2002).

dudas sobre el Mercosur y la restricción que generaba el mismo a la inserción internacional brasileña.

De esta manera, puede decirse que, desde los inicios del Mercosur, tuvo lugar un continuismo en la política exterior brasileña, lo cual da cuenta de su institucionalización y del rol de Itamaraty en la misma a pesar de los cambios de contexto, de Gobiernos y de signos políticos en el Palacio de Planalto. Dicho continuismo fue marcado por un interés político que apostaba por un modelo de bloque que no generara mayores costos ni constriñera sus márgenes de maniobra, lo que significó la apuesta por la consolidación de un modelo intergubernamental. A su vez, Míguez (2017) destaca que el Mercosur, tanto en su versión de los 90 como en la posterior a la crisis de los modelos neoliberales, no fue contradictorio con las necesidades del capital.

A pesar de la abundancia de los discursos pro-Mercosur, lo cierto fue que el bloque paulatinamente perdió relevancia para Brasil, ya sea por acción o por omisión. Como destacan Vigevani y Ramanzini Jr. (2010), el Mercosur nunca dejó de ser considerado, pero fueron pocas las políticas que buscaron fortalecer al bloque como base de la inserción internacional brasileña en conjunto con sus socios subregionales (pp. 51-52). La raíz de esta concepción se encuentra anclada en el universalismo y la autonomía enraizados en la sociedad y el Estado brasileño (Vigevani et al., 2008).

La política exterior de Argentina

Como punto de partida, cabe mencionar que la llegada de la democracia en 1983 significó para Argentina y su política exterior un cambio trascendente, en la medida en que gozó desde entonces de una estabilidad institucional y de cierta continuidad que no contaba desde 1930 (Simonoff, 2007). En este marco, la política exterior argentina privilegió a partir de entonces la relación del país con América Latina, a pesar de las diferencias de propósitos y de estilos que tuvieron los distintos gobiernos democráticos (Miranda, 2004).

Visión del mundo y de la región

Respecto al lugar otorgado a la integración regional, el Mercosur y Brasil, las políticas exteriores de Argentina desde los 90 en adelante han tenido dos grandes direcciones. La primera orientación tuvo lugar durante los 90, cuando se consideró importante al bloque y al socio desde la óptica económica, subyugando la cuestión política-estratégica dado el alineamiento practicado con el hegemon estadounidense.

A partir de entonces, el lugar político otorgado al Mercosur y Brasil ascendió hasta considerárselos centrales para la reinserción internacional argentina tras el *default*, existiendo una concordancia respecto al lugar estratégico desde el punto de vista económico y político, aunque en los últimos años esta última cuestión fue devaluándose como consecuencia de las políticas propias, de las consideraciones brasileñas hacia el bloque y del estancamiento de este último. No obstante esta bifurcación, lo cierto fue que el Mercosur y la integración regional ocuparon un lugar central en la política exterior argentina desde 2002, más allá de los propios matices de cada Gobierno, en virtud de lo cual las retóricas se mostraron ampliamente convergentes hacia la profundización del proceso subregional.

Durante los Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), en el marco del alineamiento establecido con Estados Unidos y la profundización de un modo de acumulación “rentístico-financiero” (Rapoport, 2017), se compaginaron en la política exterior argentina el realismo periférico escudeano, el regionalismo abierto cepalino, el neoliberalismo económico, la impronta del Consenso de Washington y una lectura dependentista y acrítica del nuevo orden mundial en ciernes. A su vez, estos lineamientos de política exterior contaban con un importante consenso en los partidos políticos tradicionales argentinos, tal como expuso Míguez (2010).

Ahora bien, no obstante este alineamiento con el hegemon, también hubo interés por privilegiar la vinculación con determinados países, teniendo como fundamento un interés nacional vinculado a las “necesidades económicas” (Míguez, 2010). En este sentido, la “occidentalización” que se produjo en la política exterior llegó hasta el punto de considerar a América Latina únicamente como un espacio funcional a la globalización a través del regionalismo, por ello la creación del Mercosur destinado a favorecer a actores transnacionales (Miranda, 2012).

En este orden de ideas, dentro de la “nueva política exterior” menemista, que sustituía la “geopolítica” por la “integración” en la dimensión subregional (De la Balze, 1997, p. 83), el nuevo Gobierno ratificó el proceso de integración que había iniciado Alfonsín pero desde una óptica diametralmente opuesta. Si bien se le otorgó una importancia relevante a la integración con los vecinos y al vínculo con Brasil, ello fue realizado en clave económica neoliberal, diferente a la matriz desarrollista del mandatario anterior. En esencia, Miranda (1997) destaca que se apostó por un bajo perfil político en el Mercosur para beneficiar la inserción económica de la Argentina en el mundo a través del mismo.

En este marco, uno de los objetivos del Gobierno era hacer que el Mercosur se complementara con el proyecto hemisférico estadounidense, con el fin de insertarse en la globalización económica y financiera en la pos Guerra Fría en consonancia con los designios occidentales⁶⁴. De esta manera, para Argentina el bloque subregional pasó a ser considerado como “un instrumento coyuntural, táctico, de expansión comercial” (Bernal-Meza, 1999, p. 45), es decir, como un medio para la expansión económica y la inserción internacional en clave sistémica, acorde con el nuevo orden mundial en construcción.

Cabe mencionar que el Mercosur también contó con el visto bueno de Estados Unidos, que vio positiva la creación del bloque porque lo imaginó como uno de los pilares de su proyecto del ALCA (Miranda, 2016). De esta manera, puede decirse que el bloque mercosureño “se convirtió en una cuestión externa clave para la Argentina internacional, invariablemente relacionada con la política doméstica del país” (Miranda, 2001b, p. 103).

Tras la década menemista, el breve Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) se inició en un contexto marcado por la devaluación del real brasileño y las externalidades negativas generadas en una economía argentina en recesión. En consecuencia, el vínculo con Brasil

⁶⁴ En su discurso frente al Congreso, Menem (1991) aseveró que el Mercosur “será una ampliación de nuestros mercados internacionales, implicará mayores posibilidades de inversión y sellará una nueva perspectiva para encarar nuestro desarrollo continental”, para el cual el bloque subregional constituía “el paso previo y necesario” (Menem, 1990).

estaba desgastado y el Mercosur lo sufría, sumado al hecho de que el bloque había dejado largamente atrás la bonanza económica de sus primeros años y que el alineamiento con Estados Unidos no había generado los réditos esperados, sobre todo en materia comercial.

Por estos motivos, y buscando recomponer los vínculos con los vecinos, el nuevo Gobierno subrayó la importancia estratégica del Mercosur, que constituía “la única política de Estado argentina” (Simonoff, 2008), considerando, a su vez, el hecho de que Brasil se había transformado en el principal socio comercial argentino. A su vez, Russell y Tokatlian (2002a) destacan la percepción predominante existente en aquel entonces respecto a que los vínculos con Brasil resultaban igualmente esenciales en lo económico y lo político, a partir de lo cual este acercamiento se percibía como funcional para una reinserción asertiva y diversificada por parte del Gobierno argentino.

De esta forma, el Mercosur fue considerado “vitalmente imprescindible como opción estratégica”, con el fin de fortalecerlo y relanzarlo en medio de la crisis, para lo cual una de las herramientas era la captura de “nuevos mercados” (de la Rúa, 2000), orientándose preferentemente a “las negociaciones del ALCA” (de la Rúa, 2001). Estas afirmaciones daban cuenta de que la gestión delarruista percibía estratégicamente de la misma manera al Mercosur que la administración menemista respecto a su eventual complementación con el proyecto continental estadounidense.

Como consecuencia de este último objetivo, en el que coincidían tanto el presidente como el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini⁶⁵, tuvieron lugar importantes tensiones con Brasil en torno al futuro del Mercosur, debido a las declaraciones de los nuevos ministros de Economía que fueron asumiendo conforme avanzaba la crisis en Argentina. El punto más álgido se produjo a partir de las acepciones de Domingo Cavallo, quien no descartaba negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos —lo cual hubiese significado romper con el Mercosur⁶⁶—, así como también abogaba por la adopción de una zona de libre comercio en detrimento de la unión aduanera vigente⁶⁷. Ello generó importantes tensiones interburocráticas con el canciller, las cuales, finalmente, fueron corregidas en favor de la posición de este último⁶⁸.

⁶⁵ El Gobierno tenía “la convicción de que el Mercosur es nuestra principal llave para abrirnos al ALCA” (Rodríguez Giavarini, 12/03/2001).

⁶⁶ Tras la propuesta estadounidense de negociación bilateral, mientras que el canciller se negó a aceptarla, considerando que se uniría solo a través del bloque, Cavallo aseguró: “no deberíamos descartar una negociación bilateral” (*La Nación*, 08/05/2001).

⁶⁷ A pesar de que Cavallo había sido quien había firmado el Protocolo de Ouro Preto en 1994, declaró que percibía que, en la realidad, el AEC “está perforado y siempre lo estará por la cambiante coyuntura internacional” (*La Nación*, 19/04/2001). En esencia, Cavallo consideró indispensable la modificación arancelaria para mejorar el crecimiento del país a través de una suba en los derechos de importación de bienes de consumo y una baja en bienes de capital, en una posición que, técnicamente, traducía lo que sucedía en la práctica (Miranda, 2001b).

⁶⁸ La disputa fue solucionada con la reactivación de la diplomacia presidencial entre de la Rúa y Cardoso, a partir de la cual Cavallo encolumnó su discurso detrás de la postura de Cancillería de profundizar el bloque (Miranda, 2001b). La posición final de Argentina fue aceptar que el Mercosur siguiera negociando como bloque con terceros mercados, de manera de obtener el respaldo de Brasil en sus entendimientos con Estados Unidos y el FMI (Moniz Bandeira, 2004).

Tras el estallido de diciembre de 2001 y la sucesión de tres mandatarios, Eduardo Duhalde (2002-2003) fue designado como presidente interino para finalizar el mandato aliancista. Dentro de una política exterior orientada a la reinserción internacional tras el aislamiento generado por el *default*, así como también a la obtención del apoyo político necesario para negociar con los organismos multilaterales de crédito, el Mercosur fue considerado como “prioritario” dentro de las relaciones “poligámicas” planteadas por el canciller Carlos Ruckauf (Cancillería, 09/01/2002), buscando consolidar la “alianza estratégica” que significaba el bloque (Duhalde, 2002), para lo cual la relación con Brasil también resultaba relevante.

La llegada a la Casa Rosada de Néstor Kirchner (2003-2007) significó un fuerte cuestionamiento a los modelos de inserción internacional y de política económica implementados por Argentina durante los años neoliberales y de valorización financiera. En esencia, se concibió un modelo que ha sido denominado como “neodesarrollista”, que se caracterizó por plantear una política exterior en clave doméstica⁶⁹ o “etnocéntrica” (Miranda, 2015c), con un marcado acento latinoamericanista y, también, de acuerdo con gran parte de la academia, con una tendencia u orientación hacia el autonomismo (Simonoff, 2009; Bologna, 2010; Busso, 2016; Morasso, 2016; Busso et al., 2017; Miranda, 2018).

Dentro de esta concepción, fuertemente condicionado por el pasado reciente y el aislamiento generado por el *default*, el kirchnerismo sostuvo que la inserción internacional del país debía anclarse en el fortalecimiento de los vínculos con la región, para lo cual una relación estrecha con Brasil y un Mercosur renovado desempeñaban un rol nodal. Así, Kirchner (2004) concebía al bloque como “parte de un verdadero *proyecto político regional*”, apostando por su ampliación y su profundización “hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar a la integración económica”, todo lo cual ayudaría “a una mejor presencia en el marco internacional actual, fortaleciendo nuestras posturas” (el énfasis es propio).

Por su parte, el primer canciller de Kirchner, Rafael Bielsa (2004), argumentó, en una conferencia brindada en el Council of the Americas: “concebimos a la integración regional como un camino ineludible para posicionarnos ventajosamente en el mundo global y ensanchar nuestros espacios comerciales, objetivos vitales para consolidar el proceso de recuperación económica de nuestro país”. También coincidió con el presidente al afirmar que el Mercosur “es, ante todo, un proyecto político, un espacio de ampliación de la autonomía estatal capaz de gobernar la inserción de nuestros países en el mundo”.

De esta manera, el acento oficial puesto al bloque tenía tres aristas: la económica-comercial, la extrarregional y la político-estratégica. Respecto al aspecto económico, cabe considerar las urgencias argentinas, los problemas comerciales y el incremento de las asimetrías con

⁶⁹ Kirchner (2003a) argumentó: “pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio”. Sobre esta concepción, calificó a la política exterior como “indisolublemente ligada al país que somos, (...) al proyecto de país que queremos construir” (2005a). Así, el objetivo del presidente consistió en brindar herramientas para solucionar las urgencias, sortear la vulnerabilidad y el aislamiento internacionales post-*default* y renegociar la deuda externa.

Brasil. Para ello, Kirchner consideraba vital “volver a las fuentes”⁷⁰, sobre todo con la idea de “lograr avances para institucionalizar mecanismos que impidan que, frente a desequilibrios comerciales transitorios, se dañe a un sector productivo” (2006).

También el objetivo apuntaba a fortalecer la posición común para negociar *en bloque*. En este sentido, Simonoff (2007) destaca que el Mercosur aparecía como un eje que articulaba las negociaciones con otras áreas comerciales, tales como el ALCA, la Unión Europea (UE) o la Organización Mundial de Comercio (OMC). Así lo manifestó Kirchner (2007), respecto a que el bloque también representaba “nuestra carta de presentación y nuestro principal instrumento para la inserción en los más diversos ámbitos vinculados a la comunidad internacional”.

De todas maneras, el énfasis principal estuvo puesto en el aspecto político y jurídico de la integración. Ello iba de la mano con la coincidencia que Kirchner tenía con Lula, no solo políticamente como Gobierno y desde una amistad personal, sino también en cuanto a los designios comunes del bloque. Ello no constituía un detalle menor, considerándose que era la primera vez que se producía una correspondencia tan marcada entre los mandatarios de ambos países respecto del rumbo que debía dársele al Mercosur. En este marco, Kirchner (2006) demostró su intención de darle una “solidez jurídica” institucional a “la voluntad política compartida” con Brasil. De esta forma, puede decirse que la idea del presidente argentino “era pasar del clima de amistad bilateral a la cultura de integración regional” (Miranda, 2012, p. 96).

En esencia, Kirchner supuso que el Mercosur iba a ser “artífice de un poder sudamericano”, basado en tres presunciones que se mostraban en consonancia con aquellos tres objetivos: primero, que el bloque se convertiría en una estructura de integración productiva basada en el desarrollo industrial; segundo, que lograría solidez jurídica para ser estimado y considerado en el mundo como un actor serio y consistente; y tercero, porque sospechó que el bloque iba camino a transformarse en un espacio de generación y distribución de poder compartido para ejercer el rol de interlocutor válido de América Latina, emulando a la UE (Miranda, 2018, pp. 128-129).

Sin embargo, fue cierto también que se produjeron roces bilaterales en diversas ocasiones respecto al incremento de las asimetrías y de los beneficios en favor de Brasil. Al respecto, Kirchner (2005b) afirmaba que “nuestra integración no debe significar una especialización donde algún país crezca en materia industrial y otros en el papel de proveedores de bienes agrícola-ganaderos”. Esta idea fue reivindicada en diversas ocasiones por parte de distintos funcionarios nacionales, tanto por el ministro de Economía⁷¹ como por el canciller⁷².

⁷⁰ “Hay que rescatar el Tratado de Asunción de entre los papeles del archivo y ponerlo en plena vigencia” (Kirchner, 2004).

⁷¹ Según el ministro Lavagna, “el problema del Mercosur no son las instituciones, sino la falta de instrumentos económicos que aseguren que la integración sea intraindustria y que unifique las cadenas de valor” (BID-Intal, 2005, p. 44).

⁷² Así, por ejemplo, pocos días antes de que tuviera lugar la Cumbre de presidentes del Mercosur en Ouro Preto, en diciembre de 2004, Bielsa resumía el ánimo de la diplomacia argentina con Brasil: “Hay que negociar a cara de perro y con los dientes apretados” (*Ámbito*, 14/12/2004). Ya en la Cumbre, Kirchner (2004) argumentó que “los beneficios no pueden tener una sola dirección. El Mercosur tiene que constituirse también en un bloque de asistencia recíproca para el desarrollo equilibrado y el mejor desempeño de nuestros sectores

También contaba con el apoyo de la burguesía industrial argentina⁷³. Empero, lo cierto fue que el Gobierno nacional continuó considerando como prioritario al Mercosur y a la relación con Brasil más allá de los problemas acaecidos.

En este sentido, Cristina Fernández (2007-2015) mantuvo la concepción estratégica hacia el Mercosur. En líneas generales, la presidenta apostó a “seguir luchando por su profundización”, destacando como principales metas a resolver las cuestiones del código aduanero y la integración productiva (Fernández, 2007b). Además, el estallido de la crisis mundial en 2008 no hizo otra cosa que reforzar el convencimiento y la necesidad de fortalecimiento de la integración con los vecinos. Al respecto, Fernández (2011) aseguró: “sabemos que (...) en la integración regional está una de las mejores defensas que podemos tener contra un mundo difícil y plagado de desafíos que debemos enfrentar”. La presidenta también coincidió con su antecesor en cuanto al objetivo de incorporar nuevos miembros al Mercosur, “al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética de América Latina” (Fernández, 2007a).

Por su parte, Brasil también siguió ocupando un lugar estratégico en la política exterior y la economía argentina. Así lo manifestó el segundo canciller de Fernández, Héctor Timerman⁷⁴. Uno de los aspectos a los que más énfasis se le asignó al vínculo por parte del Gobierno argentino en un primer momento fue el de la integración productiva⁷⁵, un objetivo que también se planteó institucionalmente dentro del Mercosur.

Como síntesis de lo tratado hasta aquí, puede decirse que, más allá de los matices propios de cada Gobierno, en líneas generales el Mercosur siempre ocupó un lugar destacado en la política exterior argentina. Ya sea desde el aspecto netamente comercial o también como herramienta de construcción política-estratégica, Argentina consideró al bloque como un espacio de relevancia en la política exterior, necesario para favorecer mejores relaciones con el mundo y para sustentar su inserción internacional, ya sea en momentos de debilidad como también buscando construir fortalezas conjuntas.

Acciones e interacciones

productivos, sin ignorar las asimetrías existentes ni perjudicar a los sectores internos de nuestros países”. La raíz de este descontento radicaba no solo en el incremento de las asimetrías bilaterales, sino también en la negativa de Brasil a intentar resolverlas tres meses antes.

⁷³ El entonces presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Héctor Méndez, ratificó la “sintonía” del empresariado argentino con el Gobierno de Kirchner en su disputa con Brasil, a la vez que aseguró que “hay que fortalecer el Mercosur pero no a costa de uno de sus socios”. De todas formas, también dio cuenta de un déficit institucional importante, en la medida en que asintió que “hace mucho tiempo que no existe diálogo entre los empresarios de ambos países” (*Notife*, 07/05/2005).

⁷⁴ Timerman aseveró que la relación “es prioritaria y vamos seguir profundizándola porque con Brasil estamos construyendo una unión basada en una fuerte coincidencia de intereses, en posiciones comunes en los foros internacionales y la integración económica del Mercosur” (*Ámbito*, 20/06/2010).

⁷⁵ Así, la presidenta argumentó: “No es solamente el afecto el que une a estas gestiones, es una común visión acerca de la necesidad de esta vinculación estratégica productiva” (Fernández, 2008a). Cuestión sobre la que profundizó al aseverar la “necesidad de una alianza productiva (...) y aprovechar una oportunidad única que se nos presenta, como alianza bilateral y como Mercosur” (UIA, 05/08/2008).

Desde los orígenes del Mercosur, el Estado argentino ha impulsado, a través de su política exterior, diversas acciones tendientes a la profundización del proceso. Así, mientras que en los 90 Argentina privilegió el aspecto económico-comercial de la integración, a partir de 2003 impulsó diversas medidas tendientes a fortalecer los aspectos político, institucional y social de la misma. De todas formas, cabe resaltar que el hecho de haber privilegiado en algún momento determinado un aspecto en particular de la integración no significó la exclusión de los otros en las consideraciones gubernamentales.

Como se mencionó, durante los 90 las acciones estuvieron orientadas a fortalecer el proceso regional en clave económica. En este sentido, más allá de que se habían impuesto diversas medidas anti-*dumping* a las importaciones desde Brasil durante el primer Gobierno menemista, lo cierto fue que las acciones argentinas estuvieron orientadas en los términos pactados en Las Leñas en 1992, tendientes a la armonización de las políticas subregionales para el cumplimiento de los plazos y metas previstas en el Programa de Liberalización Comercial del Tratado de Asunción y la entrada en vigencia de la unión aduanera mercosureña.

Argentina también coqueteó con el ingreso unilateral al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta, en inglés) y, a partir de 1994, con la convergencia del Mercosur con el ALCA. En este sentido, se aplicó una política de *double standing* hasta mediados de los 90, que pendulaba entre impulsar el bloque sudamericano de manera exclusiva y hacerlo junto con el proyecto estadounidense (Bernal-Meza, 1999). Sin embargo, a medida que el primero de los esfuerzos fue diluyéndose, lo cierto fue que el Gobierno argentino decidió comprometerse con el proceso mercosureño. Miranda (2001) destaca que el Ejecutivo en general, y la Cancillería en particular, desarrollaron acciones diplomáticas orientadas a fortalecer la relación económica con Brasil, muy a pesar de las importantes diferencias arancelarias que había entre ambos países. Dentro de estas medidas, pueden mencionarse los intentos por coordinar una política automotriz común, así como también los gestos diplomáticos hacia Brasil debido a las discrepancias surgidas en torno al sector azucarero.

Pero también Argentina, además de la impronta económica, apostaba por consolidar la arista política, dentro de esta reconsideración hacia el Mercosur en general y Brasil en particular de mediados de los 90. En este marco, en 1997 se suscribió en Belo Horizonte la "alianza estratégica" con aquel país, con el objetivo de reimpulsar el vínculo más allá de los problemas evidenciados. También se apostó a consolidar la impronta democrática del proceso mercosureño, suscribiéndose en Ushuaia el Protocolo sobre el Compromiso Democrático en 1998.

Hacia fines de los 90, la "euforia" por el alineamiento con Washington fue disminuyendo debido a los magros resultados, en virtud de lo cual Argentina también intentó diversificar las relaciones externas. Prueba de esta cuestión fueron los viajes presidenciales a países del sudeste asiático, destacándose China y algunos de los denominados "tigres asiáticos". Esta impronta sería continuada por de la Rúa, destacándose las visitas recíprocas con el presidente chino en 2000 y 2001.

Tras haber asumido la presidencia *pro tempore* del bloque en enero de 2000, y considerando los problemas que había evidenciado el Mercosur hacia fines de siglo, Argentina orientó la agenda mercosureña a impulsar el "relanzamiento" del bloque. En este marco cabe

considerar el “Programa de Relanzamiento del Mercosur”, a partir del cual los Estados parte se comprometían a no adoptar medidas restrictivas al comercio recíproco, con el objetivo de fortalecer la unión aduanera tanto internamente como en la negociación con terceros países y bloques.

También se destaca el intento por armonizar las políticas. En este contexto, se desarrolló en Buenos Aires en abril del 2000 la reunión de ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Economía de Argentina y Brasil. Las coincidencias y compromisos alcanzados fueron plasmados en la “Declaración Ministerial de Buenos Aires”, en donde se buscó darle un nuevo impulso político a la relación bilateral. Por su parte, los ministros de Economía de ambos países acordaron en Florianópolis, en diciembre de ese año, metas macroeconómicas y fiscales conjuntas, relacionadas con la inflación, el déficit fiscal y la relación deuda pública/PBI. Finalmente, cabe mencionar los acuerdos suscritos en materia de educación.

Otro de los objetivos del Gobierno argentino en aquel entonces fue la ampliación del Mercosur, para lo cual el apuntado fue Chile, con el fin de “evitar la presencia gravitatoria de Brasil” (Simonoff, 2017). Sin embargo, el país trasandino siguió privilegiando su no incorporación plena al bloque, no obstante lo cual firmó un tratado de libre comercio con el Mercosur en 1996 (ACE n.º 35), a partir de lo cual pasó a ser miembro asociado del mismo.

Donde sí se produjeron avances en aquellos años fue en la coordinación política para reforzar las estructuras de gobierno y solución de controversias en el Mercosur. Así, con el objetivo de aceitar el mecanismo y facilitar la resolución de las demandas de los privados, se firmó en Olivos en 2002 el Protocolo tendiente a la solución de controversias surgidas en el ámbito mercosureño.

A partir de 2003, fue claro el impulso del Mercosur por parte de Argentina junto con Brasil, lo cual derivó en la proliferación de diversas instituciones, organismos y reuniones mercosureñas. Ya sea con su socio o desde el ámbito subregional, Argentina impulsó medidas tendientes a profundizar el bloque, vinculadas a su idea de dotarlo de “solidez jurídica”, a consolidar la unión aduanera y promover la integración productiva, así como también otras cuestiones vinculadas con el fortalecimiento institucional y la dimensión social de la integración.

Por otro lado, debido a la recomposición de su economía, el superávit comercial de Argentina con Brasil se revirtió hacia un déficit creciente. Fue por ello que las acciones estuvieron orientadas a implementar medidas que intentaran disminuir las disparidades crecientes, no obstante lo cual Argentina continuó implementando restricciones al comercio externo en reiteradas oportunidades, convirtiéndose las medidas restrictivas en una constante desde 2003.

En este marco, cabe destacar la misión presidida por el ministro Lavagna, quien viajó en septiembre de 2004 a Brasilia, donde presentó tres proyectos de instrumentos para el avance del Mercosur y la resolución de los desequilibrios con Brasil. Los mismos estaban relacionados con una cláusula de adaptación competitiva, un mecanismo de salvaguardas frente a situaciones macroeconómicas disruptivas y un proyecto de código de buenas prácticas para las actividades de empresas transnacionales en la región. El corolario de la primera de estas medidas fue la creación en 2006 del MAC, el cual, como se mencionó, no entró en vigencia debido a la negativa de Brasil. A su vez, si bien se produjeron algunos

avances bilaterales, como lo fueron la suscripción del SML en 2008 y el *swap* de divisas entre los Bancos Centrales en 2009, la profundización de las restricciones comerciales⁷⁶ a partir de 2011 debilitó el vínculo político y económico bilateral, a la vez que Argentina perdía relevancia en el mercado brasileño en contraposición a lo que sucedía con China en aquel país.

Por otra parte, en Argentina se realizaron en aquellos años diversas reuniones, cumbres y conferencias, las cuales confluyeron en la suscripción de acuerdos varios sobre el Mercosur, tendientes a consolidar diversas aristas. Así, en abril de 2004 se realizó en Buenos Aires una Conferencia Regional de Empleo, en donde los ministros de Trabajo solicitaron al GMC la elaboración de una Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo. En junio de 2008, en la XXXV Reunión del CMC en San Miguel de Tucumán, se aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur. Finalmente, puede mencionarse la Cumbre del Mercosur en San Juan, en 2010, con la apuesta por una mayor coordinación económica en el bloque. Junto con estas reuniones, Miranda (2016) destaca que Argentina también impulsó valores de la democracia y de los derechos humanos en la mesa del bloque.

Otras acciones hacia la integración regional estuvieron vinculadas, nuevamente, con el interés argentino de incorporación de nuevos miembros al Mercosur. En este marco, la apuesta se dirigió hacia Venezuela, en un contexto en donde se buscaba revitalizar al bloque subregional partiendo del rol que tenía el liderazgo del presidente Chávez y el excelente vínculo interpersonal.

Finalmente, a medida que tenía lugar la construcción del proyecto sudamericano, Argentina primero mostró cierta resistencia hacia el mismo, manifestada en la ausencia de Kirchner en la primera reunión de la CSN. Sin embargo, cuando se creó la Unasur, el país acompañó el proyecto, aceptando también la creación de instancias tales como el Consejo de Defensa Suramericano.

Coherencia entre el discurso, la praxis y los resultados

Como síntesis de todo lo observado hasta aquí, puede decirse que, en líneas generales, el Mercosur siempre ocupó un lugar destacado en la política exterior argentina. Ya sea desde el aspecto económico-comercial o también como herramienta de construcción política y de sustento de la (re)inserción internacional, Argentina invariablemente consideró al bloque como un espacio de relevancia de su diplomacia. Si bien se percibieron diferentes matices entre los Gobiernos, en virtud de las disímiles orientaciones de política exterior y de los diferentes contextos interno y externo, lo cierto fue que desde el discurso y la acción siempre se apostó por el avance del bloque.

Durante los Gobiernos menemistas, inicialmente primó una lectura de integración regional que privilegiaba la vertiente económica, dado el lugar nodal de Brasil como socio principal

⁷⁶ Entre las medidas argentinas que perjudicaron a las empresas brasileñas con inversiones locales, se destacan la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), las disposiciones del BCRA sobre el sector bancario —que generó problemas en el Banco Central de Brasil—, la política ganadera de abastecimiento del mercado interno —que ocasionó cortocircuitos en empresas como JBS— y la nueva política hidrocarbúrica —que afectó proyectos de empresas como Petrobras, Odebrecht y Vale— (Actis, 2012).

de la economía argentina, la adscripción ideológica a los Estados Unidos y la consideración central de este país desde una perspectiva político-estratégica. Este alineamiento con el hegemon tuvo diversas consecuencias sobre el Mercosur y el vínculo con Brasil.

En primer lugar, derivó en que el vínculo con Brasil fuera concebido en un plano inferior en relación con el de Estados Unidos. Si bien se lo consideraba elemental desde el aspecto económico, desde la arista política-estratégica el socio mercosureño era considerado como inconveniente, debido a su proyecto más autónomo y su estrategia de *balancing* (Russell y Tokatlian, 2002a) hacia el hegemon. De esta forma, en la política exterior menemista se ubicó a Estados Unidos como el “vértice núcleo” y a Brasil como “vértice auxiliar” (Busso et al., 2017), dentro de una relación triangular “diferenciada y asimétrica” (Russell y Tokatlian, 2002a). En otras palabras, si bien Brasil tenía un lugar destacado, “nunca se trató de relaciones equivalentes por más que el discurso oficial así las presentara” (Moniz Bandeira, 1992, p. 168; citado en Russell y Tokatlian, 2011).

Junto con esta postura hacia Brasil, que dificultaba acercar posiciones con este país, cabe considerar la mencionada política de *double standing* hacia el Mercosur en los 90 y el coqueteo con el proyecto continental estadounidense por parte de Argentina. Ello tuvo como corolario, entre otras cuestiones, la confirmación de las acciones brasileñas por alejarse del proyecto político mercosureño concebido por su socio austral y la paulatina construcción del proyecto sudamericano.

Más adelante, esta dicotomía de Argentina hacia Brasil y el Mercosur comenzó a modificarse en el marco de un viraje pragmático que se produjo en la política exterior argentina desde mediados de los 90, que derivó en que esta última se centrara, entre otros espacios, en el Cono sur. Ello fue así, sostiene Miranda (2001), debido a tres factores: el desencanto con los países centrales por las escasas respuestas externas obtenidas a partir del alineamiento, la dilución de los intentos de Argentina de ingresar al Nafta y los importantes avances que estaba teniendo el Mercosur en la dimensión comercial. En otras palabras, la reconsideración hacia el bloque sudamericano por parte del menemismo no provino de una decisión autónoma basada en una voluntad y motivos propios, sino que fue una consecuencia a raíz del alineamiento argentino con Estados Unidos, es decir, fue una externalidad negativa del mismo más allá de algunas concesiones puntuales que hizo el hegemon⁷⁷.

Sin embargo, destaca Miranda (2016) que, cuando Menem en su segunda gestión revalorizó al Mercosur como alternativa, Brasil en su agenda internacional lo había puesto en un plano secundario, debido a la desconfianza de Brasilia de la alianza Buenos Aires-Washington porque, entre otras cuestiones, “le restaba liderazgo regional y entendía que Argentina podía convertirse en sede del ALCA” (p. 91). Si a ello se suma la existencia de diferencias en torno al establecimiento del arancel externo común (en adelante, AEC) y el ciclo económico recesivo de Argentina y Brasil a finales de los 90, todo ello puso al Mercosur en una suerte de “período de hibernación” (p. 92).

⁷⁷ Algunos ejemplos de los supuestos logros del alineamiento considerados por Argentina, a través de los cuales el país supuestamente logró poder, fueron su ingreso en regímenes internacionales vinculados a los armamentos y la tecnología militar, la designación unilateral por Estados Unidos como aliado extra-OTAN y su inclusión para integrar el G20 financiero (Miranda, 2012).

De esta forma, puede decirse que lo logrado respecto al Mercosur como proyecto fue ambiguo durante el menemismo. Por un lado, la constitución del bloque fue un elemento clave para la inserción económica internacional, que se complementó con las reformas internas para la generación extraordinaria de réditos comerciales y financieros durante los primeros años, cuestión no menor en la consideración gubernamental. No obstante, y si bien la idea integracionista siempre estuvo presente en el discurso oficial —más allá de la excepción de Cavallo—, el proyecto pergeñado, relacionado con la conformación de un mercado común y su conjunción con el designio hemisférico estadounidense, no fue alcanzado y las expectativas fueron postpuestas para la década siguiente.

De todas maneras, más allá de estas indefiniciones y de las tensiones bilaterales con Brasil, también fue cierto que siempre primó en el Gobierno argentino, tanto en Menem como en Di Tella, la intención de promover el desarrollo del Mercosur, lo cual se sobrepuso a las contradicciones interburocráticas circunstanciales. Prueba de ello fue el despliegue de la diplomacia presidencial para resolver los problemas coyunturales, sobre todo cuando arreció la crisis en la segunda mitad de los 90.

Ahora bien, prosiguiendo temporalmente, el análisis de la relación entre el discurso y los hechos resulta de difícil comparación en Gobiernos breves y caóticos como lo fueron los de de la Rúa y Duhalde. No obstante este problema, puede decirse que ambas administraciones transcurrieron en una clara posición de debilidad y de vulnerabilidad internacional, frente a la cual actuaron de forma muy diferente hacia la integración regional.

En este sentido, si bien existió una retórica pro-Mercosur y una consideración del mismo como variable estratégica en el Gobierno delarruista —basada en la búsqueda de eludir la marginación internacional y la severidad del sistema financiero global (Miranda, 2015a)—, los hechos desvirtuaron las intenciones iniciales. Lo que sucedió fue que se produjo una importancia creciente de la relación con Estados Unidos producto, entre otras cosas, del deterioro de la situación económica doméstica, ya que este país era el principal soporte financiero de Argentina (Rafanelli, 2010). Ello creó contrariedades en la política exterior debido a la contradicción existente entre el Mercosur y la formación del ALCA, las cuales fueron profundizadas al no estar claro qué mecanismo se utilizaría para lograr los objetivos planteados (Simonoff, 2007). Finalmente, también tuvo lugar la constitución de una “doble dependencia” por parte de Argentina, tanto con el hegemon como con el “Estado subhegemónico regional” (Figari, 1997), lo cual puso de manifiesto la vulnerabilidad propia y las asimetrías crecientes con el socio mercosureño.

A su vez, cabe señalar que, cuando Argentina pretendió ejercer influencia para relanzar al Mercosur, a partir de las propuestas de ampliación y la intención de vigorizar ciertas áreas temáticas, no lo pudo concretar debido a tres condicionantes: el estilo político marcado por la diplomacia presidencial entre Menem y Cardoso, el cual de la Rúa no supo revertir; el peso del contexto internacional, marcado por la reducción de las tasas de interés y la retracción económica estadounidense, que impactaba negativamente en países con importantes problemas domésticos como Argentina y Brasil; y las desavenencias interburocráticas mencionadas entre Rodríguez Giavarini y Cavallo, que generaron desconcierto en Brasilia, lo cual hacía insostenible las intenciones argentinas sobre el Mercosur (Miranda, 2016, pp. 92-93).

Por su parte, el Gobierno de Duhalde intentó fortalecer al Mercosur y al vínculo con Brasil como bases para superar el aislamiento internacional luego del *default*. Ello tuvo buena acogida en aquel país, tanto por parte de Cardoso como del recién asumido Lula, lo cual se manifestó en el apoyo en cuestiones tales como la negociación con los tenedores de deuda y las denuncias de corresponsabilidad que recaía sobre los organismos financieros. En este sentido, el bloque y la alianza con Brasil le sirvieron a Argentina como base sobre la cual fortalecerse para intentar sortear las vulnerabilidades del contexto vigente.

A partir de 2003, todo hacía pensar que, finalmente, el Mercosur avanzaría como proceso de integración, dejándose atrás la crisis y el estancamiento. Ello fue así debido no solo al buen vínculo interpersonal entre Lula y el matrimonio Kirchner-Fernández, sino también a sus coincidencias políticas bilaterales y subregionales, respecto tanto a los objetivos como a las formas para relanzar al bloque tras el *impasse*.

En este sentido, el kirchnerismo siempre abogó por el Mercosur como el pilar sobre el cual sustentar la reinserción internacional argentina, ya sea por necesidad —en un contexto de vulnerabilidad— o como una forma de construir fortalezas materiales e inmateriales. También apostó junto con Brasil por subsanar los errores y llenar los casilleros vacíos del proceso integrador heredado, a partir de lo cual se apuntó a la reducción de las asimetrías, el fortalecimiento de las aristas política y social de la integración, la incorporación de nuevos miembros y la búsqueda de fortalecer la cooperación económica bilateral y subregional.

El interés manifestado retóricamente fue muy claro, como pudo observarse, y también lo fueron las acciones tendientes a ello. En efecto, ya sea para discrepar con Estados Unidos, por la compatibilidad política con Lula, para sortear la vulnerabilidad externa o para robustecer el poder compartido multilateralmente, Kirchner concibió la posibilidad de un “Mercosur profundo” (Miranda, 2016), para lo cual consideraba elemental consolidar la mencionada “fortaleza jurídica” y equilibrar institucionalmente las asimetrías existentes con Brasil.

En el marco de estas consideraciones, siguiendo lo expuesto por Busso et al. (2017), en esos años tuvo lugar un cambio dentro de la estructura triangular de vinculación externa argentina, en donde Brasil se convirtió en la relación bilateral estructurante de la política exterior, es decir, en el “vértice núcleo”. De esta manera, se relegó a Estados Unidos al lugar de “vértice auxiliar”, aunque este país siguió teniendo un rol importante hasta 2005 debido a su peso en el sistema financiero internacional y a la necesidad argentina de sortear el *default*⁷⁸.

De esta forma, la reconsideración hacia el Mercosur y Brasil, evidenciados en una retórica y una diplomacia declarativa y propositiva, mostraban buenos indicios a futuro. También lo ofrecían el contexto internacional permisible y provisorio y la economía en crecimiento, que le brindaban una base importante para sustentar la reinserción internacional al kirchnerismo. Sin embargo, no se logró trasladar los deseos en la concretización del proyecto

⁷⁸ A su vez, durante el segundo mandato de Fernández se produjo un cambio en la geometría de la política exterior, en donde la estructura triangular pasó a ser romboidal por la consolidación de un nuevo vértice nodal para el accionar externo de Argentina, a partir del vínculo con la República Popular de China (Busso et al., 2017).

pergeñado. Estas cuestiones están relacionadas al rol ejercido por Brasil y a la condición asimétrica y dependentista argentina con aquel país, cuestiones que fueron explicadas teóricamente en el séptimo capítulo.

Tres fueron los ejemplos más explícitos de esta incapacidad argentina de lograr aquellos objetivos en torno al Mercosur. El primero fue lo que sucedió con la propuesta de coordinación política-económica con Brasil presentada por Lavagna en 2004, con el objetivo de equilibrar las asimetrías y profundizar la integración de las economías, la cual, si bien se plasmó jurídicamente en la firma del MAC, el mismo nunca llegó a aplicarse porque no le interesaba a este último país profundizar al bloque ni generar nuevos costos.

El segundo ejemplo estuvo dado por la concreción del proyecto sudamericano bajo la égida de Brasilia, el cual, tras una negativa inicial de Kirchner⁷⁹, a Argentina no le quedó otra opción que acompañarlo, cuestión que se manifestó con la aceptación de Fernández a la creación de la Unasur, sin fundamentos para oponerse o, al menos, mostrar sus discrepancias oficialmente como había hecho su antecesor. Así, Argentina pasó de una actitud de “resistencia” a otra que se puede definir como de “resignación” (Cortes y Creus, 2010), y la Cancillería acompañó la iniciativa de Brasil, la cual “no mereció mayores cuestionamientos” (Simonoff, 2012, p. 112).

Finalmente, cabe destacar la consideración hacia Venezuela, a partir de su rol como potencia energética y el liderazgo de Chávez. Si bien aquel país terminó incorporándose al Mercosur, el intento de establecer un eje Buenos Aires-Caracas que contrabalancara el ascenso de Brasilia y que revitalizara al bloque subregional quedó trunco debido a dos cuestiones: la incompatibilidad antitética del proyecto mercosureño con la visión del presidente bolivariano y la dependencia venezolana con Brasil en materia económica (Miranda, 2016, 2018).

Una última cuestión a mencionar es que, mientras que el matrimonio Kirchner-Fernández tuvo excelentes relaciones interpersonales con Lula, la presidenta argentina no pudo reeditar la vigorosidad en el buen trato interpersonal con Dilma. Una de las pruebas fue que la mandataria argentina no viajó a ninguna de los dos actos de asunción de su par brasileña como presidenta, en 2011⁸⁰ y 2015. Una de las consecuencias fue que, a partir de 2011, el vínculo entre Argentina y Brasil evidenció una “menor intensidad relativa” (Actis, 2015), tanto en las interacciones económicas como políticas con respecto al cuatrienio precedente, expresado en los indicadores relacionados al comercio, a las inversiones y al financiamiento, así como también en la merma cuantitativa y cualitativa de la interacción presidencial.

⁷⁹ La resistencia inicial dada por Kirchner a la CSN fue justificada partiendo del déficit institucional del Mercosur, en la medida en que Argentina veía al proyecto subcontinental como una división o duplicación de esfuerzos que podrían comprometer la profundización de la unión aduanera mercosureña (Candeas, 2017, p. 278). A tres meses de la creación de la Comunidad, Kirchner le formuló la observación a Lula de que primero se tendría que haber afianzado el Mercosur a través de su profundización como proceso de integración, para luego, entonces, sí pensar en la dimensión sudamericana. Pero esto no fue considerado por Lula (Miranda, 2009, p. 175).

⁸⁰ En esta ocasión, se comunicó oficialmente que Cristina “prefirió pasar su primer Año Nuevo sin su marido, en la intimidad, con sus hijos y algunos familiares cercanos en Santa Cruz” (*Página/12*, 03/01/2011).

En síntesis, puede decirse que el Mercosur en el siglo XXI fue para Argentina un elemento muy importante en su reinserción de la poscrisis. También le sirvió como espacio para discrepar con Estados Unidos y su propuesta continental. Sin embargo, tras el “no” al ALCA y la progresiva constitución del proyecto sudamericano, tanto por imposibilidad propia como por restricciones externas, Argentina no pudo hacer valer sus intereses ni concretar el proyecto político pergeñado en torno al fortalecimiento del proceso subregional, con la consecuencia de tener que aceptar el destino dado al bloque por Brasil.

En conclusión, puede decirse que el Mercosur fue uno de los objetos más preciados de la política exterior argentina desde su creación, sobre todo tras la crisis de 2001. Sin embargo, y más allá de las buenas intenciones y el interés demostrado discursivamente, lo cierto fue que Argentina no pudo plasmar sus deseos en la consolidación del bloque. La consecuencia fue, como esgrime Miranda (2015b), que Argentina no tuvo otra variante más que la de acompañar a su vecino, lo cual implicó el desvanecimiento de la ilusión de avivar el bloque mercosureño como espacio de construcción de poder.

Conclusión

El análisis de las políticas exteriores de Brasil y Argentina hacia el Mercosur deja como corolario concordancias en cuanto al discurso pero divergencias en cuanto a las acciones y resultados. Si bien arrojó coincidencias respecto a la retórica gubernamental hacia el bloque, dio cuenta de diversas desavenencias respecto a los medios y logros alcanzados al respecto, una característica que ha sido constante en la mayor parte del devenir histórico de la integración subregional.

Durante los 90, si bien Argentina y Brasil coincidieron en lanzar al Mercosur en consonancia con el neoliberalismo y el *regionalismo abierto* imperantes, ambos países implementaron estrategias de política exterior discordantes con respecto al socio y al bloque en sí. Mientras que Argentina con Menem estableció un alineamiento con Estados Unidos y consideró la importancia brasileña solo desde el aspecto económico-comercial, Brasil desarrolló una política de *soft balancing* hacia el hegemon (Russell y Tokatlian, 2002a) y procuró iniciar un proyecto alternativo sudamericano durante el Gobierno de Franco, a partir del Alca. Dicho proyecto regional, si bien no encontró cabida inicialmente, fue retomado por Cardoso a partir de la realización de la primera cumbre de presidentes suramericanos en el año 2000. De esta forma, además, tanto el Mercosur como el proyecto subcontinental le servían estratégicamente a Brasil como un medio para oponerse al ALCA impulsado por Estados Unidos.

Tras los primeros años de éxito en cuanto a la variable comercial y financiera, el Mercosur evidenció un fuerte sismo a finales de los 90 y principios de los 2000, cuando las crisis nacionales e internacionales agravaron las tensiones económicas y políticas y llevaron a la virtual parálisis del bloque. Ello puso en el tapete que las asimetrías entre los miembros se habían incrementado notablemente y que los réditos económicos obtenidos por la liberalización arancelaria no solo no habían desembocado en una integración real de los Estados, sino que tampoco eran suficientes como único eje sobre el cual estructurar un proyecto regional dinámico y convergente.

A partir de 2003, los nuevos presidentes de Brasil y Argentina, Lula y Kirchner, emprendieron un camino abocado a la intención de revitalizar al Mercosur y de profundizar, fundamentalmente, la arista política del proyecto subregional. Se produjo una concordancia bilateral inédita hasta entonces por el grado de coincidencia entre los mandatarios de los socios mayoritarios y por el contexto internacional también inédito, caracterizado por haber sido políticamente permisible y económicamente promisorio para los países sudamericanos.

Sin embargo, este relanzamiento del Mercosur no encontró la continuidad deseada y, prontamente, evidenció nuevos síntomas de divergencias entre Argentina y Brasil, a pesar de la retórica decididamente orientada hacia la profundización del bloque. Así, tras el *no* al ALCA, el valor político del espacio subregional disminuyó notablemente. Una de las principales causas fue el proyecto sudamericano encabezado por Brasil, que se había institucionalizado en la CSN en 2004, relanzada como la Unasur en 2008, a partir de lo cual este último país pasó a asignarle un papel secundario al Mercosur.

De esta forma, si bien el Mercosur económicamente continuó siendo el proyecto a partir del cual Argentina y Brasil comercian y encaran subregionalmente negociaciones internacionales, políticamente perdió relevancia en los últimos años y se encontró frente a dos proyectos encontrados: el de Brasil, con el foco puesto en un proyecto sudamericano para sustentar su objetivo de convertirse en *global player* y *global trader*; y el de Argentina, que se ha visto subsumida al proyecto de brasileño, frente a lo cual optó por aplicar una “estrategia de *bandwagoning*” (Creus, 2014) hacia este e, incluso, por fortalecer otras alianzas, como lo fue la establecida con la Venezuela de Hugo Chávez. Por su parte, el impulso de la integración, que por momentos parecía fuerte, tampoco parece sostenerse, en la medida que sigue apostándose al fortalecimiento del Estado desde la perspectiva nacional (Vigevani y Ramanzini Jr., 2010).

Partiendo de las perspectivas nacionales, en líneas generales las acciones brasileñas estuvieron orientadas hacia el mantenimiento de una unión aduanera aun con imperfecciones —incluso cuando sectores internos reclamaban un retroceso hacia una zona de libre comercio—, la limitación del sistema de solución de controversias y el privilegio de la diplomacia presidencial como forma privilegiada de resolver las contingencias, sobre todo las comerciales. Si se considera además, como arguyen Keohane y Nye (1988), que la interdependencia reduce la autonomía, puede entenderse la preocupación de los diplomáticos brasileños a la hora de otorgar una mayor cesión de soberanía a sus socios en el Mercosur en las diferentes instancias subregionales, más allá de algunas concesiones que pudo haber hecho, como lo fue la “paciencia estratégica” de Lula con Argentina y la asunción de mayores responsabilidades presupuestarias en instancias tales como el Focem.

Lo relevante de la cuestión está dado en la medida en que tanto la retórica gubernamental como gran parte de la academia han dado cuenta de que Brasil apostó por la integración regional en Sudamérica. No obstante, esta apuesta no profundizó la integración en el Mercosur, por lo que existe una contradicción entre el discurso y la praxis. Aunque Brasil continuó apoyando al bloque en vez de salirse del mismo cuando arreciaron los problemas, este apoyo fue meramente contractual, sin intención de profundizarlo, sobre todo luego de las demandas de Argentina. En esencia, Miranda (2018) destaca que, si bien Brasil le prestó apoyo a la aspiración mercosureña de los Gobiernos kirchneristas, tal apoyo fue solo

simbólico, pues vio al bloque como una herramienta para justificar su condición de potencia regional, extendiendo los intereses nacionales a toda Sudamérica.

A pesar de que el Mercosur está en la cima de las prioridades del Estado, del Gobierno y de Itamaraty, hay vacilación en Brasil de asumir los costos y enfrentar las asimetrías existentes, debido a cuestiones como el sistema político brasileño, la representación parlamentaria y la pobreza en muchas regiones y localidades (Vigevani et al., 2008, p. 22). Como consecuencia, si bien el bloque nunca dejó de ser considerado por Brasil, fueron pocas las políticas públicas, tanto nacionales como subnacionales, que se orientaron al fortalecimiento del bloque y la inclusión a la región en la sociedad brasileña (Vigevani y Ramanzini Jr., 2010; Sorj y Fausto, 2013).

Como corolario, puede decirse que el Mercosur no constituye un objeto de la política exterior de Brasil en sí mismo, sino que es uno de sus muchos instrumentos. Es entonces que surge un interrogante válido ateniéndose a lo practicado por el país desde la creación del bloque: cooperar e integrarse, ¿en qué medida y para qué? Si bien el cambio de orientación fue notable con la redemocratización, el hecho de establecer una integración de “bajo costo” no implicó integrarse realmente. Podrían interpretarse las acciones brasileñas como el establecimiento de un marco institucional de cooperación en algunos aspectos —los cuales fueron ampliándose con el correr de los años—, pero la cesión de soberanía y de autonomía no fue amplia, sino que fue mínima. Y Brasil utilizó esta integración como herramienta para insertarse internacionalmente en clave universal, como un instrumento que favoreciera su política exterior anclada en sus designios identitarios, los cuales primaron y restringieron la opción brasileña por un “Mercosur profundo”, a la vez que se optaba por privilegiar a una Unasur mucho menos institucionalizada.

Por el lado de Argentina, las políticas exteriores implementadas no condujeron a una profundización del Mercosur ni a su consolidación como una institución político-estratégica en el plano mundial, más allá de las intenciones expresadas constantemente de manera discursiva. Ni en los 90 ni en los 2000 los Gobiernos nacionales pudieron cumplir sus objetivos respecto al bloque subregional, debido tanto a debilidades propias como también por restricciones externas.

Las intenciones y acciones analizadas dieron cuenta de que en ninguno de estos dos períodos gubernamentales Argentina pudo alcanzar sus objetivos pretendidos hacia el Mercosur. Ello se debió tanto a limitaciones respecto a la posibilidad de plasmar institucionalmente el poder que supieron conseguir los Gobiernos en determinados momentos —el cual se fue desvaneciendo con las crisis que tuvieron lugar en los 90 y 2000— como también al lugar instrumental otorgado al bloque por Brasil. En este sentido, como destaca Miranda (2012), tanto el menemismo como el kirchnerismo tejieron un enorme poder doméstico que, en teoría, debía respaldar el buen desarrollo internacional de Argentina. Sin embargo, ninguno de los Gobiernos contó con el poder necesario para materializar lo que cada uno había postulado desde la política exterior, en cuyo marco cabe comprender lo acontecido con el bloque.

Puede decirse que el Mercosur no fue concebido por Argentina en los 90 como un espacio para superar la condición de país periférico a partir de la generación de economías de escala y de una integración productiva enfocadas en la diversificación y la agregación de valor;

mucho menos como un bloque político-estratégico que lograra insertar a los miembros en las discusiones relevantes internacionales. Los únicos requisitos teóricos pensados por el menemismo para superar la condición periférica fueron el alineamiento, la liberalización comercial y la pertenencia cultural con el “Primer Mundo”, cuestiones que no tuvieron el resultado esperado. Los costos derivados del alineamiento en la relación bilateral con Brasil fueron fulminantes para los deseos estratégicos argentinos hacia el Mercosur, más allá de que se hayan obtenido resultados económicos extraordinarios.

Por su parte, quedó evidenciada una voluntad institucionalista del kirchnerismo y una impronta por generar poder propio e influencia a partir de una mayor y más profunda cooperación regional. Ahora bien, aunque el kirchnerismo logró aprehender ciertos elementos de poder propio a partir del crecimiento de la economía o la diplomacia en algunas cuestiones puntuales, no pudo trasladar esta mayor cuota de poder a una influencia hacia el Mercosur respecto a sus designios integracionistas. Al igual que como sucedió durante los años menemistas, aunque por motivos diferentes y en un contexto muy desigual, el kirchnerismo tampoco pudo traducir sus intenciones en resultados concretos.

Como corolario de esta cuestión, puede decirse que el vínculo con Brasil, si bien siguió siendo fundamental en las consideraciones gubernamentales, le produjo un descenso en los márgenes de maniobra sobre el Mercosur para Argentina, que pasó a enfocarse en la resolución de las contingencias bilaterales más que en construir un proyecto subregional de alto calibre con poder e influencias en la región y el mundo. En efecto, lo que sucedió para Argentina fue que:

Su intento por reorientar y reactivar el Mercosur buscando la complicidad de Brasilia no fue posible, y debió contentarse con la sola vigencia del bloque porque le aseguraba la impronta comercial. El Mercosur no fue la construcción de poder que Argentina esperaba, como lo sugería el neoinstitucionalismo periférico. El bloque solo dio maniobrabilidad internacional a Argentina en un momento de marginación mundial (Miranda, 2015b, p. 47).

Referencias

- Actis, E. (2012). Las desavenencias en el vínculo económico entre Argentina y Brasil: El turno de las inversiones (2010-2012), *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (13), 17-29.
- _____ (2015). La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones. *Estudios Internacionais*, 3(1), 27-44.
- Amorim, C. L. N. (1994). Uma Diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. En G. Fonseca Jr. y S. H. Nabuco de Castro (Org.). *Temas de política externa brasileira II* (Vol. 1, pp. 15-29). IPRI/Paz e Terra.
- _____ (2009). La integración suramericana. *Diplomacia, Estratégia e Política*, (10), 5-25.
- _____ (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(especial), 214-240.

- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe [BID-Intal] (2005). *Informe MERCOSUR N° 10. Segundo Semestre 2004-Primer Semestre 2005*.
- _____ (2009). Informe MERCOSUR N° 13. Segundo Semestre 2007-Primer Semestre 2008.
- Barros, S. D. R. (1998). A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), 18-28.
- Bernal-Meza, R. (1999). Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), 40-51.
- _____ (2014). Brasil: Política exterior, BRICS y su impacto en la región. En R. Bernal-Meza y L. Bizzozero (Ed.). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp. 23-56). Ediciones Cruz del Sur.
- Bizzozero, L. (2014). La política exterior de Brasil hacia América Latina: del regionalismo abierto al continental. En R. Bernal-Meza y L. Bizzozero (Ed.). *Op. cit.* (pp. 57-78).
- Bologna, A. B. (2010). La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner. En A. B. Bologna (Dir.). *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato* (pp. 15-49). UNR Editora.
- Briceño Ruiz, J. (2002). El Área de Libre Comercio Suramericana y sus interacciones con el ALCA. *Politeia*, (29), 173-190.
- Briceño Ruiz, J. y Saraiva, M. G. (2010). Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela. *Foro Internacional*, (199), 35-62.
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Relaciones Internacionales*, 25(50), 125-153.
- Busso, A., Actis, E. y Novello, M. R. (2017). La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. En A. Busso (Coord.ª). *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)* (Vol. 2, pp. 11-51). UNR Editora.
- Candeas, A. (2017). A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”. Funag.
- Cardoso, F. H. (2001). A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44(1), 5-12.
- Castaño, F. (2022). *El vínculo Argentina-Brasil y su impacto en el desarrollo del Mercosur (1991-2015)*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales / Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP). La Plata, Argentina. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/140399>

- Cervo, A. L. y Lessa, A. C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 133-151.
- Cornetet, J. M. C. (2014). A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, 5(24), 111-150.
- Cortes, M. J. y Creus, N. (2010). Entre la *necesidad* y la *desilusión*: los dilemas de la Política Exterior Argentina hacia Brasil (2005-2009). En A. B. Bologna. *Op. cit.* (pp. 363-394).
- Creus, N. (2014). Una historia de idas y vueltas: los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil. En G. Lechini (comp.). *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. (pp. 61-73). UNR Editora.
- De la Balze, F. A. M. (1997). La política exterior en tres “tiempos”. Los fundamentos de la “nueva política exterior”. En F. A. M. De la Balze y E. A. Roca (Comp.). *Argentina y EE. UU. Fundamentos de una nueva alianza* (pp. 11-129). CARI/ABRA.
- Figari, G. (1997). De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización. Memphis.
- Flemes, D. y Saraiva, M. G. (2014). Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 214-232.
- Fonseca Jr., G. (2004). A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações (2.ª ed.). Paz e Terra.
- Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, (205), 131-140.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Lafer, C. (1997). Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica. *Contexto Internacional*, 19(2), 249-265.
- _____ (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica.
- Lampreia, L. F. (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), 5-17.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111), 387-409.
- Lima, M. R. S. de (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, 1(2), 27-46.
- Mariano, M. P. (2015). A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul. Editora Unesp.
- Mejía, L. (2012). Geopolítica de la integración Subregional. El rol de Brasil. La Huella.
- Míguez, M. C. (2010). El rol de la dirigencia política argentina en la promoción de un nuevo patrón de relaciones internacionales en la década de los noventa. *Relaciones Internacionales*, (15), 61-90.

- _____ (2017). Política interna y política exterior en el regionalismo del siglo XXI: conflictos políticos y crisis del Mercosur en el Brasil reciente. *Informe Integrar*, (101), 2-22.
- Milner, H. V. (1999). The Political Economy of International Trade. *Annual Review of Political Science*, (2), 91-114.
- Miranda, R. A. (1994). Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem, *Relaciones Internacionales*, 3(7).
- _____ (1997). Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica. *Relaciones Internacionales*, 6(13).
- _____ (2001). El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del Mercosur. *Invenio*, 4(7), 99-156.
- _____ (2004). Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias. *Relaciones Internacionales*, 13(27), 133-159.
- _____ (2009). Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional. *Relaciones Internacionales*, 18(37), 169-186.
- _____ (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Revista Enfoques*, 10(17), 85-103.
- _____ (2015a). El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica. *Revista Enfoques*, 13(22), 67-81.
- _____ (2015b). Efecto de vecino. El poder de Brasil sobre el regionalismo de Argentina. *Invenio*, 18(34), 35-50.
- _____ (2015c). Internacionalismo etnocéntrico. Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media. *Relaciones Internacionales*, 24(49), 109-126.
- _____ (2016). Argentina y el Mercosur profundo: de una influencia importante a una influencia moderada. En C. Pennaforte y M. de F. B. Ribeiro (Org.). *Mercosul 25 anos: avanços, impasses e perspectivas* (pp. 87-106). Centro de Integração do Mercosul-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri.
- _____ (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión política*, 20(39), 122-142.
- Moniz Bandeira, L. A. (2003). Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos. *Nueva Sociedad*, (185), 143-157.
- _____ (2004). Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur. Conflicto e integración en América del Sur. Grupo Editorial Norma.
- Morasso, C. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, (123), 3-22.

- Moravcsik, A. M. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Motta Veiga, P. D y Rios, S. P. (2011). A política externa no Governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. *Breves Cindes*, (32).
- Pereira, J. C. (Coord.) (2008). Diccionario de relaciones internacionales y política exterior. Ariel.
- Pinheiro, L. (2000). Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, 22(2), 305-335.
- Porta, F. (2008). La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas. Cepal.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 43(3), 427-460.
- Rafanelli, P. (2010). Las relaciones exteriores del gobierno de “La Alianza” (1999-2001). En A. Simonoff (Comp.). *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad* (pp. 387-397). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Rodríguez Giavarini, A. (2000). La política exterior argentina. *Archivos del presente*, 5(20), 13-26.
- Rosenau, J. N. (1969). Introduction: Political Science in a Shrinking World. En J. N. Rosenau (Ed.). *Linkage politics. Essays on the Convergence of National and International Systems* (pp. 1-17). The Free Press.
- _____ (1997). *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge University Press.
- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell (Comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255-274). Grupo Editor Latinoamericano.
- _____ (1991). Variables internas y política exterior. Mimeo.
- _____ (2010). La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior. En R. Russell (Ed.). *Argentina 1910-2010. Balance de siglo* (pp. 227-307). Taurus.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002a). El lugar de Brasil en la política exterior argentina: la visión del otro. *Revista Desarrollo Económico*, 42(167), 405-428.
- _____ (2002b). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, (21), 159-194.

- _____ (2011). Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. En B. Sorj y S. Fausto (Comp.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 281-311). Catálogos.
- _____ (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180.
- Saraiva, M. G. (2007). Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy*, (45), 127-140.
- _____ (2009). La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4(8), 101-122.
- _____ (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(especial), 151-168.
- _____ (2013). Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, 8(1), 3-21.
- Saraiva, M. G. y Tedesco, L. (2001). Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44(2), 126-150.
- Saraiva, M. G. y Valença, M. M. (2011). Brasil: potencia regional con intereses globales. *Diálogo Político*, 28(4), 99-119.
- Simonoff, A. C. (2007). La política argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos. En N. E. Consani, A. Sepúlveda Almarza y Z. Zeraoui (Comp.). *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México* (pp. 69-95). Nuevohacer-Grupo Editor Latinoamericano/IRI-UNLP/Tecnológico de Monterrey/UVM.
- _____ (Coord.) (2008). Informe sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde. IRI-UNLP.
- _____ (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 5(10), 71-86.
- _____ (2012). Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. En C. Morasso y G. Pereyra Doval (Comp.). *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración* (pp. 105-131). UNR Editora.
- _____ (2017). Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013. En A. Busso (Coord.ª). *Op. cit.* (pp. 52-68).
- Sorj, B. y Fausto, S. (2013). Brasil y América Latina: Miradas Cruzadas. En B. Sorj y S. Fausto (Org.). *Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible?* (pp. 301-336). Plataforma democrática.

- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En B. Sorj y S. Fausto (Comp.). *Op. cit.* (pp. 161-198).
- _____ (2014). O projeto autonomista na política externa brasileira. En A. Monteiro Neto (Org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento* (pp. 17-58). IPEA.
- Taccone, J. J. y Nogueira, U. (Ed.) (2001). *Informe MERCOSUR N° 7. Período 2000-2001*. BID-Intal.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25(98), 169-216.
- Vigevani, T., de Oliveira, M. F. y Cintra, R. (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15(2), 31-61.
- Vigevani, T., Favaron, G. D. M., Ramanzini Júnior, H. y Correia, R. A. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(1), 5-27.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto internacional*, 29(2), 273-335.
- Vigevani, T. y Ramanzini Júnior, H. (2010). Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. *OSAL*, 11(27), 45-63.
- _____ (2015). Autonomía, integración regional y política exterior brasileña: el Mercosur y la Unasur. En J. Briceño Ruiz y A. Simonoff (Ed.). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía* (pp. 189-220). Biblos.
- Vizentini, P. F. (2005). De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, 5(2), 381-397.

Artículos periodísticos

- Ámbito* (2 de diciembre de 2002). Lula: Nuestros países están a merced de especuladores. <https://www.ambito.com/portada-principal/lula-nuestros-paises-estan-merced-especuladores-n3200287>
- _____ (14 de diciembre de 2004). Bielsa sobre Brasil: "Hay que negociar a cara de perro". <https://www.ambito.com/economia/bielsa-brasil-hay-que-negociar-cara-perro-n3302067>
- _____ (20 de junio de 2010). Timerman asegura que su prioridad en la Cancillería será la relación con Brasil y el resto de América Latina. <https://www.ambito.com/politica/timerman-asegura-que-su-prioridad-la-cancilleria-sera-la-relacion-brasil-y-el-resto-america-latina-n3628394>
- Amorim, C. L. N. (31 de octubre de 1993). O Brasil e a nova ordem mundial. *Jornal do Brasil*. En *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 19(73), 173-175.
- Cancillería argentina (9 de enero de 2002). Conferencia de prensa del Canciller Carlos Ruckauf, al regreso de su viaje a Brasil.

<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/conferencia-de-prensa-del-canciller-carlos-ruckauf-al-regreso-de-su-viaje>

Dianni, C. y Braga, I. (13 de enero de 2000). Governo nomeia embaixador extraordinário para assuntos do Mercosul. *Folha de Londrina*.
<https://www.folhadelondrina.com.br/geral/governo-nomeia-embaixador-extraordinario-para-assuntos-do-mercosul-247843.html>

La Nación 08/09/2008

_____ (19 de abril de 2001). Cavallo cosechó apoyos y rechazos en Brasil.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/cavallo-cosecho-apoyos-y-rechazos-en-brasil-nid60536/>

_____ (8 de mayo de 2001). Anuncio en Washington. EE.UU. propuso un acuerdo y la Argentina lo rechazó. <https://www.lanacion.com.ar/economia/eeuu-propuso-un-acuerdo-y-la-argentina-lo-rechazo-nid303449/>

Lafer, C. (3 de marzo de 2001). Alca não é destino, é opção. *O Estado de S. Paulo*.

Notife (7 de mayo de 2005). Para la UIA el Mercosur no puede sacrificar a uno de sus socios.
<https://notife.com/36608-para-la-uia-el-mercosur-no-puede-sacrificar-a-uno-de-sus-socios/>

Página 12 (3 de enero de 2011). Argentina, primer destino de Rousseff.
<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-159741-2011-01-03.html>

Rodríguez Giavarini, A. (12 de marzo de 2001). El MERCOSUR es la llave para abrir el comercio a América. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/mercosur-llave-abrir-comercio-america_0_HkJXi5_x0Yl.html

Unión Industrial Argentina [UIA] (5 de agosto de 2008). Argentina y Brasil ratificaron la necesidad de aumentar la integración.
<https://www.uia.org.ar/general/779/argentina-y-brasil-ratificaron-la-necesidad-de-aumentar-la-integracion/>

Valor Econômico (2 de febrero de 2001). A ALCA é o fim do Mercosul.

Discursos

Amorim, C. L. N. (2003). Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Governo do Brasil*.

Bielsa, R. A. (2004). Conferencia “Argentina: de la recuperación a la consolidación económica” Council of the Américas. *Cancillería argentina*.

Cardoso, F. H. (1992). Discurso do Ministro Fernando Henrique Cardoso na cerimônia de transmissão de cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 9 de outubro de 1992. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 18(71), 101-107.

- _____ (1997). 12-09-1997 - Discurso na cerimônia de encerramento do Mercosur Economic Fórum. *Biblioteca da Presidência da República*.
- _____ (1999). 01-01-1999 – Pronunciamento do Presidente da República - Posse no Congresso Nacional. *Biblioteca da Presidência da República*.
- Collor de Mello, F. A. (1990). 15 de março de 1990 – O projeto de reconstrução nacional - Discurso de posse no Congresso Nacional. *Biblioteca da Presidência da República*.
- Da Silva, L. I. L. (2003). 01-01-2003 – Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. *Biblioteca da Presidência da República*.
- _____ (2007). Discurso de posse do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional, Brasília, 1º de janeiro de 2007. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 34(100), 29-36.
- _____ (2008). Seminario empresarial entre Argentina y Brasil. *Casa Rosada*.
- De la Rúa (2000). Discurso del señor presidente de la nación argentina Dr. Fernando de la Rúa en la apertura del 118º período ordinario de sesiones del Congreso nacional. *HCDN*.
- _____ (2001). Discurso del señor presidente de la nación argentina Dr. Fernando de la Rúa en la apertura del 119º período ordinario de sesiones del Congreso nacional. *HCDN*.
- Duhalde, E. A. (2002). Discurso del señor presidente de la nación argentina en la apertura del 120º período ordinario de sesiones del Congreso nacional. *HCDN*.
- Fernández, C. E. (2007a). Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa. *Casa Rosada*.
- _____ (2007b). Palabras de Cristina de Kirchner en Acto de Asunción como Presidenta del Mercosur. *Casa Rosada*.
- _____ (2008a). Inauguración del seminario empresarial Argentina - Brasil. *Casa Rosada*.
- _____ (2008b). Palabras de la Presidenta en presentación del sistema de pago en moneda local entre Argentina y Brasil. *Casa Rosada*.
- _____ (2011). Acto de asunción de mando en el Congreso de la Nación: Discurso de la Presidenta de la Nación. *Casa Rosada*.
- Kirchner, N. C. (2003a). Discurso del señor presidente de la nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa. *Casa Rosada*.
- _____ (2003b). Palabras del presidente Néstor Kirchner en la comida ofrecida en honor del presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio lula da Silva. *Casa Rosada*.

- _____ (2004). Discurso del presidente Néstor Kirchner en la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto. *Casa Rosada*.
- _____ (2005a). Discurso del señor presidente de la nación argentina en la apertura del 123° período ordinario de sesiones del Congreso nacional. *HCDN*.
- _____ (2005b). Palabras del presidente Néstor Kirchner en la cumbre del Mercosur en Montevideo. *Casa Rosada*.
- _____ (2006). Palabras del presidente Néstor Kirchner en su visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil. *Casa Rosada*.
- _____ (2007). Palabras del presidente de la nación, Néstor Kirchner, en la cumbre de jefes de Estado y presidentes del Mercosur, en la ciudad de Río de Janeiro, República del Brasil. *Casa Rosada*.
- Lafer, C. (2001). Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (88), 41-45.
- Lampreia, L. F. P. (1995a). Palestra proferida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, no Seminário sobre Mercosul, promovido pela Federação das Indústrias de Santa Catarina, na cidade de Blumenau, em 7 de abril de 1995. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 21(76), 135-139.
- _____ (1995b). Apresentação do Ex-Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na Câmara de Comércio Brasil-Reino Unido. Londres, 07 de julho de 1995. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 22(77), 33-47.
- _____ (1997). Conferência do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, no Conselho Argentino de Relações Internacionais. 'La política exterior de Brasil frente a la democracia y la integración'. Buenos Aires, 6 de março de 1997. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 24(80), 31-36.
- Menem, C. S. (1990). Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 108° período de sesiones ordinarias. *HCDN*.
- _____ (1991). Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 109° período de sesiones ordinarias. *HCDN*.
- Patriota, A. D. A. (2011). Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2011. *Governo do Brasil*.
- Rousseff, D. V. (2011). 01-01-2011 – Discurso de la Presidenta de la República de Brasil, Dilma Rousseff, por ocasión de su Compromiso Constitucional en el Congreso Nacional - Versión en Español. *Biblioteca da Presidência da República*.

La Política de Producción Pública de Medicamentos en Argentina: ¿una estrategia para alcanzar la soberanía sanitaria?

PALOMA CASTIGLIONE⁸¹

Resumen: Luego de la revolución farmacológica (1940-1970), la cantidad de medicamentos comercializados a nivel mundial creció considerablemente. Hoy se comercializan muchos más medicamentos de los que son realmente necesarios y esta realidad deviene del crecimiento económico exponencial que las grandes corporaciones farmacéuticas vienen experimentando. Ahora bien, este crecimiento no solo instauró un nuevo modelo de innovación farmacéutica sino que el actual funcionamiento de la industria restringe el acceso a la salud para la humanidad toda y frente a este contexto, algunos países (entre ellos Argentina) han avanzado en el desarrollo de la Producción Pública de Medicamentos; habiendo en algunos casos transformado esta estrategia en una política pública.

Por todo esto, la presente ponencia se propone caracterizar a la Política de Producción Pública de Medicamentos en Argentina, haciendo especial énfasis en los condicionantes sistémicos e iniciativas (internacionales, regionales y locales) que derivaron en su formulación. Más concretamente, la pregunta que se pretende responder es la siguiente: ¿qué contexto y qué sucesos incidieron en el surgimiento de la Política de Producción Pública de Medicamentos (PPM) como una estrategia alternativa a la compra para garantizar el abastecimiento de medicamentos a nivel nacional?

Palabras clave: Producción pública, Salud, Big Pharma, Medicamentos

Introducción

Históricamente, las políticas relacionadas con el abastecimiento público o estatal de medicamentos en Argentina se llevaron a cabo principalmente a través de la compra de los mismos, no de su producción. Pero, en nuestro país la mayoría de los medicamentos y tecnologías médicas se importan y lo que sucede es que la corporación farmacéutica internacional “es fundamentalmente oligopólica y ejerce una posición dominante que le permite fijar precios de ‘mercado’ y no sobre estructuras de costos, una tendencia que – donde se lo permiten– tiende a prácticas de colusión en donde la cartelización de precios es habitual” (Isturiz, de Guijarro & Naidorf, 2018, p. 98).

⁸¹ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Doctoranda en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Becaria Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC-PBA) con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL).

Ahora bien, el reciente crecimiento de la industria no solo instauró un nuevo modelo de innovación farmacéutica sino que su actual funcionamiento restringe el acceso a la salud para la humanidad toda y frente a este contexto, algunos países (entre ellos Argentina) han avanzado en el desarrollo de la Producción Pública de Medicamentos (PPM); habiendo en algunos casos transformado esta estrategia en una política pública. De allí que la PPM por parte de entidades estatales –ya sea a nivel nacional, provincial o municipal–, constituya una estrategia clave para subsanar el tema de su accesibilidad.

Por todo esto, la presente ponencia se propone caracterizar a la política de PPM en Argentina, haciendo especial énfasis en los condicionantes sistémicos e iniciativas (internacionales, regionales y locales) que derivaron en su formulación. Más concretamente, la pregunta que se pretende responder es la siguiente: ¿qué contexto y qué sucesos incidieron en el surgimiento de la Política de Producción Pública de Medicamentos (PPM) como una estrategia alternativa a la compra para garantizar el abastecimiento de medicamentos a nivel nacional?

Para responder a este interrogante, en primer lugar, se presenta la noción de soberanía sanitaria, subrayando la relevancia de su introducción en las agendas políticas estatales en un contexto internacional como el actual. Seguidamente, se describe el funcionamiento de la industria farmacéutica, señalando los motivos que justifican el análisis de su crecimiento. En tercer lugar, se exponen las iniciativas regionales enfocadas en el abastecimiento de medicamentos en un escenario caracterizado por la influencia de la Big Pharma. Por último, se realiza un recorrido histórico por los hitos que impulsaron la definición de una política de PPM en Argentina.

1. Soberanía sanitaria: el derecho a la salud y los medicamentos como bien social

La irrupción de la pandemia por COVID-19 no solo marcó un antes y un después para el mundo que hasta entonces conocíamos sino que sus efectos pusieron en evidencia, una vez más, la urgente necesidad de proteger la salud pública y garantizar el derecho a la salud. Y aunque es bien conocido que esta situación golpeó a los países empobrecidos, la debilidad de sus gobiernos para enfrentar las crisis sanitarias se manifiesta además en otras áreas: ya sea en “el acceso a medicamentos y productos farmacéuticos esenciales, [como así también] la seguridad alimentaria, el acceso al agua potable y la protección de los recursos naturales” (Gómez-Arias, 2022, p. 3). Desde los enfoques de la geopolítica clásica (Soler i Lecha, 2021), una explicación subyacente sugeriría que estas dinámicas son el resultado de un sistema geopolítico colonizador basado en un modelo desarrollista que ha dividido al mundo entre aquellos países que concentran la riqueza y aquellos países empobrecidos y dependientes (Blinder, 2021). De acuerdo con esto, la situación geopolítica ha configurado un “sistema-mundial” caracterizado por cinco grandes monopolios que concentran el poder sobre bienes esenciales para el desarrollo y la supervivencia de la humanidad, esto es: “las nuevas tecnologías, los flujos financieros, los medios de comunicación y las redes sociales, los recursos naturales, las armas de destrucción masiva” (Gómez-Arias, 2022, p. 3).

En lo que respecta a la salud pública, la crisis de la gobernabilidad no se ha dado de la misma forma en todos los países ni obedece a las mismas causas (Hufty et al, 2016). Los expertos en el tema argumentan que esto se asocia al desarrollo científico-tecnológico previo, la inversión en infraestructura, el gasto público, la estructura de la demanda, la capacidad de resistir a las presiones de los oligopolios, las barreras regulatorias que obstaculizan la innovación en la producción de insumos críticos. No obstante, aunque estas condiciones son innegables, no son causas aisladas de la crisis sanitaria mundial: en el fondo, es el resultado de un proceso acelerado de concentración de la riqueza y el poder en pequeños grupos de agentes privados y empresarios que compiten entre sí para influenciar a los estados nacionales –de forma similar a como en el pasado hicieron los imperios con sus colonias– utilizando diferentes estrategias y dispositivos políticos, entre ellos: “el control de la información, la investigación y la tecnología; los tratados comerciales; los acuerdos de propiedad intelectual; la financiación de los partidos políticos locales; y la privatización de los bienes y servicios esenciales para la salud” (Gómez-Arias, 2022, p. 4).

Estas dinámicas son particularmente críticas en el ámbito farmacéutico, operado por grandes corporaciones, estructuradas como grupos financieros que trabajan a través de fusiones y adquisiciones de pequeñas y medianas empresas especializadas que desarrollan estrategias varias para perpetuar el control de la industria y mantener así el oligopolio, obstaculizando el ingreso de nuevos proveedores de insumos sanitarios. Este tipo de prácticas, y las que se describen con más detalle en el siguiente apartado, amplían el control de la industria sobre activos estratégicos – “redes internacionales de pruebas clínicas, acceso privilegiado a las compras del Estado, producción a escala, redes de comercialización y distribución”– creando la idea de que la industria farmacéutica es la clave para generar los insumos y medicamentos que las poblaciones del mundo necesitan. Así, se ha consolidado – y asumido– internacionalmente la dependencia sanitaria de los gobiernos y poblaciones, sobre todo en los países más empobrecidos (Gómez-Arias, 2022, p. 4).

Frente a este contexto, es interesante poder conocer cuáles son los márgenes de maniobra para los países de la región en vistas de minimizar, de algún modo, las consecuencias negativas propias de estas dinámicas. Y si bien se reconoce la relevancia y la gravedad del asunto, y mucho se ha debatido sobre las posibles soluciones a nivel regional, algunos analistas insisten en incorporar la figura de la “soberanía sanitaria” como prioridad en las agendas políticas de los años próximos (Herzog, 2020). Desde este enfoque, se entiende a la soberanía sanitaria como la capacidad de las sociedades democráticas para garantizar la equidad en la producción, distribución y acceso a todos aquellos recursos esenciales para asegurar el disfrute del derecho a la salud de las poblaciones (Becker et al, 2009).

En este punto cabría preguntarse si acaso la política de producción pública de medicamentos puede hacer un aporte en este sentido y si efectivamente se inscribe dentro de la noción de soberanía sanitaria aquí expuesta, reivindicando –si se quiere– el derecho a la salud y la importancia del medicamento como bien social.

2. La industria farmacéutica: ¿por qué nos interesa estudiarla?

Si bien la utilización de sustancias consideradas medicinales es un fenómeno de larga data que constituye una práctica fundamental del desarrollo de las primeras culturas, la realidad

es que la revolución farmacológica (1940-1970) provocó más avances en farmacología que en todo tiempo anterior. La mayoría de las compañías farmacéuticas fueron creadas antes de la Segunda Guerra Mundial, por empresarios o profesionales. Tal es el caso de Allen & Hambury y Wellcome en Londres; Merck en Alemania; Parke Davis, Warner Lambert y SmithKline & French en Estados Unidos; todas ellas fundadas por farmacéuticos. Incluso, durante el auge de la industria química surgieron algunas compañías fundadas por profesionales de la medicina: Zeneca (Reino Unido), Rhône-Poulenc (Francia), Bayer y Hoechst (Alemania), Ciba-Geigy y Hoffmann-La Roche (Suiza), Janssen (Bélgica), Squibb (Estados Unidos), Roussell (Francia) (Torres Domínguez, 2010).

La industria farmacéutica –en su forma moderna– existe desde la década de 1880 y es en Alemania donde surgieron empresas basadas en la investigación científica, tal como las conocemos hoy. Aunque actualmente el sector es verdaderamente global, los países que tenían compañías farmacéuticas a principios del siglo XX (Suiza, Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña) han conservado ese liderazgo en el sector durante la mayor parte del tiempo, hasta la actualidad. Esto, a pesar de que Japón, Corea del Sur e Israel tienen importantes firmas internacionales y avances relevantes para la investigación biomédica avanzada. A lo que se añade el desempeño de China, que se incorporó tarde a la biomedicina, convirtiéndose en una potencia emergente en el sector; y de India, que posee una importante industria de genéricos; convirtiéndose ambos países en importantes productores de ingredientes farmacéuticos activos (API, por sus siglas en inglés), que fabrican bajo contrato para empresas occidentales. En el caso de Estados Unidos, si bien tuvo un comienzo relativamente lento, se volvió dominante después de la Segunda Guerra Mundial y actualmente lo sigue siendo (Dutfield, 2020).

Sin dudas este panorama irá mutando, incluida la geografía de la innovación biomédica y la distribución global de las empresas, pero la dimensión internacional –esto es, la naturaleza global de la industria– permanecerá vigente.

En la actualidad, las características básicas de las empresas farmacéuticas coinciden con las de las empresas transnacionales, al ser una industria oligopólica en la que un reducido número de empresas de considerable magnitud dominan prácticamente la totalidad de la investigación, producción y comercialización de los fármacos. Estas dinámicas incrementan el poder comercial de las empresas para dominar el mercado y obtener beneficios mayores que los que obtendrían en una situación de competencia (Basile et al., 2019). A estas características se añaden otras, por mencionar algunas: la rentabilidad extraordinaria del sector y sus tasas de crecimiento por encima de la media mundial, el crecimiento constante y la concentración económica en un reducido número de empresas, el estancamiento de la innovación, el vencimiento de patentes, el desarrollo de genéricos como estrategia para el incremento de las ventas y la apuesta a los mercados emergentes (Basile et al., 2019).

Por lo expuesto, hoy en día la industria del medicamento constituye un área de interés para el análisis pero además existen otras razones que lo justifican. En primera instancia, la industria se volvió realmente global, en formas en las que antes no se conocía: la liberalización del comercio (materializada a través de numerosos acuerdos comerciales bilaterales y regionales), unido a la expansión de la clase media en las economías emergentes, sugieren un incremento considerable de los ingresos de la industria

farmacéutica en todo el mundo en los próximos años. Paralelamente, la mejora de la capacidad científico-tecnológica en todo el mundo permite realizar actividades de investigación y desarrollo farmacéutico en más áreas del mundo. En segundo lugar, nuevas empresas se están incorporando al sector, transformándose en actores importantes del mercado. En tercer lugar, aquellas empresas que controlan grandes cantidades de datos en forma digital o producen tecnologías digitales avanzadas, como es el caso de Google y Apple, están ingresando al campo. Además, las nuevas tecnologías, como la edición de genes, la nanotecnología, la inteligencia artificial y la robótica tienen un potencial médico aún sin explotar y aunque es difícil predecir las consecuencias y el impacto de este tipo de prácticas, puede que sean profundas (Dutfield, 2020).

En cuarto lugar, su potencial poder de contaminación es considerable. Más aún hoy que se sabe que los niveles de contaminación de la Big Pharma superan los niveles alcanzados por la industria automotriz. Las empresas más grandes del sector emiten un 13% más de emisiones de carbono que la industria del automóvil. Según la investigación de Belkhir y Elmeligi (2018), la media de las emisiones es de 48,55 toneladas de dióxido de carbono (CO₂) por cada millón de dólares producido, un 55% más que la industria del automotor (con unas 31,4 toneladas) (Belkhir y Elmeligi, 2018).

En quinto lugar, fenómenos tales como la medicalización y la pharmaceuticalización son hoy en día el foco de las estrategias comerciales de la industria, aunque tengan consecuencias considerables a nivel social. Por medicalización se entiende a aquel fenómeno a partir del cual se convierten en procesos patológicos a aquellas situaciones que son y han sido siempre completamente normales (Orueta Sánchez et al., 2011). Todo esto es parte de una tendencia general, que los especialistas en marketing y anunciantes de una amplia gama de productos y servicios saben que es altamente efectiva, de hacer que las personas se sientan indebidamente ansiosas por su salud, como si el malestar fuera una condición humana normal que requiere algún tipo de intervención. Un aspecto de esta tendencia es crear la impresión de que padecemos condiciones médicas que requieren respuestas farmacéuticas (u otras) (Dutfield, 2020). Esto lleva a la pharmaceuticalización, que implica el consumo de fármacos como respuesta a los fenómenos de medicalización de la vida cotidiana. En este sentido, “datos del National Institute on Drug Abuse dan cuenta de la gravedad de esta tendencia sólo en EEUU, reportando en 2018 al menos 30.763 muertes relacionadas con uso indebido de medicamentos recetados” (NIH, 2020 en Zelaya et al., 2021).

Aunque mitigar el riesgo del daño es bueno, la realidad es que se gana mucho dinero a través del marketing farmacéutico que “atiende” este tipo de fenómenos. Esto se ilustra con claridad al observar que actualmente se comercializan muchos más medicamentos de los que son realmente necesarios⁸² y es evidente que esta realidad deviene del crecimiento económico exponencial que las grandes corporaciones farmacéuticas (Big Pharma) vienen experimentando y de las innumerables estrategias de marketing que motorizan el incremento en la producción y comercialización.

⁸² En 1977, la Organización Mundial de la Salud presentó su primer listado de medicamentos esenciales, incluyendo 260 productos. En la actualidad, el listado incluye 460 principios activos considerados fundamentales para abordar necesidades de salud pública (Zelaya et al., 2021).

Lo expuesto hasta aquí no busca presentar a la industria como la responsable de todos los males ya que es posible admirar sus logros: ha motorizado la cura de enfermedades complejas, el desarrollo de medicamentos que permiten sobrellevar ciertas enfermedades mediante tratamientos específicos (como es el caso del VIH) y produce vacunas que previenen el aumento en el número de contagios de ciertas patologías a nivel mundial. Más bien, lo que se intenta aquí es demostrar que como tal la industria farmacéutica ejerce un importante poder sobre la vida de las poblaciones y las economías del mundo y es justamente por eso que resulta importante estudiarla. Comprender su funcionamiento y sus características esenciales a nivel mundial permitirá, última instancia, identificar su impacto en los países de la región y entender cuáles son aquellas herramientas que nuestros países tienen disponibles para contrarrestar la dependencia que muchos de los fenómenos descritos generan.

3. Políticas de acceso a medicamentos: ¿qué ocurre a nivel regional?

Aunque se han registrado avances en materia sanitaria, la inequidad sigue siendo un rasgo recurrente en la región: aquellos países con peor situación socioeconómica presentan un peor estado de salud de sus poblaciones (OPS, 2012). Esta situación se replica al interior de los países, donde los sectores más empobrecidos poseen menos recursos para generar cambios cualitativos en su modo de vida, unido a un menor acceso a los servicios de salud de calidad; lo que incluye a los medicamentos esenciales. De acuerdo con un informe de la Organización Mundial de la Salud (2011), el gasto en medicamentos comprende una proporción considerable de los costos de salud de los países en desarrollo y, por consiguiente, el acceso a los tratamientos depende de la disponibilidad de medicamentos. Esto significa que la falta de medicamentos impacta en el estado de salud de la población y su alto costo constituye una causa evidente de empobrecimiento de los hogares (Herrero y Loza, 2020).

A nivel mundial, el consumo de medicamentos se distribuye de manera desigual: en los países de ingresos bajos, el gasto farmacéutico total representó cerca del 30% del gasto sanitario total. De acuerdo con Herrero y Loza (2020), en 1999 los países de ingresos altos representaban el 16% de la población mundial, consumiendo el 80% del total de los medicamentos comercializados. Los países de ingreso medio representaban un 45% de la población mundial y consumían un 5,9%. Por su parte, los países de ingresos bajos representaban el 40% de la población mundial y consumían el 2,9% de los medicamentos comercializados (OPS, 2011).

Siguiendo a Acuña y colaboradores (2014), se estima que a nivel latinoamericano cerca del 35% del gasto de los hogares se destina a la salud y la cifra es mucho mayor en la población pobre, que se corresponde mayoritariamente con gastos de bolsillo. Frente a gastos catastróficos se reduce el consumo de otros productos y/o servicios (ya sean alimentos, ropa, educación) (Acuña et al., 2014). En consonancia con esto, un tercio de la población del mundo es incapaz de comprar o recibir medicamentos esenciales con regularidad. Entre los factores que desencadenan esta situación se hallan: la “selección racional y uso de medicamentos, precios asequibles, financiamiento sostenible, sistemas fiables de salud y suministro” (Herrero y Loza, 2020). Esto implica que los servicios de salud deben ser

considerados como un bien económico ya que si los individuos no efectúan gastos en salud cuando la situación lo amerita, se corre el riesgo de sufrir una depreciación de su capital en salud –la muerte como caso extremo. Paralelamente, si se efectúa este tipo de gastos, la cantidad de recursos destinados inicialmente no estará disponible para la compra de otros bienes (alimentos, vestimenta). Esto muestra que los servicios de salud son bienes con propias características económicas (Apella, 2006).

Ahora bien, si consideramos a la salud un derecho básico universal, los medicamentos dejan de ser considerados una mercancía y se transforman en un bien social. Por tanto, garantizar su accesibilidad se asume como una cuestión de equidad y justicia social. Sin embargo, aunque sus implicancias sociales son importantes, los medicamentos no dejan de ser productos que responden a las reglas de mercado impuestas por la industria farmacéutica, lo que genera tensiones entre ambas concepciones que se materializan en una barrera de acceso a los medicamentos, profundizando la inequidad en materia de salud, incrementando los costos sociales de las enfermedades y perpetuando las desigualdades (Herrero y Loza, 2020).

Al formar parte del capital social –debido a su relación con el crecimiento y desarrollo de las sociedades– la salud es considerada un bien meritorio. En este contexto, los bienes tutelares adquieren una relevancia vital para la sociedad en su conjunto, puesto que la posibilidad de que todos puedan alcanzarlo trae aparejado un incremento del bienestar general. Por tal motivo, su acceso y consumo debe ser protegido y una manera de lograrlo es adoptando medidas que contribuyan a cumplir con tal objetivo, evitando que el acceso dependa de la capacidad adquisitiva individual. No obstante esto, en la práctica lograr equidad en el acceso no es una tarea sencilla, considerando que existen distintas barreras y condicionantes que impiden que cierto grupo de la población haga efectiva su demanda potencial (Apella, 2006).

A partir de todo lo expuesto, resulta evidente que en un mundo como el de hoy, el problema del acceso a los medicamentos requiere de respuestas en todos sus niveles (mundial, regional, nacional), lo que exige un esfuerzo de los países como así también de los bloques regionales. A nivel internacional, las propuestas vinculadas a la distribución de medicamentos tienen ya una larga historia. En 1975, la Asamblea Mundial de la Salud emitió la resolución WHA 28.66, en la que se reconocía la necesidad de trabajar para el diseño de políticas destinadas a la producción y distribución de medicamentos, en vistas de cubrir necesidades particulares de los individuos. Así, los países de la región recibirían asistencia técnica de la OMS para implementar políticas farmacéuticas nacionales que incluyeran “investigación, reglamentación, gerencia y vigilancia de medicamentos” (Herrero y Loza, 2020, p. 189). Aquella resolución marcaría el ingreso del medicamento en la agenda internacional de la salud pública, reconociendo su relevancia como insumo esencial para las acciones de salud pública. Paralelamente, abrió un debate profundo (vigente en la actualidad) respecto de las estrategias de intervención para la ampliación del uso de medicamentos en las poblaciones. Comenzaron a discutirse las políticas nacionales de medicamentos, bajo el asesoramiento de la OMS, mientras que los avances políticos y técnicos en la materia caracterizaron las décadas siguientes.

Hacia finales del siglo XX, las políticas de medicamentos se organizaron a partir de la irrupción de la epidemia del VIH; lo que incrementó las acciones de provisión de

medicamentos. Brasil representó un caso paradigmático en este sentido al implementar el acceso universal y gratuito a todos los medicamentos necesarios para el tratamiento del VIH y las consecuencias derivadas en 1996. Además de reducir los casos y las muertes en la población, la introducción de esta política generó efectos en la industria farmacéutica ya que los precios de los medicamentos bajaron (Oliveira, 2008).

Con respecto al acceso a los medicamentos, durante la Declaración de la Conferencia Ministerial de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), firmada en noviembre de 2001, se reconoció que “ los medicamentos no son sólo una mercadería más y deben ser diferenciados de las otras invenciones con la finalidad de proteger la salud pública” (Velásquez et al., 2006, p.89). Esta definición marca un momento clave en el debate sobre la accesibilidad a la salud pública al distinguir a los servicios de salud, con especial énfasis en los productos farmacéuticos, de otros asuntos comerciales.

En el caso de América del Sur, el “giro social” en la economía política regional motorizó el desarrollo de iniciativas de salud desde los organismos regionales. En este marco, el primer posicionamiento que la UNASUR llevó a la OMS fue en 2010 y estuvo relacionado con los derechos de propiedad intelectual, denunciando específicamente el monopolio que ejercen las empresas farmacéuticas en la definición de precios. Un año antes (2009), UNASUR había creado el Grupo Técnico de Acceso Universal a medicamentos (GAUMU) con la finalidad de crear un espacio en el cual discutir políticas regionales vinculadas al tema.

“Un objetivo central del GAUMU era el desarrollo de una propuesta para una política sudamericana de acceso universal a medicamentos, considerando las capacidades productivas existentes que serían mapeadas y a partir de acuerdos sobre las necesidades de los países del bloque”. (Herrero y Loza, 2020, p. 192)

Uno de los proyectos más interesantes fue el proyecto de mapeo de precios y capacidades productivas, que iniciaba con el diagnóstico de las políticas de medicamentos desarrolladas por bloques como MERCOSUR, CAN, CARICOM y ALBA. A esto se sumó la iniciativa del Banco de Precios de Medicamentos, buscando con esto generar una lista de referencia de precios de medicamentos para los países que integran el bloque regional. Este proyecto estipula además la creación de una base de datos que permita compartir información intergubernamental sobre compras de medicamentos. Aquel listado permitiría a los países celebrar acuerdos de compra conjunta y economizar los recursos nacionales. Además, otro signo de acción colectiva se expresó en el compromiso de UNASUR de no comprar en la región medicamentos cuyos precios superaran los márgenes estipulados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), como una estrategia para evitar que los intereses comerciales ganen ventaja en las situaciones de crisis e incertidumbre que generan las epidemias (Herrero y Loza, 2020).

Si bien este tipo de iniciativas fortalecen áreas de cooperación –más allá del comercio–entre países de la región, la realidad es que el punto débil de este tipo de procesos se observa en la implementación de estrategias a nivel nacional. Considerando que las resoluciones de UNASUR no son vinculantes, aquellas iniciativas no reflejaron cambios relevantes en las políticas nacionales. No obstante esto, es de destacar que los esfuerzos mencionados marcan una fuerte posición en el escenario internacional, especialmente en materia de salud.

4. La Producción Pública de Medicamentos: el caso argentino

En Argentina, el problema del acceso a los medicamentos adquirió mayor relevancia a partir de la crisis política, económica, sanitaria y social que sufrió nuestro país en 2001. Mediante la declaración de emergencia sanitaria, según decreto n° 486/02, el Estado Nacional implementó una serie de medidas para garantizar su acceso por parte de la población. En este marco, la producción pública de medicamentos fue adquiriendo mayor relevancia por dos motivos concretos: por un lado, representaba una estrategia orientada a mejorar las condiciones de acceso a los medicamentos y, por el otro, permitiría el desarrollo de capacidades locales en lo relativo a investigación y producción (Santos, 2017).

Si bien Argentina tiene ya una larga trayectoria en la implementación de una política en PPM que data de principios del siglo XIX, Piñeiro, Chiarante y Zelaya (2020) la dividen en dos períodos: una primera etapa que va desde 1916 hasta 2001 otorgó poca relevancia a la PPM como instrumento estatal y los laboratorios públicos surgieron producto de la necesidad social de garantizar el acceso a los medicamentos. La escasez y discontinuidad de políticas públicas llevaron a que cada laboratorio definiera su propia hoja de ruta generándose así una heterogeneidad jurisdiccional e importantes diferencias presupuestarias y capacidades de producción. En una segunda etapa, que va desde 2002 hasta 2019, se lograron consolidar políticas y normas que institucionalizaron la salud como bien social, fortaleciendo la PPM como herramienta clave.

De acuerdo con Zelaya y colaboradores (2021), la historia de los laboratorios públicos dedicados a la PPM en Argentina se inició con la creación del Instituto Bacteriológico. Su creación fue resultado de un conjunto de políticas sanitarias tomadas luego de los brotes de cólera en 1867 y 1871. Seguidamente, en el marco de los debates sobre higiene pública se crearon el Departamento Nacional de Higiene (1880) y la Oficina Sanitaria Argentina (1893), con el Dr. Carlos Malbrán a cargo de la sección bacteriológica. Hacia 1916, aquella sección se convertiría en el Instituto Bacteriológico, comenzando con la producción de especialidades medicinales para el tratamiento de enfermedades infectocontagiosas como también vacunas y sueros.

Hacia la década de 1930, laboratorios como Schering, Merck y Bayer (de origen alemán) producían la mayoría de los medicamentos utilizados en el mercado local y exportaban a países vecinos (Di Salvo y Román, 2003). En 1945, durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno argentino declara la guerra a Alemania y Japón, y como consecuencia, se expropiaron las empresas de capitales alemanes y japoneses.

En este contexto, el primer gobierno peronista crea la Secretaría de Salud de la Nación y Ramón Carrillo asume al frente de ella. A través del decreto 25394/46 se lanzan las Especialidades Medicinales del Estado, bajo la firma EMESTA (Empresa del Medicamento del Estado Argentino)⁸³, dando inicio a la provisión de 100 medicamentos, 87 de los cuales se producían en el Instituto Bacteriológico y 13 bajo la firma EMESTA, pero en laboratorios privados.

⁸³ EMESTA fue la primera fábrica nacional de medicamentos, que desarrollaba productos (un 70% más barato que las de los laboratorios privados) y funcionaba en el Instituto Malbrán.

Hacia la década de 1960, con la promulgación de las leyes Oñativia (16462 y 16463) se buscó controlar y regular la comercialización de medicamentos para contrarrestar la influencia de empresas extranjeras en el mercado local. Frente a esto, la gran industria farmacéutica se opuso a aquellas leyes, “alegando que serían un obstáculo para el desarrollo científico y tecnológico ya que los medicamentos eran más caros que lo indicado en la reglamentación de la ley, debido a los costos de investigación” (Zelaya et al., 2021, p. 185). No obstante, las leyes Oñativia fueron derogadas durante la presidencia de Onganía y se aplicaron medidas orientadas a la liberalización de la industria farmacéutica. Por tanto, todo aquello que se pretendía evitar con la promulgación de aquellas leyes se convirtió en un hecho que tuvo fuertes repercusiones en el mercado de medicamentos a nivel local. Como consecuencia de esto, entre 1960 y 1970, la política de producción pública sufrió los vaivenes propios de la política nacional.

Con la vuelta de la democracia, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, se volvieron a aplicar políticas de contenido social: uno de los ejes de la gestión del Ministro de Salud y Bienestar Social –Aldo Neri– fue la regulación del mercado de medicamentos. Para ello, se creó el Fondo de Asistencia en Medicamentos (Ley 23102), destinado a atender de manera gratuita las necesidades de grupos sociales que lo necesitaran. En este caso, las compras se realizaban a través de licitaciones públicas, posibilitando que cerca de 200 medicamentos llegaran a los hospitales de todo el país.

Entre 1990 y 2001 se sucedieron gobiernos –de características neoliberales– que provocaron el desmantelamiento de las políticas tecnológicas e industriales, lo que derivó en un impacto sobre las actividades públicas de I+D, dando paso a una nueva etapa de extranjerización de la economía. En este contexto, la industria farmacéutica se desregula y se concentra, generando un aumento de los precios de los medicamentos por encima de la inflación. Como respuesta a esta situación, se crearon varios laboratorios públicos de producción de medicamentos y vacunas de diversas dependencias (provinciales, municipales, universitarias), como solución al problema de la falta de acceso a los medicamentos.

En relación con las políticas de liberalización de aquella época, se adoptaron dos medidas orientadas a lograr la integración de la economía local al sistema mundial. La primera de ellas fue la aplicación de reglas para alcanzar estándares de calidad internacionales: en 1992 se crea la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), con el objetivo de incorporar las buenas prácticas manufactureras con estándares de calidad internacionales en la producción de alimentos y medicamentos. Desde su creación, el área de medicamentos de ANMAT se encuentra a cargo de la habilitación de plantas de producción, el registro de productos y la habilitación de la distribución de los medicamentos. Por otra parte, la segunda medida adoptada fue la actualización del régimen de propiedad intelectual. Con posterioridad a las negociaciones comerciales multilaterales de 1994, Argentina adhiere al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y sanciona la Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad, lo que permite la patentabilidad de productos farmacéuticos. Este hecho contribuyó al crecimiento de las empresas de capital extranjero, marcando una notable concentración del sector y un relevante déficit comercial en materia de medicamentos.

Hacia 2002 se decreta la Emergencia Sanitaria Nacional (Decreto 486/2002) como respuesta a la crisis política, sanitaria y social de aquellos años. En este marco, se dispusieron una serie de medidas relativas a la provisión de medicamentos: entre ellas el Plan Remediar, las compras centralizadas y la prescripción por nombre genérico. Paralelamente, fuera del espacio gubernamental, se incrementan las iniciativas de apoyo a la PPM. Se realizaron encuentros por la PPM entre 2003 y 2006, organizados por la Facultad de Medicina de la UBA, la Universidad Nacional de La Plata; hecho que representa el primer acercamiento entre organizaciones sociales, profesionales de la salud, investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y personalidades del sector; lo que derivó en la creación de la Multisectorial por la Producción Pública de Medicamentos y Vacunas en 2005.

Es interesante señalar que el impulso regional en este sentido tuvo sus efectos a nivel nacional, como se señaló en el apartado anterior. En América Latina, la PPM tiene una larga historia con el consecuente desarrollo de instituciones de referencia como el Malbrán en Argentina, Fiocruz y Butantán en Brasil y Pedro Curie en Cuba (García Delgado et al., 2015) (Moreira y Casado, 2013). Con respecto a institutos productores, “la red más extendida de la región es la de Brasil, con 27 LPPMV⁸⁴ que componen la Red Brasileña de Producción Pública de Medicamentos” (Zelaya et al., 2021, p. 188).

Ahora bien, como resultado del trabajo que venía llevando adelante la Multisectorial, sumado al apoyo que recibió por parte del Grupo de Gestión de Políticas Públicas de Ciencia y Tecnología (liderado por Martín Isturiz), en 2007 se crea la Red Nacional de Laboratorios Públicos (RELAP). En esta Red participaron 23 laboratorios industriales y hospitalarios de distintas provincias, aunque cabe mencionar que la marcada heterogeneidad entre los laboratorios limitó el funcionamiento de la RELAP.

Entre 2007 y 2009, durante la gestión de la Ministra de Salud de la Nación Graciela Ocaña, la PPM fue considerada una política estratégica. En el marco de aquella gestión, se crea el Programa Nacional para la Producción Pública de Medicamentos, Vacunas y Productos Médicos (Resolución 286/2008). A su vez, los laboratorios públicos dedicados a la producción de medicamentos se incorporan como proveedores del Plan Remediar⁸⁵ y se otorgan permisos de ANMAT para que los laboratorios puedan dedicarse a la producción y distribución de medicamentos huérfanos⁸⁶.

A pesar del impulso que venía ganando la PPM, el Programa Nacional de PPM perdió relevancia al comienzo de la gestión de Juan Manzur en el Ministerio de Salud de la Nación (2009-2014) hasta que finalmente, en el año 2011, el Congreso Nacional sanciona la Ley N° 26688, declarando de interés nacional la investigación y producción pública de medicamentos, vacunas y productos médicos. Aquella ley incluía los lineamientos (generales y específicos) que formaron parte de los objetivos de la RELAP y se retomaron los puntos clave del Programa Nacional. Una cuestión que resulta importante mencionar es que en el

⁸⁴ Laboratorios de producción pública de medicamentos y vacunas.

⁸⁵ Es un programa destinado a garantizar el derecho al acceso y cobertura a los medicamentos esenciales a través de la distribución directa a los Centros de Salud.

⁸⁶ Los medicamentos huérfanos son medicamentos no desarrollados ampliamente por la industria farmacéutica por razones comerciales, ya que se destinan a un reducido grupo de pacientes.

Decreto Reglamentario 1087/2014 quedaron pendientes de reglamentación los incisos relacionados con la articulación y el presupuesto, lo que afectaría el desarrollo de aquella política entendida como política de Estado (Borini, 2014).

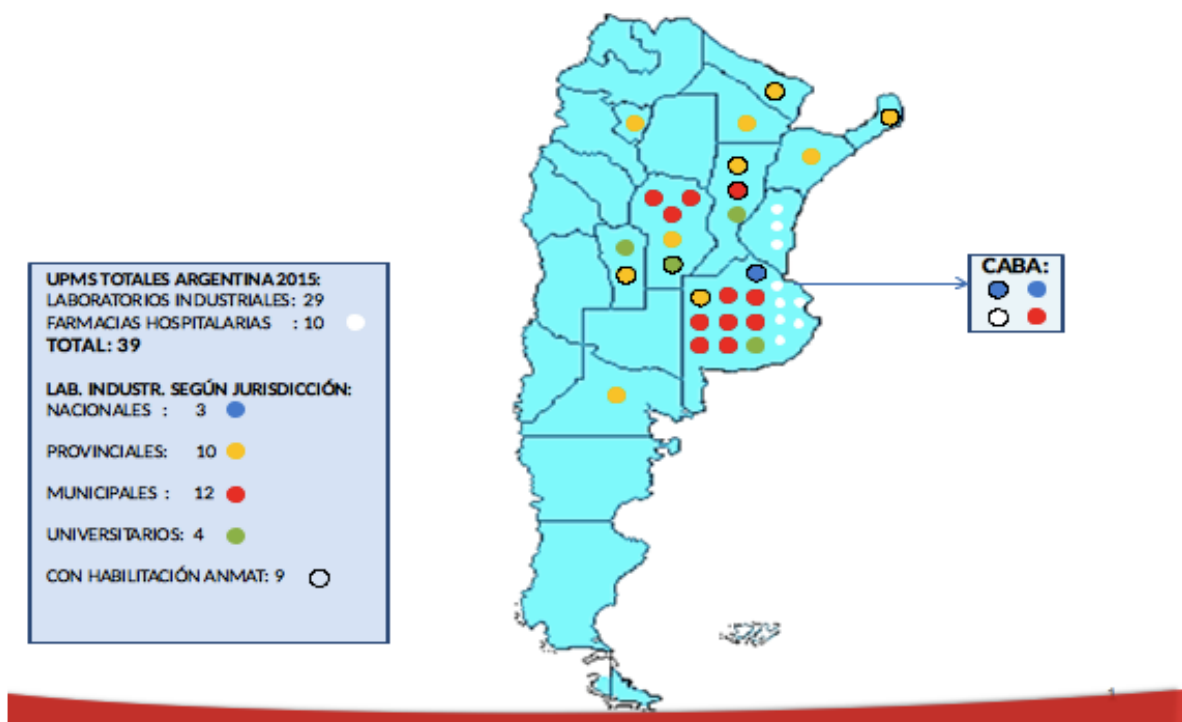
En ese contexto, se crea la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP), como una entidad nacional descentralizada del Ministerio de Salud de la Nación (Ley 27113, Decreto 795/2015), con la finalidad de articular y promover la actividad de aquellos de forma planificada y centralizada por parte del Estado Nacional.

De acuerdo con Santos (2017): “desde el debate en torno a la llamada ‘Ley Oñativia’ en el año 1964 y la creación del Laboratorio de Hemoderivados de la Universidad Nacional

de Córdoba en el mismo año, el tema de la producción pública de medicamentos no constituyó, por lo menos hasta la crisis del año 2002, un tema de relevancia en la agenda estatal” (p. 29).

En lo que respecta a las características propias del sector de producción de medicamentos, es necesario mencionar que destaca el carácter federal de su distribución. Hacia 2015 existían 39 unidades de producción de medicamentos con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en 10 provincias: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Corrientes, Chaco, San Luis, Misiones, Río Negro y Formosa (Santos, 2017).

Figura N° 1. PPM en Argentina: su distribución geográfica



Fuente: Santos, 2017

De acuerdo con esta figura, se observa que las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentran el 65% de las unidades productoras de medicamentos nacionales: Buenos Aires (11), Córdoba (5), Santa Fe (3). Paralelamente, las 10 farmacias hospitalarias que

producen medicamentos se distribuyen en solo 2 provincias: 6 en Buenos Aires, 3 en Entre Ríos y una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). De esto se desprende que la mitad de las provincias de nuestro país cuentan con al menos una unidad de producción pública de medicamentos, lo que pone de manifiesto la existencia de capacidad instalada a nivel regional. No obstante, no todas las regiones del país están de igual modo representadas en lo que respecta a la PPM. Como se observa en la figura, hay una considerable presencia en la región pampeana, centro y litoral.

La heterogeneidad en la distribución de los laboratorios industriales y las farmacias hospitalarias es un rasgo recurrente del sector, lo que deriva en efectos negativos en lo relativo al alcance de la PPM. A esto se añade que el tránsito federal de las producciones de medicamentos requiere la aprobación de la ANMAT, como ente regulador de la actividad. Esto significa que la principal exigencia en este sentido es que las plantas productoras deben estar habilitadas según los estándares y condiciones que regula este organismo (Santos, 2017) (Santos y Thomas, 2018).

Por otra parte, como consecuencia de la heterogeneidad en la distribución geográfica de las unidades productoras, algunos laboratorios establecieron redes de abastecimiento e intercambio, lo que permite abastecer de medicamentos a otras provincias. Por ejemplo, el Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF) SE de Santa Fe estableció convenios con hospitales públicos de Entre Ríos y con otros laboratorios de la provincia de Río Negro.

Cabe mencionar aquí que algunas provincias cuentan con leyes propias sobre medicamentos y aprueban y registran sus propios productos, lo que lleva a que su comercialización quede limitada al ámbito provincial. De los 29 laboratorios industriales públicos, solo 9 presentan habilitación de su planta por parte de ANMAT. Con respecto a la distribución geográfica, estos 9 se encuentran en Caba (1), provincia de Buenos Aires (2), Santa Fe (2), Córdoba (1), San Luis (1), Misiones (1) y Formosa (1).

En resumidas cuentas, existen notables diferencias en lo relativo a las condiciones normativas y jurisdiccionales y el sector de PPM muestra limitaciones en lo que respecta a coordinación y articulación, lo que deriva en un obstáculo a la hora de pensar en una estrategia conjunta orientada a alcanzar altos niveles de eficiencia, tanto a nivel tecno-productivo como socio-institucional. Sin embargo, en el marco de la noción de soberanía sanitaria, los esfuerzos relacionados con la definición de una política nacional de PPM constituyen un paso muy importante para un país como el nuestro.

Consideraciones finales

La presente ponencia buscó identificar dinámicas que demuestren que, tanto las iniciativas regionales de acceso a medicamentos como así también la política de PPM (en el caso argentino) son resultado de un contexto internacional caracterizado por la instauración de un nuevo modelo de innovación farmacéutica que provocó una barrera en el acceso a los medicamentos -entendidos como bienes sociales esenciales- en países como el nuestro, obligando a los Estados a tomar cartas en el asunto. Paralelamente, se buscó comprender hasta qué punto las acciones llevadas adelante se enmarcan dentro del concepto de soberanía sanitaria.

Para ello, en primer lugar, se presentó una definición del concepto de soberanía sanitaria, subrayando la necesidad de entenderla como una prioridad de las agendas políticas de los próximos años. En este sentido, se advirtió que aquel concepto representa un marco de acción viable para contrarrestar los efectos negativos del acelerado proceso de concentración de la riqueza y el poder en pequeños grupos de agentes privados y empresarios que compiten entre sí para influenciar a los estados nacionales y que se trasladó a las dinámicas propias del sector farmacéutico –condicionando la capacidad de los Estados de garantizar el derecho a la salud de los individuos.

En segundo lugar, se realizó una breve caracterización de la moderna industria farmacéutica, retomando algunos aspectos de su origen y crecimiento; remarcando la influencia que como tal ejerce en las vidas de las poblaciones y las economías de todo el mundo. En este punto se advirtió que comprender su funcionamiento puede permitir, consecuentemente, identificar su alcance y definir, en última instancia, posibles mecanismos de acción con capacidad para minimizar las consecuencias negativas de la instauración del nuevo modelo de innovación farmacéutica.

Seguidamente, se realizó una descripción de las iniciativas regionales más relevantes en lo que refiere al abastecimiento de medicamentos, haciendo hincapié en la importancia de comprender al medicamento como un bien social. Si bien aún la pobreza y la desigualdad siguen siendo rasgos recurrentes en la región, es interesante observar que la salud –y el acceso a los medicamentos– representan desde hace ya varios años temas importantes de la agenda regional y de los espacios de concertación política.

Finalmente, se realizó un recorrido sobre los eventos que impulsaron la definición de una política pública de producción de medicamentos a nivel nacional. Aquí se advierte que, tanto el contexto internacional como regional, reivindicaron la importancia de la producción pública de medicamentos como una política social urgente y necesaria para las sociedades. En Argentina, cómo se expuso, se ha avanzado bastante en ese sentido aunque es cierto que muchos de los especialistas en el tema afirman que aún quedan muchas cuestiones por mejorar para lograr fortalecer aquella política. No obstante esto, lo interesante es que los esfuerzos orientados a mejorar la PPM están guiados por una noción de soberanía sanitaria, puesto que el tema de la accesibilidad a los medicamentos se centra en lo social y no en el lucro y reivindica además la articulación con políticas científico-tecnológicas, abordando el problema del abastecimiento desde un abordaje transversal. Queda pendiente, para futuras investigaciones, analizar qué ocurre en otros países de la región y hasta qué punto este tipo de políticas son eficientes para garantizar el acceso a los medicamentos esenciales y, en consecuencia, asegurar el derecho a la salud de nuestras sociedades.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C., Marin, N., Mendoza, A., Emmerick, I.C.M., Luiza, V. L., Azeredo, T. B. (2014). Determinantes sociales de la exclusión a los servicios de salud y a medicamentos en tres países de América Central. *Revista Panamericana de Salud Pública*. 35 (2): 128-35.
- Apella, I. (2006). Acceso a medicamentos y producción pública: el caso Argentino.

- Basile, G., Rodríguez Cuevas, E., Peidro, R., Angriman, A. (2019). Estudio caracterización del Complejo Médico Industrial Farmacéutico Financiero hoy: fusiones multinacionales, concentración económica e impacto en el acceso a los medicamentos y destrucción de fuentes de trabajo en el sector. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina.
- Becker A, Al-Ju'beh K, Watt G. Keys to health: justice, sovereignty, and self-determination. *Lancet*. (2009) ;373(3668):985–7. DOI: 10.1016/S0140-6736(09)60103-3.
- Belkhir L. & Elmeligi A. (2019). Carbon footprint of the global pharmaceutical industry and relative impact of its major players, *Journal of Cleaner Production*, Volume 214. Pages 185-194, ISSN 0959-6526. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.11.204>.
- Blinder D., Zubeldía L. y Surtayeva S. (2021). Pandemia, negocios y geopolítica: producción de vacunas en Argentina. En Colombo, S. (2021) "Desarrollo y políticas de ciencia, tecnología e innovación en un mundo en transformación reflexiones sobre la argentina contemporánea". Centro de Estudios Internacionales en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Tandil.
- Borini, M. (2014). "Reglamentación de la ley 26688 de producción pública de medicamentos", Instituto por la Igualdad y la Democracia (IPID), en http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1087-2014-reglamentacion_ley_produccion_publica.htm
- Di Salvo, MT. y Román V. (2003), "El desenvolvimiento de las empresas farmacéuticas de origen alemán expropiadas durante la segunda posguerra en Argentina. Terceras Jornadas de Historia Económica. Mesa 9: Estado, Empresas y Política Económica durante la experiencia peronista 1944/ 1955", en [http://www.audhe.org.uy/Jornadas Internacionales Hist Econ/III Jornadas/Simposios III/09/di%20Salvo-Rom%E1n.pdf](http://www.audhe.org.uy/Jornadas_Internacionales_Hist_Econ/III_Jornadas/Simposios_III/09/di%20Salvo-Rom%E1n.pdf)
- Dutfield, G. (2020). THAT HIGH DESIGN OF PUREST GOLD: A Critical History of the Pharmaceutical Industry 1880–2020.
- García Delgado, B. M., Uramis Díaz, E., & María Fajardo, E. (2015). Experiencia cubana en la producción local de medicamentos, transferencia de tecnologías y mejoramiento en el acceso a la salud.
- Gómez-Arias, R. D. (2022). Soberanía sanitaria: una política prioritaria para las democracias. *Universidad y Salud*, 24(1), 3-6.
- Herrero, M. B., & Loza, J. M. Políticas regionales en medicamentos y la construcción de soberanía en salud (2009-2019)(dossier).
- Isturiz, M. A., de Guijarro, E. D., & Naidorf, J. (2018). Producción Pública de Medicamentos, Vacunas y Productos Médicos. El Papel de las Universidades. *Horizontes Sociológicos*, (10), 97-112

- Herzog D. Sovereignty in a Public Health Crisis [Internet]. Yale University Press Blog. 2020. Disponible en: <http://blog.yalebooks.com/2020/05/01/sovereignty-in-a-public-health-crisis/>
- Hufty, M., Báscolo, E., & Bazzani, R. (2006). Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cadernos de Saúde Pública*, 22, S35-S45.
- Moreira, R. M. B., & Casado, L. R. (2013). Brasil: La política pública de producción, distribución y venta de los medicamentos genéricos. *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, (1), 38-56.
- Oliveira, M. A. (2008). El medicamento en la agenda política global: de la regulación sanitaria al acceso universal. Programa de Líderes en Salud Internacional Edmundo Granda Ugalde, Organización Panamericana de la Salud. Whashington: OPS.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2011). The World Medicines Situation. Ginebra: OMS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2012). Salud en las Américas. Panorama regional y perfiles de país. Washington, D.C: OPS.
- Piñeiro, F., Chiarante, N., & Zelaya, M. (2020). Sobre la investigación, desarrollo y producción pública de nuevos medicamentos. *Ciencia, tecnología y política*, 3(4), 040-040.
- Sánchez, R. O., Rodríguez, C. S., Hidalgo, E. G., Becerra, E. M. F., Lázaro, G. A., de la Morena, J. C. & Gómez, T. B. (2011). Medicalización de la vida (I). *Revista Clínica de Medicina de Familia*, 4(2), 150-161.
- Santos, G. M. (2017). Alcances y restricciones de la producción pública de medicamentos en Argentina (2002-2015). *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, (9).
- Santos, G., & Thomas, H. (2018). Producción pública de medicamentos: desafíos para una política estratégica en materia de salud. *Ciencia, tecnología y política*, 1(1), 007-007.
- Soler i Lecha, E. (2021). Geopolítica de la salud: vacunas, gobernanza y cooperación. CIDOB, Instituto de Salud Global Barcelona. Recuperado de: <https://www.cidob.org/es/content/download/78623/2514025/version/24/file/CIDOB%20report%2007.pdf>
- Torres Domínguez, A. (2010). Medicamentos y transnacionales farmacéuticas: impacto en el acceso a los medicamentos para los países subdesarrollados. *Revista Cubana de Farmacia*, 44(1), 97-110.
- Velásquez, G., Correa, C. y Balasubramaniam, T. (2006). La OMS al frente de la lucha por el acceso a los medicamentos: el debate sobre los derechos de propiedad intelectual y la salud pública (89-106). En J. A. Z. Bermúdez y M. A. Oliveira (Eds.). La propiedad intelectual en el contexto del acuerdo de la OMC sobre los ADPIC: desafíos para la salud pública (pp. 89- 106). Rio de Janeiro: Centro de Políticas Farmacéuticas (NAF)/ENSP/FIOCRUZ.

Zelaya, M., Burgardt, N., Chiarante, N., Piñeiro, F., Alcain, J., González Maglio, D., & Carro, A. C. (2021). Producción Pública de Medicamentos y Vacunas: análisis histórico y de políticas científicas con foco en el caso argentino

Las relaciones sino-rusas contemporáneas desde un análisis en clave bilateral (2012-2017)

MATÍAS CAUBET⁸⁷

Introducción, contextualizando los estudios de las relaciones sino-rusas desde Occidente

Durante la Guerra Fría, el estudio de las relaciones entre China y la URSS resultó ser un eje central de análisis para los centros de investigación en Relaciones Internacionales en Occidente. En este contexto, la teoría realista de RRII realizó grandes aportes en este sentido al estudiar conceptos de gran relevancia como el de poder, soberanía o conflicto. Estos conceptos fueron de los cuales se valió Henry Kissinger durante la administración del presidente Nixon, para ser artífice de la principal ruptura dentro del bloque comunista durante la guerra fría al alejar a Beijing de Moscú.

Sin embargo, luego del fin de la guerra fría, los estudios geopolíticos y securitarios sobre China y Rusia dejaron de ser tan relevantes y dieron paso a otros temas de estudio, de tinte económico y comercial: globalización, proteccionismo, libre comercio, recursos renovables, medio ambiente, etc.

No obstante, en los últimos años, y a la luz de la gran relevancia que han vuelto a adquirir ambos actores (China y Rusia), han retornado los estudios acerca de las relaciones entre ambos países. En este sentido, ha primado, en la academia estadounidense, un fuerte sesgo en los análisis de las relaciones sino-rusas que tendieron a exagerar los rasgos de cooperación o de conflicto entre ambos países (Del Arenal, 1983). Por su parte, Thomas Stephan Eder (2013:57-58) señala que, en el ámbito académico, se pueden identificar tres (3) grandes escuelas occidentales de análisis sobre las relaciones sino-rusas contemporáneas. La escuela “limitacionista”, la escuela “alarmista” y, por último, la “literatura de identidad”.

La primera se puede considerar como la línea principal de estudios sobre relaciones sino-rusas, pone énfasis en las diferencias y en los problemas que se generan en la relación entre ambos países. Es postulado un principio de fricción inherente a la relación bilateral con tendencia a incrementarse en el tiempo, esto se ve acentuado por una historia de desconfianza entre sí. Esta escuela suele considerar usualmente a las relaciones bilaterales sino-rusas como una *Asociación por conveniencia*, en donde las diferencias y los puntos de desacuerdo poseen una elevada gravitación.

⁸⁷ Profesor en Historia, UNLP. Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Especializado en las relaciones sino-rusas contemporáneas. Miembro del Centro de Estudios Chinos del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP) y del Grupo de Trabajo de Eurasia del OCIPLEX.

La escuela “alarmista”, por el contrario, parte del supuesto de una relación mucho más fluida y alejada de fricciones, entre ambos países, la cual puede derivar en una alianza militar. Esta alianza, sólida en líneas generales, tiene el potencial de alterar el balance de poder en diferentes regiones y posee la capacidad de volverse contra los países aliados de EUA.

En tercer y último lugar se encuentra, según Stephan Eder, la “literatura de identidad” que enfatiza la importancia de los cambios en las identidades sociales, políticas y económicas de ambos países. Según esta escuela, comparando –usualmente– las transformaciones producidas en el seno de ambos regímenes comunistas. Esta escuela, por lo tanto, pone su énfasis, en los cambios y continuidades de las estructuras sociales, económicas y políticas internas, así como sus impactos identitarios. (Stephan Eder, 2013:58).

Sin embargo, podemos mencionar que algunos autores no se encuadran en ninguna de estas escuelas y toman algunos elementos de varias de ellas o incorporan algunos nuevos. Por ejemplo, el profesor Yu Bin, identifica limitaciones de las escuelas mencionadas más arriba para explicar la reciente “normalización” de las relaciones sino-rusas. Para Yu Bin, y otros autores, las relaciones entre ambos países se basa en una mirada pragmática y de acuerdo a intereses mutuos, aunque no sin contradicciones (Stephan Eder, 2013: idem).

Las tres escuelas tradicionales también encuentran una notoria crítica por parte de Fu Ying, Ex Viceministra de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (RPCH), quien plantea que las relaciones entre ambos Estados distan de ser aquellas visionadas por los académicos y los políticos Occidentales. La idea de una alianza considerada como un bloque político cerrado con intereses específicos es una concepción desactualizada de la política internacional y que tienen más que ver con la guerra fría que con el mundo actual (Fu Ying, 2016: 2). De hecho, Ying señala que, contrario a eso, la experiencia del siglo XIX y el siglo XX le ha enseñado a China que las alianzas tradicionales tuvieron magros resultados en términos de lo que pretendían.

Realicemos un breve repaso histórico: es bien sabido que las alianzas de Rusia y China, durante el siglo XIX terminaron siendo acuerdos en situación de fuerte desigualdad que derivaron en mayores pérdidas que beneficios para una China Imperial ya fuertemente hostigada tanto por las potencias occidentales como por el ascendiente imperio japonés. Esta dinámica de desigualdad se mantuvo durante principios del siglo XX y algo similar ocurrió luego de la Segunda Guerra Mundial, a principios de los '50, cuando la URSS y la recientemente creada RPCH estrecharon sus lazos en el marco de la incipiente Guerra Fría, sin embargo la sucesión de poder luego del fallecimiento de Stalin, la priorización de la discusión doctrinaria por sobre el pragmatismo y la consideración de la RPCH, por parte de la URSS, como un régimen inestable -que llevó, como se vio más arriba, a la cancelación de la colaboración en materia nuclear entre ambos países- llevó a un enfriamiento de las relaciones y a un distanciamiento poco tiempo luego de la constitución de la alianza. Fu Ying señala que, por lo tanto, las alianzas no son garantía de relaciones diplomáticas exitosas ni tampoco pueden garantizar la seguridad de las partes involucradas en la misma.

Ying señala que, a partir de la década de los '80 la RPCH decidió tomar una política de no alineamiento, al tiempo que comenzaba el proceso de normalización de las relaciones entre la RPCH y la URSS. Este proceso continuó durante años posteriores.

Mientras China adoptaba la postura señalada en el párrafo anterior, desde el lado ruso - luego de la caída de la URSS- se daba un proceso de diversificación de las relaciones diplomáticas luego de los escasos resultados producidos por el acercamiento a occidente a principios de la década de los '90. La clara desilusión por parte de Rusia se producía a partir de una base material muy real, pues como señalaba Ying:

“Since 1992, Western countries had promised to assist Russia financially on multiple occasions, totaling \$70 billion, but many of the pledges were not fully fulfilled. For example, according to Russian statistics, in 1992, the United States announced a \$24-billion Russian aid plan, but provided only \$15 billion. In 1993, the G7 countries promised to offer \$43 billion to Russia, but only gave \$5 billion.”
(2016:5)

Compartimos con Ying la mirada según la cual las relaciones pragmáticas, han sido la norma de las relaciones entre China y Rusia, a lo largo de los últimos veinte (20) años. Es en ese sentido que, plantea la autora -y retomando el discurso oficial como veremos en breve-, en realidad las Relaciones sino-rusas actuales son de una asociación estratégica. Ambos Estados quieren ser tratados como iguales por la otra parte: *“Both the Chinese and Russians have a strong sense of self-esteem, they want to be respected and treated as equals.”* (Ying, 2016: 6)

Tanto Yu Bin como Fu Ying identifican que en la actualidad nos encontramos ante una predominancia de relaciones prácticas que demuestran lo inadecuado del enfoque de las tres escuelas clásicas para analizar el presente de las relaciones entre China y Rusia, es una mirada que compartimos con ambos y partiremos del siguiente punto: no hay una “alianza estructural o predefinida” entre ambas potencias, así como tampoco hay una predominancia de tensión en la relación bilateral producto de determinadas trayectorias históricas, sino, relaciones pragmáticas de cooperación en diferentes niveles.

Sin embargo, creemos -tal vez desde una mirada más enfocada, en el presente escrito, en el análisis desde la Teoría de Relaciones Internacionales y no tanto desde una postura Diplomática y de Política Exterior- que *la posición de ambos actores en el Sistema contribuye fuertemente a que primen Trayectorias de cooperación antes que, de conflicto, en las relaciones bilaterales entre ambos*. En esta línea se inscriben las múltiples declaraciones y documentos oficiales de ambos países, en los cuales hacen referencia a la construcción de un nuevo mundo multipolar contrapuesta a la vieja unipolaridad.

Pero, *¿A partir de qué elementos podemos hablar de un tipo de dinámica u otra en las relaciones entre ambos actores?* Podemos ir adelantando algunas respuestas a esta pregunta, en lo referido a la dimensión bilateral y sistémica, entendida esta como aquellos elementos de las relaciones entre la RPCH y la Federación de Rusia, que no se asocian a una región concreta, sino que hacen al vínculo bilateral en un sentido *amplio* y no circunscripto territorialmente.

Para responder la anterior pregunta, proponemos cinco (5) elementos que nos permitirán comprender la dinámica de las relaciones sino-rusas contemporáneas en un sentido bilateral y sistémico, estos eran:

(i) Discursos y documentos oficiales, específicamente las *Declaraciones Conjuntas y noticias Oficiales* de Moscú y Beijing; (ii) visitas, o *Encuentros Bilaterales de Alto Nivel* entre ambos

Estados; (iii) un *Mecanismo Multinivel* diplomático que despliegan Moscú y Beijing en sus relaciones bilaterales; (iv) aspectos asociados a capacidades materiales y vínculos comerciales que poseen ambos actores y; (v) la cooperación militar.

¿Que nos dicen los discursos y documentos oficiales sobre las relaciones sino-rusas contemporáneas?

En relación al primer punto, desde 1991 hasta 2017 ha habido diversos eventos diplomáticos y acuerdos generales de Cooperación entre la RPCH y la Federación de Rusia. Desde la Declaración Conjunta de Relaciones mutuas, en 1992, se desarrolló una intensa actividad diplomática entre ambos países. En un corto periodo de tiempo se desarrolló una institucionalización y formalización de las relaciones entre ambos que sentaron las primeras piedras de los acuerdos y posturas que ambos esgrimirían ya en el siglo XXI. Para 1996, el denominado “*Asociación de Coordinación Estratégica Basada en la Igualdad y el Beneficio y Orientada al Siglo XXI*” sentó las bases de *Relaciones de las relaciones contemporáneas entre ambos Estados*. En otras palabras, fue un evento significativo y fundante de las relaciones sino-rusas contemporáneas. Desde 1994 encontramos declaraciones Conjuntas entre China y Rusia casi de manera anual. Así tenemos las declaraciones de 1996, 1997 –especialmente significativo puesto que allí por primera vez Moscú y Beijing hicieron un llamado a la construcción de un orden mundial multipolar-, 1998, 1999, 2001 –el ya abordado tratado-, 2002, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017- y esto sin contar las muchas otras instancias de coordinación conjunta que cimentan unos vínculos bilaterales de una intensidad realmente notoria.⁸⁸

Las temáticas que abordan las declaraciones de cada año son diversas, desde aquellas de carácter integral que abordan los principales puntos de las relaciones entre ambos Estados – como por ejemplo aquella de 2008⁸⁹-, a aquellos referidos a temáticas específicas como la ya mencionada Declaración de 1997, titulada “*Declaración conjunta chino-rusa sobre la multipolarización mundial y el establecimiento de un nuevo orden internacional*” y su continuación en la Declaración de 1999.⁹⁰ Vale destacar a partir del año 2007, pero principalmente 2009, se suman, a la lista de tópicos, la necesidad de mayor colaboración financiera- esto se ve reforzado enérgicamente a raíz de la crisis financiera del año 2008- así como el impulso a las inversiones entre ambos. De esta manera, en la Declaración del año 2009 podemos encontrar, en el segundo título del documento, la siguiente frase:

The two sides stressed the importance of deepening bilateral cooperation in dealing with the fallout from the crisis and in reforming the global financial

⁸⁸ No hemos podido acceder a las Declaraciones Conjuntas de todos los años mencionados. Sin embargo, si hemos encontrado Publicaciones oficiales que refieren a ellas y en las cuales se citan fragmentos de las mismas.

⁸⁹ <https://www.mfa.gov.cn/ce/cgsf//eng/xw/t465821.htm>. Consultado por última vez el 27/12/2020.

⁹⁰ https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200011/t20001115_678986.html. Consultado por última vez el 27/12/2020

system.” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2009)⁹¹

En las de los años 2008 y 2009 se menciona la preocupación por los escudos de misiles de alcance regional y global. Asimismo, en la de 2009 se menciona, retomando un aspecto mencionado en la del año 2000⁹², que:

“Security of one country should not override that of another, nor can it be achieved through the expansion of military and political alliance...” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2009).

Ya en el año 2014 Xi Jinping mencionan la necesidad de establecer mayores mecanismos de cooperación entre China y Rusia, en particular en lo referido a inversiones para proyectos de infraestructura en el marco de las iniciativas de la UEE y el proyecto de la Franja y la Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés de *Belt and Road Initiative*):

“Through the establishment of mechanisms such as a China-Russia investment cooperation committee and high-level special panels, we promote cooperation in major strategic projects in economy and trade, investment, energy, high technology, aviation and aerospace, infrastructure construction, people's livelihood and other fields. The Silk Road Economic Belt and the construction of Russian railways across Europe and Asia should be tied in to each other to boost the bilateral economic and trade exchanges and the development and opening-up of neighboring regions for a share of the great Eurasian channel and the big Eurasian market.” (Xi, 2014)⁹³.

Además, el presidente chino hizo allí un llamado al refuerzo de la seguridad tanto bilateral como regional.

Pueden encontrarse, a partir de lo analizado en el Tratado, las Declaraciones Conjuntas y los discursos, una serie de elementos comunes que nos hablan de una continuidad -a pesar de, como resulta lógico, la emergencia de diferentes temáticas a lo largo de los años- en los tópicos abordados y en los puntos centrales de las relaciones entre Moscú y Beijing. En 2017, el Director General del Departamento de Asuntos Europeos-Asiáticos Centrales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCH, Gui Congyou, mencionaba, en uno de sus artículos que:

“President Xi and President Putin reached an important consensus on China-Russia relations: No matter how the international and regional landscapes change, the two sides will always stay committed to consolidating and deepening the China-Russia comprehensive strategic partnership of coordination, pursuing common development and renewal, and jointly upholding international equity and justice and world peace and stability.” (Gui Congyou, 2017)

⁹¹ https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200907/t20090717_679275.html.

Consultado por última vez el 27/12/2020

⁹² https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200011/t20001115_678986.html

Consultado por última vez el 27/12/2020

⁹³ <https://www.mfa.gov.cn/ce/cenz//eng/ztbd/yxhfh/t1158516.htm> Consultado por última vez el 27/12/2020

Dicho fragmento ilustra el nivel de profundidad de los lazos entre Moscú y Beijing, así como un rol y deber global que se desprende de aquel.

A raíz del análisis de los diferentes documentos y a fin de brindar una primera sistematización de los mismos en términos conceptuales, podemos mencionar que todos ellos se encuentran atravesados, en menor o mayor medida según el documento, por cuatro (4) lógicas las cuales abarcan diferentes elementos o puntos de agenda. Estas lógicas funcionan a modo de ideas-fuerza que son transversales a los diferentes documentos. Las lógicas identificadas son: (i) la lógica de la confianza política; (ii) la lógica de la Seguridad Común; (iii) la lógica de la cooperación para el crecimiento y el desarrollo o cooperación para el beneficio mutuo y, por último; (iv) la lógica del balance sistémico.

- (i) La primera hace referencia a una dimensión bilateral referida a la confianza y la igualdad de trato entre ambos países, así como la base de la resolución pacífica de cualquier conflicto entre ambos. Esta lógica fue la primera en emerger y se remonta a los primeros años de 1990.
- (ii) Esta lógica está fuertemente vinculada a la anterior pero referida a la cooperación militar y a la necesidad de generar estabilidad en la dimensión regional. Dicha lógica está fuertemente enlazada al surgimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS, de ahora en adelante).
- (iii) Esta lógica es referida a las diferentes agendas específicas de cooperación -comercial, tecnológica, militar, inversiones, cultural, etc- y en la que el eje de gravedad se ubica en el crecimiento y desarrollo compartido de ambos. Aquí también se ubica una mención recurrente a la construcción de vínculos entre los pueblos.
- (iv) Esta lógica emergió por primera vez en la Declaración de 1997 y está vinculada a la dimensión internacional de las relaciones sino-rusas. Específicamente, hay una gran cantidad de referencias al rol de China y Rusia en el fomento del multilateralismo, el multipolarismo y la protección de los principios de Naciones Unidas. Subyace de fondo la idea de generar un balance frente al mundo unipolar con EUA a la cabeza.

A partir de las cuatro lógicas, podemos ubicar diferentes puntos de agenda en cada una, algunos pueden formar parte de más de una lógica. Lo anterior se presenta en el cuadro 1:

Cuadro 1. Lógicas y puntos de agenda en las relaciones bilaterales sino-rusas.

LOGICA	PUNTOS DE AGENDA
Lógica de la confianza política	Respeto mutuo de la soberanía
	Apoyo mutuo en cuestiones de relevancia relativas "a la independencia, la soberanía y la integridad territorial"
	Apoyo a la integridad territorial de ambos países. Taiwán en el caso de la RPCH y en el caso ruso, Chechenia
	Solución pacífica de cualquier posible conflicto
	No injerencia en los asuntos internos de cada uno y respeto por los rumbos tomados

	Continuación y fortalecimiento de los mecanismos diplomáticos
	Compromiso de no uso de fuerzas nucleares entre si
Lógica de la Seguridad Común	Solución de problemas fronterizos (saldado en 2008)
	Lucha contra el terrorismo, separatismo y extremismo
	Contribución a la estabilidad regional
	Solución pacífica de cualquier posible conflicto
	Uso pacífico de la energía nuclear
	Compromiso de no uso de fuerzas nucleares entre si
	Compromiso con la no proliferación de armas nucleares
	Uso pacífico y no proliferación de armas en el espacio exterior terrestre
	Seguridad en el manejo de la información
Lógica de la cooperación para el crecimiento y el desarrollo o cooperación para el beneficio mutuo	Cooperación en tecnología militar
	Ejercicios militares conjuntos
	Fortalecimiento de lazos comerciales
	Desarrollo conjunto (cooperación para el beneficio mutuo)
	Cooperación en inversiones de infraestructura - principalmente a partir de 2009-
	Cooperación en el rubro energético
	Intercambio cultural
	Confianza y vinculación entre los pueblos
Cooperación en Desarrollo Científico (I+D)	
Lógica del balance sistémico	Contribución a la paz, seguridad y estabilidad en la región y en el mundo
	Impulso del multilateralismo

	Fomento del multipolarismo
	Respeto y promoción del Derecho Internacional y los principios de naciones unidas (posteriores a la SGM)
	Fortalecimiento del rol de la Asamblea General de las Naciones Unidas
	Respeto por los asuntos internos de los países y por la integridad territorial de los mismos

Fuente: elaboración propia

Este cuadro nos permite ver de manera más clara, a partir de los diferentes puntos de agenda, que los actores pretenden que sus vínculos y el resultado de los mismos posean no solo importancia en términos bilaterales y regionales, sino también sistémicos. Sin embargo, como veremos más adelante, se presentan limitaciones y asimetrías materiales que complejizan y dificultan el escenario enunciado en los documentos y discursos oficiales. Hablamos de los alcances en la capacidad de proyectar *Poder* por parte de ambos actores.

Los encuentros oficiales de alto nivel

Entendemos a *Encuentros Oficiales de Alto Nivel* a las visitas realizadas por los presidentes de ambos Estados tanto de *carácter bilateral*, es decir, aquellas visitas cuyo propósito era, específicamente, la visita bilateral de las cabezas de Estado, como las de carácter multilateral o reuniones que se dieron en el marco de Foros y Encuentros multilaterales sobre temas de agenda diversos.

La RPCH y Rusia, en el periodo que corresponde a este trabajo, solamente, han tenido siete (7) encuentros bilaterales; cinco (5) del presidente de Rusia hacia la RPCH (en los años 2012, 2014, 2015, 2016 y 2017) y dos (2) del presidente de China hacia Rusia (2013, 2015⁹⁴). Es decir, que todos los años hemos tenido Encuentros Oficiales de Alto Nivel entre ambos Estados e, incluso, dos en un mismo año (2014, 2015 y 2017). Esto resulta de gran significación puesto que revisamos, a modo comparativo, los encuentros de alto nivel entre ambos países y el hegemon en términos sistémicos. Allí vemos que, en el caso de Rusia y en este periodo, no ha habido visitas bilaterales a EUA. En el caso de Xi Jinping a EUA encontramos tres (3) visitas: en 2013, 2015 y 2017. Y si nos posicionamos desde el otro hemisferio, las visitas de los presidentes de EUA -tanto Obama como Donald Trump- a Vladimir Putin y a Xi Jinping, solo se registra un único caso en el año 2017 cuando Donald Trump visitó la RPCH.

⁹⁴ Especial relevancia, en términos simbólicos, merece la visita de Xi a la Federación Rusa del año 2015 puesto que dicha visita fue realizada en el marco del Día de la Victoria por el 70° aniversario de la victoria contra el nazismo, una fecha de especial significancia para Rusia. También en 2015, Putin participó del 70° aniversario de la victoria en la guerra contra los fascistas japoneses realizada en China. Al igual que en el caso ruso, la fecha representa una de gran relevancia para la RPCH.

En cuanto a los encuentros realizados en marcos multilaterales encontramos tres (3) visitas de Putin a China (2013, 2016 y 2017) y tres (3) de Xi a Rusia (2013, 2014 y 2015). Con respecto a EUA, la única visita bilateral del presidente de Rusia a EUA, en este periodo fue en el año 2015, en su asistencia al 70° periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU. A la inversa, la única visita, en este periodo, de un presidente estadounidense a Rusia, fue la de Obama en 2013 con motivo del G-20. En relación al caso chino, la única visita multilateral en el periodo fue realizada por Xi Jinping en el año 2016 con motivo de la IV Cumbre de Seguridad Nuclear. En cuanto a visitas, en marcos multilaterales, de presidentes de EUA a la RPCH, se dieron las de Obama en 2014 y 2016.

A continuación, el cuadro 2 sintetiza lo descrito más arriba:

Cuadro 2. Visitas bilaterales y multilaterales - Rusia, China y EUA.

Visitas bilaterales y multilaterales - Rusia, China y EUA. 2012-2017							
AÑO	TIPO	Visitas de Vladimir Putin a la RPCH	Visitas de Hu Jintao y Xi Jinping a Rusia	Visitas de Vladimir Putin a EUA	Visitas de Hu Jintao y Xi Jinping a EUA	Visitas de Barack Obama y Donald Trump a Rusia	Visitas de Barack Obama y Donald Trump a la RPCH
2012	Bilateral	Encuentro bilateral y asistencia a la cumbre de la OCS					
	Multilateral						
2013	Bilateral		Encuentro bilateral		Encuentro bilateral		
	Multilateral		Visita de Estado y asistencia a la 8ª cumbre del G20			Asistencia a la cumbre del G-20	
2014	Bilateral	Encuentro bilateral					

	Multilateral	Asistencia a la cumbre de APEC	Asistencia a la ceremonia de apertura de los Juegos Olímpicos de Invierno en Sochi				Asistencia a la cumbre de APEC
2015	Bilateral	Encuentro bilateral. Visita al 70° aniversario de la victoria en la guerra contra los fascistas japoneses	Encuentro bilateral. Visita en el marco del desfile del Día de la Victoria en Moscú		Encuentro bilateral		
	Multilateral		Asistencia a la 7ª cumbre BRICS ya la 15ª reunión de la Organización de Cooperación de Shanghái.	Asistencia al 70º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas			
2016	Bilateral	Encuentro bilateral					
	Multilateral	Asistencia a la cumbre del G20			Asistencia a la IV Cumbre de		Asistencia a la cumbre del G-20

					Seguridad Nuclear		
2017	Bilateral	Encuentro bilateral			Encuentro bilateral		Encuentro bilateral
	Multilateral	Asistió a la novena cumbre BRICS					
TOTAL		8	5	1	4	1	3

Fuente: elaboración propia

Podemos notar, a partir del cuadro anterior, que los Encuentros de Alto Nivel entre Rusia y la RPCH son de carácter anual y, en algunos casos semestral, con un total -entre ambos-, de trece (13) encuentros en el periodo de Estudio. Habíamos seleccionado a modo comparativo a los Encuentros de la RPCH y Rusia con EUA y notamos un número notoriamente más bajo de encuentros -principalmente en el caso ruso-. En total registramos dos (2) encuentros de carácter multilateral entre Rusia y EUA mientras que no encontramos registro de encuentros bilaterales. En el caso de la RPCH hay un mayor registro de encuentros, un total de siete (7) -cuatro (4) bilaterales y tres (3) multilaterales- dando cuenta una mayor frecuencia de encuentros, aunque casi la mitad que los encuentros sino-rusos.

Queremos aclarar también, que las visitas bilaterales no son un indicador directo de buenos vínculos entre dos Estados. De hecho, los últimos encuentros, en el periodo estudiado, entre la RPCH y EUA se dieron en un contexto de escalada de tensiones a raíz del conflicto del Mar del Sur de China. Sin embargo, los encuentros de alto nivel no son un elemento desdeñable al momento de analizar las relaciones entre dos actores y, por lo general, suelen ser una de las formas que tienen los Estados de reforzar vínculos o discutir temas de agenda considerados por estos como prioritarios. Es por esto que decidimos incorporarlos como un elemento de importancia al momento de pensar las relaciones sino-rusas contemporáneas.

El mecanismo de cooperación multinivel como un componente clave de las relaciones sino-rusas

La regularidad de los encuentros de alto nivel no debe tenerse en cuenta de manera aislada o como producto de, solamente, buena voluntad política entre las partes. Por el contrario, estos encuentros anuales deben ser tenidos en cuenta en el marco de una regularidad y como parte de un mecanismo diplomático más amplio y pactado por Moscú y Beijing. Este mecanismo es mencionado por las partes, como un *Mecanismo de Cooperación Multinivel -a partir de ahora el "Mecanismo" o "Mecanismo de Cooperación"-*, fue esbozado en la década de los '90 y ratificado en el tratado del 2001 en el cual, en su artículo 10, menciona que:

"The contracting parties shall employ and perfect the mechanism for regular meetings at all levels, above all the summit and high-level meetings, to conduct periodic exchanges of views and co-ordinate their stand on bilateral ties and on important and urgent international issues of common concern so as to reinforce the strategic cooperative partnership of equality and trust." (Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCH, 2001).

Este mecanismo ha ido consolidándose como una hoja de ruta en las relaciones bilaterales entre Moscú y Beijing a lo largo de los últimos años y representa, junto con las cuatro lógicas descritas anteriormente, uno de los pilares fundamentales de las relaciones entre ambos. Es el dispositivo específico por el cual la Asociación Estratégica mantiene regularidad y previsibilidad y se constituye como un centro de gravedad de los diferentes puntos de agenda bilaterales.

¿En qué consiste el mecanismo? Según señala el Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCH (2014)⁹⁵, consiste en cuatro (4) componentes fundamentales:

1. Un sistema de reuniones políticas del más alto nivel.
 - a. Reuniones anuales de los jefes de Estado y de los jefes de Gobierno de ambos países. Al mismo tiempo, se mantienen reuniones periódicas entre los ministros de Relaciones Exteriores.
 - b. Una línea telefónica directa entre los presidentes de Rusia y de la RPCH.
2. Un sistema de coordinación y bilateral para la cooperación.
 - a. Se creó un comité para reuniones regulares de los primeros ministros de ambos países para supervisar la cooperación en materia económica, comercial, científica, energética, de transporte, energía nuclear y otros asuntos importantes. Asimismo, el comité servirá para resolver los principales problemas que surgen en los diferentes puntos de agenda.
3. Un sistema de consulta en asuntos internacionales.
 - a. Los dos países, en diferentes niveles y de manera regular, intercambian puntos de vista, coordinan posiciones y discuten opciones de políticas sobre importantes temas globales y regionales relacionados con sus respectivos intereses.
4. Un sistema de intercambios no gubernamentales.
 - a. Se creó un Comité de Amistad, Paz y Desarrollo Sino-Ruso, definida como: “una institución amiga no gubernamental orientada hacia el nuevo siglo, para solicitar ampliamente la participación pública a fin de profundizar el entendimiento y la confianza entre los dos pueblos y solidificar la base para desarrollar la amistad entre China y Rusia de generación en generación.” (2014).

Podemos identificar el nivel de transversalidad que posee el mecanismo instituido por Moscú y Beijing, puesto que atraviesa diversos asuntos: desde reuniones políticas de alto nivel -en donde se insertan los Encuentros anuales entre ambos presidentes- hasta puntos de agenda diversos e, incluso, asuntos relacionados a la cooperación no-gubernamental.

Queremos añadir que, en el año 2014, se estableció la “Comisión Intergubernamental sino-rusa sobre Cooperación en Inversiones,” la cual fue establecida por iniciativa de ambos presidentes. Según la página de la Corporación VEB.RF, su función es la de “facilitar la implementación de proyectos de inversión en el sector no energético, reducir las barreras administrativas y comerciales entre los dos países”⁹⁶. La comisión es presidida por los dos primeros ministros de ambos países.

Si bien en los documentos oficiales no es mencionado -o al menos no hemos encontrado definido así en nuestro relevamiento- como parte del mecanismo de cooperación, debido a sus características podemos decir que es un nuevo marco institucional que se acopla a aquellos ya existentes en el mecanismo de cooperación.

Para terminar este punto, queremos señalar -como ya hemos dicho antes- que las relaciones sino-rusas no pueden circunscribirse al Acuerdo Estratégico ni al mecanismo de

⁹⁵https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/200011/t20001117_697849.html. Consultado por última vez el 29/12/2020

⁹⁶<https://veb.ru/en/international-multilateral-cooperation/russian-chinese-commission/>. Consultado por última vez el 29/12/2020.

Cooperación. Si bien, estos son pilares angulares de las relaciones entre ambos, estas poseen una mayor complejidad y no son pura y exclusivamente -aunque sí, como podemos ver, mayoritariamente- relaciones bilaterales exentas de tensiones entre ambos actores.

Las asimetrías de las relaciones sino-rusas

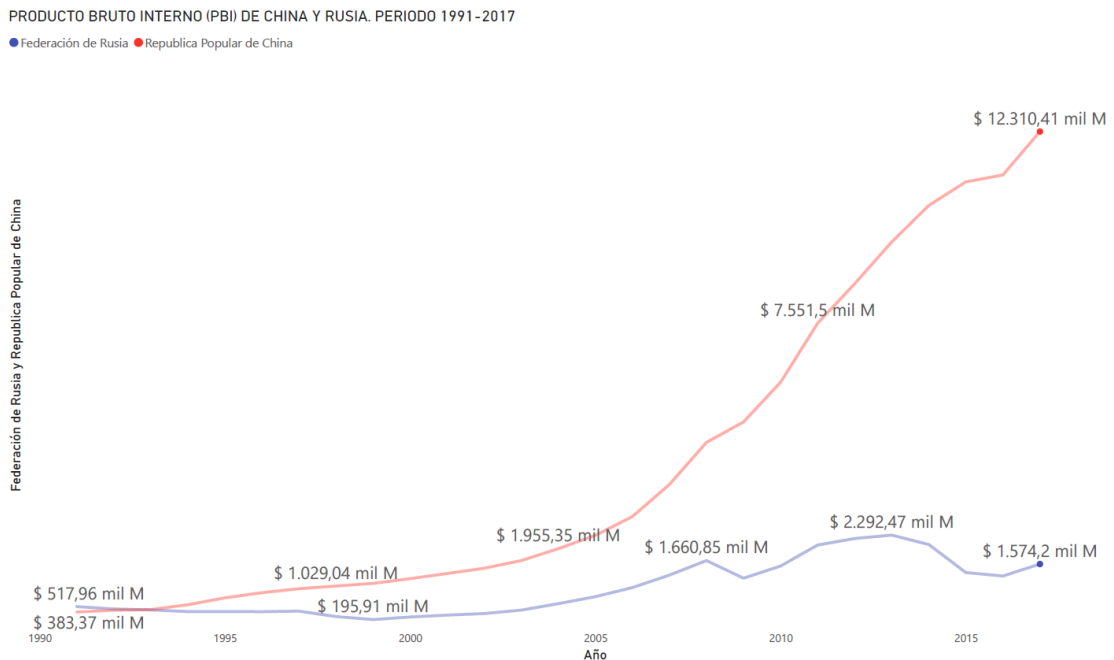
Hasta ahora hemos visto, en documentos oficiales y en marcos institucionales creados, una relación entre pares con objetivos comunes. Sin embargo, como veremos ahora, las asimetrías entre ambos países se han profundizado en el último decenio, principalmente en materia económica, con una China que, según datos del Banco mundial⁹⁷, desde el año 1991 al año 2017 ha crecido, en promedio, 9,76% su PBI, mientras que Rusia, en el mismo periodo, creció apenas un 0,88%. Si vemos la evolución del PBI de la Federación de Rusia habla, contrario al caso chino, de un crecimiento magro, aunque también debe tenerse en cuenta el impacto de la desintegración de la URSS en los valores de los primeros años de la década de los '90⁹⁸. Las diferencias expresadas se pueden visualizar de manera más clara con solo ver el gráfico 1:

⁹⁷ <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=CN&start=2005>

Consultado por última vez el 29/12/2020.

⁹⁸ De hecho, si consideramos el crecimiento promedio de los PBI de ambos países entre 2008 y 2017, nos arroja un valor de 8,31% para el caso chino y un 1,28% para el ruso. Entre 2012 y 2017 -periodo que abarca este artículo - nos encontramos con una diferencia aún mayor, con un valor de 8,78% para China y 1,31% para Rusia. Si consideramos el crecimiento del PBI de los años 2016 y 2017 juntos, arroja los siguientes valores: 6,90% para China y 1,01% para Rusia. La mediana, por su parte, del crecimiento del PBI de ambos países, en los años 2008 a 2017, es de 7,81% para China y un 1,79% para Rusia.

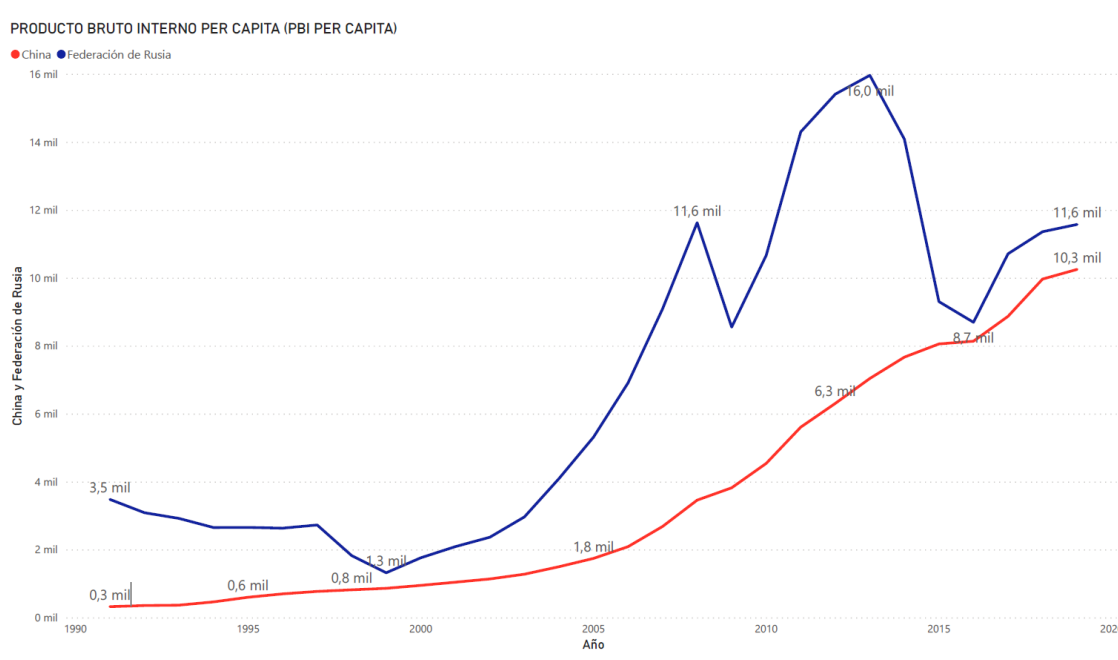
Gráfico 1. Evolución del PBI de China y de Rusia (1991-2017).



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

Sin embargo, si tenemos en cuenta el PBI per cápita (gráfico 1) nos encontramos con situaciones mucho más similares, aunque también puede verse un crecimiento sostenido del PBI per cápita en el caso de la RPCH y una mayor oscilación en el caso de Rusia. Para el 2017 ambos países poseían un PBI per cápita similar, estando Rusia algo por encima de China, aunque el factor poblacional juega, obviamente, un rol decisivo.

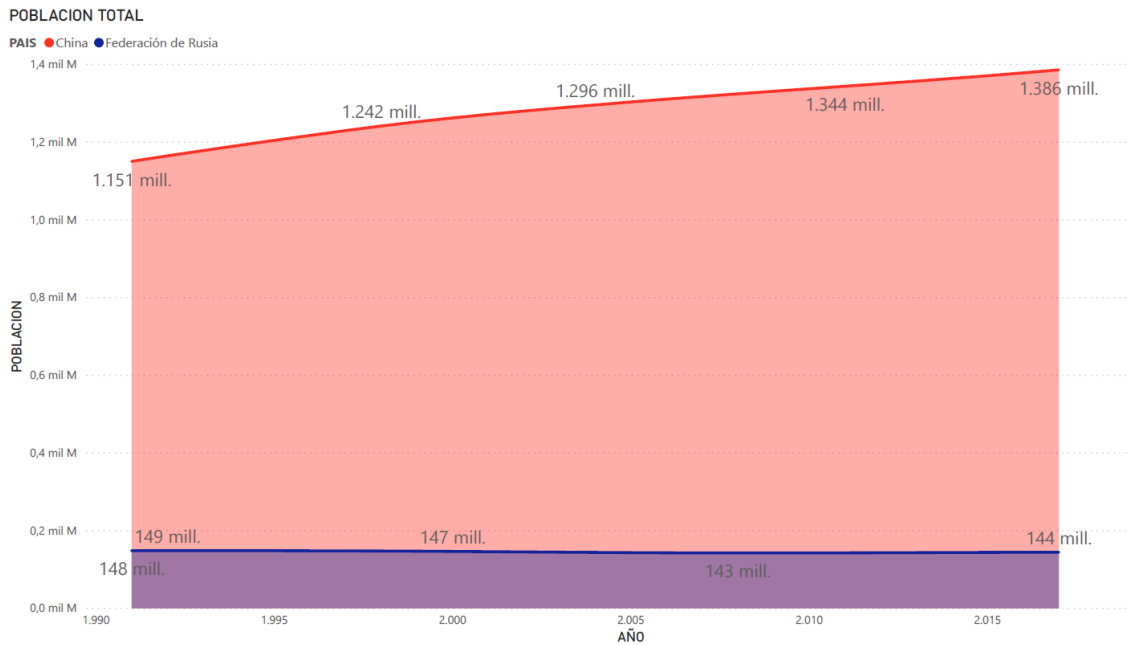
Gráfico 2. PBI per cápita de China y de Rusia.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

En el gráfico 2 puede verse, además de la diferencia en la evolución del crecimiento del PBI, el tamaño de los mismos. Estas diferencias se explican por múltiples factores que escapan al propósito de este artículo, pero sin duda, la población allí también juega un rol importante. El gráfico 3 ilustra esta diferencia:

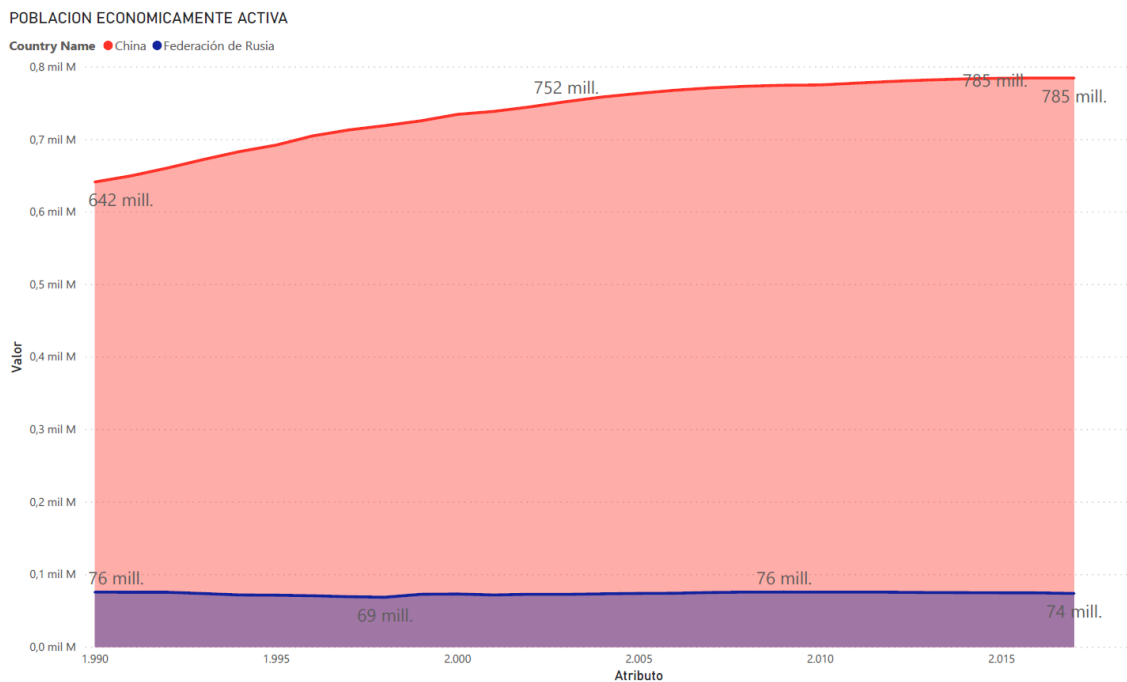
Gráfico 3. Población total de China y de Rusia.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

Las diferencias son también notorias si se tiene en cuenta la población económicamente activa (PEA) de ambos países. Este punto está representado en el gráfico 4:

Gráfico 4. PEA de China y de Rusia.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

Como se ve en los gráficos 5 y 6, las asimetrías en términos demográficos son más que notorias. Si tomamos el año 2017, la población rusa total equivale a un 10,39% de la población china. En el caso de la PEA la diferencia es aún mayor, siendo la PEA rusa un equivalente al 9,43% de la PEA de la RPCH.

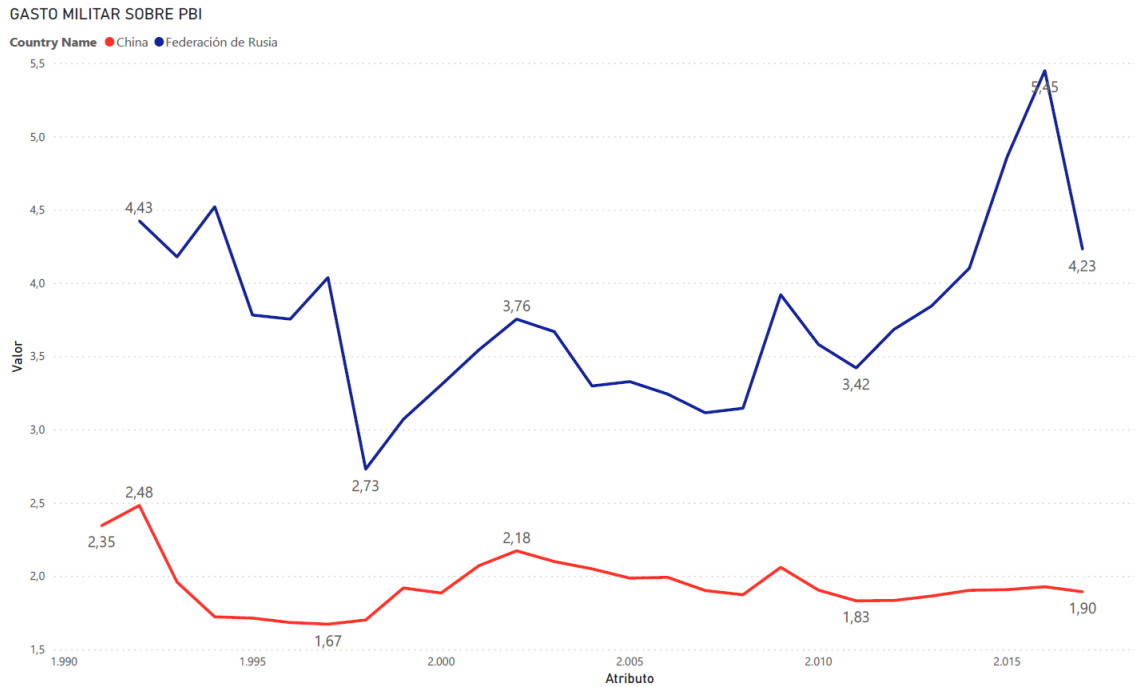
Estas asimetrías poblacionales generan especial preocupación para Moscú en lo referido a las regiones del este ruso, las cuales poseen una baja densidad poblacional⁹⁹, máxime si se las compara con la cantidad de población china que habita en las tres provincias del país que lindan con Rusia. Según señalan Märta Carlsson, Susanne Oxenstierna & Mikael Weissmann (2015:52-53), mientras la población rusa en el este es cercana a los 6 millones de personas, la población china en las ya mencionadas provincias fronterizas con Rusia, es cercana a los 100 millones de personas. Esto también vuelve a la cuestión migratoria un asunto de importancia tanto para Moscú como para Beijing. A este respecto, la preocupación rusa por la inmigración china en el Este suele ser exagerada por los medios de comunicación y algunos sectores políticos.

Sin embargo, desde principios de los mediados de la primera década de los 2000, la inmigración de población china a Rusia ha venido decayendo y, de hecho, se atestigua un proceso inverso, de rusos emigrando a la RPCH, resultando esto en una pérdida de capital humano para Rusia. (Carlsson, Oxenstierna & Weissmann, 2015: ibid.).

En el plano militar la creciente inversión de la RPCH la ha posicionado como una potencia a tener en cuenta no solo en el ámbito regional, sino global. A pesar de que Rusia ha mantenido niveles de gasto militar muy altos, el gasto militar indefectiblemente termina gravitando entorno al tamaño de la economía, como puede verse en los gráficos 5 y 6:

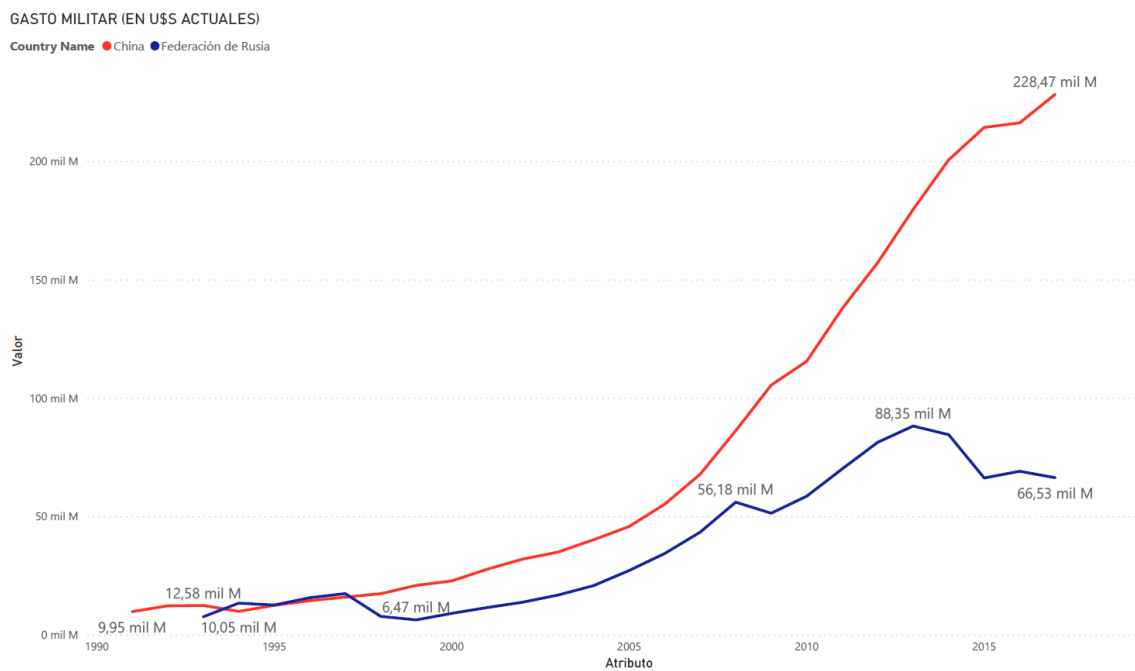
⁹⁹ Moscú ha promovido, en los últimos años, el desarrollo de las regiones del Este del país. En este marco se inserta el programa, aprobado en 2013, *“Desarrollo socioeconómico del Lejano Oriente y la región de Baikal”* del año 2013, el cual tiene como principal objetivo el desarrollo socioeconómico del Lejano Oriente. <http://government.ru/docs/1158/> Consultado por última vez el 30/12/2020.

Gráfico 5. Evolución del gasto militar (sobre PBI) de China y de Rusia.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Gráfico 6. Gasto militar (en U\$S actuales) de China y de Rusia.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

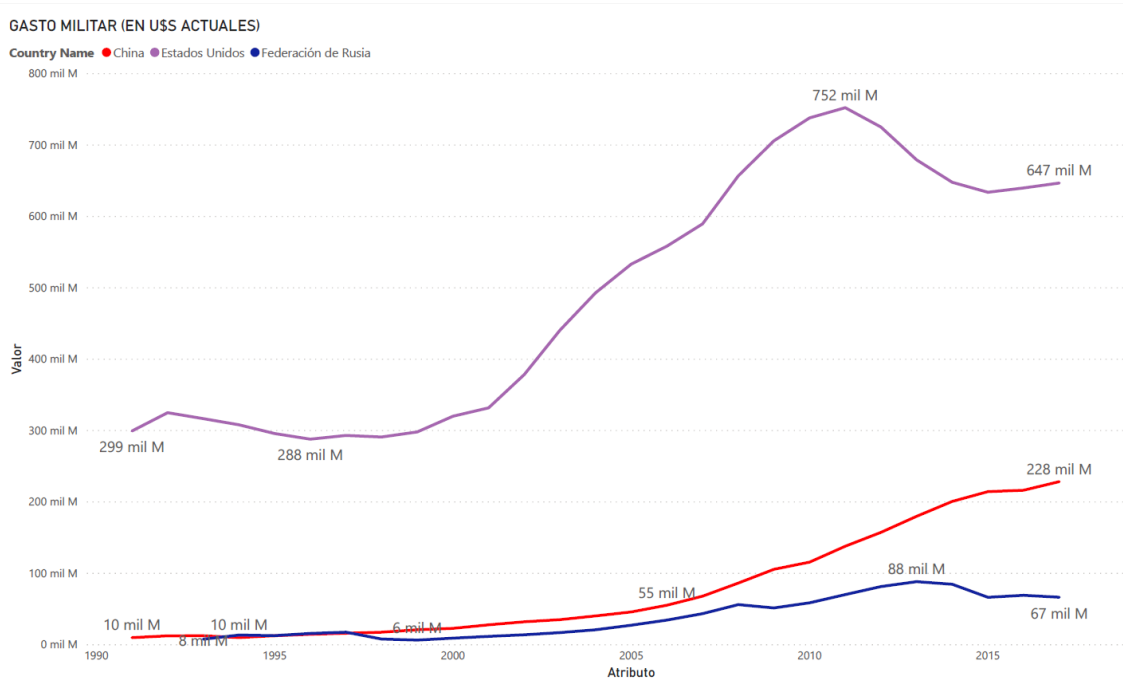
En el gráfico 5 puede verse que el gasto militar supone un menor gasto sobre PBI en el caso de China en comparación a Rusia, pero si lo analizamos junto al gráfico 6, vemos claramente como el gasto militar de la RPCH ha ido creciendo de manera constante en los últimos 20 años. En el caso ruso, por el contrario, ha habido una disminución a partir del año 2014, probablemente a raíz de la contracción económica producida por las sanciones occidentales durante la crisis de Ucrania de dicho año.

Como mencionábamos más arriba, las cifras de gasto militar hablan de un posicionamiento de la RPCH como una potencia de primer orden o, en términos de Barry Buzan y Ole Waever, una superpotencia. Según los autores se considera una superpotencia a:

"...capacidades completas ejercidas a lo largo de todo el sistema internacional. Las superpotencias deben poseer capacidades político-militares de primer orden (medidas en los estándares de hoy), y los medios económicos para sostener dichas capacidades." (2003:34) (la traducción es nuestra)

Sin embargo, si incorporamos a Estados Unidos en la ecuación, veremos que tanto China como Rusia se encuentran muy lejos de siquiera alcanzar el gasto militar de aquel.

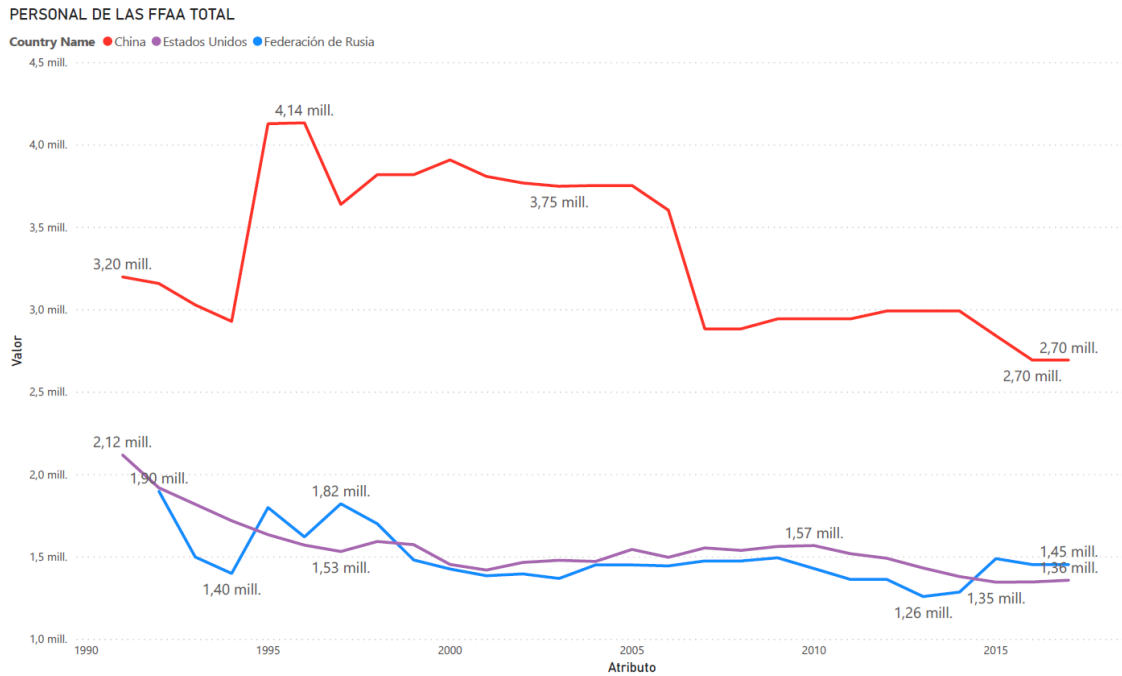
Gráfico 7. Gasto militar (en U\$S) de China, de EUA, y de Rusia.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

Considerando el total de personal militar, vemos como China se encuentra por encima tanto de EUA como de Rusia, casi igualando el número combinado de ambos países en 2017.

Gráfico 8. Personal activo de las FF. AA de China, de EUA y de Rusia.

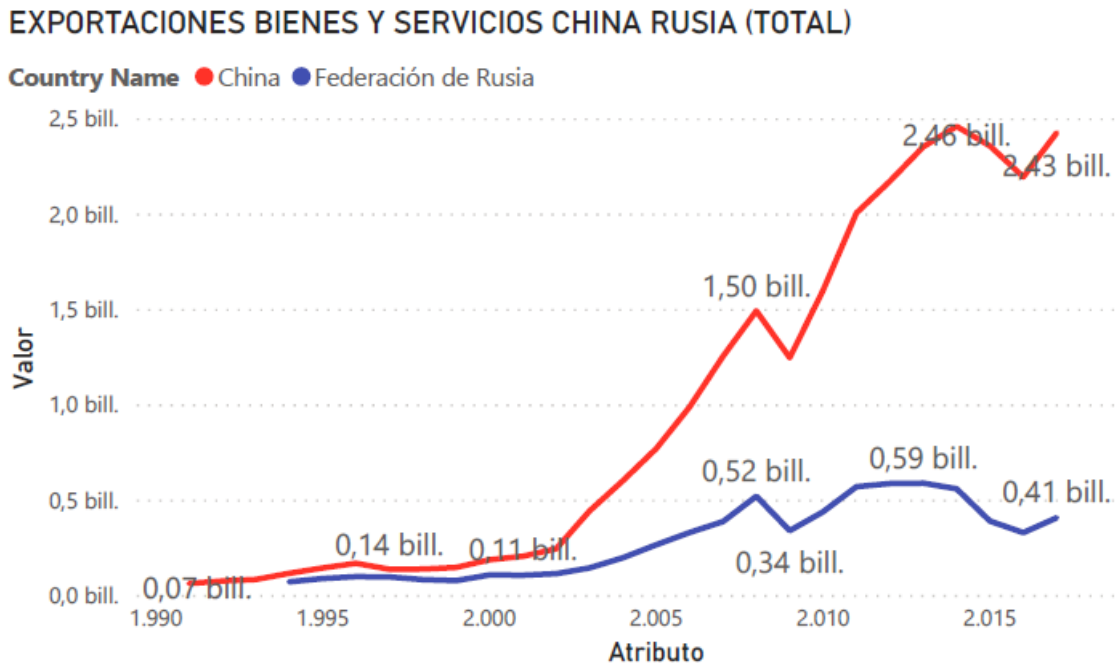


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Sin embargo, es menester mencionar que el número de soldados puede ser poco indicativa de la capacidad militar de una potencia, máxime teniendo en cuenta la importancia que poseen la tecnología y las capacidades operativas en el presente.

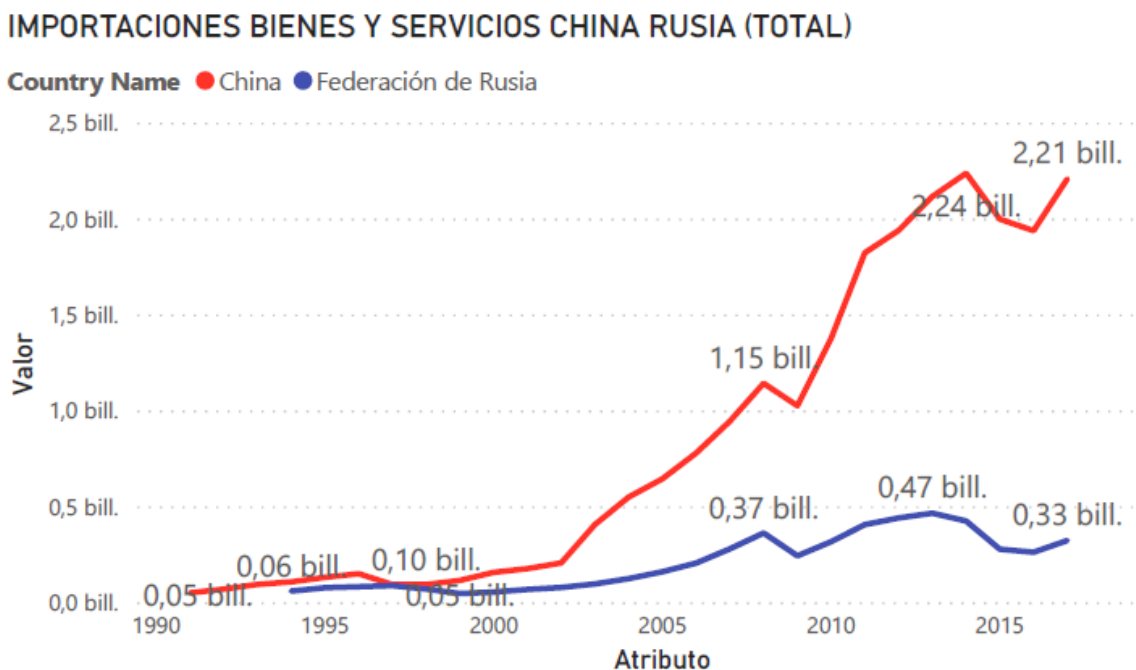
En términos comerciales, las asimetrías se hacen también visibles. Si consideramos la evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios de ambos países, podremos verlo de manera clara (gráficos 9 y 10)

Gráfico 9. Exportaciones de bienes y servicios (en U\$S actuales) de China y de Rusia.



Fuente: Elaboración propia con Datos del Banco Mundial

Gráfico 10. Importaciones de bienes y servicios (en U\$S actuales) de China y de Rusia.



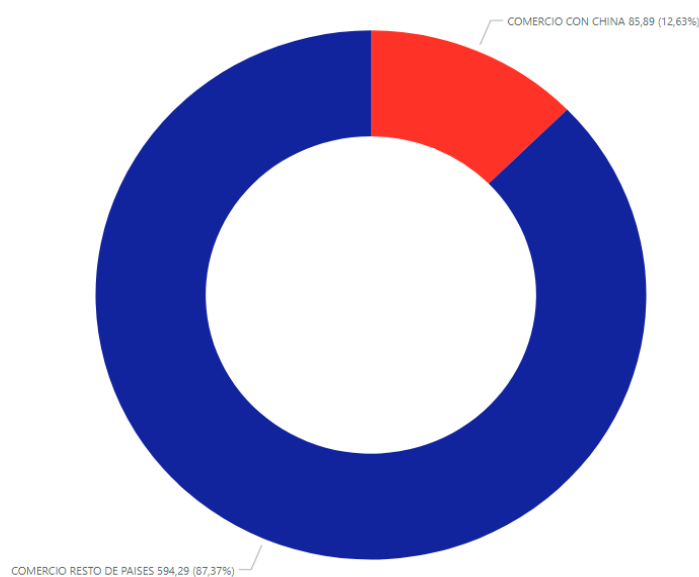
Fuente: Elaboración propia con Datos del Banco Mundial

Como puede verse, la evolución del comercio internacional de ambos países evidencia un crecimiento prácticamente continuo en el caso chino -que apenas se ve afectado luego de la crisis del 2008 y, luego, en 2015 y 2016 para recuperarse en 2017- pasando, por ejemplo, de exportar bienes y servicios por un valor equivalente a 65.000 millones de dólares en 1991 a exportar casi 2.5 billones de dólares en 2017. En el caso ruso, por el contrario, se evidencia un crecimiento mucho más atenuado con 74.500 millones de dólares para el año 1994 -el primero en el que se cuenta con información en las bases del Banco Mundial- y 410.000 millones de dólares para el 2017. En resumidas cuentas, desde los '90 hasta el año 2017, el valor de las exportaciones de bienes y servicios de la RPCH crecieron en un 3.686%, mientras que el valor de las exportaciones de bienes y servicios de Rusia crecieron un 550% comparándolas con aquellas de 1991. Si tenemos en cuenta que en el primer quinquenio de la década de los '90 las economías china y rusa exportaban bienes y servicios por montos aproximadamente similares, estamos hablando de una diferencia -en favor de china- de poco más del 3.000%.

Por otro lado, quisiéramos mencionar un punto de gran relevancia que evidencia las asimetrías entre China y Rusia. Nos referimos al comercio bilateral -en valores del 2017-, y es allí donde puede vislumbrarse una clara inequidad entre ambos países en favor de Beijing:

Gráfico 11. Porcentaje de participación del comercio con China, sobre el total del comercio de Rusia.

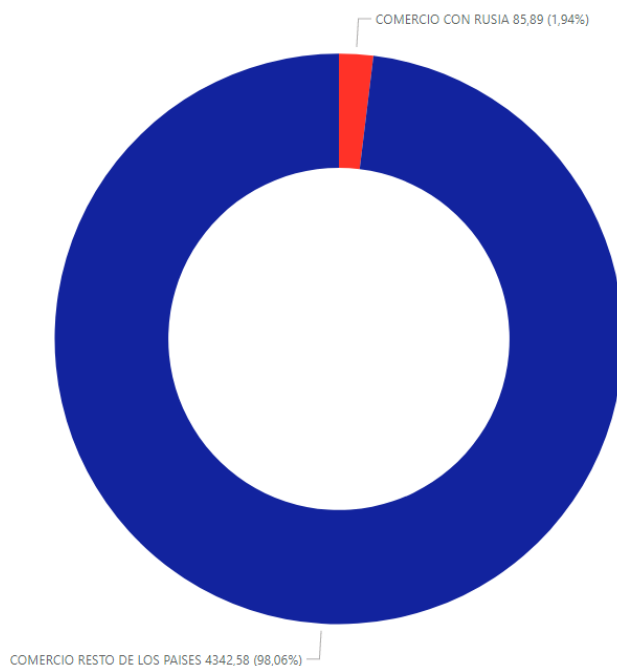
PORCENTAJE DEL COMERCIO CON CHINA SOBRE EL COMERCIO TOTAL DE RUSIA (EN MILES DE MILLONES DE U\$S)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y el COMTRADE de las Naciones Unidas.

Gráfico 12. Porcentaje de participación del comercio con Rusia, sobre el total del comercio de China.

PORCENTAJE DEL COMERCIO CON RUSIA SOBRE EL COMERCIO TOTAL DE CHINA (EN MILES DE MILLONES DE U\$S)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y el COMTRADE de las Naciones Unidas

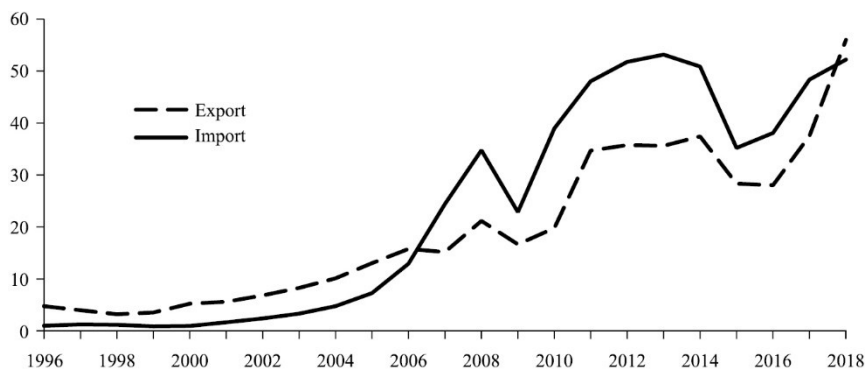
Como puede visualizarse en los gráficos anteriores, en el último año que abarca este trabajo, el comercio con Rusia, representa menos del 2% del comercio total de China, mientras que el comercio con China equivale a casi un 13% del comercio total de Rusia. Evidenciando, en perspectiva comparativa, una mayor dependencia de Rusia hacia China.

En lo referido al comercio bilateral desde una perspectiva histórica, podemos señalar dos cuestiones: a - Que ha habido un exponencial crecimiento del comercio bilateral entre la RPCH y Rusia en las últimas décadas. En este sentido, mientras que -en 1995- el comercio bilateral entre 4.300 millones de dólares, en el año 2017, el valor del comercio entre ambos países pasó a tener valores cercanos a 80.000 millones de dólares aumentando, por lo tanto, 18 veces en este periodo¹⁰⁰. A pesar de que hubo un deterioro de los valores de intercambio, en los años 2015-16, respecto a los valores del bienio 2013-14, estos se recuperaron notablemente en el año 2017 ¹⁰¹. b- Paralelamente, se pone evidencia que dicho crecimiento comercial trae aparejadas asimetrías relacionadas a una evolución que le es favorable a China, tanto en las exportaciones e importaciones de Rusia para con China (Gráfico 13) como en la balanza comercial (gráfico 14):

¹⁰⁰ <https://www.china-briefing.com/news/china-russia-bilateral-trade-is-worlds-fastest-growing-opportunity-corridor/> Consultado por última vez el 10/01/2021.

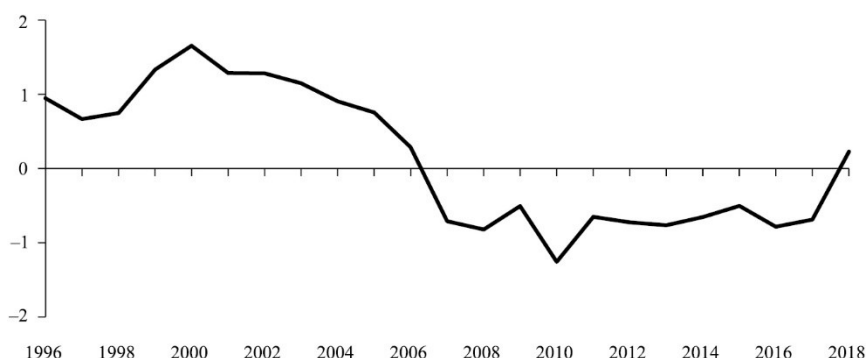
¹⁰¹ Los valores de 2018 fueron aún mayores, alcanzando la cifra de 100 mil millones de dólares.

Gráfico 13. Exportaciones e Importaciones de Rusia a China.



Fuente: Alicia Garcia-Herrero & Jianwei Xu (2019).

Gráfico 14. Balanza comercial de Rusia con China (como porcentaje del PBI ruso).



Fuente: Alicia Garcia-Herrero & Jianwei Xu (2019).

En el gráfico 13, decíamos, se puede visualizar la evolución de las exportaciones e importaciones de Rusia con China. En primer lugar, se pueden observar similitudes en las tendencias si comparamos dicho gráfico con los gráficos 9 y 10 de evolución de exportaciones e importaciones de ambos países con el resto del mundo. En segundo lugar, se puede ver como la tendencia superavitaria de los años '90 y el primer quinquenio de los 2000 se invierte a partir del año 2006 pasando a ser deficitaria en el comercio bilateral con el país vecino. Esto se ve de manera más clara en el gráfico 14 en donde se muestra la balanza comercial de Rusia con China.

Se evidencia, principalmente a partir del 2006, por lo tanto, un deterioro de los términos de intercambio de Rusia para con China que, como señala la investigadora Tatiana Sidorenko (2014) se debe a dos motivos:

“Una, es la escasa diversificación de la estructura sectorial de las exportaciones rusas en los mercados internacionales que consisten principalmente en hidrocarburos, fertilizantes y armamentos y, la otra, es un rublo sobrevaluado y un yuan subvaluado, lo cual desempeña un papel determinante en los intercambios comerciales entre los dos países. Así, el rublo sobrevaluado desalienta las

exportaciones rusas de los productos de alto valor agregado porque resultan ser más caros que los productos extranjeros y, al mismo tiempo, alienta las importaciones, ya que sale más barato comprar en el exterior. Al contrario, con el bajo valor del yuan los productos chinos se vuelven más atractivos para el mercado internacional, pues cuestan menos” (2013: 37)

Y, posteriormente, Sidorenko menciona que:

“En el intercambio comercial sino-ruso, han surgido y se profundizan ciertas disparidades en la dirección prioritaria de la cooperación económica bilateral. El problema fundamental de las relaciones comerciales entre los dos países consiste en que la estructura sectorial del comercio sino-ruso es muy desfavorable para Rusia. Resulta que este país vende cada vez más materia prima, incluyendo petróleo, carbón, madera y oro, entre otros. De esa manera representa el papel de abastecedor de recursos naturales para la creciente economía china.” (2014:50-51)

Lo mencionado por Sidorenko es una dimensión central del intercambio comercial sino-ruso. La composición sectorial del comercio ruso hacia la RPCH ha tendido a primarizarse en los últimos años. Así, los hidrocarburos que representaban solo el 6,7% de las exportaciones rusas a China en el año 2000, pasaron a representar el 67,3% en el año 2012. Lógicamente, y de manera paralela, se ha producido una sustancial reducción de la participación de las manufacturas en las exportaciones rusas hacia su vecino (Sidorenko, 2014). Las exportaciones de sistemas de armamento, como veremos en el siguiente apartado, han perdido también relevancia en años recientes. Lo anterior ha derivado en un aspecto de las relaciones sino-rusas que debe ser tenido en cuenta, a saber, la preocupación rusa de convertirse en un proveedor de materias primas de la RPCH.

Por lo expuesto hasta aquí, se percibe de manera clara que los últimos años han sido de ampliación y consolidación de asimetrías de China y Rusia en favor de la primera, notándose en aspectos productivos, comerciales y militares. Rusia actualmente mantiene un cierto liderazgo en tecnología militar de punta¹⁰², aunque desconocemos cuánto tiempo más esto se mantendrá así teniendo en cuenta la fuerte inversión que Beijing viene realizando en el rubro militar (un 2% de su PBI en 2017) y la fuerte cooperación que ambos países realizan en la investigación y desarrollo de tecnología militar de punta. Más allá del análisis en perspectiva comparada con Rusia, es clara la tendencia de consolidación de China como una superpotencia solo rivalizada por EUA.

Sin embargo, a las asimetrías también le corresponden *complementariedades* que diluyen la idea de la amenaza del crecimiento económico chino en Rusia. En este sentido, el investigador Eugene Rumer menciona que mientras China es un gigante de las manufacturas, Rusia lo es en la explotación de recursos naturales, mientras China posee una cuantiosa mano de obra, Rusia debe importar mano de obra de países vecinos. La agenda comercial no implica grandes modificaciones en el desarrollo de otros rubros económicos

¹⁰² Un artículo interesante sobre el tema puede encontrarse en: <https://www.aspi.org.au/report/new-sino-russian-high-tech-partnership>. Consultado por última vez 10/01/2021.

por parte de ambos actores. Así la complementariedad le resulta de gran utilidad a Moscú la cual no ve una competición, por parte de la RPCH, en los mismos rubros económicos (2017: 19)

La cooperación militar en las relaciones sino-rusas contemporáneas

En los apartados anteriores hicimos una escueta mención a la cooperación militar como un aspecto de relevancia en las relaciones sino-rusas y un área en la cual Moscú aún posee una cierta fortaleza en términos comparativos. Es hora de abordar en mayor detalle este asunto. Para este propósito, el presente apartado abordará tres (3) aspectos de la cooperación militar entre China y Rusia: (i) Compra-venta de sistemas de armas y cooperación en desarrollos de tecnología armamentística; (ii) ejercicios militares; (iii) espacios de coordinación militar de alto nivel.¹⁰³ Debe tenerse en cuenta que, aunque lo que aquí se aborda, es en términos exclusivamente bilaterales, deberemos referirnos también a aspectos de carácter regional, especialmente en lo referido a ejercicios militares, debido a que estos se dan también en el marco de la OCS.

(i) El comercio de armas entre Rusia y la RPCH ha sido, desde el periodo soviético, un punto de relevancia en las relaciones bilaterales entre ambos Estados. Con la consolidación de la Asociación Estratégica, este comercio se fue profundizando durante la década de los '90 hasta los primeros años de los 2000, alcanzando su pico en el año 2005. Sin embargo, a partir de dicho año, se produjo una reducción del valor total del comercio de armas entre ambos Estados. Los motivos de dicho deterioro son explicados por distintos factores entre los que destacaron: a-El crecimiento y complejización del complejo industrial-militar de la RPCH derivó en la capacidad de esta última, de producir armas y componentes otrora importados a Rusia. (Weitz, 2008: 27) Este crecimiento le ha permitido a Beijing suplirse de armas ligeras, tanques, helicópteros y aviones a partir de producción endógena, aunque dependiente de componentes y licencias rusas en muchos casos -como el de los aviones de combate SU-27-. b- Moscú ha desarrollado, a partir de este periodo, cierta desconfianza hacia la utilización que la RPCH hace de los sistemas de armamento comprados. Específicamente, se ha despertado el temor a la copia de la tecnología y el desarrollo de modelos chinos a partir de las armas rusas, lo cual es visto por Moscú como un riesgo hacia una de las áreas más fuertes de su industria ya que reduciría la necesidad china por los sistemas de defensas rusos, al tiempo que generaría un nuevo competidor en el mercado de armamento. Esta sospecha continua incluso hoy en día, señala el profesor Paul Schwartz, y se ve reforzada por el hecho de que las compras más recientes de la RPCH han sido de sistemas de alta complejidad tecnológica y en números bajos, dando a entender que podrían estar siendo usados para replicar la tecnología empleada en la producción de los mismos. Un claro ejemplo de esto ha sido el caso de los SU-35, de los cuales la RPCH había comprado solo cuatro aviones. Del lado de Beijing también existe la sospecha de que Moscú en algunas ocasiones vende los sistemas de armas a precios elevados. (Schwartz, 2017).

¹⁰³ Este esquema es el utilizado por la Comisión de análisis económico y de seguridad eua-china, y nos pareció apropiado retomar debido a su amplitud en cuanto a temáticas abordadas y metodología utilizada.

Sin embargo, desde 2012 en adelante y, principalmente, a partir del conflicto en Ucrania y la escalada de tensiones en el mar del sur de China, se ha visto una recuperación de los valores en venta de armas por parte de Rusia a la RPCH. Respecto a esto, Schwartz señala que:

“Defense cooperation increased even more sharply after the outbreak of the Ukraine crisis in 2014. Shortly thereafter, Moscow and Beijing concluded two major new arms sales agreements, stepped up the level of their joint military exercises, intensified the pace of their military-to-military contacts, and even tightened coordination of their respective regional and global security policies.”
(2017)

Efectivamente se puede evidenciar una recuperación de las ventas de armas de ambos países principalmente desde el año 2014, aunque sin recuperar los valores del periodo 1992-2005. Tomando datos del Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés), podemos corroborar dicha información.¹⁰⁴ Esta se ilustra en el gráfico 15:

Gráfico 15. Evolución de las exportaciones de armas de Rusia a la RPCH (1992-2017).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIPRI

Dos grandes contratos de compra-venta de Sistemas de armas fueron firmados a partir del año 2014, la de cazas SU-35 y la de sistemas antiaéreos S-400. Este último sistema de

¹⁰⁴ El SIPRI utiliza el “Indicador de valor de tendencia” (TIV) que consiste en calcular utilizando el número de sistemas y subsistemas de armas entregados en un año determinado, entre dos países (en este caso Rusia y la RPCH) y el costo estimado de cada transferencia a valores de U\$S constantes de EUA.

defensa es notoriamente superior a su antecesor -el S-300- puesto que incrementa el rango operativo del sistema de 300km a 400km. Según un informe de la Comisión de Análisis Económico y de Seguridad EUA-China (CAESEC de ahora en adelante), una agencia del gobierno de EUA, esto puede afectar el balance de poder en la región debido a que dicho sistema permitiría a la RPCH cubrir a la isla de Taiwán integralmente y parte del mar del sur de China. (2017: 21). Por su parte, para la Federación de Rusia, la venta de sistemas de armamento de alta complejidad le permite diversificar y poder exportar productos con valor agregado a su comercio con la RPCH, en un contexto, como hemos visto, de notorias asimetrías en términos económicos.

Paralelamente, Rusia y China también están colaborando en el desarrollo conjunto de Investigación y Desarrollo (I+D) con aplicación militar, si bien este tipo de cooperación comenzó a principios de los años 2000, en los últimos años es que ha adquirido mayor relevancia. En este marco de trabajo conjunto en el campo de I+D militar, se enmarcan algunos proyectos como el desarrollo de un helicóptero grúa a partir del modelo del MI-26, y se proyectan unas 200 unidades producidas para el 2040. Otro proyecto es el del desarrollo de submarinos eléctricos diésel de la clase LADA, anunciado en 2012. También podemos mencionar otros proyectos como el del Instituto de Investigación de Aviación de China, el cual firmó -en 2017- un memorando de entendimiento con el Instituto Central de Motores de Aviación de Rusia, para apoyar la posible colaboración en el desarrollo de tecnología de motores aeronáuticos, o el acuerdo firmado – en 2015- entre la Administración Nacional del Espacio de China y la Agencia Espacial Federal de Rusia para el desarrollo y la producción de componentes espaciales. También, ambos Estados se encuentran trabajando de forma conjunta en investigaciones sobre aplicaciones en el espacio de nanotecnología. Asimismo, es destacable el acuerdo, firmado en octubre de 2014, entre la Corporación de Ciencia y Tecnología Aeroespacial de China y Rostec, para promover el desarrollo y la producción conjuntos de tecnología de doble uso, incluidos componentes electrónicos, tecnología de la información y nuevos materiales (CAESEC, 2017:15-16).

Este tipo de asociaciones en el marco del I+D militar le permiten a la RPCH adquirir mayores capacidades y conocimientos en diferentes materias relacionadas al desarrollo de tecnología militar.

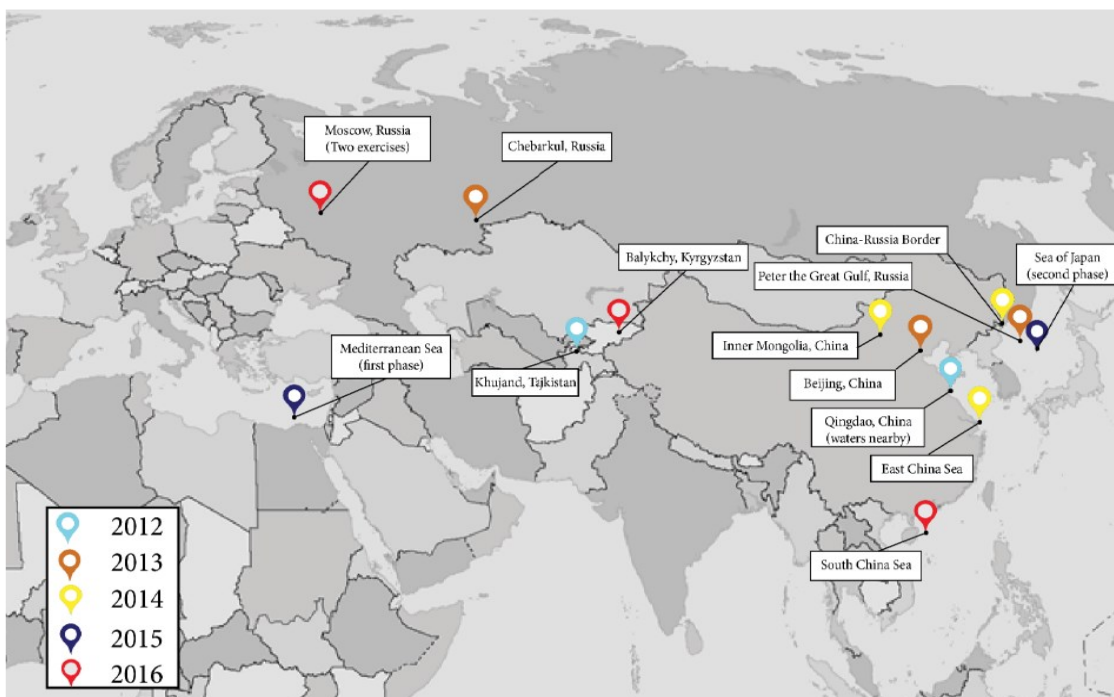
Paralelamente, Rusia se encuentra interesada en adquirir componentes electrónicos de la RPCH a fin de sortear limitaciones derivadas de las sanciones impuestas en el año 2014 por los países occidentales y que suponen una complicación para el complejo industrial-militar ruso. (Schwartz, 2017)

(ii) En materia de ejercicios militares conjuntos, Moscú y Beijing han profundizado en los últimos años este tipo de actividades. En 2015, en su visita a Beijing, el ministro de Defensa de la Federación de Rusia, Sergei Shoigú, señalaba que:

“The most important issue of the Russian-Chinese military cooperation are the ... military exercises. They contribute to improving combat training of the Armed Forces of [the] two countries, and demonstrate our readiness to counteract modern threats.” (CAESEC, 2017:6)

En efecto, los ejercicios militares entre ambos Estados no solo han aumentado en cantidad, sino también en complejidad. Desde el año 2003 al 2016 ambos países han realizado un total de 25 ejercicios militares, la mayoría de los cuales se realizó entre 2012 y 2016. El número anterior incluye aquellos realizados tanto en marcos bilaterales como multilaterales. Diez fueron realizados, a su vez, en el marco de la OCS (CAESEC, 2017: 24-27). La mayoría de estos fueron realizados en territorio tanto de la RPCH como de Rusia, aunque algunos -principalmente los navales- se han realizado en regiones en las cuales las tensiones con occidente -y, en particular, EUA- se encuentran en ascenso (Mediterráneo oriental y mar del sur de China). El mapeo de los ejercicios militares conjuntos por año puede verse en la imagen 1:

Imagen 1: Ejercicios militares conjuntos sino-rusos por año.



Fuente:

CAESEC, 2017

Los ejercicios militares realizados en los últimos años pueden clasificarse en tres (3) clases:

(i) Terrestres: estos se desarrollaron principalmente en el marco de la OCS y fueron realizados en territorio chino, ruso y de otros países miembros de la OCS. En los mismos se suele plantear una supuesta amenaza terrorista, separatista o extremista -los tres males presentados en la carta fundacional de la OCS- sin embargo, la escala y equipamiento usado en los mismos son más propios de conflictos armados convencionales que de posibles operaciones antiterroristas propiamente dichas. Por ejemplo, en el ejercicio “misión de paz”, realizado en septiembre de 2016, los países de la OCS desplegaron cazabombarderos, helicópteros, vehículos aéreos no tripulados -la primera vez que Rusia los utilizó en los ejercicios militares conjuntos-, tanques y vehículos blindados. (CAESEC, 2017: 11)

(ii) Los ejercicios navales, por su parte, han venido desarrollándose desde el año 2012 en un formato anual bajo la denominación de “*mar conjunto*”. El ejercicio del año 2016 fue especialmente significativo puesto que se realizó en una única fase, contrario a los ejercicios anteriores que se venían realizando en dos fases separadas por meses y en lugares distintos. El lugar elegido para el ejercicio de mar conjunto del año 2016 fue en la costa este de Zhanjiang -provincia de Guandong, en donde se encuentra la flota del mar del sur de la RPCH. Este ejercicio se desarrolló durante ocho (8) días. El mismo se desplegó solo dos meses después de que el Tribunal Arbitral, en el Arbitraje del Mar Meridional de China rechazara los reclamos de la RPCH en el Mar del Sur de China.¹⁰⁵ Los ejercicios, en este sentido, sirvieron para mostrar unidad entre Moscú y Beijing ante esta situación, al tiempo que sirvió para generar confianza entre ambos. (CAESEC, 2017:9).

En el ejercicio participaron una gran cantidad de navíos y la RPCH envió sus sistemas de armas navales más sofisticados a dicho ejercicio, entre los que se encontraron un destructor Tipo 052C (LUYANG II), un destructor Tipo 052B (LUYANG I) y tres fragatas Tipo 054A (JIANGKAI II). Por su parte, la flota rusa incluía dos destructores UDALOY I de la década de 1980, los barcos más grandes disponibles en la flota rusa del Pacífico.

El ejercicio consistió de un supuesto asalto y captura de islas y arrecifes e implicó operaciones conjuntas de fuerzas navales, aéreas y terrestres con un sistema de información coordinada para ambos ejércitos. Este ejercicio, demostró una profundización de la complejidad en los ejercicios militares sino-rusos.

En efecto, y en líneas generales, los ejercicios conjuntos han adquirido cada vez una mayor interoperabilidad. Sin embargo, se ha señalado que estos aun no cuentan con el nivel de interoperabilidad y complejidad de sus homólogos occidentales. En esta línea, el profesor Richard Weitz señala que:

“...Russia and China lack the interoperability or integrated command, control, and support mechanisms required to conduct an effective combined military campaign. The Chinese and Russian armed forces do not rehearse integrated military operations to the same degree as, for example, do the U.S. military drills with its NATO allies or South Korea and Japan” (Weitz, 2017: 55)

(iii) Los ejercicios de defensa de misiles, son de reciente incorporación al repertorio de ejercicios militares conjuntos por parte de China y Rusia. Específicamente, comenzaron a desarrollarse en el año 2016. El contexto de realización del primero de los ejercicios no resulta un detalle menor puesto que se realizó poco tiempo después del anuncio del

¹⁰⁵ “El ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCH expresó que: Con respecto al fallo entregado el 12 de julio de 2016 por el Tribunal Arbitral en el arbitraje del Mar Meridional de China establecido a petición unilateral de la República de Filipinas (en lo sucesivo referido como "Tribunal Arbitral"), el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China declara solemnemente que la sentencia es nula e inválida y no tiene carácter vinculante. China ni acepta ni reconoce el fallo.” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCH, 2016). <https://www.mfa.gov.cn/ce/cear/esp/jrzg/t1381108.htm> Consultado por última vez el 19/01/2021.

despliegue de una Terminal de Despliegue de Defensa de Área de Gran Altitud (THAAD, por sus siglas en inglés) por parte de EUA, en Corea del Sur.¹⁰⁶

El primer ejercicio se llevó a cabo en Moscú, bajo la denominación de “Seguridad aeroespacial” y consistió en la simulación de una defensa del territorio contra ataques accidentales y provocativos con misiles balísticos y de crucero”. El mismo fue pensado para mejorar la interoperabilidad de los grupos de Defensa aérea y de misiles tanto de la RPCH y Rusia. Según Vassily Kashin, investigador y miembro principal del Instituto de Estudios del Lejano Oriente de la Academia Rusa de Ciencias e investigador principal de la Escuela Superior de Economía de Moscú, el ejercicio de 2016 representó un nuevo nivel en la construcción de confianza entre ambos ejércitos puesto que fue la primera vez en la que la RPCH y Rusia compartieron información en un área sensible como lo es la de defensa aérea y contra misiles balísticos (CAESEC, 2017: 12). Kashin también señaló, en una entrevista al medio *Sputnik*, señaló también que:

“The Russian-Chinese cooperation in the field of missile defense is best considered a consequence of the general state of the two countries' relations with the US, and an important indicator of that their interests are converging”¹⁰⁷

En diciembre de 2017, Rusia y China realizaron otro ejercicio en Beijing. Este ejercicio se realizó de manera simultánea a un ejercicio conjunto de seguimiento de misiles, realizado por EUA, Japón y Corea del Sur.¹⁰⁸

(iii) Los *espacios de coordinación militar de alto nivel* son otro componente fundamental de la cooperación militar sino-rusa. En los últimos veinte años, China y Rusia han mantenido comunicación y coordinación entre las altas esferas militares, tanto en el marco bilateral como multilateral. Los principales espacios de coordinación militar de alto nivel son los siguientes:

a. Comisión Intergubernamental Conjunta de China-Rusia sobre Cooperación en Tecnología Militar. Creada en 1992, es usualmente presidida por el ministro de Defensa de Rusia y, del lado chino, por el vicepresidente de la Comisión Militar Central del PCCH, el cual es el máximo organismo de planificación militar de la RPCH. El principal objetivo de la comisión es el facilitar el comercio armamentístico entre ambos Estados. En el seno de la misma se discuten los grandes acuerdos en compras de armas.

b. Intercambios entre las diferentes ramas de las FF. AA de ambos Estados. China y Rusia realizan visitas bilaterales a nivel de jefe de rama de FF. AA y entre los comandantes de ciertas unidades dentro de los respectivos servicios militares, principalmente para discutir el mantenimiento técnico de los sistemas rusos, mejorar la coordinación y la comunicación entre ambos ejércitos y abonar a la construcción de mayor confianza.

¹⁰⁶ <https://thediplomat.com/2016/07/its-official-the-united-states-and-south-korea-agree-to-deploy-thaad/>
Consultado por última vez el 19/01/2021.

¹⁰⁷ <https://sputniknews.com/20161018/china-russia-anti-missile-1046459591.html>. Consultado por última vez el 19/01/2021.

¹⁰⁸ <http://chinaplus.cri.cn/opinion/opedblog/23/20171216/65733.html#:~:text=It%20was%20announced%20by%20the,missile%20threats%20whether%20they%20are>. Consultado por última vez el 19/01/2021.

c. Consultas Estratégicas entre el Cuartel General de los Estados Mayores de ambos países: Esta reunión anual, que se lleva a cabo desde 1997, reúne a los subchefes del Departamento del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas Rusas y al Departamento del Estado Mayor Conjunto del EPL para administrar y mejorar la cooperación entre los dos ejércitos y discutir la seguridad regional y global, así como diversas preocupaciones para ambos Estados.

d. Foros multilaterales de defensa: en los últimos años, la expansión de los foros multilaterales anuales centrados en cuestiones de defensa y seguridad han creado más oportunidades para las interacciones entre los oficiales de alto de ambos Estados.

e. La Organización de Cooperación de Shanghái. Si bien analizar dicha organización no es el propósito del presente artículo, baste decir que es el espacio principal para que los dos ejércitos coordinen ejercicios multilaterales con los otros países miembros de la OCS. Los ministros de defensa de los países miembros de la OCS se reúnen anualmente en la Reunión de ministros de Defensa de la OCS para discutir temas de seguridad regional (CAESEC, 2017: 17-18).

El documento de la CAESEC también señala que, desde 2012 al 2016, la frecuencia de encuentro de los espacios de coordinación militar de alto nivel se ha ido incrementando notoriamente. En el marco de la reunión del G-20, Xi Jinping señalaba, a su par ruso, que los lazos bilaterales de carácter militar y la cooperación militar en términos generales debía reforzarse.¹⁰⁹

En líneas generales, podemos identificar un incremento y profundización de los lazos de cooperación militar entre Beijing y Moscú. Esto se ha podido constatar en los tres aspectos de la cooperación analizados. Sin embargo, como ya hemos mencionado al comienzo de este artículo, varios especialistas occidentales (CAESEC, 2017; Schwartz, 2017; Wishnick, 2015; Weitz, 2015) resaltan que esto no se traduce en una dirección lineal hacia una alianza militar entre ambos países, debido a la pervivencia de elementos de tensión en algunos puntos de la agenda entre ambos, principalmente en el nivel regional.

Reflexiones de cierre y conclusiones

A partir de lo desarrollado en los apartados anteriores, podemos afirmar que la asociación estratégica sino-rusa ha venido enriqueciéndose y profundizándose. Tanto en términos estrictamente bilaterales como en cuestiones de carácter sistémico, parece que las relaciones sino-rusas contienen una fuerte predominancia de elementos cooperativos. Esto nos hace discutir la usual postura de una de la escuela que considera a los vínculos entre ambos países como una asociación de conveniencia. En este sentido, creemos que es imposible que en la relación entre países -más aquellos que poseen una posición destacada en la estructura del Sistema Internacional- este compuesta por interacciones puramente conflictivas o puramente cooperativas. Volvemos a insistir aquí con lo expresado por Del

¹⁰⁹ http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-09/05/content_26698452.htm Consultado por última vez el 20/01/2021

Arenal (1983: 578) cuando menciona que el poder en las Relaciones Internacionales funciona en una dinámica que oscila en diferentes grados de coerción y de consenso, siendo imposible encontrar situaciones puras.

Asimismo, en función de lo expresado anteriormente, tampoco adoptamos la postura de la escuela alarmista que considera a una alianza militar sino-rusa como algo inevitable. Planteamos, por el contrario, *que la dinámica de las relaciones entre ambos países, a partir de las diferentes dimensiones analizadas más arriba, contienen elementos con una fuerte predominancia cooperativa*, reforzando los vínculos entre Moscú y Beijing. Podemos decir, en este sentido, que la Asociación Estratégica ha venido cumpliendo los objetivos diseñados a fines de los años '90.

En relación a esto, nos parece interesante una observación realizada por Wishnick. En un artículo publicado en 2015 para la Oficina Nacional de Investigación Asiática (NBR por sus siglas en inglés), la autora señala que, si bien la RPCH y Rusia poseen diferencias, estas probablemente no produzcan deterioros en la relación bilateral. En este sentido, señala que Estados Unidos:

“... no podrá ganar apalancamiento explotando las diferencias chino-rusas, como estas diferencias, centradas en gran medida en la política regional problemas, no erosionen la fuerza de la asociación, que se basa en normas compartidas.” (2015: 1)

Podemos afirmar que la alta densidad de interacciones de carácter cooperativo entre ambos actores en las últimas décadas, es un factor explicativo sobre el por qué la alteración de capacidades relativas entre ambos no se tradujo en el desarrollo de interacciones de carácter conflictivo. Este factor se complementa con otro de sustancial importancia para explicar la primacía de las trayectorias con fuerte contenido cooperativo entre Moscú y Beijing. Este factor no es otro que la posición de ambos actores en el sistema internacional contemporáneo y su relación con el hegemon del Sistema.

Abonando a lo anterior, Wishnick señala que la relación bilateral entre Moscú y Beijing adquiere volumen a partir de entendimientos compartidos de la Política Internacional y doméstica, así como la oposición, de ambos países, de la injerencia de los países occidentales en otros Estados. Ambos, señala, buscan erosionar el dominio económico occidental sobre las reglas económicas y de información a nivel internacional (2015: 1).

Coincidimos con la lectura realizada por Wishnick, y retomamos lo que señalábamos más arriba cuando decíamos que “la posición de ambos actores en el Sistema contribuye fuertemente a que primen Trayectorias de cooperación antes que, de conflicto, en las relaciones bilaterales entre ambos.” En este sentido es que, la posición sistémica contribuye a la configuración de dinámicas de carácter cooperativo, reforzando el vínculo entre ambos actores.

Bibliografía

20was%20announced%20by%20the,missile%20threats%20whether%20they%20are

- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. (2000). "*Sino-Russian Joint Statement*".
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200011/t20001115_678986.html
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. (2001) "*Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation*".
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200107/t20010724_679026.html
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China. (2009). "*Joint Statement of the Moscow Meeting Between Heads of State of China and Russia*".
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200907/t20090717_679275.html
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. (S/D). "*China and Russia: partnership of strategic coordination*".
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/200011/t20001117_697849.html.
- Oxenstierna, S; Weissmann, M & Carlsson, M. (2015). "*China and Russia-A Study on Cooperation, Competition and Distrust*". FOI Reserach report series.
- Panda, A. (2016, 8 de julio). "*It's official: The united states and south korea agree to deploy thaad*". The Diplomat. <https://thediplomat.com/2016/07/its-official-the-united-states-and-south-korea-agree-to-deploy-thaad/>
- Rumer, E. (2017). "*Russia's China Policy: This Bear Hug Is Real*". The National Bureau of Asian Research. N° 66. Pp 13-25
- Schwartz, P. (2017). "*Russia-China Defense Cooperation: New Developments*". The Asan Forum. <https://theasanforum.org/russia-china-defense-cooperation-new-developments/>
- Sidorenko, T. (2014). "*Cooperación económica entre Rusia y China: alcances y perspectivas*". Problemas del desarrollo, Vol 45, N° 176. Pp 31–54.
[Http://www.Jstor.Org/stable/probdelda.45.176.31](http://www.Jstor.Org/stable/probdelda.45.176.31)
- Sipri military expenditure database | sipri. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Sputnik Internacional. (2016, 18 de octubre). "*China, Russia Enhance Military Cooperation in Response to US Missile Threat*". <https://sputniknews.com/20161018/china-russia-anti-missile-1046459591.html>
- Weitz, R. (2008). "*China-Russia security relations: Strategic parallelism without partnership or passion?*". Strategic Studies Institute, US Army War College.

Wishnick, E. (2015). "*The New China-Russia-U.S. Triangle*". The National Bureau of Asian Research.

Ying, F. (2016). "*Are China and Russia Partnering to Create an Axis*". Valdai Discussion Club.
<https://valdaiclub.com/a/highlights/are-china-and-russia->

Energía nuclear en Eurasia y su relación geopolítica

JORGE NICOLÁS CILUZZO

Resumen: La energía nuclear es una de las más importantes fuentes de energía primaria y electricidad en el mundo. El continente eurasiático, siendo el más grande y más poblado del globo, también es el mayor productor de energía nuclear.

La energía nuclear persigue fines energéticos y militares, como también de promoción y desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales.

Se trata de una fuente de energía que produce enormes cantidades de electricidad de manera continua, independientemente de las condiciones climáticas, y en su funcionamiento no emite gases de efecto invernadero. Su uso está muy extendido como “energía de base”.

La tecnología nuclear es gestionada por corporaciones y empresas estatales, lo que evidencia el importante rol de los Estados Nacionales. Empresas de Francia, Suecia, Japón, Corea, Rusia, China e India, son las mayores corporaciones de energía nuclear del mundo.

En las últimas décadas, el cuidado del medio ambiente y el cambio climático han estado al tope de los temas de las agendas multilaterales. Los planes de “descarbonización” han provocado un aumento del uso del gas natural en la llamada “transición energética”. La alta demanda, la restricción de oferta y transporte, la inflación anual, han provocado una “Crisis del gas” que recuerda los efectos de la Crisis del Petróleo de la década del '70 del siglo pasado.

Ante esta coyuntura, muchos Estados que han vuelto su mirada hacia la energía nuclear.

En Asia se encuentran la mayoría de los nucleares que hay en construcción en el mundo. La región con más dinamismo económico es Asia-Pacífico, con una notable expansión en China. Rusia es la nación más activa del mundo en lo que a internacionalización de la energía nuclear se refiere y es también una manifestación de su “poder blando”. En el subcontinente indio y Medio Oriente se están construyendo nuevas centrales para diversificar la matriz energética.

El continente europeo pasa por una fase de estancamiento al respecto. La Unión Europea ha promocionado el uso a gran escala de las “energías renovables no convencionales” y el gas se convirtió en la energía de respaldo. Se volvió dependiente primero del gas ruso, y luego cada vez más, de las importaciones de GNL.

El suministro de uranio es dominado por Kazajistán en gran medida. El centro de Asia puede ser un lugar de disputa por el control de recursos minerales claves.

La energía nuclear se ha convertido en un nuevo asunto de importancia geopolítica. Esta “Crisis del Gas” tiene como grandes ganadores a los EEUU y, a pesar de las sanciones internacionales, a Rusia.

Palabras clave: Energía nuclear, Eurasia, geopolítica, gas

“«En política, nada ocurre por casualidad. Cada vez que un acontecimiento surge, se puede decir con seguridad que fue preparado para llevarse a cabo de esa manera.» Franklin Delano Roosevelt

Breve reseña histórica

La energía nuclear es una de las más importantes fuentes de energía primaria y electricidad en el mundo. Para el año 2020, cerca del 11% de la electricidad mundial fue provista por esta fuente (IEA, 2021).

El continente eurasiático, siendo el más grande y más poblado del globo, también es el mayor productor de energía nuclear.

Inicialmente la energía nuclear tuvo su aplicación exclusiva en la fabricación, prueba y uso –lamentablemente- de armas de destrucción masiva. Comenzando por el Proyecto Manhattan de 1939, la bomba soviética RDS-1 de 1949, las pruebas nucleares francesas e inglesas y las tristemente célebres bombas de Hiroshima y Nagasaki en agosto de 1945. En la década del '50 tanto la Unión Soviética (URSS) como los Estados Unidos (EEUU), este último a través de la iniciativa “Atoms for Peace” de la administración Eisenhower, comenzaron una carrera por la construcción de reactores nucleares de uso civil. Carrera a la cual se sumarian luego varias potencias de Occidente, países del Pacto de Varsovia y países de América Latina (Argentina, Brasil y México), África (Sudáfrica) y Asia (Japón, Corea del Sur, Taiwán, India, Pakistán), tanto con fines energéticos y militares, como también de promoción y desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales.

Durante las llamadas “Crisis del Petróleo” de 1973 y 1979, la necesidad de contar con suministros independientes, fiables y alternativos al crudo de Medio Oriente, hizo que se diera un auténtico *boom* en la construcción de centrales nucleares en todo el mundo. Más de la mitad de los reactores en funcionamiento en la actualidad se erigieron entre los años 1970 y 1985 (WNA, 2021).

Una serie de accidentes nucleares cambiaron la dinámica de construcción, aceptación ciudadana y control y salvaguarda nacional e internacional. El primero fue en la central nuclear de Three Mile Island, Pennsylvania, EEUU, en 1979. No ocasionó pérdidas humanas, pero significó una adecuación en el funcionamiento y seguridad de las centrales nucleares (procedimientos SCRAM, intervención humana protocolizada, sistemas pasivos de seguridad, etc). El segundo –y el más nefasto hasta el momento- se produjo en abril de 1986 en Chernobyl, Ucrania, URSS. Produjo 34 muertos directos, miles de desplazados, pérdidas millonarias y una serie de desconfianzas y resquemores que perduran hasta hoy. La tecnología utilizada en ese fatídico Reactor 4 y en muchos reactores en la antigua URSS (RBMK, acrónimo del ruso que significa Reactor de Condensador de Alta Potencia) fue

cancelada para nuevas construcciones y paulatinamente desmantelada en los que estaban en funcionamiento en aquel entonces. También fueron readecuados los estándares de seguridad de los reactores sobre todo en Europa del Este. El tercero y último gran accidente nuclear sucedió en la central de Fukushima Dai-ichi, Japón, en 2011, luego de un fuerte terremoto de 9.0 en la escala de Richter y un posterior tsunami –con olas de más de 10 metros de altura- que pusieron fuera de funciones los sistemas de seguridad de la planta, provocando un accidente considerado de nivel 7 –accidente grave– conforme a la Escala Internacional de Sucesos Nucleares y Radiológicos (IAEA, 2021). Si bien no hubo que lamentar pérdidas humanas, sí hubo grandes costos en evacuaciones, restricciones de áreas, reparación y mitigación –tareas no concluidas al día de hoy- y se produjo una profunda crisis de confianza en la tecnología nuclear en gran parte del mundo. Pese a que luego de Fukushima todos los países del mundo adecuaron nuevamente los estándares de seguridad con mayor rigurosidad, la desconfianza permanece, y dio un impulso vigoroso y renovado a la mayor instalación de energías renovables no convencionales (ENRC) como la eólica, solar fotovoltaica y bioenergía.

Tecnología de la energía nuclear

La energía nuclear basa su increíble poder en el proceso de fisión de átomos radiactivos y de gran masa atómica como el uranio, y que consiste en la ruptura del núcleo atómico para liberar la fuerza cohesiva que mantiene protones y neutrones unidos entre sí, iniciando una reacción en cadena que se mantiene controlada. Esa energía liberada es captada por un fluido portador de calor –usualmente agua- para luego, en forma de vapor de alta presión, mover una turbina conectada a un generador eléctrico. También ese calor puede ser utilizado para procesos industriales, desalinización de agua de mar o calefacción de poblaciones aledañas (*district heating*)¹¹⁰.

Sin embargo, no todos los átomos del uranio son susceptibles de ser fisionados: los únicos capaces de hacerlo son los isótopos¹¹¹ U^{235} , presentes en una proporción de 0,7 % en el uranio natural, que en su gran mayoría posee el isótopo U^{238} . Se recurre a una técnica muy compleja denominada *enriquecimiento* para separar los isótopos “fisibles” de los que no lo son. Esta tecnología usualmente logra, para su uso en reactores de potencia y aplicaciones civiles, un porcentaje de *enriquecimiento* del 4 %; para su uso en armas atómicas ese porcentaje se eleva al 90 %. De allí que el control y las salvaguardas internacionales en el proceso de enriquecimiento de uranio sea muy estricto y suscite la inquietud en la opinión pública.

La energía nuclear, como toda fuente de energía usada en la actualidad, presenta una serie de ventajas y desventajas que es necesario describir brevemente.

Se trata de una fuente de energía que produce enormes cantidades de electricidad de manera continua, independientemente de las condiciones climáticas. Se suma a ello la gran

¹¹⁰ Como ejemplos cito a las ciudades de Helsinki en Finlandia y a Sosnoviy Bor en Rusia (Powermag, 2022).

¹¹¹ Isótopos: átomos con el mismo número atómico y diferente número másico.

densidad energética¹¹² del uranio y su **por ahora amplia disponibilidad**, lo que le da una gran ventaja operativa. El costo medio de producción del MWh¹¹³ eléctrico es muchísimo más bajo que las otras fuentes energéticas, y en su funcionamiento no emite gases de efecto invernadero (GEI). La vida útil de las centrales nucleares, hace muchos años calculada en 30 años, puede ser extendida por otros 30 años o más mediante un proceso complejo de ingeniería denominado *revamping*¹¹⁴. Su uso, por lo tanto, está muy extendido como “energía de base”, es decir, a la que debe suministrarse de manera continua para que el sistema eléctrico mantenga los parámetros de confiabilidad necesarios; compite en este sentido con las grandes hidroeléctricas y, por sobre todo, **con los ciclos combinados¹¹⁵ a gas natural**. Por lo tanto, **sirven como respaldo ante la intermitencia de otras fuentes dependientes de las condiciones climáticas, como las ENRC**. Las centrales nucleares se ubican por lo general cerca de grandes masas de agua (lagos, represas, ríos de gran caudal, costas marítimas), necesarias para la refrigeración de los reactores. Como generan grandes cantidades de electricidad, necesitan la construcción o la cercanía de potentes líneas de transmisión de alto voltaje.

Como contrapartida tienen una serie de desventajas. Son construcciones **demandan muchísimo capital** y suelen tardar más de 5 años en el mejor de los casos¹¹⁶. El acceso a fuentes de financiamiento abundantes y de largo plazo frenan la puesta en marcha de nuevos proyectos en muchos países. Dados los muchísimos cuestionamientos luego de los accidentes nucleares, la opinión pública en muchos países es reacia o refractaria a nuevas centrales; el acrónimo NIMBY (*not in my back yard*) se hizo cada vez más popular en el mundo. En esto ha contribuido notablemente el lobby ecologista, que en muchos casos no actúa únicamente movido por la protección del medio ambiente. Debido además a las nuevas medidas de seguridad post-Fukushima, los costos y los tiempos de construcción se han elevado notablemente.

Otro aspecto no menor a considerar es el de los llamados “residuos nucleares”. El proceso de fisión del uranio deja como resultado una serie de elementos radiactivos de diferente peligrosidad. No solo constituyen un problema ambiental y de salud humana¹¹⁷, sino también podrían contribuir a la proliferación de armas nucleares. A tal efecto, se utilizan instalaciones especiales fuertemente controladas dentro o fuera de las centrales nucleares

¹¹² Densidad energética: cantidad de energía disponible por unidad de volumen

¹¹³ MWh es la abreviatura de megawatt-hora, que es una unidad de producción de energía eléctrica. Equivale a 3600 megajoules

¹¹⁴ Nuestro país concluyó exitosamente con el *revamping* de la central nuclear de Embalse en 2017, otorgándole otros 30 años de vida útil.

¹¹⁵ Ciclos combinados es una tecnología que combina un ciclo abierto por quemado de gas y un cierre de ciclo con recuperación de calor remanente por vapor de agua.

¹¹⁶ Como ejemplo está la central nuclear de Olkiluoto en Finlandia, que llevó 13 años en construcción. Su demorada puesta en marcha se prevé para 2022 (WNN, 2021).

¹¹⁷ Cabe mencionar que la energía nuclear es la única fuente que maneja los residuos de su funcionamiento dentro de sus costos operativos. Ello no ocurre con, por ejemplo, la energía termoeléctrica, donde las emisiones de gases y partículas constituyen un pasivo ambiental que debe pagar el resto de la sociedad. En el caso de las ENRC, tampoco está establecido quién y cómo se harán cargo de los residuos que generen en el futuro.

tales como piletas de deposición, contenedores de hormigón, o incluso se recurre a sitios de deposición geológica profunda como Yucca Mountain en Nevada, EEUU, o Fosmark en Suecia¹¹⁸.

Retos del presente y del futuro

La tecnología nuclear en Eurasia es gestionada por corporaciones de investigación estatales, como así también existen empresas estatales encargadas de la producción de electricidad de origen nuclear. Así mismo, las empresas operadoras son reguladas y auditadas por autoridades de regulación independiente, integradas por técnicos, ingenieros, universidades, centros de investigación, etc. Esto evidencia **el importante rol de los Estados en la energía nuclear**.

Entre las grandes empresas estatales o de participación estatal mayoritaria que participan en la energía nuclear se hallan empresas como la gigante Électricité de France (EDF), Vatenfall AB de Suecia, Tokio Electric Power Company (TEPCO), Korea Electric Power Corporation (KEPCO) de Corea del Sur, Taiwan Power Company (TAIPOWER), el gigante ruso Corporación Estatal de Energía Atómica (Rosatom), las China General Nuclear Power Group (CGN) y la China National Nuclear Corporation (CNNC), y la Nuclear Power Corporation of India Limited (NPCIL), entre otras.

A grandes rasgos, hay 2 grandes grupos de tecnologías que predominan en los reactores nucleares: la PHWR (Pressurised Heavy Water Reactor) y la PWR (Pressurised Water Reactor).

En las primeras, se utiliza uranio natural como combustible, y agua pesada¹¹⁹ como moderador¹²⁰. Incluye las centrales nucleares de Atucha I y II y Embalse en Argentina, y las existentes en India, Rumania, Canadá, unas pocas en Corea del Sur y una en Pakistán. Son unidades de entre 300 y 600 MW¹²¹ de potencia. Actualmente no hay ninguna de su tipo en construcción en el mundo.

En las segundas, que comprenden más del 70% de las centrales mundiales en funcionamiento y casi el 100% de las que hay en construcción (WNA, op cit, p 7), se utiliza uranio enriquecido como combustible, y agua natural como moderador. Son unidades de 900 a 1600 MW de potencia.

En la actualidad, se están gestionando y construyendo los llamados reactores nucleares de 3ª Generación (*Generation III reactors*). Son diseños del tipo PWR que incluyen mejoras

¹¹⁸ En nuestro país durante los años '90 se propuso a la localidad chubutense de Gastre como depósito de residuos nucleares

¹¹⁹ La llamada *agua pesada* es agua que contiene el isótopo deuterio del hidrógeno en su composición

¹²⁰ Se llama *moderador* al fluido que rodea el proceso de fusión y que se encarga de controlar que la reacción en cadena no se descontrole, lo que provocaría fallas y accidentes graves.

¹²¹ MW es la abreviatura de megawatt, unidad de potencia del sistema eléctrico. Equivale a 1000 KW o 1000000 de watt.

como la eficiencia térmica y sistemas de seguridad pasivos¹²², entre otras. Los más importantes son el EPR de EDF, el APR-1400 de KEPCO, el ACPR1000 o Hualong One de CGN y los conocidos VVER 1000 y 1200 de Rosatom.

En las últimas 3 décadas, el cuidado del medio ambiente y el cambio climático han estado al tope de los temas de las agendas multilaterales (Cumbe de Rio 1992, Cop26, etc). La tesis más difundida entre los “expertos” de los paneles interdisciplinarios es que el aumento de los GEI, producto de la actividad humana, particularmente el dióxido de carbono (CO₂), provocan el aumento de la temperatura planetaria; para evitar una catástrofe climática mundial es necesario un cambio del aprovechamiento de la energía hacia fuentes llamadas “limpias”, “verdes”, “amigables con el ambiente”, que ayuden a mitigar los efectos catastróficos y a retrotraer el estado de situación del clima a valores previos al siglo pasado (ONU, ODS n° 7).

Los planes de “descarbonización” incluyen no sólo al sector productor de electricidad, sino también a la agricultura, la industria y el transporte. En particular, el transporte automotor que virará, según mandatos nacionales, supranacionales como la Unión Europea (UE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y mandatos globalistas como Foro Económico Mundial (WEF), hacia el uso masivo de autos eléctricos. Esta masiva electrificación de las actividades requerirá un mayor aporte fuentes que generen mucho menos GEI, con lo que el petróleo y el carbón serán combustibles de uso marginal.

Los planes de descarbonización incluyen, desde por lo menos 15 años, el uso masivo de ENRC. Si bien las ENRC han incrementado su potencia instalada en más de un 100% en los últimos 10 años (IRENA, 2021), debido a su intermitencia y la falta de respaldo de sistemas de acumulación masiva a costos razonables (se está desarrollando a escala masiva el uso de mega baterías de litio o el hidrógeno como vector energético¹²³), han provocado un aumento del uso del **gas natural** como combustible, lo que eufemísticamente se ha dado en llamar la “transición energética”. Dicha transición no es más que una imposición estatal y/o paraestatal del uso del gas natural en gran escala.

Esto provocó un cambio en el comercio mundial de gas natural, tanto vía gasoductos como de gas natural licuado (GNL)¹²⁴ a través del comercio ultramarino. En los últimos años el comercio de GNL ha aumentado un 8% en el último año (IGU, 2021). Los principales países productores de GNL en 2020 fueron Australia (77,8 MT¹²⁵), Catar (77,1 MT) y EEUU (44,8 MT). Los principales compradores en 2020 estuvieron en Asia-Pacífico, como Japón (74,4 MT), RP China (68,8-9 MT) y Corea del Sur (40,81 MT).

¹²² Sin la intervención humana o que ante una falla se apagan automáticamente.

¹²³ Vector energético es aquella molécula, conjunto de moléculas o sustancia capaz de almacenar energía para luego entregarla donde se necesite. Los biocombustibles son un ejemplo de ello. También se investigan, además del hidrógeno, el metanol y el amoníaco.

¹²⁴ El GNL es gas natural que pasa por el proceso de licuefacción al estado líquido, a altas presiones y bajísimas temperaturas. Reduce el volumen del gas natural unas 600 veces, permitiéndole el envío a grandes distancias en buques llamados comúnmente *metaneros*. Tiene un diferencial de precio marcado con respecto al gas natural vía gasoductos.

¹²⁵ Millones de toneladas

El GNL permite la conexión entre productores y compradores separados a grandes distancias o en otros continentes. Es una buena opción de abastecimiento para naciones insulares o aquellas en donde la estacionalidad de la demanda es muy marcada o la falta de gasoductos limita el ingreso de gas. Debido a menores tiempos de construcción, las inversiones para elevar plantas de producción y recepción de GNL pueden recuperarse más rápidamente que en el caso de los gasoductos, donde además hay restricciones de paso.

Luego de los efectos más graves de la pandemia de Covid19, en 2021 se verificó un aumento muy fuerte del precio del GNL a nivel mundial. Por ejemplo, en Asia pasó de 23 a más de 32 USD por millón de BTU¹²⁶(IGU, op cit, p32). Entre los factores que lo explican se mencionan: una recuperación más rápida de la demanda que la oferta, inflación mundial, faltante de barcos metaneros.

Se espera que para el 2040 la demanda de GNL supere los 700 millones de toneladas, desde los 380 millones de la actualidad, y los EEUU se pasará a ser el mayor exportador mundial en 2022 (LNGpime, 2021). Al respecto, muchas empresas como por ejemplo la estatal coreana Kogas, la china CNOOC, la malasia Petronas y otras están ampliando sus inversiones en terminales de recepción y almacenamiento.

Ante esta coyuntura, no son pocos los Estados que han vuelto su mirada hacia la energía nuclear como sustento de sistemas eléctricos más demandantes, sumando confiabilidad y bajo costo.

Esto ha llevado a los centros de investigación y las corporaciones estatales a investigar nuevas formas de producir energía nuclear a menor costo, menor requerimiento de capital, menores tiempos de construcción, mayor aprovechamiento del combustible nuclear, menor producción de residuos y con menor peligrosidad, entre otros. Incluye los llamados *Reactores de IV Generación (IV-Gen)*, *Reactores de Sal Fundida (MSR)*, *Reactores de Neutrones Rápidos (FNR)*¹²⁷, combustibles reciclados de mezclas de óxidos (MOx), uso del torio¹²⁸ en reemplazo del uranio, etc.

Sin embargo, son los Pequeños Reactores Modulares o *small modular reactors (SMR)* la apuesta más interesante de la energía nuclear en un futuro inmediato. Son reactores nucleares de menor tamaño y menor potencia de generación, usualmente entre los 25 y 200 MW de potencia. Son ideales para zonas alejadas de las grandes redes eléctricas, para incorporar en zonas de parques industriales o desalinización de agua de mar. Tienen componentes que pueden ser fabricados en serie, y sumado a su menor tamaño, los costos y los tiempos de fabricación caen estrepitosamente, constituyendo una excelente alternativa. Varias empresas están invirtiendo en el diseño y desarrollo de los mismos (las

¹²⁶ Millón de BTU (British Thermal Unit) es la unidad de medida monetaria internacional usada en el mercado del gas natural. Equivale a 1000 pies cúbicos o aproximadamente 27 metros cúbicos de gas natural.

¹²⁷ Este tipo de reactores también se los denomina "reproductores", porque al consumir el combustible nuclear dejan como residuo más combustible fisible para nuevos reactores. Permitirían obtener un ciclo cerrado de combustible nuclear.

¹²⁸ El torio es un elemento químico radiactivo que podría usarse en reemplazo del uranio. Tiene la ventaja de ser más abundante en la corteza terrestre.

estadounidenses NuScale Power LLC, General Electric y Westinghouse, la coreana KEPCO, la canadiense Ultra Safe Nuclear Corp). Algunos ya se encuentran en construcción como los desarrollos de las empresas ROSATOM y CNNC y el reactor nuclear CAREM (Central Argentina de Elementos Modulares) que la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) está construyendo en Zarate, provincia de Buenos Aires.

A futuro, se espera que la fusión nuclear sea el reemplazo no sólo de la energía nuclear de fisión sino de casi todas las formas de producción de electricidad y calor. Al avanzado estado del proyecto europeo ITER, se ha sumado un avanzado programa chino al respecto en el 2021 (Global Times, 2021). Se especula que para el 2050 la fusión nuclear pasará del prototipo experimental al reactor comercial. Hasta entonces, y con 30 años por delante, la energía nuclear de fusión será para el mundo un nuevo eje de disputas tanto en la carrera científico-tecnológica como en su importancia geopolítica.

Panorama actual de la energía nuclear en Eurasia

El presente es un cuadro con datos extraídos del World Nuclear Performance Report 2021 (WNA,2021), de la World Nuclear Association

Pais	Reactores instalados	Capacidad instalada (MW)	Reactores en construcción en el 2020	Capacidad en construcción (MW)	Reactores en cierre en 2020/2021	Capacidad en cierre (MW)
ASIA						
Japón	33	31679	2	2653		
Corea del sur	24	23150	4	5360		
Taiwán	3	2859			1	985
China	51	45569	18	17270		
Rusia	38	28578	4	2350	1	925
India	23	6885	7	5194		
Pakistán	6	2332	1	1014	1	90
Irán	1	915	1	974		
Emiratos Árabes Unidos	1	1345	3	4035		
Armenia	1	375				
Turquía			3	3342		
Bangladesh			2	2160		
EUROPA						
Francia	56	61370	1	1630	2	1760

España	7	7121				
Suecia	6	6882			1	880
Bélgica	7	5942				
Países Bajos	1	482				
Reino Unido	15	8923	2	3260		
Alemania	6	8113				
Suiza	4	2960				
Eslovenia	1	688				
Republica Checa	6	3934				
Eslovaquia	4	1837	2	880		
Hungría	4	1902				
Rumania	2	1300				
Bulgaria	2	2006				
Ucrania	15	13107	2	2070		
Bielorrusia	1	1110	1	1110		

En Asia, al cierre de 2020, están en construcción 36 de los 52 reactores nucleares que hay en construcción en el mundo.

Panorama por región

A través de los datos extraídos de la World Nuclear Association, el BP Statistical Review of World Energy 2021, el reporte anual 2021 de la International Energy Agency y el reporte 2021 de la International Renewable Energy Agency (IRENA), presento un panorama más detallado de la situación actual.

Asia Pacifico

La región del mundo con más dinamismo económico es Asia-Pacífico, y lo es también con respecto a la energía nuclear, aunque con grandes diferencias entre países.

Japón, hasta el accidente de Fukushima, era el país con mayor cantidad de reactores nucleares en Asia. Obtenía cerca del 30% de su electricidad de esta fuente. Desde aquel entonces, debido a las fuertes exigencias del gobierno japonés¹²⁹, han cerrado la totalidad de reactores y poco a poco fueron reabriendo. Al día de hoy el 8% de su electricidad es de origen nuclear, y se espera que esa proporción suba. Desde el 2011 a la fecha, Japón

¹²⁹ Entre las medidas del gobierno japonés se dio la nacionalización de TEPCO, la compañía que operaba la central Fukushima Dai-ichi, en 2012

umentó su consumo de carbón y gas para suplir el faltante (a partir del 2017 esos valores volvieron al 2011), mientras triplicó en ese mismo periodo la producción de energía renovable.

Otro gran actor nuclear regional, Corea del Sur (cuya electricidad es en un 30% de origen nuclear), tiene un programa ambicioso por parte de la estatal KEPCO de reemplazo de su flota de reactores. KEPCO tiene en el APR-1400 un reactor de diseño y fabricación propia, con capacidad de exportación, sobre todo en países dentro de la órbita de lo que llamaríamos "Occidente", como en el Golfo Pérsico y Europa Oriental. También está incursionando con grandes empresas coreanas como Daewoo y Samsung la implementación de SMR, MSR, IV-Gen. Hace pocos años un referéndum determinó que seguiría adelante con el uso de energía nuclear (Nature, 2018).

La República de China (Taiwán) obtiene el 13% de su electricidad de origen nuclear. Al igual que Corea, hubo un referéndum para terminar con la energía nuclear en la isla (Taiwan News, 2019). Sin embargo, cerró la planta de Kuosheng-1 en 2019, y desde el 2010 viene aumentando sus importaciones de GNL en un 6% anual. No están claros los planes para construir nuevos reactores.

El caso de la República Popular China (RPC) es el más complejo e interesante de toda la región. Si bien es un país que cuenta con armas nucleares desde 1964, no fue sino hasta el período de Reforma y Apertura durante el mandato de Deng Xiaoping que, dentro de las "4 Modernizaciones" entre las que se contaban la ciencia y tecnología, que la energía nuclear comenzó a ver la luz en la RPC (Sevares, 2015, p25). Para ello, se recurrió a la inversión extranjera y, por lo tanto, a la adopción de muchos modelos y tecnologías, para desembocar luego en el desarrollo de reactores de diseño completamente chino, como es el HualongOne, derivado del ACP1000 estadounidense y otros diseños franceses. El HualongOne es el modelo que se exporta al extranjero (Pakistán, quizás Argentina) y la base de la expansión local de la construcción de reactores; también forma parte, como tecnología de punta, de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (NRS), se trata de una proyección de la política exterior china y su proyección internacional (Merino, 2019). Así mismo, se encuentra construyendo su propio modelo de SMR en la provincia de Hainan, y también investigando de manera avanzada en MSR y FNR.

La RPC, cuya electricidad es un 5% de origen nuclear, es hoy el 3er país del mundo con más reactores nucleares en operación, y se convertirá en el 2º a partir del año 2023, debido a la conexión de reactores en construcción; los reactores están instalados en las costas del Mar de la China Meridional. Entre ellos se incluyen no sólo el modelo propio sino también de origen francés y ruso. La energía nuclear en la RPC creció un increíble 16,7% anual en los últimos 10 años, cuando el consumo total de energía lo hizo en un 3,8% anual, el consumo de gas natural en un 13% anual, el carbón en un 1,5% anual y las renovables con un sorprendente 28,9% anual.

En 2022, China actualmente opera un total de 53 reactores nucleares, con una capacidad instalada total de 55,6 GW. Cerca de 23 reactores se encuentran en construcción en diferente grado de avance, con una capacidad a incorporar de 24 GW, el país del mundo que más reactores construye. (China Daily, 2022).

Junto con la India, son los países que más explican el aumento del consumo de energía no sólo en Asia sino en todo el mundo. Históricamente, el carbón representó la base energética china; hoy continúa siendo muy importante en la RPC, pero la producción local no alcanza a cubrir las necesidades nacionales y el ratio producción/reservas ha bajado drásticamente (menos de 30 años). China es el primer productor mundial de carbón (50% de la producción mundial en 2021) y paradójicamente es el primer importador mundial, que abastece el 5% de su consumo interno (China Dialogue, 2022). Las regiones productoras de carbón se encuentran en el interior y el oeste del país (Shanxi, Gansu, Mongolia Interior, Xinjiang), y el consumo en el este, la zona más poblada e industrializada.

La RPC es el 3er consumidor mundial de gas natural, luego de EEUU y Rusia. La importación de gas natural representa el 42% de su consumo interno, y en 2017 la importación de GNL superó a la importación por gasoductos¹³⁰. En el año 2021, RPC desplazó a Japón como principal importador de GNL del mundo (IHS Markit, 2022). Su principal proveedor de GNL es Australia (50% del total), seguido de Catar, y en menor medida Malasia, Indonesia, Rusia y los EEUU.

Como principal emisor de GEI del mundo, la RPC se ha comprometido a reducir las emisiones de gases contaminantes para 2030 y alcanzar la neutralidad de carbono para 2060. Para ello consideran que la energía nuclear es sumamente importante para lograr esos objetivos. Recientemente, la RPC anunció la construcción de más de 150 reactores, lo que la convertirá en el mayor productor de energía nuclear del mundo (WEF, 2021). A la vista de lo que la RPC avanza con los años, no considero que sea una meta difícil de lograr para el país.

Rusia

Sin lugar a dudas, Rusia es la nación más activa de la región y del mundo en lo que a promoción, construcción de reactores e internacionalización de la energía nuclear se refiere. El gigante corporativo estatal Rosatom, cuyo lema es “Atoms for Humanity”, es también una manifestación del poder blando de Rusia.

El modelo de reactor nuclear VVER, en sus versiones VVER1000 y 1200, se convirtió en la punta de lanza de una aceitada maquinaria industrial, científica, tecnológica, logística y financiera.

Hay reactores nucleares VVER en construcción en Rusia, Bielorrusia, India, Irán, Turquía, RPC (Tianwan y Xudabao) y Bangladesh. Así mismo, Rosatom tiene planes de construcción de reactores en Jordania, Armenia, Uzbekistán, Kazajistán y Vietnam, entre otros; como así también ha firmado acuerdos de cooperación y desarrollo con más de 20 países alrededor del mundo.

Rosatom además es una corporación que abarca todas las etapas en el negocio nuclear, desde el mineral de uranio, preparación del combustible, construcción y operación de

¹³⁰ Desde el punto de vista geográfico es entendible por el tamaño del país y la lejanía desde los proveedores de gas en Rusia y Asia Central, sumado a que el consumo se centra en el este y el norte de China

reactores, gestión de los residuos nucleares, etc. Construyen también reactores avanzados tipo MSR, FNR y Gen-IV, y disponen de un reactor nuclear flotante Lomonosov que podría convertirse en un serio competidor del GNL (WNA, 2021).

Medio Oriente y Turquía

Emiratos Árabes Unidos (EAU) puso en funcionamiento en abril de 2021 en Barakah, región de Al-Dhafrah, el primer reactor nuclear de un país árabe, Barakah-1. Posteriormente se sumó en setiembre de 2021 Barakah-2. Hay 2 reactores en construcción que operarán próximamente. Se trata del modelo APR1400 de la coreana KEPCO, que también busca expandir ese modelo a otros países. EAU es un gran productor de petróleo y un exportador marginal de GNL, por lo tanto, la puesta en marcha de Barakah dejará un saldo exportable mayor en el futuro.

Irán tiene un conflicto internacional abierto por su programa nuclear, que ha logrado producir uranio enriquecido al 20%, lo que podría tenerlo a las puertas de adquirir capacidad militar atómica. Teniendo en cuenta que Irán tiene países vecinos y cercanos con bombas atómicas (Pakistán, India, Israel, Rusia), y una hipótesis de conflicto con los EEUU, es hasta lógico que busque por algún medio disponer de capacidad defensiva nuclear disuasoria. Luego de idas y vueltas y el veto de la administración Trump al Joint Plan of Action (JPOA), en 2021 se daría marcha atrás con las sanciones para permitir que Irán vuelva al mercado internacional de petróleo para bajar el precio del barril de crudo (CGTN, 2022). Irán tiene un reactor VVER de origen ruso en funcionamiento y otro más en construcción, en Bushehr en el golfo Pérsico. Irán es el 3er productor mundial de gas y 4º consumidor, y cuenta con la segunda reserva mundial. El desarrollo de la energía nuclear podría dejar un saldo exportable mayor para un futuro GNL o bien por gasoductos existentes hacia Turkmenistán y Turquía.

Con estas 2 nuevas centrales nucleares, a una “zona caliente” como el golfo Pérsico se le suman 2 posibles objetivos militares en ambas márgenes.

Turquía está construyendo una planta nuclear en Akkuyu, en la costa del Mediterráneo, que contará con 4 reactores VVER de origen ruso. Ha aumentado su producción de energía renovable y las importaciones de carbón y de gas, particularmente de Azerbaiyán y Rusia, a través de los gasoductos SouthStream, BlueStream y TurkStream. Turquía es el paso del gas ruso al centro y sur de Europa que evita pasar por suelo ucraniano. Dentro de su matriz energética, la nuclear ayudaría a disminuir importaciones de carbón y gas antes mencionadas.

Subcontinente indio

Luego de convertirse en países con armas nucleares en los años 1970, India y Pakistán fueron desarrollando sus programas nucleares con un éxito relativo.

La India en vista de su gran crecimiento económico presente y futuro, precisa disponer de mayor oferta energética. El consumo de gas y carbón ha aumentado en los últimos 10 años

un 1,9% y 4,7% anual, respectivamente; es hoy el 4º importador mundial de GNL. India cuenta con una flota de reactores del tipo PHWR de diseño nacional y de mediocre performance. En los últimos años mediante un acuerdo con Rosatom comenzó la construcción de la planta nuclear de Kudankulam en Tamil Nadu, al sur del país, y hoy tiene 2 reactores VVER en funcionamiento. La India tiene en funcionamiento un programa para fabricar reactores que funcionen con torio en vez de uranio, ya que posee la mayor reserva mundial de ese elemento (USGS, 2021).

Bangladesh también recurrió a la tecnología VVER de Rosatom para la construcción de su planta nuclear de Rooppur. Esa planta ayudará a cubrir las crecientes necesidades energéticas de ese país y reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles. La construcción de la central se encuentra muy avanzada.

De la misma manera, Pakistán decidió construir nuevas centrales nucleares, pero decantó por la tecnología HualongOne china. Es el primer país al cual la RPC le vende la ingeniería nuclear propia. El reactor 2 de la planta nuclear de Karachi entró en operación comercial en marzo de 2021. Justamente, se ubica cerca del puerto de Gwadar, considerado un sitio clave en la NRS.

Europa

El continente europeo, otrora un gran continente en cuanto a producción e investigación de la energía nuclear, pasa por una fase de estancamiento al respecto. Si bien en Europa se produce un 30% de la energía nuclear mundial, es en Europa Occidental donde se dio un notable retroceso.

Luego del accidente de Chernobyl¹³¹, muchos países europeos dejaron de construir centrales nucleares y abandonaron las que estaban en construcción, cancelaron programas científicos y nuevos desarrollos, entre ellos Italia, España, Alemania, Bélgica, Austria, Suiza y Suecia.

Al producirse la reunificación alemana en 1990, comenzó el cierre anticipado de los reactores ubicados en la exRepública Democrática Alemana por razones de seguridad¹³².

En los últimos 20 años, la Unión Europea (UE) ha venido promocionando el uso a gran escala de las ENRC por los compromisos ambientales asumidos, sobre todo eólica y bioenergías. Debido a la intermitencia de las ENRC producto de las condiciones geográficas europeas desfavorables (baja irradiación solar, vientos débiles), el gas se convirtió en la energía de respaldo, sobre todo del gas ruso que llega por gasoductos. El gas que proviene del norte de África y el GNL tienen un peso importante, aunque en menor proporción. Europa importó en 2020 desde gasoductos unos 447 millones de metros cúbicos, 167 millones desde Rusia y 100 desde Noruega. A su vez importó 144 millones de metros cúbicos de GNL. En un continente que consume 540 millones de metros cúbicos, la dependencia externa es superior al 80%.

¹³¹ La central de Chernobyl era del tipo RBMK, muy diferente a la tecnología VVER. No se han vuelto a construir centrales de ese tipo y ya no quedan en funcionamiento.

¹³² Sin embargo, no había habido hasta el momento del cierre ningún accidente en esas centrales

En diciembre de 2021 la Comisión Europea declaró que tanto el gas como la energía nuclear serían considerados “energías verdes” para la transición energética. Pese a las protestas de empresas alemanas y españolas, esto favorece ampliamente a Francia, donde la empresa EDF es la mayor productora de energía nuclear del continente (El País, 2022).

EDF cuenta con 4 reactores EPR1600 en construcción en el continente, 1 en Francia (Flamanville, Normandía), 2 en Reino Unido (Hicley Point) y 1 en Finlandia¹³³ (Olkiluoto-3). En todos los casos, se encuentran retrasadas en su construcción costando mucho más de lo presupuestado (Watt-Logic, 2022).

La conocida política de transición energética “verde” alemana, la *Energiewende*, apoyada por instancias globalistas y partidos políticos y ONG’s ecologistas, si bien buscó disminuir las emisiones de GEI y bajar la dependencia de las importaciones de combustibles, se trató de una política antinuclear basada en la importación de gas ruso y noruego. Durante el mandato de Ángela Merkel, se aceleró el cierre de las centrales nucleares alemanas. La recientemente fallida habilitación del gasoducto NordStream-2, que discurre desde Rusia a Alemania por el mar Báltico evitando pasar por Ucrania –pero también por Polonia-, por presiones de la UE y la OTAN, constituye un golpe fuerte al suministro energético alemán. Alemania no posee plantas regasificadoras¹³⁴ de GNL; sin embargo para evitar depender de las importaciones de gas ruso, se están acelerando la construcción de las regasificadoras de Brunsbüttel y Wilhelmshaven (LNGPrime, 2022). Ironía del destino, ambas regasificadoras están muy cercanas a las plantas nucleares clausuradas de Brunsbüttel y Unterweser. Además, el gobierno alemán estaría considerando su decisión del cierre anticipado de centrales nucleares (Reuters, 2022). Habría que buscar una expresión equivalente a “pegarse un tiro en el pie” en alemán.

En Europa oriental el panorama tiene sus similitudes y diferencias. Debido a la pertenencia de muchos de los países europeos orientales al exbloque soviético durante el siglo pasado, contaban en 1990 con centrales construidas y en construcción mayoritariamente de origen ruso y modelos VVER anteriores a los VVER 1000 y 1200. El ingreso de esos países en la UE supuso un cambio en las regulaciones nucleares, adecuación de instalaciones existentes y cancelación de proyectos.

En los últimos tiempos, y aún antes de desatarse el conflicto entre Rusia y Ucrania en febrero de 2022, las acciones de Rosatom y de la CNNC en el continente fueron bloqueadas por empresas estadounidenses y coreanas, que propusieron modelos de SMR y otros en República Checa, Rumanía, Ucrania, Bulgaria, Eslovaquia y Polonia.

Hungría, perteneciente a la UE, sin embargo, mantiene un canal abierto con Rosatom para la ampliación de su central nuclear de Paks que le provee el 40% de la electricidad que consume. El presidente húngaro Viktor Orban se ha mostrado muy crítico de las políticas energéticas comunitarias (Hungary Today, 2021).

¹³³ La UE suspendió el contrato de construcción de las centrales nucleares de la finlandesa Hanhikivi-1 y la húngara Paks 2, firmado con una subsidiaria de Rosatom (Energy Intelligence, 2022).

¹³⁴ Plantas que convierten el GNL del estado líquido al gaseoso a alta presión para su inyección en gasoductos. Por razones de seguridad tienden a establecerse al menos 10 km alejados de otras instalaciones portuarias.

Ucrania obtiene el 50% de su electricidad de origen nuclear. Sus reactores tipo VVER fueron construidos durante la época soviética y completados luego en la Ucrania independiente, con asistencia rusa. Sin embargo, el ascenso al poder de los nacionalistas ucranianos en 2014 cambió por completo esta relación. El giro hacia Occidente se verificó en los acuerdos de asistencia técnica firmados con empresas y organismos nucleares de la UE y EEUU, incluso para completar la construcción de 2 centrales tipo VVER en Khmelnisty y Rovno, al oeste del país. En cuanto al conflicto ruso-ucraniano, la planta nuclear de Zaporizhzhia (la mayor planta nuclear de Europa) en el sudeste del país se ha convertido en un campo de batalla que pone en vilo a la comunidad internacional.

Por último, Bielorrusia por el contrario se mantuvo como país independiente pero dentro de la órbita rusa, y eso se verifica también en el campo de la energía nuclear. En junio de 2021 el reactor 1 de la central nuclear de Ostrovets comenzó a generar electricidad, y tiene otro en construcción, gracias a la inversión de Rosatom. Lituania¹³⁵, quien se opuso firmemente a la construcción de esta central por razones de “seguridad y geopolíticas”, están importando electricidad de Bielorrusia (Politico, 2022). Como reza el dicho popular, la necesidad tiene cara de hereje.

Uranio

El uranio es el insumo fundamental para la energía nuclear. Si bien no se utiliza en grandes cantidades, lo que favorece su transporte y almacenamiento, su escasa abundancia relativa en la corteza terrestre es el factor clave.

Según datos provenientes del Red Book 2021 de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y del World Uranium Mining Production de 2021, el gran proveedor de uranio del continente y del mundo es Kazajistán, con el 41% del total mundial. Le siguen Australia (13% del total), Namibia (11%), Canadá (8%), Uzbekistán, Níger, Rusia y China.

La empresa estatal kazaja Kazatomprom produce el 22% del total mundial del uranio, seguidas por la francesa Orano, la rusa Uranium One y la china CGN con el 9% cada una del total mundial, todas ellas de capital mayoritario estatal. Nuevamente se evidencia el peso de los Estados nacionales en la materia.

En cuanto a las reservas de mineral, ambos reportes antes citados mencionan que es Australia el mayor reservorio mundial de uranio (28% del total), seguido de Kazajistán (15%), Canadá (9%) y Rusia (8%). Sin embargo, las reservas kazajas son las mayores del mundo si se consideran las económicamente viables de explotación.

A fines de 2020 estallaron violentos conflictos civiles en Kazajistán que fueron aplacados por el gobierno kazajo, con ayuda de Rusia. Hasta el WEF, casualmente, se expidió sobre Kazajistán como la “Arabia Saudita del uranio” (WEF, 2022). ¿Se trató, entonces, de otra “Revolución de Colores”?

¹³⁵ El cierre de la central nuclear de Ignalina en 2004, como condición de ingreso de Lituania a la UE, provocó la dependencia por la importación del gas ruso y de la electricidad de países escandinavos.

Conclusiones

La energía nuclear, en el marco de lo que podríamos llamar una “Crisis del Gas”, se ha convertido, luego de un tiempo de no estar dentro de los temas importantes, en un nuevo tópico de importancia geopolítica.

Esta “Crisis del Gas” conlleva varias consecuencias (inflación mundial, costos en alza, problemas de suministro) y tiene a varios puntos “calientes” del planeta como escenarios. Yemen, paso clave del Mar Rojo para los buques metaneros y hoy sumido en una cruenta guerra civil, no exporta GNL desde 2014 (AA, 2020). Y entre las causas posibles de la guerra civil en Siria, se mencionan los intentos de alcanzar los gasoductos turcos desde Catar a través del territorio sirio (ABC, 2013). A lo que sumamos el notable aumento de la producción y exportación de GNL de Australia y sobre todo EEUU, pese a la oposición interna de la administración Biden a la explotación del *shale gas*.

Rusia, como gran jugador del mercado mundial de gas, puede virar su atención desde la conflictiva Europa al demandante y creciente mercado chino, mediante la ampliación de gigantescos gasoductos desde la península de Yamal, como son los proyectos de SilaSibiri 2 y Soyuz-Vostok (RT, 2021).

En lo referente a la energía nuclear, tanto China como Rusia evidencian una expansión notable en Eurasia.

China va camino a convertirse en el país con mayor cantidad de reactores en funcionamiento y mayor producción para 2030. Claramente es una apuesta por la seguridad energética ante el aumento del consumo de electricidad de su población y el reemplazo de la producción de carbón por motivos económicos y medioambientales. Además, va por la internacionalización de su propia tecnología, ya lo ha logrado en Pakistán y apuesta por otros países signatarios del Tratado de No Proliferación Nuclear, como Argentina.

Rusia, a través del gigante Rosatom, ya inició su internacionalización en países claves como China, India e Irán, pese a que viene siendo bloqueado en países de Europa del este.

Irán y Emiratos Árabes Unidos, a quienes se les unirán varios países más de Medio Oriente, buscan no tanto seguridad energética como sí desarrollo científico-tecnológico y disponer de más saldos exportables de gas natural.

En Europa, en cambio, se vislumbra un panorama no ya de estancamiento sino de retroceso. El caso alemán es paradigmático porque refleja también el intento de evitar un acercamiento entre Alemania y Rusia por parte de las potencias atlánticas (Dugin, 2016, p14). El movimiento de pinzas cerrando el gasoducto NordStream2, las sanciones contra Rusia (principal proveedor de gas europeo) y el desmantelamiento de plantas nucleares deja al país germano muy dependiente de las importaciones de GNL, particularmente de los EEUU.

Lo mismo se puede decir de los países europeos sin salida al mar como Austria, Hungría o República Checa. La dependencia en este caso es doble: al no tener nuevas centrales nucleares o el suministro ruso de gas ruso, se depende del GNL vía marítima y de las “llaves

de paso” de las terminales regasificadoras ubicadas en países con salida al mar. Lo mismo vale para países situados en el Mar Báltico, cuya navegación se dificulta en invierno, la época del año de mayor demanda.

El avance de la talasocracia en Europa por sobre la telurocracia rusa se verifica con fuerza (Dugin, op cit, p11).

En lo referente al uranio, los conceptos planteados por Halford Mackinder hace más de un siglo vuelven al ruedo, pues como vemos geográficamente hablando, el centro de Asia puede ser un lugar de disputa geopolítica por el control de recursos minerales claves. Una “balcanización” del centro de Asia es lo que buscan las potencias marítimas para conseguirlo (Brzezinski, 1998).

Referencias

ABC. 15-09-2013. Siria, el escollo entre el gas natural qatarí y Europa. Disponible en:

<https://www.abc.es/internacional/20130915/abci-qatar-petroleo-siria-201309142123.html>

Agencia Anadolu (AA). 24-12-2020. Yemen señala a Emiratos Árabes Unidos de convertir instalación de gas natural en centro de tortura. Disponible en:

<https://www.aa.com.tr/es/mundo/yemen-se%C3%B1ala-a-emiratos-%C3%A1rabes-unidos-de-convertir-instalaci%C3%B3n-de-gas-natural-en-centro-de-tortura/2086856>

BP Statistical Review of World Energy 2021. Disponible en:

<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

BRZEZINSKI, Z. (1998), El gran tablero mundial, Buenos Aires: Paidós.

CGTN en español. 2022. Irán dice estar "más cerca que nunca de un acuerdo" y pide a occidente ser realista. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=6uN1jv6b2VQ>

China Daily. 16-09-2022. Nation pushes nuclear power to ensure supply, reach carbon goals.

Disponible en:

<https://www.chinadaily.com.cn/a/202209/16/WS6323dc25a310fd2b29e7808f.html#:~:text=China%20currently%20operates%20a%20total,in%20the%20world%2C%20it%20said>

China Dialogue. 20-07-2022. China’s move to increase coal supplies won’t affect decarbonisation. Disponible en: <https://chinadialogue.net/en/energy/chinas-move-to-increase-coal-supplies-wont-affect-decarbonisation/>

DUGUIN, A. (2016), “El paradigma del fin”, en Centro de Análisis Katehon, Moscú.

- El País. 01-01-2022. La Comisión Europea reconoce la energía nuclear como verde al menos hasta 2045. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2022-01-01/la-comision-europea-reconoce-la-energia-nuclear-como-verde-al-menos-hasta-2045.html>
- Energy Intelligence. 25-02-2022. Newbuilds: Anti-Russian Blowback Imperils Hanhikivi-1, Paks II. Disponible en: <https://www.energyintel.com/0000017f-263e-d3e7-a17f-f7ffbea20000>
- Global Times. 28-05-2021. China maintains 'artificial sun' at 120 million Celsius for over 100 seconds, setting new world record. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202105/1224755.shtml>
- Hungary Today. 06-10-2021. PM Orbán: EU Needs to Rethink Policy on Energy Prices. Disponible en: <https://hungarytoday.hu/orban-energy-prices-eu-policy/>
- IHS Markit. 05-01-2022. United States Poised to be World's Largest LNG Exporter in 2022 as China Becomes Top LNG Importer. Disponible en: https://news.ihsmarkit.com/prviewer/release_only/slug/bizwire-2022-1-5-united-states-poised-to-be-worlds-largest-lng-exporter-in-2022-as-china-becomes-top-lng-importer
- International Energy Agency (IEA), 2021. WorldEnergy Outlook 2021. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021>
- International Atomic Energy Agency (IAEA),2021. Accidente nuclear de Fukushima Daiichi. Disponible en: <https://www.iaea.org/es/temas/accidente-nuclear-de-fukushima-daiichi>
- International Renewable Energy Agency (IRENA). Renewable Energy Statistics 2021. Disponible en: <https://irena.org/publications/2021/Aug/Renewable-energy-statistics-2021>
- International Gas Union (IGU), 2021. World LNG Report. Disponible en: <https://www.igu.org/resources/world-lng-report-2021/>
- LNGPrime.com. 21-02-2021. Shell says 2021 global LNG trade rose 6 percent to 380 million tonnes. Disponible en: <https://lngprime.com/europe/shell-says-2021-global-lng-trade-rose-6-percent-to-380-million-tonnes/43113/>
- LNGPrime.com. 27-02-2022. Germany backs construction of two LNG import terminals to cut Russian gas reliance. Disponible en: <https://lngprime.com/europe/germany-backs-construction-of-two-lng-import-terminals-to-cut-russian-gas-reliance/43905/>
- MERINO, G.E y TRIVI N. 2019. "La Nueva Ruta de la Seda y la disputa por el poder mundial". En Bogado L., Caubet M. y Staiano F. China: una nueva estrategia geopolítica y global. La iniciativa de la franja y la ruta. Instituto de Relaciones Internacionales. UNLP

- Nature. 21-03-2018. Let democracy rule nuclear energy. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-018-03264-8#:~:text=The%20final%20vote%20on%2015,9.7%25%20voting%20to%20expand%20it.>
- Nuclear Energy Agency (NEA)- International Atomic Energy Agency (IAEA). Uranium 2020: Resources, Production and Demand (Red Book). Disponible en: https://www.oecd-nea.org/jcms/pl_52718/uranium-2020-resources-production-and-demand?details=true
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Objetivos para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Politico. 11-02-2021. Electricity from blocked Belarusian reactor still flowing into the EU. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/electricity-from-blocked-belarusian-reactor-still-flowing-into-the-eu/>
- Powermag. 01-02-2022. District Heating Supply from Nuclear Power Plants. Disponible en: <https://www.powermag.com/district-heating-supply-from-nuclear-power-plants/>
- Reuters. 27-02-2022. Germany mulls extending nuclear plants' life-span - economy minister. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/germany-mulls-extending-nuclear-plants-life-span-economy-minister-2022-02-27/>
- Russia Today (RT). 02-02-2022. Todo sobre el nuevo gasoducto ruso Soyuz Vostok, que permitirá suministrar a China cerca de 50.000 millones de metros cúbicos de gas al año. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/418753-gazprom-gasoducto-soyuz-vostok-suministrar-gas-china>
- SEVARES, Julio. (2015) China, un socio Imperial para Argentina y América Latina. Edhasa.
- Taiwan News. 01-02-2019. Taiwan to defy referendum results, phase out nuclear power by 2025. Disponible en: <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3630031>
- United States Geological Survey (USGS), 2021. Mineral commodity summaries 2021: U.S. Geological Survey, 200 p., <https://doi.org/10.3133/mcs2021>.
- Watt-Logic. 12-01-2022. EPR: progress at Olkiluoto but Flamanville sees new delays and cost increases. Disponible en: <https://watt-logic.com/2022/01/12/epr-problems/>
- World Economic Forum (WEF) 21-02-2022. Asia plans to build hundreds of nuclear power stations. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2022/01/asia-nuclear-reactors-power-energy/>
- World Economic Forum (WEF) 21-02-2022. Nuclear fuel suffers from a geographical supply imbalance. Here's why that's a concern. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2022/02/nuclear-energy-fuel-supply-crunch/>

World Nuclear Association (WNA). World Nuclear Performance Report 2021. Cop26 Edition. Disponible en: <https://world-nuclear.org/getmedia/264c91d4-d443-4edb-bc08-f5175c0ac6ba/performance-report-2021-cop26.pdf.aspx>

World Nuclear Association (WNA). Nuclear Power in Russia. Disponible en: <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-o-s/russia-nuclear-power.aspx>

World Nuclear Association (WUMP). World Uranium Mining Production (updated september 2021). Disponible en: <https://world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/mining-of-uranium/world-uranium-mining-production.aspx>

World Nuclear News (WNN), 21-12-2021. Europe's first EPR reaches criticality. Disponible en: <https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Europe-s-first-EPR-reaches-criticality>

Sistemas de innovación e inserción internacional. Reflexiones para pensar las alianzas estratégicas interregionales desde América del Sur

IGNACIO DE ANGELIS¹

El trabajo busca discutir las categorías para pensar los sistemas de innovación y la inserción internacional de los países de América del Sur. Par ello, la ponencia se centra en analizar el desempeño reciente de algunos de los principales indicadores de ciencia, tecnología e innovación, proponiendo una tipología específica para la categorización sub regional de acuerdo a la realidad de cada país y en base a su estructura actual de exportaciones. El trabajo busca recuperar y cotejar elementos para pensar las relaciones económicas internacionales en la actualidad y las perspectivas frente a los acuerdos comerciales internacionales de cara a la emergencia de un orden basado en las alianzas estratégicas entre regiones.

Introducción

Desde el estructuralismo se suele pensar América del Sur a partir dos subtipos o subregiones. Por un lado, los países con proyecciones sobre el pacífico²: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, donde encontramos como principales elementos de exportación los productos mineros, el petróleo y el gas. Por otra parte, los países con proyección hacia el atlántico o agroindustriales: Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, especializados en la exportación de granos y oleaginosas y con mayor capacidad industrial, principalmente en manufacturas de origen agropecuario (Bértola y Ocampo, 2013; Cimoli y Porcile, 2013)³.

Esta ponencia propone pensar categorías analíticas complementarias (tipologías) basadas en el estudio de los sistemas sociales de innovación y producción, reconociendo que de ellos se evidencian las condicionalidades de su posicionamiento e inserción internacional.

Vulnerabilidad externa de las economías de América del Sur

Uno de las expresiones más acabadas del carácter dependiente y periférico de las economías de América del Sur se refleja en la volatilidad de los ciclos de crecimiento y en los constantes problemas de acceso al financiamiento externo que históricamente enfrentaron los países

¹ Docente Investigador de la Universidad Internacional de Valencia (EG-VIU). CEIPIL-UNICEN.

² Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia conforman la Comunidad Andina. Los países de la Comunidad Andina junto con Chile y México forman parte de la Alianza del Pacífico.

³ Debemos mencionar, por supuesto, la exclusión de Venezuela, país exportador de petróleo, que presenta un tratamiento especial a lo largo del trabajo por problemas específicos en la consecución de datos actualizados.

de la región. Estos problemas derivaron en la reproducción de los elementos condicionantes para la estructura productiva que, a su vez, impidieron avanzar en el proceso de cambio tecnológico y escalonamiento dentro de las cadenas globales de valor.

La dependencia de financiamiento externo a menudo derivó en altas tasas de endeudamiento que condicionaron las estrategias de desarrollo (Reinhart y Rogoff, 2015)⁴ retroalimentando estos ciclos perniciosos. Remontándose a las últimas décadas del siglo XX, se observa que la crisis de la deuda que atravesó la región en la década de 1980 dio lugar a los programas de ajuste estructural y caída generalizada de los salarios reales. Esta contención de la demanda agregada permitió una mayor holgura en los balances de pagos hacia 1990. No obstante, la acumulación de reservas internacionales ante la entrada de divisas por la cuenta capital en un contexto de creciente liberalización y desregulación financiera no produjo -con excepciones sectoriales- la tan ansiada transformación productiva en la región. Por el contrario, la entrada de capitales financió el déficit en cuenta corriente producto del crecimiento de las importaciones impulsado por la apertura externa en un escenario de persistente desigualdad, con los salarios creciendo por debajo de la productividad. El escenario de mayor vulnerabilidad ante los acontecimientos externos producto de la apertura y el endeudamiento derivó en nuevas crisis hacia el cambio de siglo.

Por su parte, desde los primeros años 2000 la holgura externa en los países de la región fue impulsada por cuenta corriente a partir de los saldos positivos de la balanza comercial en el contexto de auge del precio de los productos básicos y, en menor medida, por la entrada de capitales producto de la alta liquidez internacional⁵. Desde allí, nos interesa observar qué características adquirió en este nuevo contexto la tensión entre la adaptación a la economía global y las capacidades científicas y tecnológicas que condicionan y reproducen el posicionamiento periférico y dependiente de la región.

La heterogeneidad productiva

Para el pensamiento estructuralista, la existencia de estructuras productivas desequilibradas se manifiesta en la tendencia de las economías periféricas a especializarse en la producción y exportación de bienes primarios (como eje de la acumulación de los modelos de desarrollo adoptados) y, consecuentemente, en la dependencia producto del débil desarrollo del sector industrial manufacturero, en un contexto donde, a su vez, la tendencia a elevar el tipo de cambio producto del desempeño primario exportador reduce los incentivos a la producción de bienes transables (vía importaciones) asociados a la industrialización para consumo local.

⁴ Al estudiar el ranking global de los defaults de deuda externa soberana desde el siglo XIX y hasta comienzos del siglo XXI se observa que el top 10 está ocupado por 7 economías sudamericanas: Ecuador y Venezuela con 10 episodios de cesación de pago, Brasil, Chile y Uruguay con 9, y Argentina y Perú con 8. Del mismo modo, si se observa el top 20 global aparecen Paraguay y Colombia con 7 episodios de impago, y Bolivia con 5. La mayoría de los defaults soberanos señalados sucedieron durante el siglo XX, principalmente hacia el último cuarto del siglo.

⁵ El ciclo de precios altos de las materias primas comenzó en 2004 (acelerado por el creciente protagonismo de China y las estrategias de recuperación post crisis 2008) y se extendió hasta 2011 para los metales y 2014 para los combustibles y alimentos.

En este marco, se asume que es posible reducir las divergencias a partir del desarrollo de las capacidades competitivas dinámicas (asociadas al conocimiento, la innovación, el escalonamiento tecnológico y las inversiones en infraestructura) del sector industrial. Es decir, que la industrialización -y la acumulación de capacidades tecnológicas-, entendida como diversificación de la estructura productiva, permite avanzar desde una estructura heterogénea en término de productividad de sectores, hacia un escenario más homogéneo y estable vía aumento de productividad del sector manufacturero (Caldentey, 2015; Cimoli et al.; 2005; Cimoli y Porcile, 2015; Dvorkin, 2018).

Desde la tesis de que el cambio tecnológico representa un proceso virtuoso que tiende hacia a la homogeneización de la estructura productiva se asume que la heterogeneidad estructural se encuentra asociada a la falta de desarrollo del sistema de innovación y producción, y a la debilidad en la distribución de capacidades tecnológicas, cuyos mayores esfuerzos se concentran en sectores exportadores asociados al procesamiento de recursos naturales o enclaves extranjerizados. A su vez, desde una perspectiva sistémica global, esta dinámica tiende a agudizar la brecha tecnológica con las economías centrales industrializadas, consolidando en la periferia estructuras económicas dependientes de importaciones y agudizando los canales que conducen a sostener los problemas estructurales de acceso al financiamiento externo.

La economía política internacional del cambio tecnológico

Resulta particularmente relevante al abordar el estudio del cambio tecnológico desde la perspectiva de la economía política internacional, recuperando premisas del Pensamiento Latinoamericano de Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACYT) y revisando los postulados de los estudios de los sistemas de innovación desde una perspectiva internacional.

El PLACYT parte del reconocimiento de las particularidades de la región y la necesidad de optar por construir trayectorias tecnológicas menos dependientes. Los aportes de esta corriente pusieron tempranamente el foco en elementos como la relación entre industrialización y cambio tecnológico; las inequidades del sistema internacional y la inserción dependiente de los recursos naturales; la volatilidad del crecimiento asociada a los ciclos y al deterioro de los términos de intercambio; y la necesidad de avanzar hacia estructuras de producción con mayor valor agregado (Dagnino, Thomas y Davyt, 1996).⁶

Por su parte, para el enfoque de sistemas nacionales de innovación (SNI) es posible incorporar la dimensión política en dos espacios: a nivel local, por las realidad cultural, social y política que atraviesa los distintos componentes en un momento determinado; y a nivel internacional, dada por la configuración del sistema internacional y la inserción externa de cada país. No obstante, su problematización no ocupa el centro del enfoque, sino que se lo consideran como algo exógeno, dado por el contexto en el cual se inscriben las dinámicas nacionales y, principalmente, la actividad de las firmas.

⁶ Algunos de los principales referentes del PLACYT son Helio Jaguaribe, Herrera, Furtado, Sábato, Cardoso y Faletto, entre otros.

Dentro de las críticas a la visión del SNI, ya como antecedente más reciente, el enfoque regulacionista de los Sistemas Sociales de Innovación y Producción (SSIP) reconoce los aportes del estructuralismo y, por tanto, del PLACYT. En particular, el trabajo de Amable, et al., (2008) propone la categoría de SSIP como una construcción teórica superadora para analizar el cambio tecnológico y sus distintos modelos de desarrollo de manera comparada.

La idea de detrás de los sistemas sociales es que las relaciones de producción e innovación no son únicamente basadas en el mercado, sino en el conjunto de las relaciones sociales que ordenan las formas de producción y consumo. En lugar de poner el énfasis en la empresa, las instituciones específicas de ciencia y tecnología y los instrumentos de promoción, el análisis de los SSIP se basa en la complementariedad del conjunto de políticas orientadas a la innovación, implementados sobre objetivos estructurales que conducen las estrategias de desarrollo de forma contextualizada por el marco global.

Desde allí, es necesario prestar atención al tipo de relacionamiento y la tensión entre la adaptación a la economía global y las necesidades y posibilidades de la autonomía de la ciencia y tecnología en el marco de un determinado modelo de desarrollo. El presente trabajo busca aportar a esta perspectiva basada en la sistematización de la información empírica en la región.

Cambios de modelos institucionales de innovación desde mediados del siglo XX hasta XXI

Desde comienzos del siglo XXI y hasta mediados de la segunda década de los 2000, en un contexto de crecimiento económico y mayor holgura presupuestaria en los principales países de la región, tuvo lugar un nuevo contrato social de la ciencia, la tecnología y la innovación (Casas, et al., 2014; Lemarchand, 2016), ocupando un lugar destacado en la planificación de los modelos de desarrollo. Esto se materializó fundamentalmente en: cambios discursivos y la exteriorización de nuevas prioridades estratégicas; nuevos marcos legislativos y nuevos diseños institucionales e instrumentales; y el aumento del gasto en ACT e I+D⁷.

Posteriormente, desde mediados de la década del 2010 y en un marco caracterizado por los coletazos de la crisis económica global, junto con el fin del ciclo de las materias primas y la inestabilidad política, la región entró en un período de estancamiento que, con excepciones, se extendió y se agudizó con la crisis internacional desatada por la pandemia del COVID-19 a finales de la década, donde, nuevamente, la volatilidad y la crisis económica debilitaron la recuperación de los presupuestos en ACT e I+D.

Principales indicadores de desempeño en CTI para América del Sur⁸

⁷ En De Angelis (2022) se desarrollan estas transformaciones.

⁸ Se excluye de esta tabla a Venezuela por no contar con la disponibilidad de los datos para la mayoría de los rubros.

	Usos de Internet		Comercio internacional bienes y servicios TIC			Indicadores multidimensionales		Indicadores I+D		
	Usuarios de internet (1)	Servidores de internet seguros (2)	EXPO bienes TIC % (3)	IMPO bienes TIC % (3)	EXPO servicios TIC % del total de servicios exportados (4)	Índice Mundial de Innovación (5)	Índice de Complejidad Económica (6)	Investigadores full time (7)	Artículos científicos y técnicos (8)	Gasto en I+D / PIB (9)
Argentina	74.3	3687	0.1	8.1	12.6	28.3	-0.21	1,192	8,811	0.54
Bolivia	55.1	210	0.1	3.3	8.2	22.8	-0.94	164	102	0.16 (2009)
Brasil	67.5	3087	0.3	9.0	6.3	31.9	0.21	888	60148	1.26
Chile	82.3	12914	0.3	7.7	3.6	33.9	-0.18	493	7122	0.36
Colombia	65.0	405	0.3	9.9	4.1	30.8	0.10	88	7195	0.24
Ecuador	57.3	380	0.0	4.5	1.4	24.1	-0.97	399	2142	0.44 (2014)
Paraguay	68.5	475	0.1	20.5	1.4	33.6	-0.55	135	98	0.15
Peru	60.0	455	0.1	8.3	2.1	28.8	-0.81		163	0.13
Uruguay	76.9	1922	0.1	6.7	7.5	30.8	0.02	696	852	0.48
ALC	66.0	1964	5.8	11.3	5.1	27.5		580	108228	0.71

	Exportaciones Alta Tecnología 2019		Cargos por el uso de propiedad intelectual (Regalías – Royalties) 2019		Solicitudes de patentes presentadas 2019		Solicitud marcas registradas presentadas 2019	Solicitudes de diseño industrial presentadas (por recuento) 2019	
	En millones de u\$s	% total EXPO manuf.	Ingreso en mill. de u\$s	Pagos en mill. de u\$s	Residentes	No residentes	Solicitud marcas registradas	Residente	No residente
Argentina	562	5.2	272	1714	442	3,26	15304	1052	997
Bolivia	14	3.4		76	59	277	3491	16	43
Brasil	9428	13.3	641	5246	5464	19932	31258	4226	2206
Chile	676	7.5	45	1757	438	2799	14032	51	477
Colombia	759	9.1	93	734	422	1735	19569	331	337
Ecuador	68	5.5	2	121	29	408	7080	79	75
Paraguay	76	7.2		19			5374	159	62
Peru	179	4.1	26	349	137	1122	12853	133	249
Uruguay	117	8.3	45	121	23	500	5279	53	62

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, la Organización Internacional de Propiedad Intelectual, el Observatorio de Complejidad Económica y la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana.

Composición de las exportaciones de bienes por país de América del Sur y evolución de la concentración de la canasta exportadora, años seleccionados.

	Tipo/año	PB	MRRNN	MBT	MMT	MAT	IHH
Argentina	2004	46,6	26,3	7,2	15,8	1,9	0,15
	2008	43,5	25,1	4,4	20,6	2,7	0,15
	2016	50,0	22,4	3,0	17,0	2,6	0,20
Bolivia	2004	67,6	19,1	7,9	2,5	1,0	0,29
	2008	81,5	11,7	3,4	1,0	0,1	0,45
	2016	72,3	12,9	3,0	1,0	0,1	0,32
Brasil	2004	30,6	22,0	10,6	27,2	7,4	0,08
	2008	38,3	20,3	6,9	24,4	6,9	0,11
	2016	44,4	19,9	6,0	21,7	5,0	0,10
Chile	2004	37,8	51,6	1,9	5,0	0,4	0,33
	2008	36,8	51,8	1,6	4,7	0,4	0,38
	2016	44,2	45,4	1,5	3,8	0,9	0,31
Colombia	2004	45,3	17,9	13,2	16,3	2,3	0,20
	2008	53,1	16,1	12,0	12,8	2,3	0,25
	2016	58,8	14,2	6,4	12,5	2,6	0,30
Ecuador	2004	78,8	14,4	2,8	3,0	0,7	0,50
	2008	76,9	15,7	2,2	4,0	0,4	0,55
	2016	61,8	30,8	2,0	2,0	1,3	0,35
Paraguay	2004	39,7	8,7	4,0	1,1	0,4	0,48
	2008	51,4	12,6	3,7	1,2	0,6	0,38
	2016	56,5	9,3	4,3	3,4	0,6	0,34
Perú	2004	37,9	28,9	11,2	2,4	0,4	0,23
	2008	40,8	29,8	8,5	2,2	0,3	0,24
	2016	52,2	21,0	5,4	2,6	0,4	0,28
Uruguay	2004	47,5	21,7	21,2	6,7	1,7	0,20
	2008	54,4	21,0	12,8	8,2	1,9	0,20
	2016	59,3	20,0	9,6	6,4	2,6	0,23
Venezuela	2004	59,8	29,1	2,6	7,6	0,5	0,60
	2006	72,0	3,8	1,3	4,5	0,2	0,86
	2015	94,5	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D

PB: Productos primarios; MRRNN: Manufacturas basadas en recursos naturales; MBT; Manufacturas de baja tecnología; MMT: Manufacturas de media tecnología; MAT: Manufacturas de alta tecnología; IHH: Índice de Concentración Hirschmann-Herfindal

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID.

Principales productos de exportación por países, año 2019

Pais/ producto	% primer producto exportación	% segundo producto exportación	% tercer producto exportación	Total 3 productos principales
Argentina	Pellets y residuos de aceite de soja	Maíz	Vehículos de motor para transporte	29,5%
	13,8	9,7	5,99	
Bolivia	Gas petróleo	Oro	Zinc	63%
	29,5	23	10,5	
Brasil	Haba de soja	Petróleo	Minerales de hierro	31,9%
	11,4	10,6	9,9	
Chile	Mineral de cobre	Cobre refinado	Pescado filetes	48,7%
	25,9	18,9	3,93	
Colombia	Petróleo	Carbón	Petróleo refinado	53,8%
	32,2	13,9	7,7	
Ecuador	Petróleo	Crustáceos	Bananas	66,3%
	34,3	17	15	
Paraguay	Haba de soja	Electricidad	Harina de soja	49,3%
	20,3	20,1	8,9	
Perú	Mineral de cobre	Oro	Petróleo refinado	45,2%
	26	14,5	4,7	
Uruguay	Pulpa de madera	Carne bovina congelada	Habas de soja	41,1%
	17,2	16,5	7,4	
Venezuela	Petróleo	Petróleo refinado	Alcoholes aciclicos	90,40%
	83,1	5,1	2,2	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos OEC.

Resultados

A partir del análisis de los datos es posible pensar la construcción de una tipología sobre la base de la caracterización de los sistemas de innovación y producción en la región. En el siguiente cuadro se resumen los principales resultados a partir de dos categorías. En primer lugar, el tipo de economía (innovadora o no innovadora), determinado por las capacidades del sistema de innovación y producción. Y, en segundo lugar, el tipo de producto a partir de la participación de los principales bienes en la canasta exportadora, distinguiendo entre los renovables y no renovables, junto con el grado de concentración de esa canasta y la complejidad en términos tecnológicos de su canasta exportadora (diversificada y no diversificada).

Síntesis de los tipos de economía en América del Sur

Tipo de economía / Tipo de producto	Innovadora	No innovadora
Diversificada y renovable	Brasil Argentina Uruguay	
Diversificada y no renovable		Perú
No diversificada y renovable		Paraguay
No diversificada y no renovable	Chile Colombia	Ecuador Bolivia Venezuela

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, esto nos da como resultado 5 categoría de países. En primer lugar, el grupo de economías con mayores capacidades de innovación en la región, especializados en el procesamiento de recursos naturales renovables y con una estructura de exportaciones diversificada. En este grupo se ubican Brasil, Argentina y Uruguay.

En segundo lugar, dentro de las economías innovadoras se encuentran Chile y Colombia, que presentan una estructura de exportaciones dominada por los productos no renovables de bajo contenido tecnológico, concentrada en los minerales en el caso de Chile y en el petróleo y carbón en el caso de Colombia.

En tercer lugar, en cuanto a los países no innovadores, Perú presenta una economía especializada en productos no renovables pero con una estructura de exportaciones menos concentrada con sus pares, con un IHH por debajo de la media regional y una mejor distribución de los principales productos de exportación.

En una cuarta categoría, encontramos a Paraguay, como una economía no innovadora y dentro de los países especializados en el procesamiento de recursos naturales renovables, pero menos diversificada y con un IHH levemente por encima de la media, aunque con una tendencia decreciente.

Por último, en quinto lugar, tenemos el caso de Ecuador, Bolivia y Venezuela, como economías no innovadoras, especializadas en la producción y el procesamiento de recursos naturales no renovables y con un grado de concentración de las exportaciones medido por el IHH por encima de la media regional.

Conclusiones

Es necesario mencionar algunos elementos vinculados para pensar la actualidad y el futuro de América del Sur a partir del impacto de tres hechos en relación a las relaciones económicas internacionales que parecen determinar el destino manifiesto de la integración regional: el alcance del actual paradigma tecnológico; la declinación de la región en términos relativos; y la nueva fase de globalización económica.

El paradigma tecnológico actual evidencia, como nunca antes, la velocidad del cambio tecnológico y el reconocimiento de la innovación como un factor clave en la generación de capacidades competitivas dinámicas. Pero también como elemento clave en la construcción y la disputa por el poder en el ámbito internacional, en el cual, a partir de la potencialidad de la innovación asociada los sectores tradicionales y especializados en los recursos renovables, América del Sur está llamada a ser protagonista de un mundo que se encamina superar los 10 mil millones de habitantes para fin de siglo.

En este marco, y ante la evidente tendencia hacia la profundización de la brecha tecnológica entre el norte y el sur, será necesario consolidar los sistemas de innovación y producción en la región sostenidos por iniciativas de integración y asociaciones interregionales estratégicas que permitan contrarrestar la declinación de América del Sur. El carácter y la etapa actual del orden económico mundial parece indicar que el multilateralismo globalista (como expresión del libre comercio), está dando lugar a un régimen de relaciones multilaterales

dominado por asociaciones estratégicas entre regiones y países, con el traslado del protagonismo hacia oriente.

Frente a este escenario resulta ineludible la integración como camino para mejorar las capacidades conjuntas de negociación (y regulación) con el objetivo de reducir la volatilidad, sostener procesos de crecimiento, desarrollar infraestructura y sortear los problemas financieros.

Bibliografía

- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2013). El desarrollo económico de América Latina desde la independencia. Fondo de Cultura Económica.
- Caldentey, E. P. (2015). Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo) estructuralismo y las corrientes heterodoxas. Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. Santiago: CEPAL. 33-91.
- Cimoli, M. y Katz, (2001). Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cimoli, M. y Porcile, G. (2013). Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralista. CEPAL - Serie Desarrollo Productivo (194).
- Cimoli, M., Fleitas, S. y Porcile, G., (2013). 'Technological Intensity of the Export Structure and the Real Exchange Rate', Economics of Innovation and New Technology, 22, (4), 353-72.
- Dagnino, R., Thomas, H., y Davyt, A. (1996). El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria. Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia, 3(7), 13-51.
- De Angelis (2022). Sistemas de Innovación y Producción en América del Sur: Los límites de la heterogeneidad regional. En prensa.
- Dvorkin, E. (2018). El lugar de la tecnología. Márgenes, Revista de Economía Política (4), 29-36.

La gobernanza de los derechos humanos en las Américas: el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1987-2020)

SOFÍA DEL CARRIL¹⁴⁴

Resumen: Los sistemas de derechos humanos tienen como función promover, implementar y monitorear el cumplimiento de los tratados y convenciones de derechos humanos. Existen hoy tres sistemas regionales establecidos: el europeo, el interamericano y el africano, actuando dentro de entidades políticas regionales: el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana, respectivamente. En el ámbito interamericano, la Comisión Interamericana fue creada en 1959 y la Corte Interamericana en 1979. Entre los principales instrumentos jurídicos bajo su órbita se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969). El propósito de este trabajo es describir cuáles han sido las grandes tendencias (cambios y continuidades) en la estructura, los mandatos y el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre 1987 y 2020. Todo ello, con el objetivo de intentar esbozar algunos análisis preliminares sobre el rol de las Comisiones en la gobernanza del SIDH.

Introducción

El presente trabajo se enmarca en una investigación doctoral sobre la gobernanza de los sistemas regionales de derechos humanos. El tema general de dicha investigación es cómo se gobiernan los sistemas de derechos humanos en el plano regional, poniendo el foco en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Más aún, el análisis se centra en un órgano específico del SIDH: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “Comisión” o la “CIDH”).

Esta ponencia se centra en un aspecto de dicho proyecto. Por ello, se guía por el siguiente interrogante: ¿Cuáles han sido las grandes tendencias en la estructura, los mandatos y el trabajo de la CIDH 1987-2020? El objetivo es por tanto describir de manera preliminar cuáles han sido las grandes tendencias en la estructura, los mandatos y el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre 1987 y 2020. Comprendemos por “tendencias” aquellos hitos, continuidades y cambios. Se entiende por “estructura” el diseño institucional de la Comisión; por “mandatos”, aquellos documentos y normativas que guían y obligan su accionar, y por “trabajo”, el desempeño efectivo materializado en la recepción y tramitación de peticiones, la publicación de informes y las visitas in loco. Como veremos más adelante, el “trabajo” de la CIDH ha sido clasificado de varias maneras: bajo la tríada “monitoreo, promoción

¹⁴⁴ Universidad Austral

y protección” y bajo la separación entre trabajo político y cuasi jurisdiccional. Se utilizará un abordaje metodológico cualitativo y se realizará una recopilación y análisis preliminar de documentos (Convenciones, Cartas, Tratados, Informes), información (sitios web específicos) y estadísticas, todos ellos de carácter oficial.

Antecedentes

Los sistemas de derechos humanos

Los sistemas de derechos humanos tienen como función promover, implementar y monitorear el cumplimiento de los tratados y convenciones de derechos humanos. Dichos sistemas son el reflejo y se inscriben dentro de un contexto de creciente globalización y necesidad de gobernanza global, especialmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En esa línea, la arquitectura de instituciones formales e informales que han proliferado en la segunda mitad del Siglo XX, entre ellas aquellas especializadas en derechos humanos, responden también a los intereses de grandes potencias, especialmente de los Estados Unidos (Mazower, 2012).

Los derechos humanos son la quintaesencia de un concepto transnacional (Iriye, 2014, p. 751) y el sistema internacional que busca promoverlos y protegerlos es el de Naciones Unidas. Con pretensión universal, este sistema nació con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (1945) y de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Un subtipo de los sistemas de derechos humanos son los sistemas regionales. Existen hoy tres sistemas regionales: el europeo, el interamericano y el africano. Dichos sistemas se caracterizan por tener un ámbito de aplicación regional, siendo dependientes y garantes de convenciones regionales y actuando en el marco de entidades políticas regionales como el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos o la Unión Africana, respectivamente.

Huneus y Madsen señalan que si bien los derechos regionales humanos son considerados como una de las más grandes innovaciones en materia de derecho internacional del Siglo XX, en el debate de índole público y académica sobre la historia de los Derechos Humanos se ha puesto muy poca atención a los Sistemas Regionales de Derechos Humanos (Huneus & Madsen, 2018, p. 136.), En esa misma línea, según Sikkink, las instituciones regionales de derechos humanos no sólo han jugado un rol importante en apoyar los pedidos de justicia sino que además pueden ser leídos como una suerte de *proxy* de una conciencia regional de derechos humanos (Sikkink, 2011, p. 248).

Dentro de los sistemas regionales de derechos humanos, se destaca el europeo. Se trata del sistema más antiguo, establecido en 1949. Es importante aclarar que dicho sistema se nuclea en torno al Consejo de Europa (CE), una organización internacional de base gubernamental diferente a la Unión Europea. La Convención Europea de Derechos Humanos (1950) es el tratado fundamental de este sistema. También forma parte de este sistema la OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe) y la propia Unión Europea. La UE es un ejemplo único de integración supranacional. Su estructura de organización "está a medio camino entre la lógica institucional de la separación de poderes dominante del estado y la lógica intergubernamental de las organizaciones internacionales", como la OTAN o la OEA (Barbé, 2008, p. 202).

Los sistemas regionales interamericano y africano se ubican en regiones que no han llevado adelante proyectos de integración supranacional comparables al que se estableció en el continente europeo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. La OEA fue creada en 1948, representando en aquel entonces un paso crucial en la institucionalización de los asuntos interamericanos (Dykman, 2008, p.13), pero su estructura y legitimidad general como unidad política es endeble. La Comisión Interamericana (1959) y la Corte Interamericana (1979) conforman el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). Entre los principales instrumentos jurídicos se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre (1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Por su parte, en el espacio africano, existieron una serie de organizaciones regionales que se desarrollaron en paralelo al proceso de descolonización que tuvo lugar en la segunda mitad del Siglo XX: la Unión de Estados Africanos (1958-1962) y la Organización para la Unidad Africana (1963-2002), luego reemplazada por la actual Unión Africana (2001). La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) es el tratado principal en esta materia. Luego de su entrada en vigencia en 1986, se puso en funcionamiento la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1987). En el año 2004, se crea la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, con sede en Tanzania.

Al ser el sistema más antiguo, el sistema europeo de derechos humanos ha concitado mayor atención. En un artículo de 2018, Huneus y Madsen trazaron una historia institucional comparativa entre estos tres sistemas. Entre los hallazgos, más salientes:

“[El estudio] revela cómo la evolución de los sistemas regionales de derechos humanos ha sido moldeada en parte por las mismas dinámicas geopolíticas y como de diferentes maneras explícita o implícitamente trabajando en tándem, relacionados por los desafíos comunes, y notablemente por ideas y prácticas compartidas. Nuestra historia también descubre que los caminos de influencia entre los sistemas regionales de derechos humanos no son, como muchas veces se asume, simplemente unidireccionales: Aunque es sin lugar a dudas el caso de que el sistema europeo de derechos humanos se convirtió en influencia en su propia región de manera más temprana, los sistemas latinoamericanos y africanos también han contribuido a la creación de un orden internacional de derechos humanos más amplio.” (Huneus & Madsen, 2018, p. 137).

En su libro *The Justice Cascade*, centrado en el movimiento de demanda de justicia para crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de derechos humanos (DDHH), Kathryn Sikkink presenta estudios de casos y evidencia cuantitativa que sugieren que el “emprededurismo doméstico-nacional” activo fue esencial para la emergencia de distintas normas de accountability, mientras que una combinación de emulación y emprendedurismo de normas transnacionales contribuyó a su difusión regional e internacional (Sikkink, 2011, p. 246). En dicho libro, la autora pone de relieve la importancia de los espacios regionales.

En particular, el proyecto doctoral que enmarca este trabajo se centra en la gobernanza regional de los sistemas de derechos humanos. El concepto de gobernanza tiene cuatro grandes acepciones: como estructura, como proceso, como dinámica y como estrategia. En general, y en el campo de las relaciones internacionales, el que más se utiliza cuando se habla de gobernanza

global o internacional es el concepto de gobernanza-arquitectura, entendido como la arquitectura de instituciones formales e informales (Levi-Faur, 2012). Sin embargo las otras acepciones de gobernanza son también relevantes para el análisis. En primer lugar, en la gobernanza-proceso, entendida como “las dinámicas y funciones directivas involucradas en un proceso abierto y continuo de creación de políticas” (Levi-Faur, 2012). En segundo lugar, en la gobernanza-estrategia o *governancing*, entendida como “los esfuerzos de los actores para gobernar y manipular el diseño de las instituciones y de los mecanismos en orden de moldear las preferencias y las elecciones”

(Levi-Faur, 2012). Esta acepción se enfoca en la gobernanza en acción (Barkay, 2009, en Levi Faur, 2012), “en la descentralización del poder y en la creación de sistema de gobernanza colaborativos, informales y descentralizados” (Levi-Faur, 2012). En este marco, cobra relevancia por ejemplo el rol de las redes transnacionales y de la sociedad civil (Olz, 1996-1997).

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos está compuesto por instituciones, normas y prácticas. Se inserta en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), creada a través de la Carta de la Organización de los Estados Americanos en la novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948.¹⁴⁵ La Carta entró en vigencia 3 años más tarde, en 1951, y fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires (1967),¹⁴⁶ el Protocolo de Cartagena de Indias (1985),¹⁴⁷ por el Protocolo de Managua (1993)¹⁴⁸ y por el Protocolo de Washington (1992).¹⁴⁹ El objetivo de la OEA, según el artículo 1 de la Carta, es “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.” Actualmente, la OEA tiene 35 estados miembros de la región y 70 observadores permanentes.¹⁵⁰

En la misma Conferencia de Bogotá en 1948 se adopta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.¹⁵¹ Se trata del primer cuerpo legal de este tipo en la región y en el mundo, antecesor incluso de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la ONU. Se reconocen derechos humanos básicos como el “derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona” (artículo 1) y el derecho a la libertad de expresión (artículo 2), los derechos a la educación y al trabajo (artículos 12 y 14, respectivamente). Además, se reconocen deberes como el de “prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación” (artículo 34), el deber de pagar los impuestos (artículo 36) o el de abstenerse de actividades políticas en país extranjero (artículo 38). En sus considerandos, refiere: “la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias.” (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948).

En el plano institucional, la Carta de la OEA dispone en su artículo 106 que “habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la

¹⁴⁵ Entrada en vigencia el 13 de diciembre de 1951

¹⁴⁶ Entrada en vigencia: febrero de 1970.

¹⁴⁷ Entrada en vigencia: noviembre de 1988.

¹⁴⁸ Entrada en vigencia: enero de 1996.

¹⁴⁹ Entrada en vigencia: septiembre de 1997.

¹⁵⁰ Sitio Web Oficial de OEA.

¹⁵¹ Adopción: 2 de mayo de 1948

Organización en esta materia.” Además, establece que “una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.” (art. 106)

La Comisión Interamericana se creó en 1959 en el marco de la Quinta Reunión de Cancilleres. Sin lugar a dudas, la Revolución Cubana y los sucesos en República Dominicana, de 1958 y 1959 respectivamente, generaron el *momentum* político para la creación de instituciones regionales (Shaver, 2010, p. 643). Su funcionamiento comienza en 1960, año en el que se aprueba su primer Estatuto. El trabajo de la CIDH en sus primeros años estuvo centrado en el mandato de formular y apoyar la sanción de una convención o tratado específico de Derechos Humanos para el ámbito regional.

Esto sucedería en 1969 con la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). La CADH da un marco más estructural al sistema de derechos humanos regional. En su capítulo VII, como veremos más adelante, establece las funciones, competencias y procedimientos de la CIDH, que se agregan a las anteriores o ya existentes. A su vez, la CADH crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es importante notar que la Convención entraría en vigor en 1978 y que la Corte comenzaría su funcionamiento en 1987.

La Comisión Interamericana: un breve de su andamiaje institucional

La CIDH es un órgano principal de la OEA. A continuación se describen las cuestiones centrales relativas a su estructura, sus mandatos y su trabajo.

La estructura

La CIDH es un órgano colegiado compuesto por siete miembros elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal, nominados por los distintos estados miembros; los comisionados permanecen en su cargo por 4 años.¹⁵² Además, los comisionados votan y designan su propio liderazgo, compuesto por: Presidente/a, Primer Vicepresidente y Segunda/o Vicepresidenta/e.

Desde 1990 se crearon 13 relatorías temáticas, que trabajan sobre temas específicos de la agenda de derechos humanos: Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), Relatoría sobre Desplazados Internos y la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (1996), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (1997), Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (1998), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2004), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005), Relatoría sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos (2011), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (LGBTI) (2013), Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2014), Relatoría sobre Memoria, Verdad y Justicia (2019), Relatoría Temática sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

¹⁵² CADH. Arts. 36 y 37.

(2019) y Relatoría Temática sobre los Derechos de las Personas Mayores (2019).¹⁵³ Los Comisionados presiden una o más de estas relatorías, con excepción de dos de ellas que son encabezadas por un “Relator Especial”: la Relatoría para la Libertad de Expresión y la Relatoría sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por último, la CIDH cuenta con una Secretaría Ejecutiva, cuya titular es elegida por la CIDH y designada por el Secretario General de la OEA, en el marco de un proceso público.

Los mandatos

El mandato legal de la Comisión se ha mantenido, en términos generales, estable. Los mandatos principales siguen siendo los emanados de la Carta de la OEA, la CADH y la Declaración Americana. Además, los instrumentos legales que componen el sistema interamericano de protección de los derechos humanos se han expandido de manera significativa desde finales de los 80s.¹⁵⁴

El mandato legal general de la CIDH, compartido por la Carta de la OEA y la CADH, es el de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” (art. 106 Carta OEA, art. 41 CADH). En especial, la CADH detalla las siguientes “funciones y atribuciones” de la Comisión:

- “a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b.* formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c.* preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d.* solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e.* atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f.* actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g.* rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.” (Art. 41, CADH).”

¹⁵³ Los nombres de algunas relatorías fueron modificados. Se consigna aquí sus nombres originales.

¹⁵⁴ Instrumentos legales: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988); Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”) (1994), Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000), Carta Democrática Interamericana (2001), y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008).

El Estatuto de la CIDH vigente fue aprobado por la Asamblea General de la OEA en 1979, con una enmienda en 1991. En contraposición, el reglamento de la CIDH fue reformado en ocho ocasiones en el periodo estudiado.¹⁵⁵ En el año 2012 la CIDH llevó adelante el llamado “proceso de fortalecimiento”, en el que se debatieron distintos aspectos de su rol y de su funcionamiento, que desembocaría con la aprobación de la Resolución 1/13 CIDH sobre la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas. Con posterioridad a dicho proceso, en 2013, se dicta el Reglamento actualmente vigente.

El trabajo

Existen al menos dos grandes formas de analizar el trabajo de la CIDH. La primera es distinguiendo su trabajo entre la función cuasi jurisdiccional y la función política. La primera refiere a la adjudicación internacional de casos: recibir y procesar peticiones; enviar casos a la Corte Interamericana; y dictar medidas cautelares. La segunda refiere a la elaboración de informes anuales y temáticos, las audiencias, las capacitaciones, las visitas in loco, las recomendaciones, entre otras actividades. Según refiere Boulín (2015, p. 29), existe un cierto consenso entre referentes y académicos que desde mediados de los 1980s la función cuasi jurisdiccional ha superado en importancia al “mandato político”. Por otra parte, una segunda alternativa para clasificar el trabajo de la CIDH es distinguiendo entre tres grandes pilares: la promoción, el monitoreo y la protección. Tal como puntualizan Salazar y Cerqueira (2015):

“los términos protección, monitoreo y promoción guardan relación con las atribuciones y facultades que conforman los respectivos pilares de trabajo de la CIDH, definidas en su Plan Estratégico 2011-2015, bajo los términos “sistema de petición individual, monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, y atención a líneas temáticas prioritarias”. (...) El pilar de protección abarca las facultades para conocer y pronunciarse sobre peticiones individuales y solicitudes de medidas de urgencia (cautelares y provisionales). Monitoreo abarca la supervisión al goce de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, principalmente a través de los informes de países y temáticos, comunicados de prensa, audiencias temáticas y secciones del Informe Anual vinculados al análisis de la situación en los países o respecto de ciertos temas de interés de la CIDH. Por último, el pilar de promoción abarca los informes temáticos, las capacitaciones, los programas de perfeccionamiento profesional y otras iniciativas de diseminación de los estándares de los órganos del sistema interamericano.” (Salazar y Cerqueira, 2015, p. 146)

Esta forma de clasificar las actividades de la CIDH es utilizada tanto en documentos oficiales como por la sociedad civil y la academia.

Metodología

¹⁵⁵ El Reglamento fue modificado en los años 2000, 2002, 2003, 2006, 2008, 2009, 2011 y 2013. Previo al periodo estudiado, fue reformado dos veces, en 1966 y 1980.

Este trabajo se enfoca en cuáles han sido las grandes tendencias (entendidas como patrones de cambios y continuidades) en la estructura, los mandatos y el trabajo de la CIDH 1987-2020. Por ello, se trabajará con un enfoque metodológico cualitativo. Para Mason (citada en Vasilachis, 2006), “la particular solidez de la investigación cualitativa yace en el conocimiento que proporciona acerca de la dinámica de procesos sociales, del cambio y del contexto social y en su habilidad para contestar, en esos dominios, preguntas ¿cómo? y ¿por qué?” (p. 25).

Para Vasilachis (2006), “esta manera de investigar es considerada como una forma de pensar más que como colección de estrategias técnicas: se trata de un modo particular de acercamiento a la indagación...” (p.27). En particular, la investigación cualitativa es utilizada para estudiar instituciones, como es el caso de la Comisión Interamericana, debido a que “por su íntima relación con la creación de teoría y por privilegiar el examen de las diferencias por sobre la búsqueda de las homogeneidades, este tipo de indagación habilita a la incorporación de nuevas y renovadas formas de conocer” (Vasilachis, 2006, p.34).

La metodología cualitativa tiene tres componentes: los datos, los diferentes procedimientos analíticos e interpretativos de esos datos para arribar a esos resultados y teorías, y los informes escritos (Strauss y Corbin en Vasilachis, 2006, p. 29). En cuanto a los datos, se utilizarán fuentes como instrumentos legales, documentos (informes anuales, informe país: 78 en total, de los cuales 47 pertenecen al período estudiado; informes temáticos) y estadísticas de carácter oficial (sobre los casos recibidos), esto es emitidas por la CIDH, la OEA u alguna otra institución o entidad del SIDH.

Por último, el diseño de la propuesta y del proceso de investigación es flexible, característica que “alude a la posibilidad de advertir durante el proceso de investigación situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el tema de estudio, que puedan implicar cambios en las preguntas de investigación y los propósitos; a la viabilidad de adoptar técnicas novedosas de recolección de datos; y a la factibilidad de elaborar conceptualmente los datos en forma original durante el proceso de investigación.” (Mendizabal, 2006, p. 67)

Resultados

A continuación se presentan resultados relacionados con seis desarrollos y actividades: la Creación de Relatorías, Recepción de Peticiones; Recepción y tramitación de medidas cautelares; Elaboración de Informes; Visitas in loco; y “Mecanismos” y otros grupos de trabajo específicos. Estos resultados son preliminares, en tanto en varios casos no fue posible encontrar información completa que abarque el período estudiado.

Creación de Relatorías

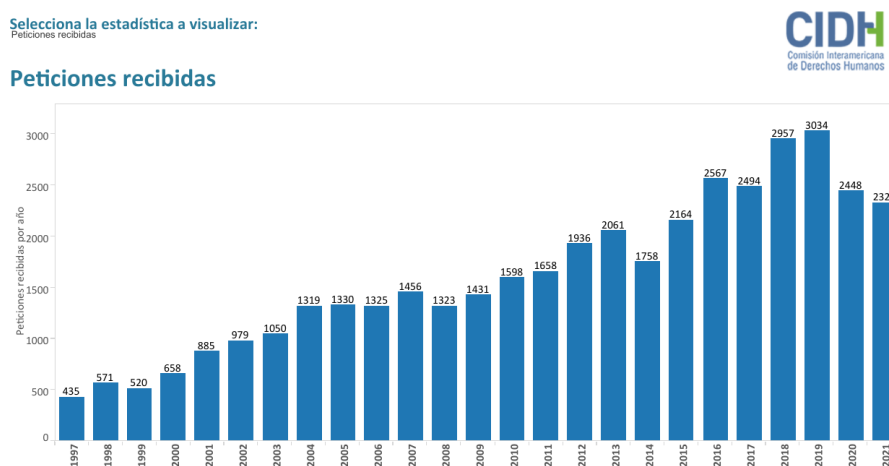
Las relatorías especializadas en distintos temas se crean a partir de 1990, en una tendencia que seguiría lo que sucedía en el plano del sistema internacional de DDHH encabezado por la ONU. En la década de la 1990s. se crean cinco relatorías: la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), Relatoría sobre Desplazados Internos y la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias

(1996), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (1997) y la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (1998). Entre ellas, se destaca la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, que cuenta con un Relator Especial y una línea presupuestaria propia en el presupuesto de la organización. En la década siguiente, se crean dos Relatorías, la de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2004) y la de los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005). Luego, entre 2011 y 2019 se crean seis relatorías más, entre las cuales se destaca una segunda Relatoría Especial, la de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2014), de características similares a la de Libertad de Expresión. La creación de Relatorías ha generado un aumento general de informes temáticos, tal como se describe en la sección más adelante.

Recepción de Peticiones

El número de peticiones individuales recibidas ha ido en ascenso desde 1997, tal como muestra el siguiente gráfico, aunque con un descenso en 2020 y 2021. Según las estadísticas oficiales disponibles, entre 2006-2011, cuatro países encabezaron el listado: Colombia y México en primer término, y Perú y Argentina en un segundo tramo. Entre 2012 y 2018, México registró el mayor número de peticiones; de 2019 en adelante, la mayoría provinieron de casos contra el Estado colombiano.

Gráfico 1: Peticiones recibidas por año (1997-2021)



Fuente: Estadísticas Oficiales CIDH¹⁵⁶

Recepción y tramitación de medidas cautelares

A continuación, se observa que, en términos generales, desde 2005 crece el número de solicitudes de medidas cautelares, con un pico en el año 2018. Este pico se vincula con el

¹⁵⁶ CIDH, Estadísticas Oficiales. Disponibles en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

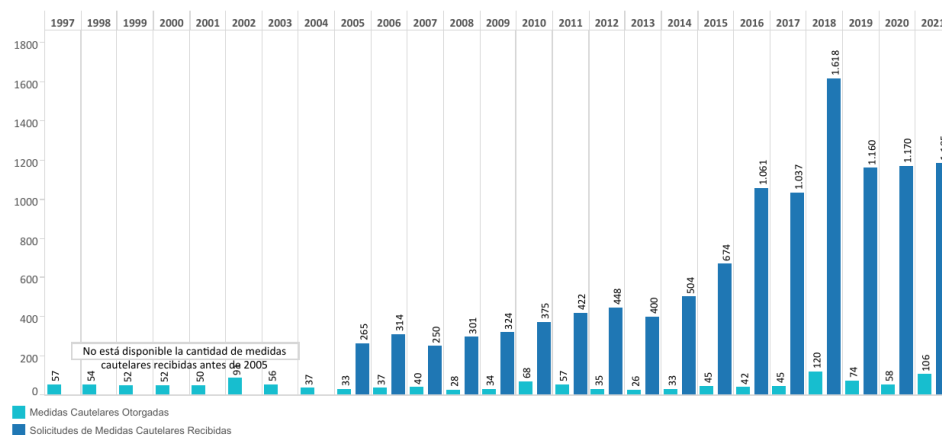
deterioro de la situación de derechos humanos en Nicaragua; las medidas cautelares contra el estado nicaragüense pasaron de 7 en 2017 a 383 en 2018. Sin embargo, como se observa en el gráfico 2, el porcentaje de medidas cautelares otorgadas desciende en los últimos años, después del pico registrado en 2010.

Gráfico 2: Medidas cautelares solicitada y otorgadas (1997-2021)

Selecciona la estadística a visualizar:
Medidas cautelares recibidas / otorgadas

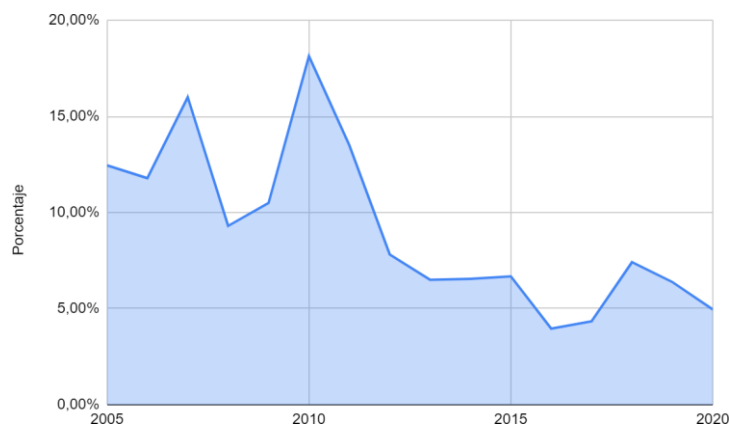


Medidas cautelares recibidas / otorgadas



Fuente: Estadísticas Oficiales CIDH¹⁵⁷

Gráfico 3: Porcentaje de medidas cautelares otorgadas (2005-2020)



Elaboración propia - Fuente: CIDH¹⁵⁸

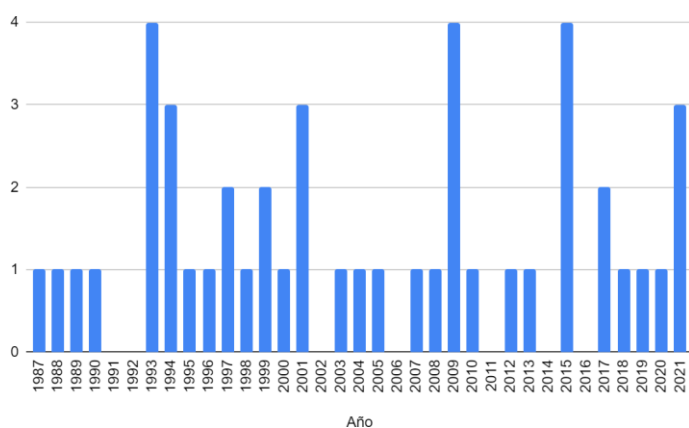
Elaboración de Informes

¹⁵⁷ Ibid

¹⁵⁸ Ibid

La CIDH elabora informes anuales, desde que comenzó su actividad en 1960. Además, en el período estudiado ha realizado 47 informes país, distribuidos de la siguiente manera a lo largo del tiempo y por país:

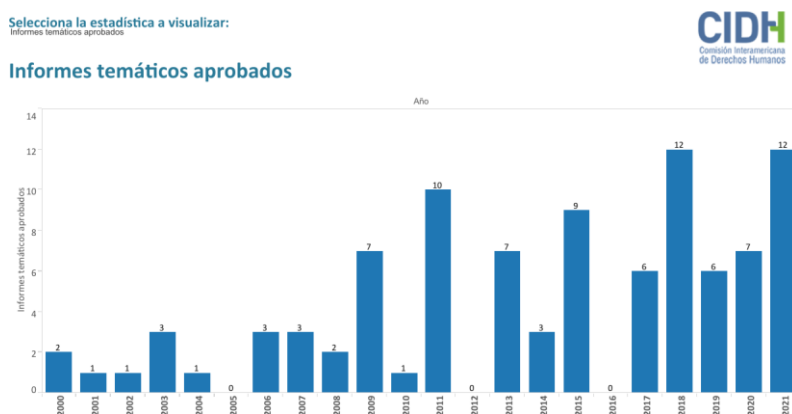
Gráfico 4: Número de Informes País por año (1987-2021)



Elaboración propia - Fuente: CIDH¹⁵⁹

A su vez, en el período estudiado, ha emitido 97 informes temáticos (ver Gráfico 5). La gran mayoría se refieren a la situación de distintos derechos en todo el hemisferio. Sin embargo, también encontramos 22 informes que refieren a la situación de determinados derechos humanos en un país, y tres que se enfocan en regiones específicas (Triángulo Norte de Centroamérica -2- y Panamazonia -1-)

Gráfico 5: Informes temáticos aprobados(2000-2021)¹⁶⁰



Fuente: Estadísticas Oficiales CIDH¹⁶¹

¹⁵⁹ Ibid

¹⁶⁰ Para el periodo estudiado, 1987-2021, se agrega dos informes que no figuran en el gráfico: el Informe de la CIDH sobre la Condición de la Mujer en las Américas (1998) y el Informe de Progreso sobre la Situación de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio (1999).

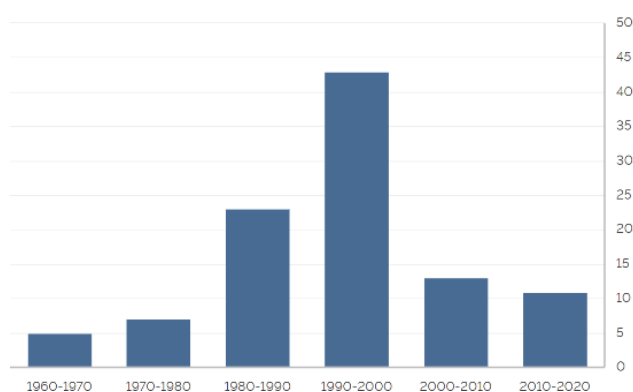
¹⁶¹ CIDH, Estadísticas Oficiales. Disponibles en:
<https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

Visitas in loco

En cuanto a las visitas a los diferentes países de la región, durante el período estudiado, la Comisión ha realizado 76 visitas. Ampliando el espectro, desde su creación, se observa que durante la década de 1990 y -en menor medida- 1980, fue el pico de la actividad de las visitas.

Gráfico 6: Visitas in loco (1960-2021)¹⁶²

Visitas in loco (1960-2020)



Elaboración propia - Fuente: CIDH

“Mecanismos” y otros grupos de trabajo específicos

En los últimos años, se destaca la creación de ciertos grupos de trabajo específicos. En particular, en el caso de México, Nicaragua y Bolivia, en primer lugar se constituye un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), en más notorio de ellos siendo que investigó la masacre de normalistas en Ayotzinapa, México. Luego, se crean Mecanismos que “siguen” la implementación de las recomendaciones de dichos grupos: Mecanismo Especial de Seguimiento del asunto Ayotzinapa (MESA) (2016), Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) (2018) y Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de las recomendaciones del GIEI-Bolivia (2022). Además, existe también un cuarto “Mecanismo”: el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (MESEVE) (2019). Por último, existen otros grupos de trabajo sui generis, como la Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana (2018), Mesa Especial de Asesoría Técnica de Honduras (MESAT) (2019) y el Equipo de Seguimiento Especial (ESE) de Ecuador (2018).

Discusión y conclusión

¹⁶² En su sitio oficial, la CIDH puntualiza: “En enero de 2001, se estableció que las visitas in loco son solamente aquellas en las cuales participan al menos dos Comisionados. En consecuencia, esta lista no incluye visitas de trabajo realizadas después de enero de 2001 por un Comisionado en su calidad de Relator de País o Temático”. Fuente: https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas_todas.asp

Retomando el interrogante inicial “¿Cuáles han sido las grandes tendencias en la estructura, los mandatos y el trabajo de la CIDH 1987-2020?”, podemos en primer lugar concluir que la estructura de la CIDH se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, registrando algunas novedades institucionales a partir de los años 1990: la creación de Relatorías. Estas relatorías se enfocan en distintos temas de agenda de derechos humanos. Se destacan dos de ellas: la Relatoría especial para la Libertad de Expresión y la Relatoría DESC. Ambas cuentan con un Relator Especial y con una línea presupuestaria propia. En el caso de la primera, ha tenido un rol público más destacado y controversial. En segundo lugar, los mandatos legales también se han mantenido estables, sin grandes modificaciones de fondo. El andamiaje legal sobre derechos humanos se ha robustecido y ampliado, gracias a Protocolos adicionales a la CADH, y nuevas convenciones como la Convención de Belém do Pará y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994). Además, se destaca la adopción de la Carta Democrática Interamericana (2001).

En tercer lugar, respecto al trabajo de la CIDH en el período estudiado, se advierte una serie de variaciones. En cuanto al pilar de “protección”, se observa un crecimiento sostenido desde 1987, en coincidencia con el comienzo del funcionamiento de la Corte IDH a fines de esa década.. El crecimiento del número de peticiones se da a pesar de los extensos plazos de tramitación y del cuello de botella en apertura y tratamiento de las peticiones. Pero también aumentan las medidas cautelares solicitadas que deben ser resueltas en plazos más acotados. Sobre esto, desde 2010, desciende el porcentaje de medidas otorgadas. Una de las críticas a la CIDH expresadas durante el “Proceso de Fortalecimiento” 2012-2013 fue justamente su énfasis en el pilar protectorio o en su función cuasi-jurisdiccional (Boulin, 2015; Salazar y Cerqueira, 2015)

Por último, en cuanto a los pilares de monitoreo y promoción, se observa una actividad sostenida de elaboración de informes y en especial un aumento de los informes temáticos, en consonancia con la creación de las Relatorías especializadas. Es importante notar la gran actividad de visitas in loco durante la década del 90, para luego descender en los últimos años. Asimismo, desde fines de la década pasada se observa la creación de Grupos Interdisciplinarios de Expertos Independientes y de

Mecanismos Especiales para investigar y monitorear hechos o contextos específicos, en países como México, Nicaragua, Bolivia o Venezuela.

A modo de conclusión, es interesante notar que la división entre los pilares de protección, monitoreo y promoción no parece ser de utilidad. La CIDH parece tener una actividad importante de agenda setting, investigación por fuera de lo cuasi jurisdiccional (Mecanismos), construcción de redes, entre otros. Además de la recopilación y el análisis de las fuentes de manera completa, existen tres posibles líneas de investigación vinculadas a este trabajo. La primera es la comprensión de la tipología de la gobernanza del SIDH y en especial de la CIDH. En este campo, se encuentra la tipología elaborada por Kacowicz (2012), quien distingue entre el carácter unidireccional o multidireccional de la gobernanza, y entre 3 variantes (formal, informal, mixta), de las cuales resultan distintos tipos posibles de gobernanza. La segunda es el análisis de los distintos actores, coaliciones y contextos que explican el desarrollo institucional de la CIDH y sus factores explicativos, desde el desarrollo de la agenda de DDHH a nivel global y del rol de la sociedad civil global, regional y nacional, la política exterior de los Estados miembro, la evolución de la OEA y la situación de DDHH, entre otros. La tercera es la indagación sobre algunos eventos y procesos puntuales en el desarrollo de la CIDH, como la creación de Relatorías y el Proceso de Fortalecimiento de 2012-2013.

Bibliografía general

- Baik, T. (2012). *Emerging Regional Human Rights Systems in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barbé, E. (2008). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barelli, M. 2010. The Interplay Between Global and Regional Human Rights Systems in the Construction of the Indigenous Rights Regime. *Human Rights Quarterly* 32: 951–979.
- Bellamy, R. (2014). The Democratic Legitimacy of International Human Rights Conventions: Political Constitutionalism and the European Convention on Human Rights. *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, 25 (4), 1019-1042.
- Bianculli, A. (2016). Latin America. In *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Edited by Tanja A. Börzel and Thomas Risse. Oxford: Oxford University Press.
- Boulin, Ignacio, Back to Politics: Lessons from the Crisis of the Inter-American Commission on Human Rights (August 1, 2015). *Buffalo Human Rights Law Review*, Vol. 22, 2016, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2854343>. .
- Dykman, K. (2008). *Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America*. Markus Wiener Publishers: Princeton.
- Dulitzky, A. (2011). The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time For Changes. *Revue québécoise de droit international*, Special Edition.
- (2012). El sistema interamericano en transición: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la justicia transicional. En *Direitos Humanos: Justiça, Verdade e Memória*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

- Engstrom, P. (2014), Regional Human Rights Governance: The Case of the Inter-American Human Rights System (May 9, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2441927>
- Goldman, R. (2009). "History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights." *Human Rights Quarterly*, 31.856-887.
- Heyns, C. and Killander, M. (2013). *Universality and the Growth of Regional Systems*. En *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Edited by Dinah Shelton. Oxford: Oxford University Press.
- Huneus, Alexandra Valeria, *Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights* (August 17, 2011). *Cornell International Law Journal*, Vol. 44, No. 3, 2011, Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1168, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1911405>
- Huneus, A., & Madsen, M. R. (2018). Between universalism and regional law and politics: A comparative history of the American, European, and African human rights systems. *International Journal of Constitutional Law*, 16(1), 136–160.
- Iriye, A. (2014). *The making of a Transnational World*. In *Global Interdependence: The World after 1945*. Belknap Harvard.
- Kacowicz, A. M. (2012). "Global Governance, International Order, and World Order". In *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 687-698). Oxford University Press.
- Kiwanuka, R.N. "The Meaning of People in the African Charter on Human and Peoples' Rights." 82 *Am. J. Int'l L.* 80.
- Klotz, A. (2008). "Introduction." En *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*. Klotz., A. y Prakash, D. Londres: Plagrave MacMillan.
- Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, 55(4), 761-799. doi:10.1162/002081801317193592
- Levi-Faur, D. (2012). "From Big Government to Big Governance". In *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 687-698). Oxford University Press.
- Mazower, M. (2012). *Governing The World. The History of an Idea, 1815 to the Present*. Penguin Books.
- Méndez Royo, D. (2012). *Sistemas de protección internacional de los derechos fundamentales: ¿Son los sistemas regionales más efectivos que los órganos de Naciones Unidas?*. *Revista de Derechos Fundamentales - Universidad Viña del Mar*, N° 7, 29-57.
- Mendizabal, N. (2006). "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa". En *Estrategias de investigación cualitativa*. Vasilachis de Gialdino, I. (coord.). Barcelona: Gedisa. P. 65-106.
- Olz, M. (1996). Non-Governmental Organizations in Regional Human Rights Systems 28 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.*, 307.

- Pevehouse, J. (2016). Regional Human Rights and Democracy Governance. En The Oxford Handbook of Comparative Regionalism, Edited by Tanja A. Börzel and Thomas Risse. Oxford: Oxford University Press.
- Pevehouse, J., & Russett, B. (2006). Democratic International Governmental Organizations Promote Peace. *International Organization*, 60(4), 969-1000. Retrieved May 16, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/3877853>
- Pevehouse y von Borzyskowski (2016). International Organizations in World Politics. En Oxford Handbook of International Organizations. Katz Cohan, Hurd & Johnstone Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Raduletu, S. (2013). "Regional Human Rights Systems and the Principle of Universality". *Revue des Sciences Politiques*, 37-38, 283-287.
- Salazar, K. y Cerqueira, D. (2015), "Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible", en *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. P. 144-189.
- Shaver, L. (2010). The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection?, 79 *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 639.
- Sibanda, S. (2007). "Beneath It All Lies the Principle of Subsidiarity: The Principle of Subsidiarity in the African and European Regional Human Rights Systems." 40 *Comp. & Int'l L.J. S. Afr.*, 425. Sikkink, K. (2011). *The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. W. W. Norton & Company.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). "La investigación cualitativa". En *Estrategias de investigación cualitativa*. Vasilachis de Gialdino, I. (coord.). Barcelona: Gedisa. P. 23-64.

De Onganía a Lanusse o de las rupturas y continuidades en la política exterior argentina hacia la República Popular de China durante la Guerra Fría (1966-1973)*

MARÍA FLORENCIA DELPINO ¹⁶³

Introducción

En febrero de 2022, se cumplieron cincuenta años del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre la Argentina y la República Popular de China (RPCh)¹⁶⁴. Hasta la firma del Comunicado Conjunto entre los gobiernos de Argentina y la República Popular el 16 de febrero de 1972, nuestro país sólo reconocía a la República de China —con asiento en Taiwán— como representante del pueblo chino. Desde el triunfo de la Revolución China liderada por Mao Tse Tung en 1949, el territorio se encontraba dividido. Mientras la República de China, gobernada por el mariscal Chiang Kaishek y respaldada por los Estados Unidos, se había erigido como representante del Estado chino en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la RPCh había sido aislada económica y políticamente por las potencias capitalistas occidentales. Es por eso que autores como Archibaldo Lanús (1984) afirman que, a partir de ese entonces y, en el marco de la Guerra Fría, la “cuestión china” constituyó, en el espectro de las relaciones internacionales, un punto de definición entre el Este y el Oeste (p. 84).

En sintonía con lo anterior, nos proponemos analizar la política exterior argentina hacia la RPCh durante los gobiernos de facto de la autodenominada Revolución Argentina, con foco en el viraje que implicó el establecimiento de relaciones diplomáticas con dicha nación en 1972. Teniendo en cuenta los importantes cambios de rumbo en la inserción internacional de nuestro país entre 1966 y 1973, esta decisión generó disputas abiertas al interior de la dictadura. Mientras algunos sectores fomentaron el reconocimiento con la RPCh por las potencialidades económicas y

* Agradezco la lectura, comentarios y sugerencias que Rubén Laufer, Lucía Lacunza y María Cecilia Míguez realizaron para este trabajo. Sus aportes resultan muy valiosos para continuar profundizando en el estudio de los temas abordados en estas páginas.

¹⁶³ (IDEHESI-UBA-CONICET) maflorencia.delpino@gmail.com

¹⁶⁴ Al momento de discutirse la elaboración del Comunicado Conjunto, la delegación argentina insistió en que se utilizara la palabra “normalización” en tanto los contactos comerciales con Pekín eran pre-existentes. Se alegó además que “sólo se trataba de un problema de representación gubernamental” (Berasategui, 2014: 58). No obstante, en lo que al título refiere, el gobierno chino solicitó que se empleara la expresión “establecimiento” por cuanto “todos los textos firmados con otros países seguían esta fórmula” (Berasategui, 2014: 59). Aquella insistencia de la delegación china da cuenta, por un lado, de la importancia adjudicada a las relaciones políticas y entre gobiernos y, por el otro lado, de la intención político-ideológica de reafirmar el nacimiento de un nuevo Estado a partir de la Revolución de 1949. En este trabajo, utilizaremos la palabra “establecimiento” para referirnos a dicho proceso.

estratégicas, otros priorizaron las relaciones con la China anticomunista por consideraciones político-ideológicas.

Nuestra hipótesis afirma que, hacia 1972, la creciente importancia estratégica que adquiriría la República Popular en un escenario mundial que se reconfiguraba, el acercamiento del régimen de Mao Tse-Tung hacia América Latina y el auge de gobiernos latinoamericanos nacionalistas y la adscripción al “pluralismo ideológico” de Lanusse posibilitaron el establecimiento de las relaciones entre la Argentina y la RPCh. Sin embargo, este proceso coronado con la firma del Comunicado Conjunto en Bucarest en 1972, no fue lineal y produjo tensiones al interior del gobierno de facto argentino. Consideramos entonces que se trató de una “apertura hacia el Este por hombres de derecha” (Rapoport, 1995) que, necesariamente, estuvo acompañada de ciertas contradicciones.

A partir de un enfoque metodológico multidisciplinario que involucra a las relaciones internacionales, la historia económica y la ciencia política, revisaremos archivos del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), entrevistas realizadas por Mario Rapoport a distintos cancilleres, corpus periodístico local y extranjero recientemente digitalizado y documentos de las colecciones Foreign Relations of the United States (FRUS) y National Archives Record Administration (NARA), algunos de ellos sistematizados por la Fundación Nixon.

Coexistencia pacífica y recrudescimiento de la Guerra Fría en América Latina

Hacia mediados de los años sesenta, aquella bipolaridad que había teñido al sistema internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se reconfiguraba. En términos generales, la profundización de las divergencias al interior de los bloques, la modificación del peso político, económico y estratégico relativo de las grandes potencias, el fin del aislamiento de la República Popular de China (RPCh), el avance de los países comunitarios de Europa Occidental y el ascenso del movimiento del Tercer Mundo marcaron el inicio de una nueva etapa de la Guerra Fría. Emergió con fuerza la hipótesis de la coexistencia pacífica, a partir de la cual se argumentaba que el desarrollo nuclear de las dos potencias había abierto un período en el que ambos polos del sistema internacional debían ser cautelosos y prudentes en sus confrontaciones (Míguez, 2018: 95). Según Robert McNamara (1968), la bipolaridad se desintegraba y conceptos que habían sido útiles en un pasado como “comunismo, mundo libre, cortina de hierro” se volvían “cada vez más inadecuados para describir los intereses en pugna entre los bloques y dentro de ellos” (p. 106).

Para van der Pijl (2012), en 1965, la economía norteamericana mostró los primeros síntomas de una crisis venidera cuando, producto de los gastos destinados a la Guerra de Vietnam y a los programas sociales de la Gran Sociedad del presidente norteamericano Lyndon B. Johnson, se gestó una espiral inflacionaria en la economía estadounidense (p. 241). Hacia 1968, el déficit fiscal, el fracaso militar y político en la guerra de Vietnam, la evolución de las industrias japonesa y alemana y los cuestionamientos en diversos puntos del Tercer Mundo pusieron en evidencia las falencias y contradicciones del complejo militar-industrial estadounidense. De este modo, se dio un relativo retroceso estratégico de la superpotencia (Laufer, 2014: 429), que fue en escalada con los conflictos comerciales entre Estados Unidos y Europa Occidental (1967), el

recalentamiento inflacionario de la economía norteamericana (1968) y la ruptura del orden monetario internacional de Bretton Woods (1971).

En la Unión Soviética, Nikita Jruschov fue destituido a través de un golpe de Estado por la troika Brezhnev-Kosygin-Podgorny en 1964. Las nuevas autoridades estaban convencidas de que no era posible superar el estancamiento en sectores básicos de la economía y acrecentar la producción de bienes de consumo sin reducir la carrera armamentista (Carella y Moneta, 1974: 116). No obstante, para el gobierno moscovita era prioritario sostener su dominio sobre los países del Este de Europa bajo su influencia. Asimismo, las tensiones con la RPCh —que se habían profundizado luego de la ruptura de las relaciones entre ambas naciones en 1963— obstruían sus objetivos estratégicos en el continente asiático y en el bloque socialista¹⁶⁵. Por tanto, en lo que a la política exterior refiere, se afirmó una estrategia expansionista y militarista. Esto se cristalizó en algunos hechos como la invasión a Checoslovaquia en 1968, el estímulo a la instauración de dictaduras en países africanos y la penetración en movimientos nacionalistas latinoamericanos (Míguez, 2018: 94). En parte, la Doctrina Brezhnev (o de soberanía limitada), compartió un gran paralelismo con la Doctrina Johnson (Bologna, 1998: 27), siendo ambas expresiones del endurecimiento de la política exterior de las superpotencias en distintos momentos de la Guerra Fría.

Asimismo, otros países consolidaban su posición en el escenario internacional, preanunciándose un mundo en el que Washington y Moscú ya no serían los únicos centros indiscutidos de decisión (Paradiso, 1993: 157). Por un lado, los países que conformaron la Comunidad Económica Europea (CEE) adquirieron mayor protagonismo político y económico en el escenario internacional. La recuperación económica sostenida en una gradual integración productiva y comercial les permitía respaldar aspiraciones de autonomía política y estratégica respecto a las dos superpotencias (Laufer y Spiguel, 1998: 5). En efecto, las burguesías europeas y algunos partidos políticos conservadores, liberales y socialdemócratas de Europa Occidental desafiaban el liderazgo de Estados Unidos, manifestando signos de disenso e independencia en el marco de la “alianza atlántica” (Laufer, 2014).

Por otro lado, acompañada de una economía que crecía a pasos agigantados, en 1966, se puso en marcha la Revolución Cultural Proletaria en la RPCh. Ambos procesos convergieron, además, con el fin del aislamiento político de la misma en el escenario internacional. Para ese entonces, la URSS representaba la principal amenaza para la integridad política y territorial de la RPCh, tanto por el relativo atraso económico como por las ambiciones expansionistas de la superpotencia socialista (Laufer, 2020: 96, 97). Por tanto, sin posicionarse como potencia nuclear, aceleró el desarrollo de armamento atómico propio. Desde Beijing, se temía la consolidación de una flota soviética permanente, la creación de un sistema de seguridad colectivo y la elaboración de un plan de cooperación regional comandado por la URSS en Asia, lo que podría decantar en una especie de cerco económico-militar alrededor de la República Popular (Cintra, 1971: 188). Por estas razones, existía un fuerte interés en disminuir las tensiones con Washington, lo que

¹⁶⁵ Consideramos que los cambios acaecidos en la URSS en las décadas de 1950 y 1960 estuvieron estrechamente vinculados a su relación con la China surgida de la Revolución de 1949. Como sostiene Rubén Laufer (2020), las divergencias entre la RPCh y la URSS trascendieron el plano de la ideología y se tradujeron en el de la geopolítica (p. 93). Para profundizar, ver Cintra (1971), Gaddis (2012) y Laufer (2020).

constituyó un punto nodal del escenario mundial de aquellos años (Paradiso, 1993: 157). Además, la China continental también consolidó sus relaciones con los países del Tercer Mundo y mejoró decididamente sus relaciones con la CEE y Japón (Laufer, 2020: 98).

Estados Unidos y la Unión Soviética no sólo mostraron crecientes dificultades para ratificar su poderío político, económico y militar sobre algunas potencias menores o potenciales potencias sino que, además, perdieron una autoridad que siempre habían dado por sentado en el denominado Tercer Mundo (Gaddis, 2008: 132). Allí, se observaba un auge de corrientes populares y militares nacionalistas, anticolonialistas y antiimperialistas de distinto signo (Laufer, 2014). Como afirma Paradiso (1993), la dispersión de poder y la distensión “parecían mejorar las chances de los países periféricos al ampliar los márgenes de decisión requeridos” para un desenvolvimiento político y económico más favorable (p. 158). En el caso de América Latina en particular, durante la presidencia de Lyndon Johnson (1963-1969), la política exterior norteamericana hacia el continente se centró en la expansión de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y las fronteras ideológicas para impedir la “infiltración comunista”. Esto implicó el respaldo e injerencia de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por su sigla en inglés) y del Departamento de Estado de Estados Unidos en intervenciones militares y golpes de estado como en los casos de Brasil (1964), República Dominicana (1965) y Argentina (1966).

A partir de la asunción de Richard Nixon en 1969, se produjo un viraje “distensionista” en la política exterior estadounidense hacia la región. Más que un cambio en los objetivos, esto significó una reformulación de los fundamentos. Tiempo atrás, la DSN y las fronteras ideológicas habían asegurado la hegemonía de Washington en el continente, cristalizándose en ayuda financiera, respaldo político y golpes de Estado. Hacia fines de los años sesenta, según Nixon, la “balcanización ideológica y geopolítica de la región” constituía la estrategia más adecuada para evitar la potenciación de América Latina en su conjunto (Carella y Moneta, 1974: 129). Para lograrlo, desde Washington comenzó a mostrarse cierta apertura a la presencia financiera soviética en los países con menor desarrollo relativo y a fomentarse viejas rivalidades entre los países de mayor desarrollo relativo —Argentina, Brasil y México— (Carella y Moneta, 1974: 136). De esta manera, la disputa económica por el predominio en el continente se entrelazó de modos no lineales con los aspectos político e ideológico (Míguez, 2017: 31). Dicho esto, frente a gobiernos que impulsaron procesos autonómicos en la región, la potencia del Norte “recrudesció su cruzada anticomunista” (Morgenfeld, 2014: 548). Nos referimos al nacionalismo económico de los gobiernos de Alfredo Ovando Candía y Juan José Torres en Bolivia, al nacionalismo militar de Juan Velazco Alvarado en Perú y al de Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador y a la “vía chilena al socialismo” de Salvador Allende en Chile. Archivos desclasificados comprobaron que los golpes de Estado en Bolivia (1971) y Chile (1973) contaron con la colaboración de Estados Unidos, lo que devela que el enfoque estratégico-militar que había primado durante la presidencia de Johnson no había sido abandonado. En palabras de John Gaddis (2008), “a pesar de lo ocurrido durante el mandato de su predecesor, Nixon seguía convencido de que la seguridad nacional (...) se hallaba por encima de cualquier obligación de responsabilidad y aun de legalidad, exigidas por la presidencia” (p. 182)

En su interrelación, la distensión entre las superpotencias, el fin del aislamiento de la RPCh, el creciente peso político y económico del bloque de los países comunitarios y el renovado

nacionalismo latinoamericano en el marco de una consolidación del Tercer Mundo se convirtieron en condicionantes de las relaciones internacionales argentinas entre mediados de la década de 1960 y principios de la década de 1970. Asimismo, las lecturas e interpretaciones que diversos actores y sectores sociales realizaron respecto al escenario internacional en ese entonces incidieron, a nivel global, en la política exterior propiamente dicha y, en el plano interno, en las condiciones de legitimidad política de los distintos gobiernos de facto de la Revolución Argentina (Míguez, 2021: 17).

El onganiato entre las dos Chinas. Divergencias político-ideológicas y potencialidades económicas (1966-1970).

Desde la fundación de la República Popular en 1949 y, durante las décadas de 1950 y 1960, el gobierno chino desplegó una “diplomacia entre pueblos” hacia los países latinoamericanos, que consistía en el establecimiento de lazos amistosos y en el desarrollo de intercambios culturales y comerciales a fines de encaminarse, paso a paso, hacia el establecimiento de relaciones diplomáticas (Xu Shicheng, 2006: 103). Esto era parte de una estrategia de política exterior más amplia por parte de la República Popular que tenía como fin buscar alianzas con países en vías de desarrollo y la formación de bloques en el Tercer Mundo (Conelly y Cornejo Bustamante, 1992: 58). Por ese entonces, en América Latina, se concentraba un gran número de países que no reconocían a la RPCh y que sostenían relaciones diplomáticas con la República de China con asiento en Taiwán. Por tanto, el objetivo de los chinos era “romper el bloqueo diplomático” en América Latina sobre la base de contactos culturales y acercamientos comerciales (Conelly y Cornejo Bustamante, 1992: 59).

Este interés en la región se profundizó cuando, en 1959, una crisis agrícola en la República Popular provocó una falta importante de alimentos. En ese marco, el mercado argentino de carnes y cereales cobró una relevancia particular para el Partido Comunista Chino, incluso aún cuando las relaciones diplomáticas entre Argentina y la RPCh se encontraban interrumpidas desde 1949 y Argentina sólo reconocía a la República de China como representante del pueblo chino. Así, acompañado de un intercambio de delegaciones comerciales, durante la presidencia de Arturo Frondizi en 1960, se concretó una compra importante de trigo argentino por parte de la República Popular. En 1964, ya durante la presidencia de Arturo Illia, otra misión comercial china solicitó la adquisición de 700.000 toneladas de trigo a la Junta Nacional de Granos en Argentina. En un principio, la compra se vio obstaculizada porque una iniciativa privada logró una orden judicial que prohibió la negociación. Finalmente, gracias a intervenciones estatales, la operación comercial se realizó por el 50% de la cantidad original. Un año después, esta Junta vendió 1.200.000 toneladas de trigo por un valor de 65 millones de dólares y, por falta de “stock” no pudo, además, concretar la venta de un millón de toneladas de maíz pedidos desde la República Popular¹⁶⁶.

¹⁶⁶ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO C: Memorandum con una apreciación sobre posición argentina frente al tratamiento del ingreso de la República Popular China en el XXIV período de sesiones de las Naciones Unidas. 26 de agosto de 1971. Secreto. Pp. 11.

Pero el avance hacia un estrechamiento de las relaciones comerciales entre ambos países se vio obstaculizada por la avanzada de ciertos sectores civiles y militares anticomunistas argentinos en el escenario político, que observaban con desconfianza al régimen maoísta. En efecto, en 1964, el por entonces comandante en jefe del Ejército Argentino, Juan Carlos Onganía asistió a la Quinta Conferencia de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos Americanos en West Point y proclamó la adhesión de la Argentina a la Doctrina de Seguridad Nacional y a la noción de fronteras ideológicas¹⁶⁷. Ese mismo año, la República Popular hizo detonar su primera bomba atómica, defendiendo “el derecho de los países del Tercer Mundo a desarrollar su propia tecnología y armamentos” (Laufer, 2020: 94) y desafiando a ambas superpotencias mundiales, que se negaban a efectivizar el desarme nuclear. Cuando, además, el gobierno de Mao Tse Tung emitió declaraciones en apoyo a la lucha “patriótica y justa” del pueblo panameño por la recuperación de su soberanía sobre el canal (Renmin Ribao, 1964) y respaldó al pueblo dominicano contra la intervención armada de Estados Unidos (Supporting the Dominican, 1965), dichos sectores civiles y militares argentinos exhibieron abiertamente su resistencia. No sólo desconfiaban del comunismo impulsado y practicado por el gobierno de la República Popular sino que, además, veían con recelo su posición en el continente latinoamericano a favor de las causas de los pueblos y en contra de la injerencia norteamericana.

Dos años después, en junio de 1966, Onganía encabezó el golpe contra Illia e implantó la dictadura de la autoproclamada Revolución Argentina. Entre las heterogéneas filas del frente golpista, el anticomunismo se erigió como un elemento de unidad (Rouquié, 1982: 262). Durante su presidencia de facto (1966-1970), se buscó poner en funcionamiento el desarrollo industrial, facilitando la acumulación en los sectores que dependían de bienes o capital importados, principalmente estadounidenses. Bajo la óptica del equipo económico, en los últimos años, la Argentina había mostrado un crecimiento gradual pero a un ritmo lento y con la persistencia de desequilibrios estructurales que se manifestaban en el sector externo. Había que dar respuesta al problema del lento crecimiento de las exportaciones tradicionales, relacionado a la ausencia de una tecnificación del agro y al poco protagonismo de las manufacturas de origen industrial (MOI) en las exportaciones argentinas. Por tanto, durante estos años, se intentó direccionar el proceso de industrialización hacia uno en el que estas últimas se convirtieran en un motor fundamental. No fue menor que las actividades que cobraron mayor dinamismo —la producción de maquinaria y material eléctrico y la industria automotriz— fueran aquellas en las que las empresas trasnacionales tenían un rol protagónico (Basualdo, 2010: 67). En efecto, este proyecto, anunciado en 1967 por el ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena, respondió a los intereses de una fracción al interior del gobierno de facto y de las clases dominantes argentinas vinculadas a los sectores industriales y financieros más concentrados y trasnacionalizados de la economía. El propio Krieger Vasena era uno de los máximos exponentes del liberalismo económico heterodoxo (Míguez, 2013: 84), representando las nuevas formaciones industriales ligadas al capital extranjero, que “no pretendían el desmantelamiento

¹⁶⁷ Según esta concepción, digitada desde los Estados Unidos, los deseos de una revolución comunista, el accionar de grupos guerrilleros y el descontento social eran producto del subdesarrollo. Para defender los valores occidentales, las Fuerzas Armadas de cada país debían abocarse a la “lucha antisubversiva” con el objetivo de garantizar el desarrollo y la seguridad. Como el enemigo podía ser interno o externo, las fronteras físicas desaparecían y el combate contra el comunismo adquiría así una doble dimensión.

de la protección industrial, favorecían a esas empresas y prestaban mayor atención al mercado interno que las corrientes liberales” (Rapoport, 2017: 448).

Para alcanzar el éxito de dicho programa, el equipo económico consideraba fundamental establecer una relación firme, confiable y racional con el gobierno de los Estados Unidos y con los grandes centros del poder económico y financiero mundial (Peltzer, 1996: 207). En el terreno de la política exterior, dicho acercamiento al país del Norte se tradujo en la continuidad a la adscripción de la DSN y a la noción de fronteras ideológicas —con matices y salvedades— como concepción de la seguridad. De este modo, se fomentó un alineamiento, que abrió el período de “mayor proximidad a los intereses económicos y geopolíticos de los Estados Unidos en la historia argentina” (Rapoport y Laufer, 2000: 47).

Si bien se apuntaba a completar un proceso de industrialización hegemónico por los capitales extranjeros, las exportaciones tradicionales argentinas continuaron teniendo un peso muy importante en la estructura productiva, fundamentalmente a medida que se aceleraba la demanda de divisas por parte de la industria. Según Gastiazoro (2004), entre 1966 y 1970, no se produjeron cambios en el perfil agroexportador de la Argentina. Tampoco existieron modificaciones importantes en el destino de las exportaciones en tanto, tomados en conjunto, los países de Europa Occidental continuaban conformando el principal socio comercial de la Argentina (Laufer y Spiguel, 1998: 126). Dicho esto, las disposiciones cada vez más rígidas de los países comunitarios contra las exportaciones argentinas en el marco de un creciente proteccionismo europeo, alertaban al gobierno de facto. Como afirma José Paradiso (1993), resultaba necesario hallar una nueva estrategia que pudiera reemplazar aquellas que habían agotado las posibilidades de alcanzar un crecimiento sostenido y esta definición implicaba cambios en el patrón de inserción en la economía mundial (p. 154).

Fue en ese marco que, desde la cancillería argentina, comenzó a considerarse la posibilidad de reconocer políticamente a la RPCh. Se observaba que, frente a los lineamientos del proyecto económico de Krieger Vasena y teniendo en cuenta las misiones que se habían concretado entre 1960 y 1966, dicho destino era un mercado prometedor. Sumado a esto, en los grandes centros de poder mundial, la mirada hacia el país oriental empezaba a cambiar. Con una economía en constante crecimiento y una población que representaba casi un cuarto de la humanidad, la RPCh se proyectaba también como una potencia militar significativa. En efecto, la explosión de la bomba atómica china en 1964 había producido un cambio sustancial en la administración de la cooperación internacional en materia nuclear (Lucietto, 2022: 185). En una reunión llevada a cabo entre funcionarios estadounidenses y soviéticos días posteriores al estallido, el embajador soviético en los Estados Unidos, Anatoliy F. Dobrynin, declaró que a la China comunista le llevaría algo de tiempo convertirse en una potencia nuclear pero sugirió que ambas superpotencias avanzaran en la ampliación del tratado de prohibición de pruebas en todos los ámbitos¹⁶⁸. Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos tenía el desafío de armonizar una nueva estrategia junto a sus aliados en Asia. En un memorando de los Jefes del Estado Mayor

¹⁶⁸ Foreign Relations of the United States (FRUS), 1964-1968, Volume XXX, China, Document 61 “Memorandum of a Conversation – Chinese Communist Nuclear Detonation”, Washington, (20 de octubre 1964). Disponible en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v30/d61>

Conjunto de los Estados Unidos al secretario de Defensa, Robert McNamara, se resaltaba que, la expansión de la capacidad nuclear de la RPCh “planteará problemas difíciles en el futuro” porque “con la excepción de Japón y probablemente de la India, las naciones del Mundo Libre en Asia no pueden desarrollar una capacidad de defensa sin el apoyo de Estados Unidos”¹⁶⁹. En el resto de los países centrales, gobiernos como el del general Charles de Gaulle en Francia reconocían diplomáticamente a la RPCh que, además, sumaba apoyos en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para adquirir el reconocimiento como único gobierno legal de China. Este hecho la coronaría como miembro permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad.

De este modo, en 1967, el nuevo canciller, Nicanor Costa Méndez, acercó la propuesta a Onganía para avanzar en el establecimiento de las relaciones con la RPCh. Para que las relaciones comerciales pudieran promoverse con mayor eficacia, era importante que la Argentina contara con una presencia permanente en la China Continental. Fundamentalmente, porque la RPCh ordenaba sus compras considerando si la contraparte había reconocido a su gobierno, lo que se observaba en las estadísticas comerciales de los países que mantenían relaciones con esta nación. Como explica Vicente Berasategui (2014)—quien formó parte de la delegación que negociaría el establecimiento unos años después—, mientras las relaciones se encontraron interrumpidas, nuestro país debía negociar con las empresas estatales chinas establecidas en Hong Kong mediante el envío de misiones comerciales de tanto en tanto (p. 51). Además, la República Popular mostraba más bien una tendencia a concretar las negociaciones comerciales con los gobiernos y no con las empresas particulares (Conelly y Cornejo Bustamante, 1992: 131).

Si bien Onganía no rechazó explícitamente la iniciativa, tampoco dio definiciones claras respecto a la política a seguir. De este modo, resultó imposible avanzar en su ejecución. En ese vacío, no sólo se ratificó la continuidad de una política de no-reconocimiento a la China Popular sino que, además, se interrumpieron los flujos comerciales con dicha nación. Como puede observarse en el cuadro 1, el comercio con la RPCh cayó abruptamente a partir de 1967. Exceptuando 1969, no se registraron exportaciones entre 1968 y 1972, aunque sí incrementaron las importaciones durante dicho período.

¹⁶⁹ Foreign Relations of the United States (FRUS), 1964-1968, Volume XXX, China, Document 76 “Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McNamara”, Washington (16 de enero 1965), pp. 145. Disponible en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v30/d76>

Cuadro 1

Comercio entre Argentina con la República de China y la RPCh (1966-1975) (en dólares estadounidenses)

Año	Exportaciones a la RPCH	Exportaciones a Taiwan	Importaciones desde la RPCH	Importaciones desde Taiwan
1966	107.890.000	524.800	270.000	466.800
1967	7.340.000	100.000	190.000	---
1968	---	---	300.000	---
1969	70.000	768.900	460.000	20.600
1970	---	5.510.000	630.000	78.800
1971	---	5.315.600	400.000	141.700
1972	---	2.251.300	300.000	54.800
1973	3.410.000	6.367.000	280.000	50.400
1974	90.500.000	12.337.700	370.000	142.300
1975	41.280.000	24.139.000	430.000	1.238.400

Fuente: Oviedo (2010: 245)

En términos generales, podemos afirmar que la caída de las exportaciones dirigidas a la RPCh y la ausencia de una política clara respecto a las relaciones con dicha nación están vinculadas a la orientación anticomunista del gobierno de facto de Onganía. Esta particularidad se vio también reflejada en la política a seguir respecto al prometedor mercado soviético¹⁷⁰ y en la estrategia más general desplegada hacia el sudeste asiático. Allí, el onganiano priorizó consolidar las relaciones con Japón, Corea del Sur y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), que constituían el bastión anticomunista de contención frente a los avances de la Revolución Cultural China (Oviedo, 2010: 242). Especial relevancia adquirieron las relaciones entre la Argentina y la República de China con asiento en Taiwán y, en efecto, varios episodios político-diplomáticos develaron el interés de ambos gobiernos dictatoriales por estrechar vínculos entre ambas naciones. Ya en 1964, en el marco de la adhesión argentina a la DSN, Onganía había sido recibido en audiencia por Chiang Kaishek¹⁷¹. El 5 de julio de 1966, a pocos días del golpe de los militares argentinos, el mariscal chino reconoció al gobierno de facto de Onganía. Unos meses después, en octubre de 1966, el embajador Federico de Álzaga viajó como representante privado de Onganía a China nacionalista para los festejos del natalicio de Chiang Kaishek, haciendo entrega —en nombre del presidente de facto— del collar de la Orden del Libertador General San Martín (Oviedo, 2010: 244). Además, en enero de 1967, se promulgó un Convenio Cultural. De este modo, los hechos demuestran que parecía existir un pronunciado interés por la profundización de los vínculos políticos y culturales con Taiwán.

En términos comerciales, a fines de marzo de 1967, el vicescanciller taiwanés, Sampson Shen, arribó a la Argentina con el objetivo de fortalecer los lazos comerciales entre ambos países y

¹⁷⁰ Para un análisis en profundidad sobre cómo se fueron configurando las relaciones entre Argentina y la Unión Soviética entre 1955 y 1973, se sugiere Rapoport (1995).

¹⁷¹ Algunos momentos de esta visita han sido recuperados y compilados en un video-documental realizado por Filmoteca Online (2022).

garantizar el mantenimiento del reconocimiento político de la República de China como única representante del pueblo chino. Sostuvo así entrevistas con Costa Méndez y Krieger Vasena, ministros de Relaciones Exteriores y Economía y Trabajo respectivamente. Según Sampson Shen, China nacionalista tenía fuertes intenciones de incrementar el intercambio con la Argentina mediante la compra de carnes y cereales y generar un contrapeso en el carácter unilateral a favor de la Argentina a partir de la venta de algodón, máquinas de coser, maderas y productos textiles. Bajo su óptica, el obstáculo que impedía incrementar el comercio era la falta de buques de transporte (Oviedo, 2010: 244). Ciertamente es que, pese a las intenciones y a las decididas interacciones a nivel político, diplomático y cultural, el comercio con Taiwán entre 1966 y 1969 no fue pronunciado (ver cuadro 1).

Hacia 1969, las disputas al interior del frente cívico-militar que había dado el golpe de junio en 1966 persistían. Algunos sectores insistían en la profundización del proyecto liberal-heterodoxo del ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena, mientras otros sostenían que la Revolución Argentina debía cambiar su rumbo. Las políticas económicas adoptadas desde el ministerio de Economía y la creciente represión por parte de la coalición gobernante llevaron al país a una crisis económica y social, cuya expresión máxima fue el levantamiento de obreros y estudiantes en la ciudad de Córdoba en 1969, más conocido como el Cordobazo. Como consecuencia de aquel estallido social, Krieger Vasena se vio obligado a presentar su renuncia. Lo mismo ocurrió con Costa Méndez, que fue reemplazado por Juan Benedicto Martín, hasta entonces embajador en Japón, y un hombre con amplio conocimiento en temas referidos al comercio exterior (Paradiso, 1993: 161). Un año después, el mismo Onganía tuvo que abandonar su cargo y la Junta de Comandantes designó a Levingston como nuevo presidente de facto. En un principio, la caída de Onganía y su reemplazo por Levingston traerían consigo un cambio en la política económica. Tanto las campañas de la Confederación General Económica (CGE) como el fortalecimiento de las corrientes clasistas y combativas en el movimiento obrero y la aparición de grupos guerrilleros habían generado una gran escalada de conflictos que, entre otras cosas, se traducían en demandas contrarias a la extranjerización de la economía argentina (Rapoport, 2017: 544).

Estos factores internos, acompañados de los elementos del escenario internacional descriptos en el apartado anterior, facilitaron la emergencia de sectores económicos y políticos que impulsaban la modificación de los patrones de inserción internacional argentina vigentes y postulaban una diversificación de las relaciones económicas exteriores del país. Como afirman Laufer y Spiguel (1998), “con objetivos diversos —y, a veces, encontrados—”, esto se tradujo en el estrechamiento de las relaciones comerciales y diplomáticas con la URSS y los países del Este, en el fortalecimiento de la vinculación económica y política con los países comunitarios de Europa occidental y en la intensificación del intercambio y la integración económica en el ámbito latinoamericano a fines de ampliar los márgenes de autonomía económica (p. 120). Dicha tendencia se vislumbró tenuemente durante la breve presidencia de facto de Levingston pero se reforzó, fundamentalmente, durante los años de Alejandro Agustín Lanusse. En ese marco, la política exterior hacia la República Popular resultó central. Tanto el cambio de rumbo que adquirió la misma respecto al período anterior como las disputas que se suscitaron en torno a sus principales lineamientos cristalizaron contradicciones económicas y políticas más generales.

La centralidad de la República Popular en la estrategia del “pluralismo ideológico” de la dictadura de Lanusse

A diferencia de la política llevada adelante por Onganía¹⁷², la administración del general Lanusse (1971-1973) adscribió a los principios del pluralismo ideológico, evidenciándose así un “viraje hacia el Este” (Rapoport y Laufer, 2000: 41, 42) que consistió en la búsqueda de relaciones con todos los países del mundo, incluyendo los socialistas. En el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culturo, un intelectual recomendado por la Marina, Luis María de Pablo Pardo, había sido nombrado canciller durante el gobierno de facto de Levingston. Según su mirada y la de otros funcionarios de segunda y tercera línea que lo acompañaban —como el Subsecretario de Relaciones Exteriores, José María Ruda, el Embajador Ernesto Garzón Valdés y el Embajador Vicente Berasategui—, la adscripción al pluralismo ideológico significaba la ejecución concreta del principio de universalidad en las relaciones internacionales que siempre había sido invocada por la Argentina “por cuanto es la que mejor responde a sus intereses permanentes al ampliar la acción de la política exterior” (Berasategui, 2014: 52). Se consideraba que, siguiendo esta orientación, era posible abonar a la construcción de una estructura pluralista de la comunidad internacional en la que las potencias intermedias —como la Argentina— ampliaran sus márgenes de acción, incrementándose el número de partícipes con capacidad de decisión en lo que a la política mundial refiere (De Pablo Pardo, 1996: 243).

Formalmente, el pluralismo ideológico se adoptó en América Latina con la Declaración de Salta firmada el 24 de julio de 1971 por Lanusse y el entonces presidente de Chile, Salvador Allende. En el caso argentino, esto no significó ni una transformación ideológica ni el abandono de la noción del enemigo interno comunista (Míguez, 2018: 109). Fue más bien una tendencia que ya venía gestándose en el interior de las Fuerzas Armadas y de las clases dominantes argentinas y que expresaba divisiones dentro de estas últimas, condicionadas y articuladas por la pugna de intereses ligados a las distintas potencias en el marco de los cambios mundiales (Laufer, 2014: 13). Según María Cecilia Míguez (2021), el acercamiento a los países socialistas y la adhesión a los principios del pluralismo ideológico tuvo promotores con objetivos diversos en Argentina¹⁷³. Lanusse pertenecía al ala liberal del Ejército y, junto a otros generales como Alcides López Aufranc, mantenía estrechos vínculos con los sectores agroexportadores pampeanos (Rapoport y Laufer, 2000: 41). Por tanto, para esta fracción del gobierno de facto, las nuevas directrices de la política exterior significaban la posibilidad de encontrar nuevos mercados donde colocar los productos primarios argentinos. En un escenario local de escalada de la crisis social y política, esta estrategia fue también utilizada a fines de construir márgenes de legitimidad interna. En palabras del propio presidente de facto, se trataba de “generar la imagen de una política

¹⁷² Este aspecto continúa siendo objeto de debate y en el mismo se inscribe este trabajo.

¹⁷³ Mientras los sectores exportadores de materias primas incentivaban estos vínculos porque veían potenciales mercados compradores, ciertos núcleos desarrollistas los promovían por la posibilidad de establecer vínculos sectoriales y financieros más estrechos. Pero además, en el marco de la Guerra Fría, “las relaciones con estos países aportaban una mirada antiimperialista, defensora de la soberanía nacional y de la no injerencia”, constituyéndose un tercer sector, más partidario de las orientaciones autonomistas (Míguez, 2021: 17).

independiente, sin prejuicios, sin barreras ideológicas y capaz de ser apoyada por el grueso de la población” (Lanusse, 1977: 240, 241).

Con el viraje en la orientación de la política exterior durante el gobierno de facto de Lanusse confluyeron cambios en el escenario regional y mundial, que dieron un nuevo impulso a la idea de normalizar las relaciones diplomáticas con la República Popular. No fue menor que ciertos hechos preanunciaran un acercamiento chino-estadounidense. Ya en agosto de 1969, el presidente Nixon mantuvo un encuentro privado con el presidente de Rumania, Nicolae Ceausescu. En el mismo, el mandatario norteamericano afirmó que, a largo plazo, China era una realidad y que ninguna paz real era posible sin una negociación con Pekín¹⁷⁴. Unos meses más tarde, en febrero de 1970, representantes chinos se reunieron con el Consejero de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Henry Kissinger, en Varsovia. Allí, le comunicaron que estaban dispuestos a recibir a un enviado presidencial estadounidense en Pekín, siempre y cuando en Washington se comprometieran, en primer lugar, a hallar una solución a la cuestión de Taiwán¹⁷⁵. En palabras del primer ministro chino, Chou En-Lai,

La comunicación del Presidente de los Estados Unidos no es nueva. Sólo hay un asunto pendiente entre nosotros: la ocupación estadounidense de Taiwán. La RPCh lleva quince años intentando negociar de buena fe sobre esta cuestión. Si EE.UU. tiene el deseo de resolver la cuestión y una propuesta para su solución, la RPCh estará dispuesta a recibir a un enviado especial de EE.UU. en Pekín¹⁷⁶

En el campo económico, se tomaron medidas que también dieron cuenta de la intención de un acercamiento por parte de la administración Nixon. A lo largo de 1970, el gobierno de la potencia del Norte autorizó licencias selectivas para la exportación de bienes a la RPCh y levantó restricciones sobre las compañías petroleras de EE.UU. que operaban en el exterior. De este modo, los barcos extranjeros estuvieron habilitados a utilizar las instalaciones de abastecimiento de combustible de propiedad estadounidense en los viajes desde y hacia los puertos de China continental. En febrero de 1971, Nixon confirmó la predisposición a establecer diálogo con Pekín de manera oficial durante la presentación del Segundo Reporte Anual al Congreso sobre la Política Exterior de los Estados Unidos¹⁷⁷. Todos estos sucesos advertían cambios en la

¹⁷⁴ Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969-1976, Volume XXIX, Eastern Europe, Eastern Mediterranean, 1969-1972, Document 183 “Memorandum of Conversation – Private meeting between President Nixon and Ceausescu”, Bucharest (2 de Agosto 1969), pp. 445. Disponible en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v29/d183>

¹⁷⁵ Richard Nixon Presidential Library and Museum, National Security Council Files, Box 1031 “Memorandum for the President – Chinese at Warsaw talks suggest US send high-level representative to Peking”, Washington (20 de febrero 1970) pp. 1. Disponible en <https://www.nixonfoundation.org/wp-content/uploads/2019/04/Memorandum-Kissinger-to-Nixon-on-Warsaw-Talks.pdf>

¹⁷⁶ Memorandum for the president from Henry Kissinger “Conversation with Ambassador Bogdan”, Washington (12 de enero 1971), pp. 1. Disponible en <https://china.usc.edu/sites/default/files/article/attachments/19710111-kissinger-reports-to-nixon-on-bogdan-note-from-zhou.pdf>

¹⁷⁷ The American Presidency Project, Richard Nixon, “Second Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy”, Washington, (25 de febrero 1971). Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/second-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy>

orientación de la política exterior china y norteamericana, que parecían posibilitar un establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambas naciones.

Según Eduardo Oviedo (2010), un hecho de tal calibre otorgaría legitimidad a los gobiernos que se posicionaban dentro del bloque de países occidentales para acercarse a la RPCh, encontrando márgenes de permisibilidad internacional en un contexto de alta hegemonía de Estados Unidos (pp. 335). En el caso de los países latinoamericanos, consideramos que el acercamiento con el régimen de la China Continental no puede explicarse únicamente por lo antedicho. En efecto, a partir de 1970, Pekín reafirmó su respaldo a causas latinoamericanas, que generaban tensiones con los Estados Unidos como las luchas por los derechos marítimos, la defensa de los precios de sus productos primarios, el establecimiento de una zona libre de la amenaza nuclear y la búsqueda de un nuevo orden económico internacional (Oviedo, 2010: 335; Xu Shicheng, 2006: 106). Esto fue coincidente con el objetivo de muchos gobiernos de la región que, por razones diversas, buscaban cierta autonomía respecto a la potencia del Norte. En efecto, los pasos que marcaron la presencia del régimen de Pekín en la región fueron los acuerdos de cooperación firmados en abril de 1971 con los militares nacionalistas de la Revolución Peruana y la apertura de una embajada en Santiago de Chile durante el gobierno socialista de Allende.

En ese contexto, en Argentina, el objetivo de normalizar los vínculos con la República Popular de China adquirió una centralidad destacada. Para aquella fracción de la clase dominante con intereses en la exportación de productos agropecuarios, el mercado chino presentaba grandes potencialidades. Pero, además, normalizar los vínculos con la RPCh permitiría establecer cierto equilibrio en las —cada vez— más importantes relaciones entre Argentina y la Unión Soviética, que se estrecharon a partir de la firma de un convenio comercial en 1971 (De Pablo Pardo en Rapoport, 2016: 377). Desde una dimensión estratégica, se consideraba que en un futuro —y no tan lejano— escenario internacional multipolar, la China comunista tendría un rol destacado. En palabras de De Pablo Pardo,

“Las relaciones con Rusia se deslizaban en el plano de la relación comercial. Pero con la República Popular, ascendían a otra cosa que yo señalo: la energía que se desarrolla en el plano de las relaciones internacionales, en una organización internacional multipolar, no son las mismas que cuando hay una relación duopólica, como podría ser establecer que Estados Unidos y la Unión Soviética mantuvieran esa política bipolar solamente en el plano militar y no en el plano político, donde el ideal sería que fuera multipolar” (DE PABLO PARDO en RAPOPORT, 2016: 382)

De esta manera, ya a principios de 1971 —e incluso antes de que el pluralismo ideológico fuera declarado formalmente—, comenzaron a trabajarse estrategias para avanzar en un acercamiento. La primera señal del gobierno argentino se dio en el ámbito multilateral. Para dar cuenta de su intención de iniciar diálogos con Pekín, la cancillería argentina requirió el 16 marzo de 1971 ante la Conferencia del Comité de Desarme de la ONU (CCD) que se asociara a la República Popular de China a las negociaciones en el campo del desarme. Durante el primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), De Pablo Pardo insistió en la cuestión y, posteriormente, durante una reunión con la prensa extranjera el 30 de junio de 1971, el canciller, en referencia a la política exterior

argentina, afirmó que si bien este no era el único paso que posibilitaba la diversificación de las relaciones internacionales, era una iniciativa en la dirección correcta¹⁷⁸.

De forma simultánea, se estableció un grupo de trabajo informal en la cancillería integrado por un número reducido de funcionarios pertenecientes a las distintas Direcciones a fines de preparar un informe de base sobre la política a seguir respecto a la RPCh. En el mismo, se destacaba que la presencia de China en el escenario internacional favorecía el interés argentino de conformar un “sistema de relaciones estatales basado en la multipolaridad”¹⁷⁹. Establecer las relaciones diplomáticas era necesario porque la RPCh orientaba su comercio exterior sobre bases políticas y, entonces, era en vano limitar los contactos con Pekín a la creación de agencias comerciales¹⁸⁰. Además, China y Argentina mantenían posiciones coincidentes sobre el desarme internacional, la jurisdicción marítima y la preocupación ante la creciente tendencia de los EE.UU. y la URSS de concertar entendimientos sin consultar a sus respectivos aliados.

Como resultado del informe, se arribó a la conclusión de que las negociaciones con la República Popular debían realizarse en Rumania. Bucarest no sólo era un país de referencia para la apertura de canales de diálogo por sus estrechas relaciones con Pekín. En 1968, en el marco de una visita oficial del entonces canciller Costa Méndez en Europa Occidental, el gobierno rumano había solicitado de manera confidencial que el funcionario argentino extendiera su visita a Bucarest ante el temor de una intervención de las tropas del Pacto de Varsovia, lo cual fue concedido. Además, existía un interés del gobierno rumano en el éxito de las negociaciones en tanto “era un paso más en sus esfuerzos por marcar diferencias con la Unión Soviética y sus aliados” (Berasategui en Oviedo, 2015: 181). Si bien la iniciativa fue respaldada por la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno dependiente de la Presidencia y, posteriormente, aprobada por el propio Lanusse, la política de acercamiento con Pekín se ocultó bajo el manto de una operación secreta a la que se denominó “Caso Acuario”. Para ese entonces, la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) se encontraba bajo la dirección del general Hugo Miatello, un hombre que representaba los intereses de un sector de las Fuerzas Armadas con estrechos vínculos con el gobierno militar y anticomunista de Taiwán y que, por tanto, se oponía al establecimiento de las relaciones con la República Popular. Según Berasategui, la SIDE controlaba todas las comunicaciones telegráficas de la cancillería y resultaba crucial “evitar que la difusión de nuestros movimientos movilizara al funcionario de Taiwán para utilizar sus contactos con algunos sectores militares” (Berasategui en Oviedo, 2015: 186).

El 3 de septiembre de 1971, el subsecretario de Relaciones Internacionales, José María Ruda y Vicente Berasategui volaron a Rumania, donde fueron recibidos por el viceministro de Relaciones

¹⁷⁸ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, DOCUMENTO: Texto de la declaración a la prensa de S.E. el señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto Dr. D. Luis María de Pablo Pardo. (20 de septiembre de 1971), pp. 1

¹⁷⁹ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO F: Resumen de las propuestas sobre política argentina con respecto de la cuestión china elaborados por el RR. EE. (1971) pp. 1-4.

¹⁸⁰ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO F: Resumen de las propuestas sobre política argentina con respecto de la cuestión china elaborados por el RR. EE. (1971) pp. 1-4.

Exteriores de Rumania, el embajador de China en Bucarest, Cian Hai-fung, y dos asesores para una reunión exploratoria. En sintonía con el informe que habían realizado desde la cancillería, Ruda y Berasategui ratificaron la importancia que Argentina le asignaba a una arquitectura mundial multipolar y a la promoción del comercio bilateral con la República Popular. Pero, además, invocando la adhesión de nuestro país a los principios de no intervención y de integridad territorial, los funcionarios argentinos hicieron referencia a la reivindicación argentina sobre las Islas Malvinas y destacaron la significación que tendría para nuestro país el reconocimiento de su jurisdicción marítima de 200 millas náuticas (Berasategui, 2014: 55). Por su parte, el gobierno chino manifestó un anhelo por establecer y desarrollar relaciones políticas sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, lo que significaba la consolidación de vínculos comerciales siguiendo “principios de igualdad y beneficio mutuo”, supliendo “unos las necesidades de los otros” (Oviedo, 2010: 260). Como en otras negociaciones sobre el reconocimiento mutuo, la República Popular insistió con firmeza en su derecho de representar a toda China —incluyendo Taiwán— y en desconocer cualquier tipo de personería internacional a las autoridades de la República de China. Esto, de algún modo, daba cuenta de la negativa que existía de la parte china de concretar cualquier tipo de negociación en base a la tesis de las dos Chinas. Al respecto, el embajador chino afirmó que, tal como lo había anticipado el informe de base argentino, “las negociaciones significaban una decisión política de aceptar la existencia de una sola China”, esto es, “que Taiwán era una parte inseparable de su país” (Berasategui, 2014: 55). No obstante, una vez finalizada la reunión, la delegación argentina coincidió en que existían posibilidades de que el establecimiento de las relaciones con la República Popular no se viera obstaculizada por el requerimiento de la China continental de que la Argentina acompañara su posición sobre el estatus jurídico de Taiwán y rompiera formalmente sus relaciones con esta última, como ya había sucedido en el caso de otros países (Berasategui, 2014: 55).

Para ese entonces, ya era claro que las relaciones con Taiwán no ocuparían un lugar menor al momento de definir la política exterior hacia la RPCh. Si bien Ruda y Berasategui se pronunciaron en nombre del gobierno argentino, no existía un consenso respecto a dicho posicionamiento. A partir del proceso iniciado con esta primera reunión exploratoria en Bucarest, se desató una disputa abierta al interior del gobierno de facto entre, por un lado, sectores que impulsaron el establecimiento de las relaciones con la RPCh por las potencialidades económicas y comerciales y, por el otro lado, militares que priorizaban el vínculo con la China de Chiang KaiShek por factores políticos e ideológicos. La colisión de intereses se manifestó con fuerza en el ámbito multilateral, con las pujas en torno a la votación argentina para el ingreso de la RPCh en las Naciones Unidas (UN).

¿Una China, dos Chinas? Las disputas al interior del gobierno de facto

En octubre de 1971, tuvo lugar el XXVI Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ese año, se discutía nuevamente un proyecto promovido ya hace tiempo por Albania y otros países que impulsaba el reconocimiento de los delegados de Pekín como los únicos representantes legítimos de China ante las Naciones Unidas. Basado en la tesis de “una sola China”, su aprobación resultaría en la expulsión de los representantes de Taipéi de dicha organización. En contradicción a la posición que había sostenido respecto al ingreso de la

República Popular por más veinte años, en esta ocasión, Estados Unidos presentó dos proyectos para ser tratados junto al albanés. El primero de ellos declaraba que privar a la República de China de su representación en las Naciones Unidas era una “cuestión importante”. Esto implicaba que, en caso de que esta decisión fuera aprobada, debía contar con dos tercios de los votos en vez de la mayoría simple. El segundo proyecto estadounidense buscaba que se avalara la “tesis de las dos Chinas”, aceptando una representación dual de China en las Naciones Unidas. En este caso, la nación china estaría representada por dos Estados diferentes, aunque la RPCh conservaría la banca de miembro permanente en el Consejo de Seguridad. A priori, podría sostenerse que la presentación de estos proyectos reflejaba una nueva estrategia del gobierno de Nixon para obstaculizar el ingreso de la República Popular a las Naciones Unidas. Sin embargo, las negociaciones relativas al acercamiento sino-estadounidense estaban ya muy avanzadas. En efecto, para octubre de 1971, Kissinger se encontraba en Pekín con un funcionario de primera línea como lo era el Primer Ministro, Chou En-Lai, sellando los preparativos para el ya anunciado viaje de Nixon a la China comunista¹⁸¹. Podemos decir entonces que, a sabiendas de que el proyecto albanés ya contaba con suficientes adhesiones, el gobierno de los Estados Unidos intentaba sostener compromisos con su viejo aliado, Taiwán¹⁸². En los círculos diplomáticos autorizados de las Naciones Unidas, se consideraba que, a pesar de invocar públicamente la representación de una sola China, Taiwán había aceptado confidencialmente la idea estadounidense de la existencia de las dos Chinas (Berasategui, 2014: 56). Era una posición que obstaculizaba las negociaciones entre la China continental —que sostenía fervientemente la tesis de una sola China— y los —no escasos— gobiernos que estaban negociando su reconocimiento. De este modo, Washington salvaguardaba sus intereses económicos y estratégicos en Taipéi, sin comprometer las negociaciones con Pekín¹⁸³.

La presentación de los proyectos de resolución estadounidenses complicó la definición del voto argentino en las Naciones Unidas, generando un impacto al interior de la Junta de Comandantes de las FFAA, que entró en “una suerte de estado deliberativo” (Berasategui, 2014: 56). Desde 1951 y siguiendo la política orientada por los Estados Unidos, la Argentina había votado en contra del ingreso de la RPCh a las UN (Guglielmelli, 2007: 78). Por tanto, frente al giro en la política norteamericana hacia la RPCh y en el marco de las negociaciones sobre el establecimiento de las relaciones con Pekín, el canciller argentino, De Pablo Pardo, sugería ser cautelosos. En un memorandum del 26 de agosto de 1971, se recomendaba que la decisión argentina respecto a la votación en las UN fuera “instrumentada para que la opinión pública internacional y aún la propia China Popular no la consideren como una manifestación de

¹⁸¹ Richard Nixon Presidential Library and Museum, National Security Council Files, Box 851, “Memorandum of Conversation” Peking (20 de octubre 1971). Disponible en <https://www.nixonfoundation.org/wp-content/uploads/2019/04/Memcon-HAK-and-Zhou-10-20-71.pdf>

¹⁸² AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO D: Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto “Votación en las Naciones Unidas sobre la representación de China”. Secreto. Anexo 9. 11 de octubre de 1971, pp. 10.

¹⁸³ En efecto, semanas posteriores a la votación, los EE.UU. abandonaron la tesis de las dos Chinas, a propósito de la visita de Nixon a la RPCh (Berasategui, 2014: 57).

dependencia de los EE.UU”¹⁸⁴. En un primer momento, el canciller intentó convencer a Lanusse de que la mejor opción radicaba en “anunciar y/o establecer relaciones diplomáticas con Pekín antes de que el problema sea considerado en el foro internacional, a los efectos de obtener las mayores ventajas político-económicas posibles”¹⁸⁵. Según De Pablo Pardo, “la Armada y la Aeronáutica estaban de acuerdo” con establecer las relaciones diplomáticas con la RPCh antes que Estados Unidos pero “las relaciones entre el Ejército Argentino y Chiang Kaishek eran muy intensas” (De Pablo Pardo en Rapoport, 2016: 377).

Al no obtener respuesta frente a dicha iniciativa, la cancillería fomentó la abstención a las fórmulas norteamericanas¹⁸⁶. Especial preocupación generaba el proyecto de doble representación, que no sólo se oponía al proyecto albanés introducido en la Asamblea sino que, fundamentalmente, entraba en abierta contradicción con lo que la delegación argentina había discutido con la parte china en Bucarest (Berasategui, 2014: 56). Dentro del Ejército argentino, existía una importante presión para favorecer dicho proyecto por parte de generales cercanos a Lanusse. Se trataba de Miatello, De Nevares¹⁸⁷ y Sánchez de Bustamante¹⁸⁸, conocidos por un profundo anticomunismo, que los había llevado a establecer estrechos lazos con el régimen de la China Nacionalista. En efecto, el 4 de octubre de 1971, el general Tomás Sánchez de Bustamante fue invitado, tras una estricta selección, a visitar Taiwán en carácter de huésped oficial (Oviedo, 2010: 296).

De manera simultánea, existieron presiones por parte del gobierno con asiento en Taipei para que la Argentina aceptara la tesis de las dos Chinas. El interés residía en obstaculizar las negociaciones entre nuestro país y Pekín. Por cortesía, en el ámbito político-diplomático, el representante de Taiwán en Buenos Aires, Hsu Shao-chang, había sido notificado respecto al incipiente contacto que el gobierno argentino había establecido con la RPCh. Inmediatamente, Hsu se contactó, de manera confidencial, con altos jefes de las FFAA, argumentando que la cancillería pretendía eliminar a Taiwán como país soberano (Berasategui, 2014: 55, 56). Además, dos misiones comerciales de la República de China arribaron al país por esos meses. La primera de ellas se estableció en Buenos Aires desde el 26 de agosto de 1971 hasta el 2 de diciembre de 1971 y estuvo encabezada por un funcionario de primera línea, el Ministro de Finanzas chino, Dr

¹⁸⁴ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO C: Memorandum con una apreciación sobre posición argentina frente al tratamiento del ingreso de la República Popular China en el XXIV período de sesiones de las Naciones Unidas. 26 de agosto de 1971. Secreto, pp. 12.

¹⁸⁵ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO C: Memorandum con una apreciación sobre posición argentina frente al tratamiento del ingreso de la República Popular China en el XXIV período de sesiones de las Naciones Unidas. 26 de agosto de 1971. Secreto, pp. 12.

¹⁸⁶ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO D: Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto “Votación en las Naciones Unidas sobre la representación de China”. Secreto. Anexo 9. 11 de octubre de 1971, pp. 11.

¹⁸⁷ Estuvo al mando de una misión militar argentina que visitó Vietnam en 1968, con el objetivo de estudiar la “contra-insurgencia” (García Lupo, 1971: 112)

¹⁸⁸ Este militar era un hombre muy cercano a Lanusse y había sido designado su vocero político principal ante el Cuerpo de Oficiales del Ejército (Potash, 1994: 250).

Li Kwoh Ting. La segunda delegación se presentó el 28 de noviembre, siendo presidida por el Vicepresidente de la Corporación china de Comercio y Desarrollo, Sr. Y. H. Wang¹⁸⁹. Teniendo en cuenta que el comercio con Taiwán entre 1966 y 1969 había sido mínimo, coincidimos con Oviedo (2010) cuando afirma que la intención de impulsar el intercambio bilateral estaba íntimamente ligada a la conservación del reconocimiento político y de las relaciones diplomáticas con Argentina (pp. 249).

En este contexto, tres días antes de la votación —y aún sin una definición por parte de la Junta de Comandantes—, la embajada de los Estados Unidos emitió un aide-memoire dirigido a Lanusse en el que, en representación de su gobierno, solicitaba “que la Argentina preste su apoyo a las resoluciones sobre la cuestión importante y representación dual”¹⁹⁰, instando a la delegación de nuestro país a votar en contra la resolución de Albania, “de la que la médula es la expulsión de la República de China”¹⁹¹. Horas después, Lanusse comunicó a De Pablo Pardo el dictamen de la Junta de Comandantes, que había decidido votar a favor del proyecto norteamericano que establecía que privar a la República de China de su representación en las UN era una cuestión importante. Además, el presidente de facto argentino indicaba que el general Mariano de Nevaes viajaría a Washington al día siguiente como representante especial designado para entregarle en persona una carta al presidente Nixon¹⁹². En dicho documento dirigido al mandatario estadounidense, Lanusse comunicaba la decisión de acompañar la decisión estadounidense pero con cierto resquemor respecto a la actitud norteamericana de presentar ambos proyectos sin previa consulta con sus aliados. En sus palabras,

Me veo obligado a decirle, con la misma franqueza, que lamento sinceramente que este diálogo tenga lugar después de que los Estados Unidos, sin consultar previamente a sus amigos, hayan decidido una actitud estratégica que les concierne a todos (...) Su gobierno ha definido una sabia actitud en el campo de las relaciones internacionales, orientada a la promoción de las responsabilidades regionales y al fortalecimiento del principio de cooperación voluntaria como alternativa a las posiciones unilaterales que ningún país puede adoptar hoy en día aunque sus políticas influyan en todo el mundo.

¹⁸⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Biblioteca del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), “Memoria Año 1971”, Departamento Asia y Oceanía, China Nacionalista, pp. 16.

¹⁹⁰ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO D: Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto “Votación en las Naciones Unidas sobre la representación de China”. Secreto. 22 de octubre de 1971, “Aide-memoire de la Embajada de los Estados Unidos de América – Anexo 14”.

¹⁹¹ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO D: Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto “Votación en las Naciones Unidas sobre la representación de China”. Secreto. 22 de octubre de 1971, “Aide-memoire de la Embajada de los Estados Unidos de América – Anexo 14”.

¹⁹² AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO D: Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto “Votación en las Naciones Unidas sobre la representación de China”. Secreto. 22 de octubre de 1971, “Al Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto Doctor Luis María de Pablo Pardo del Secretario de la Junta de Comandantes en Jefe”, pp. 1.

Por ello, ha sido sorprendente que, en este caso concreto, no se haya aplicado el mencionado principio¹⁹³.

La decisión de la Junta de Comandantes hacía imposible votar a favor del texto albanés, en tanto la “cuestión importante” estaba dirigida a impedir su aprobación por simple mayoría. Esto podía entorpecer los acuerdos tejidos con Pekín en Rumania y, por lo tanto, la cancillería anunció que “cualquier cambio de substancia en la propuesta (...) debía ser acompañado por una autorización para informar al gobierno rumano que nuestro país no podría continuar con las negociaciones iniciadas en Bucarest” (Berasategui, 2014: 57). Finalmente, el 25 de octubre de 1971, el proyecto de Albania sobre el reconocimiento del gobierno de la RPCh como único representante del pueblo chino en las Naciones Unidas fue aprobado por 76 votos a favor, 35 votos en contra y 15 abstenciones. La Argentina votó a favor del proyecto norteamericano sobre la “cuestión importante” y se abstuvo en la votación del proyecto albanés.

Con estos resultados, De Pablo Pardo volvió sobre la necesidad de concretar el establecimiento de las relaciones con la República Popular lo antes posible. Nixon había anunciado que visitaría Pekín entre el 21 y el 28 de febrero de 1972, por lo que resultaba importante hacerlo antes de esa fecha. Además, existía el peligro de que Brasil se adelantara y tomara la misma medida lo que “revertiría en su beneficio una situación favorable a la Argentina”¹⁹⁴, colocando a esta última “como seguidora de la política brasileña”¹⁹⁵. El 7 de febrero de 1972, Nixon y Lanusse mantuvieron una conversación telefónica, en la que el presidente norteamericano aseveró que “su viaje a la República Popular proporcionaría un marco para un diálogo entre los dos países, pero que el reconocimiento directo de la RPCh no sería un resultado del viaje”¹⁹⁶. Según un informe previo de la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, la definición de Washington respecto al establecimiento de las relaciones diplomáticas formales con Pekín, se retardaba por sus intereses estratégicos y económicos respecto a Taiwán¹⁹⁷. Ese mismo día, la Junta de Comandantes aprobó el informe para el establecimiento de las relaciones diplomáticas

¹⁹³ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO D: Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto “Votación en las Naciones Unidas sobre la representación de China”. Secreto. 23 de octubre de 1971. Anexo 16.

¹⁹⁴ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - China, DOCUMENTO: Caso Acuario. Estrictamente secreto y confidencial. 28 de enero 1972. “Sobre la urgencia de establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China. Extractin”.

¹⁹⁵ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - China, DOCUMENTO 1: Caso Acuario. Estrictamente secreto y confidencial. 28 de enero 1972. “Sobre la urgencia de establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China. Extractin”.

¹⁹⁶ Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969-1976, Volume E-10, Documents on American Republics, 1969-1972, Document 74 “Memorandum for the President’s File”, Washington (7 de febrero 1972). Disponible en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d74>

¹⁹⁷ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - China, DOCUMENTO 2: Opinión de la Fuerza sobre el Caso Acuario. Estrictamente secreto y confidencial. 28 de enero 1972. “Para conocimiento del Excelentísimo señor Presidente de la Nación. Asunto: Normalización de las relaciones diplomáticas y comerciales con la República Popular China, su relación con la visita del Presidente NIXON a Pekín y gravitación en la próxima visita presidencial al BRASIL”, pp. 5.

con Pekín, indicando la importancia de incluir párrafos, que fueran “de interés para la República Argentina, y en particular la intensificación de las relaciones comerciales”¹⁹⁸.

Finalmente, el 16 de febrero de 1972, José María Ruda y el embajador de la RPCh acreditado ante el gobierno de Rumania, Zhang Hai Feng, firmaron el Comunicado Conjunto de Bucarest sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Argentina y la República Popular de China. En un informe posterior en el que la cancillería delineaba los pasos a seguir, se destacaba

La necesidad de intensificar las relaciones comerciales entre nuestro país y la República Popular de China fue uno de los aspectos importantes de la posición argentina durante las conversaciones que culminaron con la adopción del Comunicado Conjunto entre los dos gobiernos. Como se expresara en el informe sobre las negociaciones, el Comunicado Conjunto refleja, por primera vez en el caso de reconocimientos entre Pekín y otros Estados, la decisión de ambos gobiernos de adoptar medidas eficaces para el desarrollo de esas relaciones. Este párrafo del documento constituye la fundamentación adecuada para el desplazamiento de una misión comercial a la República Popular. La misión podría desplazarse aún cuando no estuviera formalmente establecida nuestra Embajada en Pekín y debería integrarse con funcionarios técnicos de los correspondientes organismos del gobierno y representantes de la actividad privada. Esto, además de ser lo usual en otras gestiones de índole similar cumplidas en países con los que se mantienen relaciones diplomáticas, cobra un especial carácter en este caso, ya que sería una demostración palpable de la posición del gobierno argentino con respecto a la libre empresa en su primer contacto oficial a este nivel con un gobierno que practica el sistema de “economía centralmente planificada”¹⁹⁹

Se recomendaba que, en esta misión, participaran representantes de la Junta Nacional de Granos, de la Junta Nacional de Carnes, del Banco Central, de la Dirección de Fomento de las Exportaciones del Ministerio de Comercio, de SOMISA, YPF y ELMA, del Ministerio de Industria y Minería, de la Cámara Argentina de Comercio, de la Cámara Argentina de Exportadores, de la Unión Industrial Argentina, de la Sociedad Rural Argentina y de la Confederación de Sociedades Rurales del Interior. Además, se manifestaba un importante interés respecto a las posibilidades de cooperación nuclear. Al respecto,

Se tiene conocimiento que la República Popular de China ha alcanzado un alto grado de desarrollo en el campo nuclear, especialmente en materia de procedimientos para el enriquecimiento de uranio. Si bien es muy probable que Pekín mantenga una actitud de reserva al respecto, sería positivo abrir este campo de cooperación en momentos en que nuestra política nuclear se enfrenta con la que desarrollan los Estados Unidos y la Unión Soviética, países que, a diferencia de China, han ratificado el Tratado sobre la

¹⁹⁸ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - China, DOCUMENTO 2: Opinión de la Fuerza sobre el Caso Acuario. Estrictamente secreto y confidencial. 28 de enero 1972. “Para conocimiento del Excelentísimo señor Presidente de la Nación. Asunto: Normalización de las relaciones diplomáticas y comerciales con la República Popular China, su relación con la visita del Presidente NIXON a Pekín y gravitación en la próxima visita presidencial al BRASIL”, pp. 7.

¹⁹⁹ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, DOCUMENTO IV: Cursos de acción. 5 de marzo de 1972. “2. Con respecto a la República Popular de China”, pp. 21.

No Proliferación de Armas Nucleares. Sería aconsejable, en consecuencia, iniciar una moderada apertura en esta materia, procurando concretar la visita a la República Popular del presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica, a fin de que éste pueda obtener una impresión in situ y, sobre la base de sus observaciones, establezca las posibilidades de lograr un know how que es muy difícil de obtener en otros países²⁰⁰

Ambos párrafos dan cuenta de la importancia económica y estratégica que condensó el establecimiento de las relaciones diplomáticas con la RPCCh para una fracción de la clase dominante. Este sector empujó dicha decisión a fines de cimentar bases estables para una vinculación comercial particular, que se consolidaría estrechamente durante la dictadura del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional con la firma de un Convenio Comercial, en febrero de 1977, y la visita del ministro de Economía, José Martínez de Hoz, en mayo de 1978 (Lanús, 1984: 88). No obstante, durante el gobierno de Lanusse, las resistencias internas y externas continuaron y, por lo tanto, ninguna misión pudo ser enviada a Pekín. Por su parte, el representante de Taiwán en Buenos Aires, buscó apoyos en sectores del gobierno para continuar erigiéndose como representante de China (Berasategui, 2014: 59). Así, mientras, la Cancillería argumentaba que, desde un punto de vista jurídico, la Embajada de China “ya no existe”²⁰¹, la Junta de Comandantes indicaba “no instalar antes de los primeros días de junio las Embajadas de ambos países”²⁰² y “esperar hasta el 10 al 20 de mayo para adoptar alguna medida formal que se pudiera interpretar como que nuestro país toma la iniciativa en la suspensión de relaciones con China Nacionalista”²⁰³. Por lo tanto, luego de la firma del Comunicado Conjunto, se reconoció a la RPCCh como única representante del Estado chino pero la relación con ella permaneció en *statu quo* hasta el cierre de la Embajada de la República de China en el país (Oviedo, 2010: 340, 341).

Reflexiones finales. Sobre las oscilaciones de una “apertura hacia el Este” por “hombres de derecha”

El estudio de las relaciones internacionales de nuestro país entre 1966 y 1973 sigue suscitando debates. Autores como Cisneros y Escudé (2000), afirman que no hubo una ruptura abrupta entre los lineamientos de la política exterior de Onganía y los de Lanusse. Para Paradiso (1993), ciertos indicios de cambio se presentaron hacia marzo de 1969, cuando Costa Méndez emprendió una gira por Europa, que incluyó una entrevista con el presidente francés, Charles De Gaulle, exponente de una “política exterior independiente” (pp. 161). Finalmente, Rapoport y Laufer (2000) consideran que, durante la administración de Lanusse (1971-1973), se evidenció un

²⁰⁰ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, DOCUMENTO IV: Cursos de acción. 5 de marzo de 1972. “2. Con respecto a la República Popular de China”, pp. 22-23.

²⁰¹ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, DOCUMENTO IV: Cursos de acción. 5 de marzo de 1972. “1. Con relación a Taiwán – Situación de las Embajadas”, pp. 16.

²⁰² AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - China, DOCUMENTO 7: Resolución de la Junta de Comandantes en Jefe en función de gobierno. Reunión 8/72 del 10 de marzo de 1972. Secreto. 15 de marzo de 1972, pp. 1.

²⁰³ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CARPETA: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - China, DOCUMENTO 7: Resolución de la Junta de Comandantes en Jefe en función de gobierno. Reunión 8/72 del 10 de marzo de 1972. Secreto. 15 de marzo de 1972, pp. 1.

“viraje hacia el Este” con el abandono de las tesis de las “fronteras ideológicas” y la posterior adscripción al “pluralismo ideológico”. En esa misma línea, Míguez (2018) establece que determinados cambios se expresaron en la política económica con la firma del acuerdo comercial con la URSS en 1971 y en el establecimiento de las relaciones diplomáticas con la RPCh (pp. 108).

En el marco de esa discusión, el análisis de la política exterior argentina hacia la República Popular de China durante los gobiernos de facto de la llamada Revolución Argentina resulta central. Como vimos, existieron cambios tanto en la orientación de la inserción internacional de nuestro país como en las políticas dirigidas específicamente a la RPCh. Mientras que, durante los años de Onganía, la adscripción a la Doctrina de Seguridad Nacional y las estrechas relaciones de ciertos sectores castrenses con la China anticomunista imposibilitaron cualquier tipo de acercamiento, con la asunción de Lanusse y la adscripción al pluralismo ideológico, se produjo el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambas naciones. Dicho esto, inicialmente, la propuesta para avanzar en un establecimiento de los vínculos había sido propulsada por el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Onganía, Nicanor Costa Méndez. Al respecto, durante una entrevista realizada por Mario Rapoport en 1988, De Pablo Pardo sostuvo:

Así que no ha habido un cambio, en la política de la Cancillería hay ciertamente en todas las épocas una especie de continuidad en la orientación general, que dan las estructuras técnicas. Son elementos que hay que tener en cuenta y, en el interés nacional, me parece que hay una convergencia expuesta por los sectores económicos privados, la dirección de la economía misma y la Cancillería, hay un pensamiento uniforme acerca de lo que es conveniente para un país. Eso no es exclusivamente una actitud del gobierno de Lanusse, Levingston u Onganía, es una actitud general. Illia comercia con China, vende trigo, ese es el criterio que predomina. Yo no sé si lo que me quiere decir es que hay un espíritu de geometría que dice desde ahora vamos a cambiar y nos va a orientar la política” (De Pablo Pardo en Rapoport, 2016: 373)

A diferencia de lo planteado por De Pablo Pardo, consideramos que, si bien es cierto que la iniciativa de la cancillería argentina expresó, en parte, una continuidad, el hecho de que haya naufragado durante el gobierno de facto de Onganía para resurgir y concretarse con la asunción de Lanusse, refuerza la interpretación que establece que existieron cambios en la política exterior hacia la RPCh. Fue a partir de 1971 que factores internos y externos se conjugaron, facilitando la emergencia de sectores que impulsaban el establecimiento de las relaciones político-diplomáticas con la RPCh a fines de intensificar las relaciones económicas y comerciales con dicho país. Así, los cambios que se suscitaron en torno a la relación sino-estadounidense, el acercamiento de la República Popular hacia los países latinoamericanos y la situación crítica nacional —producto de un aparato productivo desnacionalizado y una importante crisis de legitimidad política y social— respaldaron un giro en la orientación de la política exterior de Lanusse hacia la RPCh.

Como vimos, el camino hacia el establecimiento de las relaciones entre Argentina y la RPCh no estuvo exento de vaivenes. Existieron posiciones divergentes respecto al reconocimiento de “una sola China” y esta controversia repercutió tanto en las relaciones de la Argentina con Pekín y con Taiwán como en las discusiones en el seno de la ONU. Pero por debajo de esta supuesta puja burocrática entre la Cancillería y la Junta de Comandantes, existía una disputa que cristalizaba

contradicciones económicas y políticas más generales. Por un lado, ciertos sectores de la clase dominante argentina fomentaban el reconocimiento de la RPCh por las potencialidades económicas y estratégicas, lo que se comprobaría con la consolidación de los vínculos comerciales entre Buenos Aires y Pekín con la última dictadura cívico-militar, unos años después. Por el otro lado, algunos grupos castrenses, que formaban parte del gobierno de facto, priorizaban las relaciones con la República de China por consideraciones ideológicas, que entrelazaban un profundo anticomunismo y relaciones políticas con los militares del régimen de Chiang Kaishek. Sobre estas bases, la política hacia la RPCh condensó los vaivenes y contradicciones propias de una “apertura hacia el Este por hombres de derecha”²⁰⁴, oscilando entre medidas destinadas a establecer vínculos económicos y comerciales más estrechos y una “diplomacia paralela”²⁰⁵, que condicionó ciertas definiciones de la política exterior en el ámbito bilateral y multilateral.

Bibliografía

- Basualdo, E. (2010) *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Berasategui, V. (2014) “Al encuentro del Estado Central”. En *Agenda Internacional*, Año 8, No 33, pp. 50-60.
- Berasategui, V. (2015) “Argentina, China y el ‘Caso Acuario’”. Entrevista al embajador Vicente Ernesto Berasategui realizada por Eduardo Daniel Oviedo, agosto-diciembre 2014”. En *Temas y Debates*, Año 19, pp. 179-193. En <https://bit.ly/3AQU2Jb>.
- Bologna, A. B. (1998) “La Guerra Fría: 1945-1991”. En *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, No 44, pp. 1-69. En <https://bit.ly/3RkD1hF>.
- Bosoer, F. (2004) *Generales y embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Vergara.
- Carella, A. y Moneta, J. C. (1974) “Argentina y el pluralismo en el sistema interamericano”. En J. F. Petras et al. *Política de poder en América Latina*, Buenos Aires: Pleamar, pp. 85-147.
- Cintra, J. T. (1971) “La entrevista Nixon-Mao Tse-Tung: ¿un Yalta sino-norteamericano?” En *Estudios Orientales*, Vol VI, No 2, pp. 181-193. En <https://bit.ly/3QjwwdM>.
- Cisneros, A. y Escudé, C. (2000) *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, Parte III, Tomo XIV, Capítulo 66*. Buenos Aires: CEPE (CARI)

²⁰⁴ Siguiendo al embajador en Moscú, José Manuel Astigueta, en un trabajo sobre las relaciones argentino-soviéticas entre 1955 y 1973, Mario Rapoport (1995) utilizó esta expresión para caracterizar el acercamiento de Argentina a la Unión Soviética durante los últimos años de la autodenominada Revolución Argentina. Por lo analizado, en estas páginas, consideramos que también puede ser aplicado para el caso de la RPCh.

²⁰⁵ Para Fabián Bosoer (2004), la existencia de diplomacias paralelas actuando en las esferas civil y militar imprime cierta dinámica particular a la conducción de la política exterior, volviéndola “compartida” o “bicéfala” (pp. 23)

- Conelly, M. y Cornejo Bustamante, R. (1992) China-América Latina. Génesis y desarrollo de sus relaciones. México: El Colegio de México.
- De Pablo Pardo, L. M. (1996) "La política exterior argentina y el sistema internacional 1970-1972". En S. Jalabe (comp.) La política exterior argentina y sus protagonistas 1880 – 1995. Buenos Aires: Nuevohacer, GEL, pp. 219-245.
- De Pablo Pardo, L. M. (2016) "Luis María de Pablo Pardo: un ideal geopolítico y la ruptura de las fronteras ideológicas, 1970-1972. Entrevista realizada por Mario Rapoport y Graciela Sánchez Cimetti, 5 y 19 de mayo de 1988". En M. Rapoport (comp.) Historia Oral de la Política Exterior Argentina, Tomo II. Buenos Aires: Octubre, pp. 357-389.
- Filmoteca Online (10 de enero 2022) Visita del general Juan Carlos Onganía a Taiwán. Youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=H1NcflLmPBc>.
- Gaddis, J. L. (2008) La Guerra Fría. Barcelona: RBA Libros.
- Gaddis, J. L. (2012) Nueva Historia de La Guerra Fría. México: Fondo de Cultura Económica.
- García Lupo, R. (1971) Mercenarios y monopolios en la Argentina de Onganía a Lanusse 1966-1971. Argentina: Achával Solo
- Guglielmelli, J. E. (2007) Pensar con estrategia. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.
- Gastiazoro, E. (2004) Historia Argentina. Introducción al análisis económico social. Tomo IV. De 1930 a nuestros días. Buenos Aires: Ágora, pp. 115-197.
- Lanús, Juan Archibaldo. (1984). De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980. Tomo II. Buenos Aires: Hyspamerica Ediciones Argentina.
- Lanusse, A. A. (1977) Mi testimonio. Buenos Aires: Lasserre Editores.
- Laufer, R. (2014) "Condicionantes de las relaciones internacionales argentinas en el mundo bipolar. Nuestros años 60". En M. Rapoport, B. Figallo, C. Buchrucker y N. Brenta (eds.) Los Proyectos de Nación de la Argentina. Modelos económicos, relaciones internacionales e identidad. Buenos Aires: Consejo Profesional de Cs. Económicas.
- Laufer, R. (2020) "China. De la teoría de los tres mundos a la transición hegemónica". En Revista Ciclos, Vol XXVII, No 55, pp. 87-125. En <https://bit.ly/3qcEdb5>.
- Laufer, R. y Spiguel, C. (1998) "Europa Occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar (1970-1990)". En Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, Vol VIII, No 14-15, pp. 113-147. En <https://bit.ly/3Qoodgy>.
- Lucietto, F. A. (2022) "El surgimiento del Plan Europa en las 'fronteras ideológicas' ". En M. C. Míguez (comp.) El Estado y los actores de la política internacional argentina: funcionarios, intelectuales, empresarios y dirigentes políticos en las relaciones internacionales del siglo XX. Buenos Aires: Editorial Teseo, pp. 169-203. En <https://bit.ly/3qeDx4L>.
- McNamara, R. (1968) La esencia de la seguridad. México: Grijalbo.

- Míguez, María Cecilia. (2013). “¿Anticomunistas, antiestadistas, antiperonistas? La “nacionalización” de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966. En Revista SAAP, Vol. 7, No. 1, pp. 65-95. En <https://bit.ly/3eshy7Z>.
- Míguez, M. C. (2017) “La tercera presidencia peronista y la Guerra Fría. Argentina, Perú y Brasil en la X Conferencia de los Ejércitos Americanos de 1973”. En Revista Pilquen Sección Ciencias Sociales, Vol 20, No 1, pp. 17-35. En <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/39710>.
- Míguez, M. C. (2018) “El concepto de pluralismo ideológico en América Latina y la política exterior argentina (1971-1975)”. En Análisis Político, No 94, pp. 93-120. En <https://bit.ly/3TPTjRs>
- Míguez, M. C. (2021) “Diplomacia y relaciones económicas internacionales. Los encuentros presidenciales entre Perón y Ceaucescu (1974)”. Ponencia presentada en XXVII Jornadas de Historia Económica de la Asociación Argentina de Historia Económica, 20, 21 y 22 de octubre, Ciudad de Mendoza.
- Morgenfeld, L. (2014) “Argentina y Estados Unidos, golpe a golpe (1966-1976)”. En Revista SAAP, Vol 8, No 2, pp. 521-554. En <https://bit.ly/3eseZTm>.
- Oviedo, E. D. (2010) Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Paradiso, J. (1993) Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires: GEL.
- Peltzer, Enrique. (1996). “La política exterior del gobierno de Onganía”. En S. Jalabe (comp.) La política exterior argentina y sus protagonistas 1880 – 1995. Buenos Aires: Nuevohacer, GEL, pp. 205-218.
- Potash, R. (1994) El ejército y la política en la Argentina (1962-1973) De la caída de Frondizi a la restauración peronista, Segunda parte, 1962-1973. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Rapoport, M. (1995) “La Argentina y la Guerra Fría. Opciones económicas y estratégicas de la apertura hacia el Este (1955-1973)”. En Revista Ciclos, Vol. V, No 8, pp. 91-122. En <https://bit.ly/3cQIEoM>
- Rapoport, M. (2017) Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003. Buenos Aires: Emecé.
- Rapoport, M. y Laufer, R. (2000) Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960. Buenos Aires: Economizarte.
- Renmin Ribao (24 de enero 1964) “All the World’s Forces Opposing U.S. Imperialism, Unite!”, Peking Review, No 4, pp. 6-8. En <https://bit.ly/3L6wPaV>.
- Rouquié, A. (1982) Poder militar y sociedad política en la Argentina II. Buenos Aires: Emecé.

Supporting the Dominican People's Resistance to U.S. Armed Aggression. Mao Tse-Tung's Statement (14 de mayo 1965) Peking Review, No 20, pp. 6. En <https://bit.ly/3TNU5OQ>.

van der Pijl, K. (2012) The making of an atlantic ruling class. Londres: Verso.

Xu Shicheng (2006) "Las diferentes etapas de las relaciones sino-latinoamericanas". En Nueva Sociedad, No 203, pp. 102-113. En <https://bit.ly/3qcnh4t>.

Movilidad humana: representaciones teórico políticas de comunidad y personas migrantes

JUAN FONSECA FOWLER, AGUSTINA AILÍN LÓPEZ²⁰⁶

Resumen: Con el presente trabajo, a medio camino entre un texto académico y un ensayo literario, buscamos abordar a modo de aproximación, el fenómeno dinámico y poliédrico de la movilidad humana y su regulación normativa, tanto en algunos de sus aspectos estructurales como de su representación. Se hace evidente cómo las representaciones e interpretaciones sobre lxs migrantes siembran un terreno teórico y político que usualmente se ha caracterizado por el uso más o menos inclusivo de estereotipos, sea para demonizar o bien para apelar a figuras de cuidado. Las articulaciones teóricas y políticas que han sido pensadas y puestas en marcha desde corrientes feministas, antirracistas, ecologistas, ancladas en las luchas contra las estructuras de opresión han visibilizado también la puesta en escena de un tipo de humanismo implícito en las concepciones de comunidad. Frente a los desafíos que presenta repensar las ideas de comunidad global junto a sus articulaciones teórico- políticas, se tratara entonces de seguir esos senderos y bifurcaciones para poder destejer y dislocar los lugares y territorios naturalizados para así desjerarquizar, desplazar y abrir, en definitiva, sus fronteras.

Palabras clave: Migración, Refugiadxs, Asilo, Género, Comunidad

Introducción

La migración como parte de los procesos globales modernos significa una expansión de caminos de vida concebibles para los individuos y conduce a procesos de negociación dentro de las familias y la comunidad, que van acompañados de resistencia, contradicciones y exclusiones. Si bien cada migrante, y en consecuencia cada desplazamiento, es único y diferente, el intercambio global de formas estéticas, contactos sociales y referencias a la justicia a través de los medios de comunicación los somete a confrontaciones mutuas, búsquedas de previsibilidad y, por ende, de universalización.

Una pregunta general que guía este abordaje gira sobre: ¿Qué efectos tiene la representación de la migración sobre las diferencias jerárquicas predominantes y cuáles son sus márgenes, sus condiciones materiales de agencia?

Fundamentos teóricos que forman el marco analítico del presente trabajo.

Se describen varios aspectos de la migración de acuerdo con su desarrollo y enfoques y se analizan con respecto a las preguntas en cuestión. En particular, los aspectos de la

²⁰⁶ Estudiantes Lic. RRII Unicen

representación jerárquica de comunidad que conforman subjetividades migrantes, la tendencia que trata las relaciones de género dentro del abordaje normativo sobre migración y los enfoques de las estructuras de opresión e injusticia cuyos efectos producen y reproducen crisis, conflictos y desplazamientos, conforman el fondo abierto de este trabajo.

En el apartado I nos centramos brevemente en los antecedentes históricos y actuales en la República Argentina como ejemplo de proyecto migratorio en la conformación de identidad como Estado Nación moderno en la segunda mitad del S XIX.

El tema del apartado II es la presentación de las lógicas de abordaje en la representación en torno a la figura metafórica y real de la persona migrante. Se trazan algunas líneas de aproximación a las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas en torno a la idea de comunidad. La sección III, está dedicado a la representación del género en los procesos migratorios y cómo a partir de ahí se perciben, describen y evalúan sus vidas, en el marco de una idea excluyente de Humanidad. En la sección IV se puede encontrar una síntesis de los temas abordados, en una libre expresión de deseos abiertos como invitación para continuar recorriendo.

En los zapatos del otro (y en la patria también) (Adagio)

“No hay hábitat posible sin la diferencia de este exilio y esta nostalgia. Es cierto. Es demasiado sabido. Pero de ello no se deduce que todos los exilios sean equivalentes. Al partir, sí al partir de esta ribera o esta derivación común, todas las expatriaciones son singulares.”
Jacques Derrida “El monolingüismo del otro”

¿Es acaso posible llevar la patria en la suela de los zapatos? Tal era el argumento en forma de pregunta de Danton para negarse al exilio, para negarse a ese lugar fuera de lugar. Como lugares de paso y traspaso, las figuras del destierro, la tierra de oportunidades, del refugio y la hospitalidad así como la exclusión y la hostilidad van a estar como fantasmas imbricándose dentro y al margen de este trabajo, tejiendo sentidos, bordeando, bordándose y desbordándose, más cuando el tema en cuestión es también consecuencia de hechos que tocan y abisman el corazón de una estructura de opresión, inequidad e injusticia.

Para tomar como ejemplo práctico con el cuál destacar la conformación de comunidad moderna en el marco del Estado Nacional y su relación de identidad (esencial) entre territorio y las personas, el proceso migratorio que se desarrolló en Argentina en la segunda mitad del siglo XIX, ponía el acento en el rol civilizador del inmigrante agricultor, en el seno de una sociedad previamente organizada alrededor de un modelo latifundista organizado por la elite terrateniente, además de poner en relieve el rol modernizador del inmigrante “civilizado” en la nueva sociedad industrial moderna. Estas dos visiones estimularon, alentaron y legitimaron la homogenización de una identidad nacional, sobre el concepto de “desierto” sobre el que se asentaba el proyecto de Estado-Nación, justamente un lugar presentado como inhabitado, como vacío de civilización.

Respecto al proceso de nacionalización requería obviamente tener definida una identidad nacional, es decir, una respuesta a la pregunta “qué es ser argentino”. Y esa respuesta no (está)ba aún elaborada. La pregunta por qué y quién es el otro en la construcción de una

identidad siempre viene después. Primero se piensa el ámbito de constitución del sí mismo y luego después viene el “otro” pensado en términos de igualdad, el otro es el igual a mí, es decir pensado en el propio espejo de mi mismidad, en ese sentido no se respeta al otro en tanto diferente sino que se lo conceptualiza de acuerdo a la propia mismidad, y finalmente se lo excluye si no se puede asimilar.

Cuando Alberdi y Sarmiento reflexionaban acerca de lo que debía ser la República Argentina, pensaban en un espacio sobre el cual desarrollar valores universales –es decir, que no serían patrimonio exclusivo de los argentinos–, valores que era necesario incorporar como criterio básico para la conformación de una nación moderna. En este sentido, en las *Bases*²⁰⁷ se afirma que la Patria no es el suelo (la patria no es aquello que está en contacto con los zapatos retomando la pregunta que abre este capítulo); “la Patria es la libertad, es el orden, la riqueza, la civilización, organizados en el suelo nativo. Pues bien: esto se nos ha traído por Europa. Europa, pues, nos ha traído la Patria”. En otro pasaje aparecerá una frase todavía más provocadora: “*Ubi bene, ibi patria*”²⁰⁸ (“Donde están los bienes, está la patria”). Es decir, la identidad del ser argentino será el formar parte de la modernidad, a la cual se llama “civilización”, y la civilización será todo aquel espacio moral y cultural donde reinan esos valores mencionados.

Sin querer ahondar más en los análisis históricos y en los cambios en las políticas y movimientos migratorios que se dieron al respecto en el país. Algunas preguntas que subyacen y rescatamos sobre aquel proceso inicial de migración del siglo XIX en el periodo de modernización de la república Argentina, aún hoy mismo indagan sobre si: ¿era sin duda una oportunidad de mejora de vida para las víctimas de los *progroms* de Rusia de 1870? o bien ya en el s. XX ¿era aún una solución para las víctimas armenias de 1915? Por citar sólo dos ejemplos de comunidades cuya imagen de incorporación social siempre fue vista como positiva. Sin duda que la respuesta suele ser afirmativa, pero no se pueden soslayar las condiciones de expulsión de hecho de su patria de origen, sin embargo todxs entraron en el proceso homogeneizador de construcción nacional. La Argentina, que se percibía como “país de inmigración”, recibía a lxs inmigrantes a pesar de que algunxs fueran portadores de lo que sería hoy pasible de un estatus jurídico de refugiadx, ya que en la Argentina el estatus jurídico de refugiadx se incorporó tardíamente a la política de recepción argentina.²⁰⁹

En la actualidad la ley de migraciones Nro. 25.871 vigente desde 2004 reconoce el derecho humano a migrar y varios otros derechos para las personas migrantes. Si bien constituyó un cambio histórico luego de décadas de leyes restrictivas, mantuvo las facultades de expulsión a discrecionalidad del Estado argentino, sean la posibilidad de expulsión por irregularidad migratoria, contempla la existencia misma de criterios de admisión y permanencia.²¹⁰

Por lo tanto, si bien la tradición promovida por el Estado se utiliza y utilizó como una herramienta para abrazar la unificación de las diferencias dentro de una sociedad diversa, el

²⁰⁷ Alberdi, Juan Bautista *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* / Buenos Aires : Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017.

²⁰⁸ *Op. cit.* pg. 108

²⁰⁹ Cfr. Cicogna, María Paula. Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo xx, Buenos Aires, 2009

²¹⁰ Modolo Vanina Edith “Análisis histórico-demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario”, Buenos Aires 2012

proceso en sí, no necesariamente busca comprender o representar la complejidad de la ciudadanía y la pertenencia. Más bien, se presenta como un Estado que requiere de categorizaciones jerárquicas con un orden moral ya dado de antemano, lo que obliga a las comunidades a formar alianzas culturales basadas únicamente en el estado geográfico. Siguiendo a Achille Mbembe, en *On the Postcolony*, que refiere a las cuestiones teóricas que rodean los discursos de representación y de preservación cultural, y la economía política de la tradición, las representaciones nos hacen analizar la compleja relación entre la tradición cultural construida como algo valioso y el papel global que juegan estas prácticas tradicionales en el mantenimiento de la legitimidad, el valor y la relevancia aun en contextos de (des)localización.

Las lógicas de integración e identidad: la representación de las personas migrantes y los límites de la representación

Frente a las políticas migratorias podríamos plantear siguiendo aquello que nos propone Derrida (1998:87)²¹¹ dos tipos de lógica que subyace en la relación con el otro que viene o adviene: una lógica de la invitación, y una lógica de la visitación ¿Qué queremos decir con esto? La lógica de la invitación (cuya imagen puede asemejarse a la figura del turista) es aquella en la que nos suponemos dueños de nuestra casa, que como anfitriones podemos invitar a alguien, es decir programamos su venida, la determinamos con cierto tiempo, y por supuesto programamos su estadía (y partida) La Invitación siempre supone que aquél que es invitado tenga el buen tino y la sabiduría de retirarse cuando ya se torna insoportable, en ese sentido la lógica de la invitación es la que estaría respondiendo a la idea de un “yo” dueño de casa y que como tal recibe a otro; es decir en la lógica de la invitación siempre hay un programa, una previsión, y también hay una identidad (yo sé a quién invito a mi casa) estamos hablando de un sujeto colectivo seguro de sí mismo, dueño y soberano de su casa, que domina todos sus ámbitos y que puede incluso determinar quién viene, cuándo, y las reglas básicas para permanecer.

Por otra parte, la lógica de la “visitación”, precisamente refiere a aquello que no es ni programable, ni previsible, y desborda toda idea de supuesto dueño de la propia casa porque en esta lógica, el extranjero ni se anuncia, ni toca timbre, ni llama a la puerta, sino que irrumpe. O sea, una lógica de la *irrupción*.²¹² La idea de la irrupción estaría señalando que no hay ningún método, ni ninguna estrategia, así como señala el paso en este contexto a lo “indeseado”. Tanto las migraciones que escapan a los proyectos de nación y responden más específicamente a movimientos en contextos de opresión económica, como dijimos anteriormente “irrumper” y quedan fuera de toda asimilación y proyección.

Por otra parte, la experiencia migratoria se puede entender por un lado como un viaje que pone a prueba a quien lo realiza (la persona migrante), por otro lado como una experiencia que va configurando un paisaje interior, del que el cuerpo es el mediador. El cruce de fronteras pone en tela de juicio los valores culturales, sociales y la percepción subjetiva de lxs migrantes

²¹¹ Cfr Derrida, Jacques *Fuerza de Ley*.: Tecnos. Madrid 1998

²¹² Balcarce, Gabriela “ Una promesa de hospitalidad: las multitudes” en Cragolini, M. B. (Comp.) *Modos de lo extraño. Alteridad y subjetividad en el pensamiento postnietzscheano*.: SantiagoArcos editor, Buenos Aires 2005, pp. 135-149.

(Lugones,2021:238). En efecto, las fronteras adquieren una nueva connotación espacio-temporal, convirtiéndose a la vez en líneas y puntos de fuga²¹³, donde coincide el tiempo representado espacial y simbólico en busca de un refugio y morada. A su vez, en otro nivel de análisis, en un espacio materialmente cerrado en tanto campamento, donde lxs migrantes se involucran con ese lugar de una manera que generalmente refleja situaciones tanto de huida como de encierro.

Es en cuanto a los modos de la representación y percepción de la persona migrante, para mencionar la obra de Gloria Anzaldúa, para contribuir a la idea sobre la distancia desde una perspectiva del “Sur Global”. Ya que vuelve el foco a ese sitio que se encuentra entre ambos: a medio camino entre lo cercano y lo lejano. Entre la cultura y la naturaleza. Porque reconocer las múltiples identidades, nos ayuda precisamente a reconocer la potencialidad de resignificar las relaciones de poder más allá de los reduccionismos culturalistas. Porque por naturaleza nadie es nada y por cultura somos lo que la cultura nos dice que tenemos que ser. Porque entonces así, de este modo, nos ayuda a pensar y sentir otros conceptos de objetividad, otros conceptos de agencia, Estado y comunidad.²¹⁴

Finalmente a partir de estas relecturas, si bien la frontera puede considerarse útil en tanto metáfora como una zona de distinción, el hecho de hacerlo sugiere la necesidad de repensar cómo opera el poder en relación con la habitabilidad de ciertas vidas, sin caer en la reproducción de más dominaciones en el juego entre las palabras y las realidades, sino para encontrar lo subalterno en esas conexiones cotidianas y particulares.

COMUNIDADES

(La representación de los márgenes y los márgenes de representación)

*“All our labouring gone to seed”
(Lisa Harrigan, Lille)*

En el siglo XXI, la migración nos conmueve a todos, la migración es un evento global que debe ser compartido colectivamente ya que todo lo que sucede alrededor del planeta ahora concierne a todo el mundo, entendido en el sentido comunidad humana. Pero esta forma de ver el mundo no es tan evidente porque se ponen en tela de juicio los valores fundamentales sobre los que se asientan los Estados-Nación y también las narrativas de construcción nacionales. Nación, cultura, identidad, pertenencia y ciudadanía se convierten así en conceptos borrosos, ambiguos, y el tema migratorio está saliendo de la esfera política para tropezar con la brutalidad de las fronteras modernas y las paradojas del sistema global cuyas migraciones planetarias son reveladoras. Constituyen la matriz de la separación geográfica entre la construcción de un “nosotros” y un “ellos”? Apenas hay límite que no se cruce regularmente. El fenómeno de la migración está incrustado en contextos políticos, económicos, sociales y culturales globales de una manera diversa y profunda. Las perspectivas y opiniones sobre este tema son correspondientemente multifacéticas. Las implicaciones morales y políticas de la migración se

²¹³ Lugones, Maria *Peregrinajes* Ediciones del Signo, Buenos Aires, 2021

²¹⁴ Anzaldúa, G, *Borderlands / La frontera, The New Mestiza*, Nueva York, Aunt Lute Books 1987

encuentran entre los temas más controvertidos en gran parte del mundo. Los debates sobre la migración son paralelos a la seguridad nacional, las tasas de empleo, la economía y como amenaza a un la identidad nacional percibida en las formas de vida.

El mundo ha cambiado debido a la globalización. Los estados, sociedades, economías y culturas en diferentes regiones del mundo están cada vez más interconectados y son interdependientes. Las nuevas tecnologías son puestas como ejemplo para permitir la rápida transferencia de capital, bienes, servicios, información e ideas de un país o continente a otro. La economía global está creciendo, ofreciendo mejores oportunidades de vida a millones de mujeres, hombres y sus hijos (el uso de esta jerarquización es intencional). Pero la globalización tiene un impacto desigual, y hay diferencias cada vez mayores en los niveles de vida y agencia, y los niveles de seguridad y precariedad de las personas en diferentes partes del mundo. Una consecuencia importante de estas crecientes disparidades ha sido el aumento de la escala y el volumen de la migración internacional. Según la Organización Internacional para las Migraciones de Naciones Unidas (OIM), actualmente hay cerca de 280 millones de migrantes internacionales²¹⁵. Lxs migrantes se pueden encontrar en todas partes del mundo. Algunxs de ellos se mueven dentro de su propia región y otros viajan de una parte del mundo a otra. Casi la mitad de todxs lxs migrantes son mujeres, de las cuales una proporción cada vez mayor migran de forma independiente, finalmente también son significativos los datos sobre niñxs y adolescente no acompañadxs.²¹⁶ .Del mismo modo, las actitudes negativas hacia los migrantes persisten y se reproducen, a pesar de que en muchos países, sectores enteros de la economía dependen de trabajadores extranjeros. Los Estados que han ratificado los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas no aplican las disposiciones de esos instrumentos jurídicos, y muchos migrantes siguen expuestos al riesgo de explotación.]

En un contexto actual en el que la globalización constituye una totalidad integrada del mundo, en tanto un proceso de mundialización en el que se permite y estimula la circulación de mercancías, del capital financiero, de la industria cultural, pero nunca del mercado de trabajo. En la actualidad, que el capital cruce fronteras no quiere decir que su solución sea mantenerlas cerradas para personas migrantes y refugiadas. Si la cuestión central que la globalización del capital plantea es una cuestión comunitaria (y creemos que lo es), hay que preguntarse de qué modo el capitalismo contradice la idea de comunidad, si la idea de comunidad puede verse fortalecida por algún otro proceso de internacionalismo diferente del que se despliega desde la modernidad hasta hoy, y cómo, y si, los colectivos locales e interlocales son formas políticas eficaces para contrarrestar los efectos negativos de esa globalización del capital. (Y, por

²¹⁵ <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/?lang=ES>

²¹⁶ Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, el número estimado de personas de 19 años o menos que viven en un país distinto a aquel en el que nacieron pasó de 29 millones en 1990 a 40.9 millones en 2020. En 2020, los niños migrantes (de 19 años o menos) representaban el 14,6 por ciento de la población migrante total y el 1,6 por ciento de todos los niños en el mundo. Según las estimaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que están basadas en los datos del DAES, pero utilizando menor de 18 años como criterio, el número de niños migrantes permaneció estable en torno a los 24 millones entre 1990 y 2000, y aumentó constantemente a 27 millones en 2010 y a 33 millones en 2019. En 2019, los niños migrantes representaban el 12 por ciento del total de la población de migrantes (UNICEF, 2020). Fuente <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/ninos-migrantes>

supuesto, mucho dependerá también de qué entendemos por comunidad). Una hipótesis política que estructura nuestro análisis aquí es que muchas de las dificultades teóricas y prácticas para responder de maneras política y moralmente eficaces a muchos de los fenómenos injustos del orden mundial contemporáneo, en el que la asimetría del poder entre Estados es radical, es una cuestión normativa conceptualmente anterior a los efectos negativos de la globalización: el estatuto y la función del estado nación soberano, dentro del Estado y frente a otros Estados y actores políticos y económicos transnacionales. Nuestro punto de partida es un posicionamiento teórico político: es deseable tener un concepto de soberanía cuyo uso empírico no colapse en la mera afirmación del poder de los Estados postwestfalianos (y democracias liberales formales), y que sin chocar con la necesaria conversión de las relaciones internacionales en relaciones simétricas juegue un rol normativo frente a los efectos negativos de la globalización y frente a las instituciones internacionales contemporáneas que reproducen y legitiman asimetrías políticas y económicas generando manadas migrantes.

Más que apelaciones a una “esencia” nacional particular y supuestamente legitimada en la historia, la cultura o en proyectos civilizatorios, en los contextos actuales es un desafío pensar la construcción de identidad en tanto diversidad, teniendo en cuenta todos los actores y el punto de vista especial de las personas, poblaciones y todas las comunidades históricamente excluidas, que nos permita pensar un *demos* abierto a todos los migrantes con un Estado incluso cerrado al FMI, un territorio cerrado a Barrick, Bayer Monsanto, etc. como condiciones materiales para el desarrollo de una agencia política soberana.

La descripción epistemológica de la migración, resulta así una caja de herramientas indispensable para discurrir, recorrer y cruzar los conceptos de relación, de mundo, mapa, frontera, pasaje, paisaje, cultura, etc.,

MARCOS JURÍDICOS INTERNACIONALES (Excursus)

*Ain't it hard to stumble
When you've got no place to fall
In this whole wide world?"
(Jarvis Cooker, I'm a stranger here)*

La Convención de Ginebra (1951) es un instrumento jurídico universal sobre el estatuto de los refugiados, define acerca de ¿quién es un refugiado? ¿Qué protección se le otorga? Estas cuestiones resurgen por el aumento de los flujos migratorios, las múltiples crisis económicas, alimentarias, civiles y las luchas contra el terrorismo. El contexto actual de aplicación del Convenio es diferente al de su adopción, redactado a través de disposiciones generales, debe ser interpretado para ser aplicado. Sin embargo, no hay intérprete ni interpretación única. Los Estados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Corte Internacional de Justicia son intérpretes oficiales, pero no son los únicos. La existencia de diversas interpretaciones tampoco debería implicar verdad en algunas y falsedad en otras. Las interpretaciones divergentes socavan la legibilidad y la visibilidad de la Convención como instrumento para definir y proteger a los refugiados.

La construcción de la protección jurídica internacional de las personas obligadas a desplazarse es progresiva y se asienta sobre dos pilares. El primer pilar, el pilar institucional, corresponde a los

órganos encargados de la protección, mientras que el segundo pilar, el pilar material se refiere a los instrumentos jurídicos relativos a la protección. Sin embargo, estos por si solos no pueden reflejar las sutilezas y complejidades de los problemas geopolíticos globales y su impacto en la protección de las personas empujadas al exilio.

El desplazamiento forzado de personas es un fenómeno cuyos factores tradicionales y principales son los conflictos armados, ya sean internos o internacionales, y la persecución como causa o consecuencia de los mismos. Mientras experimentaba un desarrollo exponencial en el siglo XX, la acción internacional y el derecho internacional asumieron la situación de las personas obligadas a huir de su país de origen no para vivir mejor, sino para sobrevivir. Desde el principio, ACNUR ha tenido una doble misión, a saber, brindar protección legal y brindar asistencia humanitaria a los refugiados

En este sentido, más allá de la dinámica de las migraciones, surgen diferentes preguntas. ¿Quién es un refugiado en el sentido de la Convención de Ginebra? ¿Se cumple el objetivo de ofrecer protección jurídica internacional a los refugiados? El Informe de Tendencias Globales 2022 de ACNUR²¹⁷, afirma que 89,3 millones de personas han sido forzadas a abandonar sus hogares y a abandonar su país de origen como resultado de un conflicto armado o persecución. De las 48,7 millones de personas de interés (PDI) del ACNUR, casi 21 millones son refugiados. Sin embargo, estas estadísticas incluyen a las personas reconocidas como refugiadas en virtud del Estatuto del ACNUR, la Convención de Ginebra, y sus revisiones con el Protocolo de Nueva York de 1967, y Cartagena.

¿Cómo se explica su aplicación en un contexto de adopción muy diferente y que experimentó pocas revisiones? La *interpretación* parece ser la herramienta esencial para que el texto resista el paso del tiempo. No todos los artículos de la Convención de Ginebra están sujetos a interpretación ni despiertan el mismo interés en cuanto a la interpretación. Los más sujetos a interpretación son el artículo 1 relativo a la definición del término "refugiado" y el artículo 33 relativo al principio de no devolución.

La "Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados"²¹⁸ se convirtió en el primer instrumento jurídico universal que daba una definición sobre refugiados. En su artículo primero, la Convención de Ginebra proporciona una definición de refugiado y a partir de cláusulas de inclusión, cesación y exclusión de la condición de refugiado, se establece tanto quién es refugiado como, por el contrario, quién no lo es. Esto es, basta que la persona cumpla las condiciones de las cláusulas de inclusión para ser refugiado o basta que cumpla las condiciones de las cláusulas de cesación o exclusión para dejar de ser o no ser refugiado. Cuando la persona tenga fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o sus opiniones políticas, se encuentra fuera de las fronteras de su Estado de nacionalidad y no puede o, a causa de dicho temor, no quiere acogerse a la protección

²¹⁷ <https://www.acnur.org/tendencias-globales.html>

²¹⁸ Argentina adhirió en 1961 a la Convención de Ginebra [fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000209999/205115/norma.htm> [<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-978-1973-140739/texto> adhesión 1961 (vigente desde 1962) sobre condición de apátridas (vigente desde 1972)] [<https://cdsa.aacademica.org/000-036/728.pdf>]

de ese Estado, es un refugiado. Pero tanto el hecho como los móviles y autores de la persecución están abiertos a interpretación. Así ocurre también con las cláusulas de exclusión, tanto respecto de los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad como los actos contrarios a los fines y principios de las Naciones Unidas.

La interpretación de la Convención de Ginebra plantea dos cuestiones. El primero es *quién* puede interpretar y el segundo es *cómo* interpretar. Comprender el marco circunscrito en el que se ejerce el poder de interpretación presupone un interés por el texto interpretado.

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados difiere del derecho de asilo, que es el derecho que un Estado reconoce a una persona a residir en su territorio, siempre que no pueda regresar a su país de origen por temor a ser perseguido. Si bien el asilo y el refugio son dos conceptos distintos, no se excluyen mutuamente.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención de Ginebra define a los refugiados y enumera los derechos disponibles para ellos, así como las obligaciones a las que están sujetos, pero no contiene ninguna disposición sobre el derecho de asilo. El instrumento jurídico universal, dotado de cierta autoridad moral pero sin fuerza jurídica vinculante, para consagrar una disposición al derecho de asilo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula en su artículo 14 que "Ante la persecución, toda persona tiene derecho a solicitar asilo y a gozar de asilo en otros países".

¿Son contradictorios el derecho de asilo y el estatuto de refugiado? Aunque la condición de refugiado y el derecho de asilo son dos conceptos distintos, son estrechamente entrelazados. En primer lugar, tienen el punto común de ser prerrogativas soberanas del Estado. Por un lado, la determinación de la condición de refugiado es responsabilidad de cada Estado. No existe un procedimiento internacional para determinar el estatuto de refugiado aunque ACNUR ha publicado una Guía de los procedimientos y criterios a aplicar para la determinación del estatuto de los refugiados. Por otro lado, la concesión de asilo es una competencia discrecional del Estado por lo que la persona no goza de un derecho subjetivo de asilo y que no se permiten las nociones de "derecho de asilo o "deber de asilo" [no correría aquí la idea que "detrás de una necesidad existe un derecho"]. Por otra parte, el derecho de asilo es el requisito previo para obtener el estatuto de refugiado. En otras palabras, en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, el solicitante de asilo está al principio y el refugiado al final. El primero es la persona que solicita el beneficio de la protección derivada de la Convención de Ginebra mientras que el segundo es el solicitante de asilo que ha obtenido el beneficio de esta protección. Por lo tanto, aunque no todos los solicitantes de asilo son refugiados, todos los refugiados han sido, en algún momento, solicitantes de asilo. Sin embargo, es necesario matizar esta concepción, con la Guía sobre los procedimientos y criterios a aplicar para la determinación de la condición de refugiado del ACNUR (RSD)²¹⁹según la cual el reconocimiento de la condición de refugiado es declarativo ya que "Una persona es un refugiado, en el sentido de la Convención de 1951, tan pronto como cumpla con los criterios establecidos en la definición". Esta situación se logra necesariamente antes de que se reconozca formalmente la condición de refugiado de la persona en cuestión. Por lo tanto, la determinación de la condición de refugiado no confiere la condición de refugiado,

²¹⁹ <https://www.acnur.org/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.html>

sino que observa la existencia de esta cualidad. Una persona no se convierte en refugiada porque se le *reconoce* como tal, sino que se le *reconoce* como tal porque es refugiada.

Si el refugiado y el apátrida son ambas personas privadas de la protección del Estado, se oponen en un punto esencial que es el vínculo de nacionalidad. Según la definición de refugiado del artículo 1, de la Convención de Ginebra, el refugiado puede tener fundados temores de persecución por razón de su nacionalidad y debe, en todo caso, es decir, incluso haber un temor fundado de persecución por motivos distintos de la nacionalidad, estando fuera de las fronteras de su estado de nacionalidad. Así, entre el Estado y el refugiado existe el vínculo de nacionalidad, pero es ineficaz.

De acuerdo con la definición de apátrida en el artículo 1 de la Convención de Nueva York, una persona apátrida es “una persona a quien ningún Estado considera nacional suyo de conformidad con sus leyes”. Así, entre el Estado y el apátrida no existe el vínculo de nacionalidad. Sin embargo, a pesar de estas diferencias y aunque no todo apátrida es refugiado, un apátrida puede convertirse en refugiado.

¿El refugiado es un migrante? Los inmigrantes son una categoría de personas tan específica como la categoría de los refugiados. Si el refugiado y el migrante tienen en común el vínculo de la nacionalidad en cuanto son dos personas que tienen una nacionalidad, difieren en varios puntos. Un migrante es una persona que “realiza una migración”, es decir un “movimiento voluntario [...] de un país a otro o de una región a otra, por razones económicas, políticas o culturales”. Asimismo, según la OIM, el término se aplica, en general, “cuando la decisión de emigrar se toma libremente por el interesado, por razones de 'conveniencia personal' y sin la intervención de un factor condicionante externo. Por lo tanto, este término se aplica a las personas que se trasladan a otro país o región con el fin de mejorar sus condiciones materiales y sociales, sus perspectivas de futuro o las de su familia”. Con respecto a estas definiciones del migrante y de la migración, cuatro elementos caracterizan la situación del migrante. El primer elemento es que el migrante se beneficia de la protección de su Estado de nacionalidad. El segundo elemento es que el migrante se mueve voluntariamente porque quiere encontrar condiciones de vida diferentes o incluso mejores en otro lugar, o porque quiere huir de las malas condiciones de vida, esta es la razón por la que las expresiones “migrantes forzados” o “migraciones forzadas” se entremezclan con la expresión “desplazados” para dar cuenta de las situaciones actuales en las que se desplazan personas dentro o fuera de las fronteras de su Estado de nacionalidad sin temor a ser perseguidos pero siendo obligadas a trasladarse. El tercer elemento es que el movimiento del migrante puede tener lugar dentro o fuera de las fronteras de su Estado de nacionalidad. El cuarto elemento es que el migrante no debe poder regresar rápidamente a su país de origen. En este sentido, el migrante se diferencia del refugiado.

Resulta de vital importancia preguntarnos qué sucede con aquellas mujeres que resultan formadas a desplazarse a causa de situaciones de conflictos armados en sus países de origen. Han surgido a nivel regional un gran número de documentos internacionales en lo que se introduce la ampliación y aplicación de conflicto interno, sin poner atención en las consecuencias que dichas situaciones generaban en las mujeres como sujetos de derecho. En 2004, con la adopción de la Declaración y Plan de Acción de México, se establece que la persecución puede guardar relación con el género y la edad de los refugiados, así como la necesidad de brindar

protección y asistencia humanitaria poniendo atención a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y adultos mayores, personas con discapacidad, minorías y grupos étnicos. A partir de esto, se obliga a los Estados de la región a la observancia de las necesidades de protección de las mujeres desplazadas como consecuencias de conflictos armados.

A pesar de esto, a nivel regional las situaciones de violencia basada en el género continuaron sucediéndose. En 2014, se adoptó un documento abierto a adhesiones en el que se analizaron los crecientes desafíos en la región en materia de la aplicación de la denominada definición ampliada de refugiado. Asimismo, en 2016, EL ACNUR adoptó las «Directrices sobre protección internacional número 12: Sobre personas que solicitan asilo en situaciones de conflicto armado y violencia dentro del artículo 1A.2 de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 en relación con Estatuto de Refugiado y las definiciones regionales de refugiado». “la protección internacional del estatuto de refugiado se extiende a los fines de propender a una interpretación armónica de los marcos normativos con la finalidad de proteger a las víctimas de violencia basada en el género” (Vecchioni, 2017: 57). Deberían considerarse los diversos desarrollos normativos a nivel interno de cada Estado con el fin de establecer procedimientos de determinación de la condición de refugiado en consonancia con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, con miras a la plena vigencia de la perspectiva de género acorde con los desarrollos.

Desde todos estos diversos aspectos, la migración como parte de los procesos globales de movilidad humana modernos, significa una expansión de caminos de vida concebibles para los individuos y conduce no sólo a procesos de negociación dentro de las familias y la comunidad, sino que van acompañados de injusticias, de resistencia, contradicciones y exclusiones.

En este último sentido, no debemos perder de foco las condiciones estructurales sobre las que se asientan los desplazamientos más allá de las causas particulares, para decirlo en palabras de Hume:

“Can we seriously say, that a poor peasant or artisan has a free choice to leave his country, when he knows no foreign language or manners, and lives, from day to day, by the small wages which he acquires? We may as well assert that a man, by remaining in a vessel, freely consents to the dominion of the master; though he was carried on board while asleep, and must leap into the ocean and perish, the moment he leaves her”

Esto que escribe, en su ensayo “Of the Original Contract”²²⁰ (de 1748), destaca la cuestión que está por detrás que es, como todos sabemos, nuevamente el poner en duda el momento del consentimiento que encierra todavía hoy la idea básica de la comunidad (liberal) por la que se pretende dar legitimidad al Estado, “si no te gusta, andate; si te quedás, es porque querés y porque querés es que tenés que obedecer”

PUNTOS DE VISTA Y LÍNEAS DE FUGA (Impromptu)

²²⁰ Hume, David *Of the Original Contract* Library of Alexandria, Florida (2015)

*“El destierro es redondo:
un círculo, un anillo:
le dan vuelta tus pies, cruzas la tierra,
no es tu tierra,
te despierta la luz, y no es tu luz,
la noche llega: faltan tus estrellas,
hallas hermanos: pero no es tu sangre.
eres como un fantasma avergonzado
de no amar más que a los que tanto te aman,
y aún es tan extraño que te falten
las hostiles espinas de tu patria,
el ronco desamparo de tu pueblo,
los asuntos amargos que te esperan
y que te ladrarán desde la puerta”
(Pablo Neruda, Exilio)*

Si bien los estudios sobre migración tienen una larga tradición de investigación en diferentes disciplinas como la sociología o las ciencias políticas, tradicionalmente fue encuadrada como parte de los estudios sobre seguridad y marcos normativos en las Relaciones Internacionales. Debido a la gran cantidad de temas involucrados, existen diferentes enfoques y teorías, pero ningún paradigma común

. El papel del estado nación, las instituciones y las redes personales, pero también en las razones culturales e históricas que influyen y estructuran el comportamiento migratorio. La migración (internacional) se puede ver así como un proceso complejo y dinámico de toma de decisiones relacionado con el individuo, el hogar, la comunidad de origen y de recepción, así como también las (micro) estructuras (hetero) normativas, de autoridad y poder culturales e institucionales que las entretienen. Por lo tanto se deberían considerar tanto las condiciones de cada respectivo contexto político, económico, social e institucional específico como a la capacidad (material) de agencia individual, ya que las personas siempre tienen (al menos) potencialmente la capacidad de superar obstáculos sociales o económicos y contribuir colectivamente a un cambio en el contexto estructural.

Una mirada a la historia humana hasta la fecha y a un futuro moldeado por la globalización, el cambio climático y las crecientes desigualdades también sugiere que la migración seguirá ganando importancia. Por lo tanto, la migración puede ser vista como una constante histórica fundamental, pero solo con la sensibilidad necesaria a los cambios progresivos que continúa experimentando. Porque todo cambio en la red global de relaciones formada por procesos políticos, culturales, económicos, climáticos y sociales interdependientes afecta en la misma medida la naturaleza y el alcance de la migración y viceversa. En este contexto, deben clasificarse y evaluarse los movimientos migratorios actuales y su tratamiento. La migración está cambiando y con ella el marco de prácticas sociales y las instituciones políticas que la encierran. Se observa un aumento en las migraciones múltiples, multidireccionales, sea por empleo o “cambio” de vida. La creciente intensidad y alcance del movimiento de personas, bienes, información en el curso de la migración; incluso la creciente dependencia económica de las remesas en muchos países de origen; la intensificación y diversificación de la visibilidad e influencia política de los migrantes a través de las fronteras nacionales mediante el avance de las tecnologías de la comunicación y, finalmente, las demandas de marcos y regulaciones internacionales en conjunto

con el reconocimiento de derechos sociales y políticos en los países de origen y residencia, en las que los migrantes pueden referirse a décadas de tradiciones de movimientos por los derechos civiles.

La política de migración, incluso si se reviste con un lenguaje nacional, siempre tiene causas y consecuencias transnacionales del mismo modo que esas causas y consecuencias tienen sus efectos a nivel local. La política de inmigración y emigración todavía se considera en muchas partes del mundo como una de las últimas competencias centrales indiscutibles del estado nación. Mientras la soberanía estatal en las esferas económica, militar y tecnológica está disminuyendo y las fronteras nacionales se vuelven más porosas, todavía se las sostiene y defiende para mantener alejados a extraños e intrusos. El cuerpo del migrante es convertido en el lugar simbólico donde tales contradicciones se producen. En los crecientes esfuerzos por cerrar fronteras y controlar la movilidad en muchas regiones fronterizas del mundo, se puede ver una especie de acción compensatoria en vista de la erosión de la soberanía de los gobiernos centrales en otras áreas políticas. Asimismo, un enfoque transnacional de la política migratoria debería entenderse como una reacción a la limitada eficacia de los instrumentos normativos nacionales tradicionales. Si bien muchos de los países de destino de la migración tienen capacidades materiales e institucionales necesarias para proyectos costosos de cierre de fronteras, cada vez más países de origen califican estos enfoques como poco efectivos y demasiado costosos y contraproducentes de todos modos, para esa misma lógica de exclusión.

Con un concepto de ciudadanía abierto a prácticas sociales y políticas en espacios sociales transnacionales, las desigualdades sociales diversas e interdependientes en relación con la migración transnacional pasan a primer plano. Las desigualdades sociales se renegocian en espacios sociales transnacionales. Sin embargo, nuevamente las nuevas líneas divisorias corren ahora dentro del territorio nacional: entre quienes tienen acceso a los espacios sociales transnacionales y los recursos que circulan en ellos y quienes están excluidos. Los actores del Estado nacional son órganos importantes de toma de decisiones y, por lo tanto, producen y reproducen activamente las desigualdades sociales. La capacidad del estado nación para controlar los cruces fronterizos, que continúa disminuyendo en el curso de los procesos de globalización, se compensa con el trazado de fronteras sociales para la participación política, el reconocimiento legal y la aceptación cultural.

HUMANIDADES (Scherzo)

“Será que originalmente nós não éramos humanos? e que, por necessidade prática, nos tornamos humanos? isso me horroriza, como a ti”
(Clarice Lispector, *A paixão segundo G.H*)

Si bien excede a este trabajo indagar acerca de las nociones de “humanidad” en la representación de los migrantes, si creemos que se puede destacar cierta tendencia a colocar a los migrantes como en una categoría al margen (y en el margen) de lo “humano” y las acciones “humanitarias” que llevaría -siguiendo ese esquema- un sesgo o gesto inclusivo más o menos simbólico, en la incorporación de esa categoría (y a las sub-categorías que se desprenden) a aquello propiamente “humano”, como si pudiera hablarse entonces de una jerarquización en

series de pares binarios de “humanidad+” (humanos y migrantes, migrantes y mujeres cis, mujeres trans, trans hombres, etc)

Si eso es posible con un tema tan denso y complejo como este, el punto gira en torno de lo extraño, de no sacar al otro/otra (mujeres, inmigrantes, niñxs) de su condición diversa, de no asimilarlxs, porque en esa asimilación es donde cae el peso de la dominación (patriarcado, negación de las características particulares de otras culturas, etc). Aun mismo en un trabajo académico -quizás menor e insignificante- como este, pero que no deja de reflejar nuestras prácticas cotidianas situadas y privilegiadas. Es en el reconocimiento y el respeto de esa extrañeza donde es posible fundar una solidaridad no retórica. Tampoco es cuestión de políticas inclusivas en un sentido agregativo, la perspectiva de género suele, más allá de su simbolismo, dar lugar a políticas de agregados y excepciones. En el primer caso, fueron, y son todavía, añadidas en programas pensados sin esas personas para un mundo en el que todas las personas son cis. Estos añadidos suponen que las personas que no son cis, son lo debidamente importantes como para ser incluidas, aunque no tanto como para revisar el marco donde se las incluirá. En el segundo caso, habitan y deambulan las notas al pie, los incisos en los protocolos de acción, con aclaraciones, a modo de salvedades que confirman la insignificancia de su colectivo y, correlativamente, la regla tácita que homologaría humanidad y cisgénero

En el marco de las comunidades políticas contemporáneas, las cuales se encuentran atravesadas por una creciente desigualdad política, la multiplicación y agudización de las crisis humanitarias y climatológicas, particularmente, nos interpela el interrogante acerca: “¿Cuál es la mejor manera de lograr una política de cuidado inclusiva?”

El punto de partida de un tratamiento atento a las complejidades de la multiplicidad de opresiones es el reconocimiento de que los espacios de privilegio que ocupan algunos sujetos en la estructura social tienen como reverso la exclusión de otros y son el efecto de procesos de jerarquización racial, sexual, de clase y de género, entre otras formas de opresión. En estas coordenadas ubicamos la posibilidad de (re)visibilizar la crítica y las luchas políticas efectuadas desde los márgenes para cuestionar y subvertir las centralidades hegemónicas excluyentes.

Los feminismos destacan y desnaturalizan precisamente las explicaciones de la subjetividad individual para analizar las relaciones de fuerza, violencia y lenguaje que componen nuestros cuerpos profundamente antinaturales.

En las Relaciones Internacionales, los cuerpos humanos se teorizan implícitamente como organismos determinados exógenamente: son relevantes para las políticas solo en la medida en que viven o mueren. Dichos cuerpos son objetos inertes: existen para ser manipulados, no poseen agencia y solo son impulsados. La teoría feminista dirige la atención hacia cómo se componen y producen cuerpos para exponer cómo las concepciones del cuerpo aparentemente natural normalizan ciertas formas de opresión política y excluyen a aquellos cuyos cuerpos que se consideran no estándar, desviados u "otros", incluidas las mujeres, las personas queer, personas transgénero, minorías raciales y étnicas y personas con discapacidades. Desnaturalizar el cuerpo y teorizar su constitución política en y a través de prácticas de violencia política, así como las formas en que los cuerpos contribuyen productivamente al carácter de esa violencia, es por lo tanto un componente central para socavar diversas formas de marginación y subordinación y asimetría en las Relaciones Internacionales

Si bien desde perspectivas críticas se ha señalado al teorizar sobre la seguridad internacional buscando centrar el cuerpo roto, sangrante y hambriento producido por la violencia política en los imaginarios políticos, tales esfuerzos por señalar la crueldad de las prácticas violentas de la guerra (y sus consecuentes desplazamientos de personas) no necesariamente cambian la concepción subyacente del cuerpo como objeto de manipulación. Es en ese lugar donde la teoría feminista es más incisiva, ya que las feministas han luchado con los problemas de cómo teorizar el cuerpo como un aspecto necesario pero no exclusivo de la subjetividad en sus propios términos, términos que pueden ayudar a “pensar el cuerpo” en el ámbito de las Relaciones Internacionales de tal manera que se pueda ver como(des)traman conceptos como el poder, la seguridad, la vulnerabilidad y la violencia. Por ejemplo, se puede repensar la vulnerabilidad no sólo como una condición a superar sino un rasgo constitutivo del sujeto. En este sentido podemos citar a la filósofa Isabell Lorey²²¹ en cuanto a lo revolucionario de abrazar la precariedad de la vida, de los vínculos, pero no la precarización económica y de los vínculos, sino que la precariedad que tiene que ver con que las cosas en el mundo se rompen, y eso significa que están vivas. Y que tenemos que tratar de construir vínculos que acepten esa precariedad, y no vínculos que traten de fijar lo que no se puede fijar

“La precarización significa más que empleos inseguros, más que la falta de seguridad que proporciona el empleo asalariado. A través de la inseguridad y el peligro, la precarización abarca toda la existencia, el cuerpo, los modos de subjetivación. Es una amenaza y una forma de coerción, aunque también abre nuevas posibilidades de vivir y trabajar. Precarización significa vivir con lo imprevisible, bajo la contingencia” (Lorey 2016:32)

Esta idea también es significativa porque extiende y adapta la teoría feminista sobre el cuerpo, (y en particular el trabajo de Judith Butler²²²), al ámbito de la violencia política internacional. Como señala Tickner²²³ La implicación del énfasis de la teoría feminista en la constitución conjunta de cuerpos y estructuras políticas es dar a las Relaciones Internacionales una nueva perspectiva sobre las comunidades políticas pobladas por actores cuyos cuerpos ya no pueden ser indiferenciados y trascendidos.

Los pensamientos feministas nos enseñan entonces que el cuerpo no puede darse por sentado como algo estable o prepolítico. La aparente materialidad del cuerpo se debe a “un proceso de materialización que se estabiliza con el tiempo para producir el efecto de límite, fijeza y superficie que llamamos materia” (Butler2002:116).

Un modelo dialéctico de los cuerpos entendidos como materiales y culturales, y producidos por prácticas. Los cuerpos, por lo tanto, no son entidades fijas, sino que siempre son inestables y

²²¹ “El reconocimiento de la relacionalidad social solo puede ser el comienzo para aventurarse en procesos de un devenir común, en discusiones sobre posibles intereses comunes en la disparidad de los precarios, para inventar con otros, en el rechazo de la obediencia, nuevas formas de organización y nuevos ordenamientos que rompan con las modalidades vigentes de gobierno” Lorey, Isabell El gobierno de los precarios Traficantes de sueños, Madrid 2018

²²² Butler Judith Cuerpos que importan sobre los límites materiales y discursivos del “sexo” Paidós, Buenos Aires 2002

²²³ Tickner, J. Ann ;*RetellingIR*;s Foundational Stories: Some Feminist Postcolonial Perspectives;, Global, Change, Peace and Security, 2011

están en proceso de convertirse. Son ontológicamente precarios, existiendo sólo en virtud de ciertas condiciones materiales/políticas que les permiten ser inteligibles para los demás.

Las teorías feministas rechazaron por primera vez todos los enfoques que establecían el género como un determinante primordialmente biológico, centrándose en cambio en la construcción cultural del género. En tanto el género se define como una institución social que abarca a la sociedad y está incrustada en todas las áreas organizacionales de la sociedad. Como institución social, como patrón regulador culturalmente construido de la acción y convivencia humana, el género determina la distribución del poder, los privilegios y los recursos económicos. Siguiendo a Scott²²⁴ (1993), el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales, que se basa en la percepción de las diferencias entre los géneros, que a su vez se utilizan para legitimar la jerarquización y desvalorización del género femenino. El género se concibe como uno de los fundamentos del orden social, junto con la clase, la raza y la etnia como institución social, se entiende el género como un proceso que crea diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres. Sin embargo, los procesos subyacentes pueden ser analizados y revelados: "La desigualdad de género (...) tiene funciones sociales y una historia social. No es el resultado del sexo, la procreación, la fisiología, la anatomía, las hormonas o las predisposiciones genéticas. Está estructurado y mantenido por procesos sociales identificables y construidos en la estructura social general y las identidades individuales deliberada y decididamente. El orden social tal como lo conocemos en las sociedades occidentales está organizado en torno a la desigualdad racial, étnica, de clase y de género". (Scott 1993:65) En este contexto, se enfatiza el carácter (inter)activo de la producción y reproducción de la diferencia de género. El género como habilidad o característica aprendida del comportamiento situacional 'correcto' es constantemente confirmado y reproducido intersubjetivamente en los procesos de interacción con otras personas. Los individuos actúan en interacción con otras personas con referencia a las normas y expectativas sociales y, por lo tanto, construyen ciertas estructuras de dominio o sumisión que están incrustadas en un orden social institucionalizado, ya que el proceso de "generización" se da de manera inconsciente. Este proceso de "naturalización" de las clasificaciones sociales actúa como estabilizador de un orden social jerárquico: ciertas ideas, valores y normas sobre el comportamiento "correcto" de hombres y mujeres (cis) se convierten así en parte del orden natural.

DESVÍOS

Precisamente, las personas transgénero y otros cuerpos que no se ajustan a las expectativas de género revelan la ubicación problemática de "lo material" (y por lo tanto "seguro") en los cuerpos de los humanos. Los ensamblajes de seguridad fronteriza en tanto un lugar de lucha sobre el significado de la materialidad, lo simbólico y "lo real" y como un lugar disputado de producción de cuerpos tanto seguros como rebeldes en nombre de la protección de las poblaciones.

²²⁴ (Scott, J.W *Historia de las mujeres*. En Burke, P. (ed.), *Formas de hacer historia*. Madrid, Alianza, 1993.

Los cuerpos no están fuera de las relaciones sociales, sino que son producidos y reproducidos en sus prácticas cotidianas. La violencia no es sólo algo que se hace a un cuerpo ya establecido, más bien, varias formas de violencia son parte integrante de la producción de los diversos cuerpos que están sujetos a la violencia. Los cuerpos de lxs trabajadorxs, lxs colonizadxs, lxs esclavizadxs y las mujeres fueron marcados como "otros" por construcciones de clase, raza y género, en contraste con el cuerpo "sin marcar" del hombre racional, blanco, de clase con privilegios

Estudiar la migración como un proceso de género significa estar dispuestxs a examinar procesos y discursos sobre la migración que involucran la distinción práctica "mujeres y hombres" y analizar sus supuestos y exclusiones. Dado que el género es un principio organizador que opera en las relaciones sociales, y que afecta todos los aspectos de la interacción a nivel personal, local o internacional. La pregunta que emerge es entonces sobre ¿A quién se le reconoce o no, la agencia para que se pueda movilizar?"

La migración es una parte integral de un proceso más amplio de transformación e integración política, estructural, económica y social de un contexto regional, nacional e internacional cambiante en la era de la globalización. Por lo tanto, como factor importante en el cambio de las condiciones de vida, la migración no debe considerarse aisladamente, sino que debe verse y analizarse en relación con los demás factores. La complejidad de los fenómenos migratorios requería un estudio específico de género.

En este sentido hablar de "Género" es hablar de un concepto clave en las teorizaciones feministas de la violencia. El género sirve como una forma de desnaturalizar el sexo como fuente de relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres y lo reemplaza con relatos relacionados de socialización y poder que imponen significados en los cuerpos diversos. El género consta de dos proposiciones relacionadas pero analíticamente distintas: primero, que "el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos"; y segundo, que "el género es una forma primaria de significar las relaciones de poder" y que "el género es un campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder" (Tickner 2011:16) Tal análisis para las Relaciones Internacionales, implica reflexionar sobre la relación entre cuerpos sexuados, identidades de género, discursos de género y prácticas contemporáneas de violencia

El género no solo perpetúa la subordinación de las mujeres, sino que actúa como un significante de poder²²⁵, de modo que los valores atribuidos a la masculinidad se atribuyen a los grupos dominantes, mientras que los valores atribuidos a la feminidad se atribuyen a los grupos subordinados (Sjöberg 2006, 34). Los feminismos también conciben el género como una estructura discursiva que vincula la desvalorización histórica de la mujer con las categorías asociadas a la mujer a través de relaciones binarias, pares ordenados jerárquicamente (su jerarquización es estructural y sistémica), en los que el término desvalorizado se asocia con la feminidad y sirve de contraste al término masculino valorado. Ejemplos tales como cultura/naturaleza, mente/cuerpo, orden/anarquía, público/privado, agencia/dependencia, activo/pasivo, racional/irracional, objetivo/subjetivo (y podríamos agregar la imagen de migrante legal, o ilegal) son dicotomías de género que tienen un significado político más allá de las

²²⁵ Sjöberg, L. *Gender, Justice, and the Wars in Iraq*, Lanham, MD: Lexington Books. (2006)

relaciones entre hombres y mujeres; el género estructura las formas pensamiento moderno, naturaliza el pensamiento dicotómico y el privilegio de la masculinidad.

De mil amores (Coda)

“imaginación, no sólo para imaginar el predicamento de la diáspora, el exilio, el refugiado, sino también para negar resueltamente que el destino manifiesto de algunos lugares es (parecer) dar asilo al mundo. Como tal, a menudo tengo que enfrentar la cuestión de 'hablar por' grupos que no son los míos.”

(Spivak)

“The highest point of knowledge is always a poetics”

(Édouard Glissant, Poetics of Relation)

De mil amores, ojalá dejemos de romantizar la idea de que es posible controlar nuestros encuentros con lxs otrxs, que podemos hacer un casting para ver quién se adecua a nuestras expectativas e ideales para pactar el (imposible) contrato de no herir o rebasar los sueños de nuestras (pretendidas) voluntades transparentes y estratégicamente racionales. Apostar a una relación sin conflicto no nos permite crear herramientas para habitar la posibilidad de lo inesperado, lo que incomoda, desafía, molesta, interrumpe e incluso duele. El desafío de animarse a tener otras conversaciones diferentes de las que nos han sido asignados sea por la razón, sea por el gran libreto cultural. Ojalá seamos capaces de acompañarnos más allá de la lógica de la culpa y la victimización, del castigo y la venganza. Unos guiones que han empobrecido nuestra capacidad para trazar y ampliar nuestras redes de sostén y de cobijo, a la vez que ha hecho de ciertos dolores del mundo, un modo de disciplinamiento y control y que está codificado e inscripto en nuestros afectos, en nuestros cuerpos, en los límites frágiles de nuestra precaria imaginación afectiva. Pensar en esos límites es una precariedad compartida y un lugar de des-encuentro con lxs otrxs, un riesgo común y un sitio de reparación

Construir, tejer y bordar de mil amores bordes en los que haya lugar para los dolores, propios ajenos y compartidos, porque suelen venir sin pedir permiso. Reforzar como refugio, la apertura hacia los demás, frente a esta posibilidad de apertura mentirosa que nos da la tecnología y el turismo, de sentir que estamos compartiendo cuando en realidad estamos mostrando, que no es lo mismo. Porque a veces, las fronteras, las propias y ajenas, como las ideas, duelen, y ojalá podamos darle un lugar a estas experiencias en la fragilidad y la potencia de compartir lo cotidiano. Y sería deseable aprender a transitar cada paso más allá de lo planeado. Allí, también, concebir la posibilidad del desplazamiento que duele, la herida en la carne que se apronta a devenir cicatriz en el cuerpo de nuestra memoria y que traza territorios afectivos, intelectuales, políticos y vitales con la insistencia y la fuerza de lo que se resiste a devenir sistema.

Este es el punto donde llegamos a una pregunta que, ya sea en una u otra redacción, conecta todas las ideas de esta sección. ¿Cuánto detalle necesitamos? ¿El uso de símbolos y formas artísticas para representar las personas migrantes (y desplazar su agencia para ejercer sus derechos) no es más para una cultura de la hospitalidad que para repasar experiencias espantosas, contadas y recontadas, una y otra vez? Y si preferimos este enfoque, ¿cómo evitamos efectos como el placer estético, del mero slogan? ¿Cómo protegemos la expresión ingeniosa de ser malinterpretada?

El relato sin adornos de la persecución o el desplazamiento forzado de masas puede no tener los efectos que pretendemos, y su representación estética o simbólica a través de la poesía, la escultura o la danza puede hacerla visible en el sentido de ser más consumible o incluso agradable en formas no deseadas. Un dilema con opciones inaceptables. Dejar de hablar de la verdad cuando se vuelve insoportable pero volver a ella para probar el límite de lo insoportable. No se trata solamente de la cuestión jurídica y normativa de qué constituye (y cómo se interpreta) a las personas migrantes, refugiadas o apátridas según la definición de la Convención de Ginebra y qué caso se ajusta mejor a la definición que otro. La política, obviamente, juega un papel. Entonces, un aspecto importante de los estudios de migración es la indagación sobre la construcción de la identificación colectiva, comunitaria, de este modo, además de su aspecto normativo es una cuestión moral, epistemológica y política.

Las narrativas, los escritos, las representaciones y las visualizaciones iluminan y sustituyen la violencia la persecución y las pérdidas múltiples, y se convierten en lo que constantemente une a las personas migrantes con mundos que ya no existen. Como pasajes, son productivos, haciendo que la experiencia del límite, sea narrable, audible, legible y visible. Como tales, llegan a todo el mundo y fomentan la pluralidad más allá de la frontera del estado-nación moderno. La migración como transformación, desplazamiento, control, supervivencia y escritura habla también de la desnacionalización de la migración.

Al pensar en la migración, especialmente en cómo la conforman y reproducen las estructuras de poder, intentamos proponer una imaginación del problema de límites entre las relaciones de lo local, lo global y lo particular, enfocando en la cuestión de cómo los diferentes tipos de representación, por ejemplo, estética, dolor, sufrimiento, violencia, etc. podrían ser (o son) peligrosamente mercantilizados como una forma de política del sufrimiento. La narrativa que visualizamos es un camino de posibilidad, para ser dicho y transitado, para lo que está silenciado, sea por ausencia como por sobreabundancia de voces. Por lo tanto, este trabajo intentó argumentar que la encarnación poética, le da un marcador diferente a un reclamo político. Son intervenciones para rastrear injusticias invisibles y desplazadas (por los Estados) en tanto es cooptada, por la normativa o la tradición pero con un apego disminuido a los cuerpos. Se realizan por la idea de la multiculturalidad y la solidaridad. Por eso podemos quizás ubicar el acto de migrar en tanto derecho, como una forma de desplazamiento sin origen ni destino. Una vez más, esta estética, y su ejecución específica, funciona como una forma de pasaje, un paso de baile. De mil amores podemos también imaginar que se puede jugar en ambos lados: en el desplazamiento y a la vez con lo que sale al encuentro. Del mismo modo, esos puntos de encuentro, el paso fronterizo de la interacción entre lo local y lo global debe revisarse como un sitio que no esté estancado y obturado, poder imaginarlo sin límites.

Finalmente, si la transnacionalización es una forma de mundialización e intensificación de las relaciones que trasciende los espacios nacionales, poder de mil amores pensar la transnacionalización de los flujos migratorios como una manera de imaginar nuevas relaciones transfronterizas sin un centro de poder.

Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina / Buenos Aires : Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017.
- Anzaldúa, G, Borderlands / La frontera, The New Mestiza, Nueva York, Aunt Lute Books 1987
- Butler Judith Cuerpos que importan sobre los límites materiales y discursivos del “sexo” Paidós, Buenos Aires 2002
- Cicogna, María Paula. Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo xx, Buenos Aires, 2009
- Derrida, Jacques Fuerza de Ley.: Tecnos. Madrid 1998
- Hume, David Of the Original Contract Library of Alexandria, Florida (2015)
- Lorey, Isabell El gobierno de los precarios Traficantes de sueños, Madrid 2018
- Lugones, Maria Peregrinajes Ediciones del Signo, Buenos Aires, 2021
- Modolo Vanina Edith “Análisis histórico-demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario”, Buenos Aires 2012
- Scott, J.W Historia de las mujeres. En Burke, P. (ed.), Formas de hacer historia. Madrid, Alianza, 1993.
- Sjoberg, L. Gender, Justice, and the Wars in Iraq, Lanham, MD: Lexington Books. (2006)
- Tickner, J. Ann ;RetellingIR;s Foundational Stories: Some Feminist Postcolonial Perspectives;, Global, Change, Peace and Security, 2011
- Vecchioni, Sabrina Paula (2017) El reconocimiento del estatuto de refugiado por motivo de violencia basada en el género durante situaciones de conflicto armado. Anuario de Derechos Humanos.

The role of institutionalization in the representation of G20 agenda-setting

O papel da institucionalização na representação da definição da agenda do G20

ASTRID FREITES HERNÁNDEZ

Abstract: Reports affirm deficiencies in G20 governance evidencing under-representation of emerging economies in *agenda-setting* (Benson & Zürn 2019; Lei & Rui 2016; Prodi 2016). Underrepresentation is measured under the logic of an agenda that maximizes economic solutions based on the interests of developed countries. This has implications for emerging countries given that not all can achieve such maximization without first reducing economic vulnerabilities such as unemployment and social unprotection. This study explores the conditions that produce imbalance in the representation of G20 states' interests in their *agenda-setting* according to Krasner's (1999) theoretical approach. It argues that although the G20 has been institutionalizing its behavior over the last twelve years, it is still in the middle ground, leaving room for more developed nations with greater experience in international negotiations to set the agenda. Applying a qualitative methodology based on a sequential strategy of two data collection and analysis techniques, the results increase the understanding of how the level of institutionalization interacts with international policies. In the case of the G20, it is corroborated that on the road to greater institutionalization, emerging nations assume less prominence in *agenda setting*.

Keywords: G20, Institutionalization, Agenda-Setting, International Regimes, Global Governance.

Resumo: Relatórios afirmam deficiências na governança do G20 mostrando sub-representação das economias emergentes na *agenda-setting* (Benson & Zürn 2019; Lei & Rui 2016; Prodi 2016). A sub-representação é medida sob a lógica de uma agenda que maximiza as soluções econômicas a partir dos interesses dos países desenvolvidos. Isso tem implicações para os países emergentes, uma vez que nem todos podem atingir essa maximização sem primeiro reduzir as vulnerabilidades econômicas, como o desemprego e a vulnerabilidade social. Este estudo explora as condições que produzem um desequilíbrio na representação dos interesses dos estados do G20 em sua *agenda-setting* de acordo com a abordagem teórica de Krasner (1999). Argumenta que, embora o G20 tenha institucionalizado seu comportamento nos últimos doze anos, ele ainda está na metade do caminho, deixando espaço para nações mais desenvolvidas e com maior experiência em negociações internacionais darem o tom da agenda. Aplicando uma metodologia qualitativa baseada em uma estratégia sequencial de duas técnicas de coleta e análise de dados, os resultados aumentam a compreensão de como o nível de institucionalização interage com as políticas internacionais. No caso do G20, corrobora-se que no caminho de uma maior institucionalização, as nações emergentes assumem menos destaque na *agenda-setting*.

Palabras-chaves: G20, Institucionalização, Agenda-setting, Regimes Internacionais, Governança Global.

Introducción

En el escenario internacional contemporáneo a pesar del intento por establecer instancias supranacionales de gobernanza, existen fenómenos que lejos de afrontarse interconectadamente, dependen de cómo los Estados desde su posicionamiento en la sociedad internacional los abordan. Dichos fenómenos pueden ser la migración, el cambio climático, el terrorismo, las pandemias, los nacionalismos, el crimen organizado y los conflictos territoriales históricos. Esto pudiera ser una respuesta a la complejidad que deriva de un mundo interconectado. Las implicaciones políticas de los procesos de globalización pueden presentar nuevos problemas y desafíos que provocan transformaciones en los patrones de los agentes políticos, las estructuras y las interacciones (Kacowicz y Mitrani, 2016, p.380). Quienes afrontan las consecuencias de ello son los Estados, unipolar, bipolar o multipolarmente.

Retomando la idea de crisis globales, en el sistema internacional se encuentran aquellos Estados que, amparados por posicionamientos hegemónicos, sobrellevan dichas crisis en relativa ventaja respecto de aquellos que desde la periferia del mundo no logran el mismo éxito. Lo anterior legitima sistemas políticos y estructuras económicas característicos de los Estados que se encuentran en el centro del mundo. Estas dinámicas producen una arquitectura descentrada en cuanto al manejo del orden, con presencia de viejos y nuevos poderes, con un papel mayor para la gobernanza regional, (Ancharya, 2014), citada en (Maihold y Villamar, 2016, p., 165). Dentro de ese panorama existen esfuerzos multilaterales que ponen de manifiesto la importancia de la gobernanza global tensionando la estructura de Estado-nación. El G20 como un espacio para formar una arena en la que pueda ser organizada la confluencia de voluntades de las más importantes economías a nivel mundial, con el fin de contrarrestar ciertas dinámicas en los mercados internacionales las cuales rebasan claramente las capacidades de cada país (Maihold y Villamar, 2016, p., 166), puede ser ejemplo de ello.

Este foro inicialmente mostró resultados positivos, particularmente durante un año después del colapso financiero de septiembre de 2008 (Ocampo y Stiglitz, 2011, p., 7). Su acción más importante para entonces, de acuerdo con los autores mencionados, recae en la coordinación de una respuesta macroeconómica global sumado a una reforma en materia de regulación financiera. Sin embargo, sugieren que el G20 no tuvo la capacidad de generar un crecimiento global sustentable y balanceado como se propuso en uno de sus objetivos centrales evidenciando que, a pesar de fijar objetivos comunes, los Estados tienen características macroestructurales que los llevan a abordar las situaciones de maneras distintas o bien, aplican fórmulas consensuadas que finalmente derivan en resultados distintos dada la propia naturaleza de sus estructuras. Bajo esta lógica, surge la necesidad de estudiar algunos elementos que llaman la atención en medio de las dinámicas que se configuran en el contexto de este Foro. El G20, a pesar de tensionar la estructura de los Estados-nación ante ciertos escenarios de crisis, no representa una opción plausible para llevar a la práctica preceptos que la Gobernanza Global pone a disposición especialmente cuando se trata de promover intereses y necesidades del Sur

Global. Donde Gobernanza Global se trata de una propuesta analítica; un programa que se inscribe en un marco liberal-institucionalista, (Villamar, 2017).

Gnath y Schmucker (2011) señalan que los países emergentes dentro del G20 comparten la preocupación por tener más voz en la gobernanza económica mundial pero debido a preferencias heterogéneas no actúan como bloque. Al realizar un ejercicio comparativo entre los intereses de estos países y los resultados acordados por el G20 demostraron que no son meros espectadores, sino que tienen cierto poder para fijar la agenda, especialmente cuando forjan coaliciones y/o cuando asumen la presidencia. Sugieren que los países emergentes no han podido influir y modificar por sí solos el programa oficial del G20.

A partir de lo anterior, este estudio tiene como propósito dar respuesta a la siguiente interrogante; ¿el nivel de institucionalización del G20 afecta en el desequilibrio en la representación de los intereses de los países emergentes en el proceso de *agenda-setting*? Se argumenta que el G20 como foro de deliberación política no constituye explícitamente una institución establecida, empero, desde su creación y hasta la fecha ha ido experimentando implícitamente ciertos grados de institucionalización basados en una secretaría permanente itinerante, reuniones ministeriales anuales, un sistema de sherpas o coordinación de los foros y la troika compuesta por las autoridades salientes, las actuales y las inmediatamente consecutivas. Para abordar las preguntas de investigación se acudió a la teoría de los Regímenes Internacionales de Krasner (1999) para testear la hipótesis que propone que a menor nivel de institucionalización de los foros permanentes internacionales mayor coerción de los Estados fuertes hacia los Estados emergentes.

Otros autores plantean que la teoría de los regímenes puede ser vista como un experimento en la conciliación y complementariedad de las tradiciones realista e idealista de Relaciones Internacionales (Haggard y Simmons, 1987:492), donde las expectativas de los actores convergen en un área determinada de la dinámica internacional de interdependencia compleja planteada por Keohane y Nye (1977). Para Young (1980) los regímenes son instituciones sociales que regulan las acciones de los participantes en actividades específicas. Finalmente, Keohane (1982), señala que la teoría de regímenes realiza un análisis sistémico haciendo hincapié en las normas, su proceso de aceptación y los efectos que generan.

Ahora bien, con el propósito de analizar estos argumentos, este estudio aplica una metodología cualitativa basada en una estrategia secuencial. En primer lugar, establece una operacionalización de conceptos y construye una base de datos sobre el proceso de institucionalización bajo el marco del G20. En segundo lugar, implementa un Análisis Cualitativo Comparado (QCA) para identificar las condiciones necesarias y suficientes que explican el desequilibrio en la agenda-setting, realizando una estimación empírica tanto de las medidas de la agenda-setting como del nivel de institucionalización del G20. En tercer lugar, busca corroborar y profundizar los resultados del QCA, realizando de una docena de entrevista en profundidad semi-estructuradas. Los resultados permiten tensionar la metanarrativa de la gobernanza económica global e invita a repensar el concepto de institucionalización de un foro internacional.

Estado del arte: la agenda-setting del Sur Global en el G20

Siendo el G20 un foro para la cooperación económica cuyo inicio sienta las bases para la participación de países emergentes en instituciones claves de gobernanza global (Cooper y Pouliot, 2015), tiene un reto importante expresado en la falta de representatividad (Lei y Rui, 2016). A los ojos de los Estados que no lo integran, esta instancia es por lo menos el club de los gigantes, dado que está compuesto por las mayores economías de cada continente los que probablemente no toman en consideración las necesidades y condiciones específicas de los países menos desarrollados. Esta dominación por parte de las mayores economías del mundo llevará al G20 hacia una crisis de legitimidad cuestionada desde la academia (Lei y Rui, 2016). Sin embargo, algunos mecanismos presentes en este foro permiten a Estados emergentes mantener una continuidad, China por su parte, a partir de la Troika ha podido aprovechar durante tres años la plataforma correspondiente para ejercer influencia y liderazgo (Ren, 2017).

En este foro las decisiones se alcanzan de manera consensuada (Prodi, 2016). En el contexto de la crisis del 2008 esto llevó a que los Estados priorizaran sus propios intereses dejando las decisiones colectivas únicamente para aquellos temas donde existía consenso. Uno de los principales obstáculos al momento de llegar a acuerdos lo constituye el número de actores, tomar decisiones entre veinte es un escenario mucho más complejo que hacerlo entre ocho, es predecible entrever que entre ellos existe una diversidad de intereses (Prodi, 2016).

Con relación a la agenda y debido a su secretaría permanente itinerante, derivan preocupaciones acerca de lo complejo que resulta ejercer gerencia para darle continuidad a los acuerdos. Este carácter itinerante produce dificultades para monitorear su implementación, también, para levantar sugerencias ante posibles medidas correctivas. Por otro lado, la introducción del mecanismo de la Troika aunque innovador es insuficiente para garantizar una coordinación efectiva de los procesos, especialmente cuando participa un importante número de representantes con intereses heterogéneos (Prodi, 2016). El progresivo esfuerzo por hacer una agenda más representativa que posibilite establecer un espacio de Gobernanza Económica Global inclusivo y legítimo, genera confusión en el proceso de toma de decisiones provocando dificultades a la hora de realizar una síntesis que refleje los intereses y las sensibilidades de los Estados parte. Como una cumbre que está buscando su propia identidad, con una indudable legitimidad representativa, los mecanismos del G20 presentan debilidades en términos políticos a partir de las diversas prioridades de los Estados que lo conforman, también por la débil instrumentalización de mecanismos de sanción para los Estados que fallen en la implementación de los compromisos consensuados (Prodi, 2016).

Los mecanismos del G20 delimitan su rango de acción en materia de gobernanza, ninguna otra instancia internacional reciente ha recibido tanta atención por parte de grupos transnacionales y de la sociedad civil, aunque principalmente se basa en críticas acerca de su legitimidad (Benson y Zürn, 2019). Los autores argumentan que dichos problemas de legitimidad apuntan hacia la percepción que hay acerca del potencial privilegio no del todo explicitado hacia los grandes poderes o Estados centrales que forman parte del foro. Igualmente, plantean que una forma más activa e institucionalizada que implique procedimientos claros respecto a procesos de toma de decisión y ejercicio de autoridad podría mitigar la resistencia que genera esta instancia. El G20 necesita aumentar sus competencias, ejercer autoridad más allá del consenso estatal y ampliar su alcance de participación, de esta manera podría contribuir a la consolidación de un sistema de

Gobernanza Global legítimo. Si bien es cierto que los actores no estatales pueden acceder a los mecanismos de agenda-setting, no tienen forma de ejercer influencia en los *outcomes* de gobernanza global (Kirton citado en He, 2019).

El acuerdo actual del G20 exacerba los desequilibrios de poder. Las conversaciones bilaterales entre Estados poderosos son a menudo decisivas, dejando a otros participantes como meros observadores pasivos. En el contexto del foro, muy a menudo, las secciones más críticas del comunicado final se divulgan momentos antes de la clausura. El formato de la cumbre excluye cuestiones que no están en el interés inmediato de los poderes que participan. La estructura del G20 da pie a una plataforma específica para el ejercicio de poder que generalmente se hace en nombre de grupos de interés específicos (Benson y Zürn, 2019). Además de ser muy reciente, no existe en la literatura especializada mayores avances que reflejen el rol de economías emergentes en el G20, por ejemplo, conocer los intereses de India y de su punto de vista respecto de las iniciativas que se plantean (Shome and Rathinam, 2016). Estudios sugieren que los comunicados que emergen en cada cumbre, son dominados por las preferencias de los G7 mientras que otros países permanecen en silencio y neutrales (Shome, 2014).

Marco teórico: ante una institucionalización débil, coerción e imposición son opciones que Estados fuertes imponen a Estados débiles

De acuerdo a Krasner (1999), en la sociedad internacional: **a)** bajo nivel de estructura de autoridad jerárquica, coerción e imposición son siempre opciones que las naciones fuertes pueden desplegar contra las naciones débiles, **b)** en el sistema internacional, los resultados vienen determinados por la acción de gobernantes, cuya violación de (o adhesión a) los principios y las reglas internacionales se basa en un cálculo de intereses materiales o de ideas, sin que sean desechables prácticas derivadas de alguna estructura internacional de orden superior o de gramáticas generativas profundamente asumidas y **c)** las naciones menos desarrolladas, tenderán a apoyar regímenes internacionales que posicionan recursos con autoridad, mientras que los países desarrollados, favorecerán regímenes que le den prioridad a los mecanismos del mercado.

Al hacer zoom en estas ideas se devela que para Krasner (1999) en el plano internacional las instituciones operan en un entorno fluido, por ello, nada impide a los gobernantes establecer cualquier tipo de forma institucional funcional a sus necesidades. Si bien es cierto que las normas importan, también pueden ser mutuamente contradictorias. Los gobernantes buscando mantener su propia posición y promover los intereses de sus electores, pueden elegir entre principios en competencia y si cuentan con los recursos adecuados, se involucran en la coerción o la imposición. En un entorno controvertido en el que los actores incluyendo los gobernantes de los Estados abrazan diferentes normas, los clubes de los que más pueden siempre serán un triunfo (Krasner, 1999).

Las estrategias de los actores, sus opciones políticas y sus preferencias, pueden verse afectadas por el grado de institucionalización de las organizaciones. El proceso por el cual las normas internacionales son internalizadas e implementadas a nivel local puede ser entendido como un proceso de socialización (Risse & Sikkink, 1999). Esto no significa que las instituciones siempre

produzcan resultados óptimos. Los intereses están constituidos por ideas a su vez constituidas por la cultura del sistema internacional (Wendt, 1999: 125). En este escenario, los actores no estatales pueden generar impactos en el sistema (O'Brien, 2005: 173)

Las teorías sociológicas desde el punto de vista de Krasner, plantean que las instituciones son reglas y normas formales e informales que generan otras más específicas. Igualmente, pueden estar profundamente arraigadas, ser duraderas y altamente consecuentes. Sin embargo, también las describe como frágiles debido a las condiciones cambiantes; pueden ser intrascendentes y de corta duración en el mundo de la anarquía, y pueden caracterizarse por hipocresía organizada, es decir, pueden ser duraderas, pero a menudo transgredidas. Por ejemplo, los gobernantes han respaldado los principios asociados con soberanía legal internacional y de Westfalia por más de doscientos años, pero en un entorno caracterizado por múltiples normas, asimetrías de poder, demandas domésticas competitivas y una débil autoridad jerárquica, adherirse a estos principios nunca se ha dado por sentado, (Krasner, 1999).

Esta teorización permite establecer una relación directa con este estudio en el sentido que ante un bajo nivel de estructura establecida en el contexto del G20, coerción e imposición, se constituyen en opciones que los Estados de economías centrales aprovechan a su favor para posicionar sus intereses en el proceso de *agenda-setting*, tensionando la metanarrativa de la gobernanza global que desde el G20 se intenta promover.

Niveles de Institucionalización y agenda-setting en el caso del G20

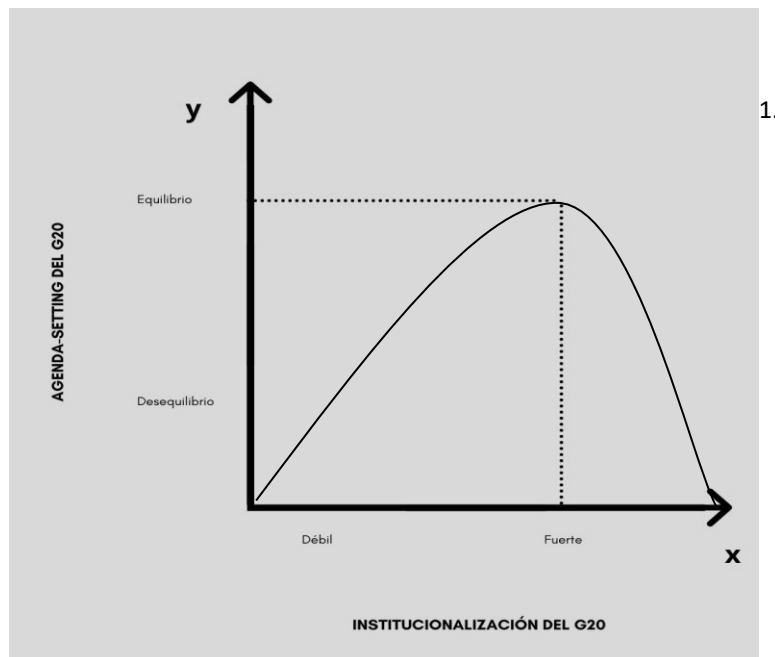
El concepto de institucionalización se emplea ampliamente en la literatura sobre partidos políticos, pero a menudo se define de forma deficiente o ambigua (Levitsky, 1998). Tomando como punto de partida la idea que tal ambigüedad conceptual es problemática para realizar investigación en ciencias sociales (Sartori, 1970, 1984, 1991; Collier y Levitsky, 1998), el mencionado autor, busca esclarecer los significados de institucionalización que se han empleado en estudios de organizaciones políticas, argumentando que el concepto se ha asociado con diferentes fenómenos que no necesariamente, varían juntos. Usando el caso de Partido Justicialista (Peronista) (PJ) en Argentina, Levitsky, (1998) muestra cómo estas diferentes concepciones de institucionalización pueden conducir a puntuaciones muy diferentes de casos empíricos, explicando la manera en cómo los procesos intrapartidistas que se apartan significativamente de las reglas formales pueden contar con procedimientos institucionalizados. Duque (2005) por su parte, toma una serie de modelos teóricos construidos sobre la base de diversas aproximaciones a la institucionalización partidista propone indicadores de medición en función de *sistematicidad*, que mide los factores internos que inciden en los niveles de institucionalización y *enraizamiento*, que pone su foco en los factores exógenos.

Tomando el acercamiento de Duque (2005) como referencia, este estudio, aborda la *sistematicidad* y hace una adaptación que permite operacionalizar las variables independientes con el propósito de responder las interrogantes que ya fueron presentadas. Vale decir que esta investigación busca conocer en principio si los dos bloques que integran el G20 -países desarrollados y países emergentes-, encuentran representación de sus intereses en los procesos de *agenda-setting*. Dicho esto, surge la necesidad de revisar si la agenda del foro esta

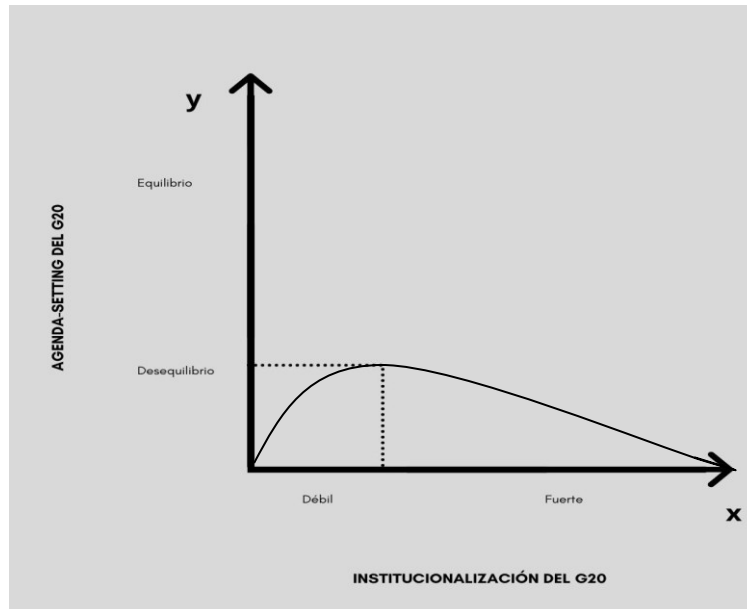
balanceada, es decir, explorar si las propuestas que en ella se definen representan los intereses de ambos bloques. Esta búsqueda responde a la necesidad de mostrar que para una instancia como el G20, es importante que cuente con mecanismos y procesos de institucionalización fuertes para que sea un ejercicio sustentable de gobernanza global. Desde el lente teórico de Krasner (1999), se sugiere que instancias como el G20 no están exentas de presenciar agendas sobre representadas por intereses de economías centrales que a su vez buscan su maximización económica, ello debido a que su estructura organizativa es propicia para que Estados más fuertes en términos económicos impongan sus intereses en la agenda.

Este estudio identifica si el nivel de institucionalización produce desequilibrio en la *agenda-setting* del G20 desde el punto de vista de la representación de los intereses de los bloques que lo integran. Teniendo esto en mente y habiendo analizado los resultados obtenidos a través del csQCA, vale decir que la sostenibilidad de un foro de deliberación política estará determinada por su institucionalización, donde la complejización de su estructura, la rutinización de sus prácticas programáticas, una práctica sólida en cuanto a la participación de sus partes en las instancias más relevantes, una fuerte coherencia entre los compromisos asumidos y los objetivos fundacionales del G20 y, finalmente, una fuerte cohesión expresada en el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los Estados miembros, son condiciones determinantes para que resulte una sobre/sub representación en su agenda política, lo que pudiera debilitar y poner en riesgo la subsistencia de una instancia que promueve el fenómeno de la gobernanza global en materia económica.

Esquema 1a. Equilibrio en la representatividad de la agenda-setting del G20.



Esquema 1b. Desequilibrio en la representatividad de la agenda-setting del G20.



Elaboración propia, 2021.

Una secuencia de tres momentos para robustecer la información levantada

Esta propuesta incorporó una metodología cualitativa mixta (CUALI-cuali) bajo los parámetros de Creswell, (2013), mediante un diseño secuencial de tres momentos que ya fueron presentados y que se describen a continuación:

Una vez establecidas las variables, se generó la base de datos cubriendo todas las Cumbres realizadas desde el 2008 hasta el 2019, luego se procedió a recopilar información que permitiera operacionalizar el concepto de desequilibrio bajo el marco de la *agenda-setting* del G20. Para este fin, se accedió a la información disponible en el portal web del Centro de Información del G20, Trinity College, Universidad de Toronto. Por cada indicador, se contrastó con información recolectada desde el portal del Banco Mundial. Asimismo, se hizo este procedimiento con la Variable Independiente y los Mecanismos de institucionalización que posee el G20 (Complejidad, Rutinización, Práctica, Coherencia y Cohesión), los cuales resultan del modelo que se utilizó para medir los niveles de institucionalización. Esta información fue sometida a un ejercicio de doble ciego con la colaboración de dos investigadores adicionales.

Posteriormente se desarrolló el Crisp-Set QCA permitiendo establecer las condiciones necesarias y suficientes que explican el fenómeno estudiado. Los casos analizados, constituyen catorce (14) Cumbres de Líderes Políticos. Para robustecer esta información y a partir de los resultados obtenidos durante el momento preliminar, se realizaron doce (12) entrevistas a informantes claves o líderes de opinión para profundizar en las variables o condiciones levantadas a través del QCA. Finalmente, se realizó un análisis de contenido con el objeto de identificar presencia e intensidad. Los indicadores de presencia miden aquellos datos que hacen referencia a las categorías de análisis incorporadas en la matriz de entrevistas y los indicadores de intensidad,

miden aquellos datos que confirmaban, avalaban y enriquecían los resultados de la investigación en su segundo momento.

Medición de la variable dependiente: Desequilibrio en la representación en la agenda-setting

Se asume la siguiente variación en los resultados de las Cumbres (variable dicotómica). Desequilibrio en la representación en la *agenda-setting* = Alto énfasis en la maximización económica de la *agenda-setting* en desmedro de una agenda con alto énfasis en la reducción de las vulnerabilidades de los países emergentes. Se estableció una técnica de conteo de las agendas de las resoluciones del G20 por el período estudiado.

Por maximización económica se entiende aquella gestión encaminada a aumentar las ganancias. Una expresión de ello puede ser la lucha contra el proteccionismo y la promoción del comercio y la inversión que se propone como uno de los compromisos en la agenda del G20. Medida que para poder ser puesta en práctica, es necesario que los Estados pasen por reestructuraciones que permitan garantizar su inserción en el comercio internacional. Reducción de vulnerabilidades refiere a aquellas acciones que permiten desarrollar políticas que sienten las bases para que cada Estado, cuente con una estructura social que reduzca las desigualdades y favorezca la conectividad y la inversión. Desempleo y desprotección social son ejemplo de vulnerabilidades estructurales.

La Tabla 1 ilustra el listado de los países anfitriones en las Cumbres del G20 (2008-2019), así como también, la manera en cómo se expresa el desequilibrio en la *agenda-setting* del foro.

Tabla 1. Listado de los países anfitriones en las Cumbres del G20 (2008-2019)

Cumbres	Estatus del país anfitrión	Variable Dicotómica	Sobre-representación*
Estados Unidos	Desarrollado	0	Grupo A
Inglaterra	Desarrollado	0	Grupo A
Estados Unidos	Desarrollado	0	Grupo A
Canadá	Desarrollado	0	Grupo A
Corea del Sur	Desarrollado	0	Grupo A
Francia	Desarrollado	0	Grupo A
México	Emergente	1	Grupo B
Rusia	Emergente	0	Grupo A

Australia	Desarrollado	0	Grupo A
Turquía	Emergente	0	Grupo A
China	Emergente	0	Grupo A
Alemania	Desarrollado	0	Grupo A
Argentina	Emergente	1	Grupo B
Japón	Desarrollado	0	Grupo A

Elaboración propia, 2021. *Grupo A: países desarrollados, Grupo B: países emergentes.

Para llegar a esto, se parte por generar la base de datos que compila los compromisos asumidos por cada Cumbre y en cada uno de sus canales: troikas, canal de finanzas y canal de sherpas. Seguidamente, se realiza conteo y sumatoria de todas las observaciones para cada Cumbre y por cada uno de los canales. Para que exista el desequilibrio en la *agenda-setting*, del total de las observaciones en cada cumbre y en cada canal, debería haber el doble de observaciones a favor del grupo sobre-representado, definiéndose al Grupo A como el grupo de los países desarrollados y al Grupo B, el de los países emergentes. Lo anterior permite que el conteo y sumatoria de las observaciones, se hiciera a través de una escala.

Este proceso implicó valorar cada una de las observaciones –compromisos asumidos en cada Cumbre-, bien sea que se inclinaron hacia la maximización económica representando al Grupo A o hacia la reducción de vulnerabilidades, representando los intereses del Grupo B. Esa valoración fue sometida a un proceso de doble ciego donde, un par de investigadores establecieron su valoración en función de indicadores arrojados por bases de datos oficiales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Luego, se contrastó con la valoración de la autora de esta investigación.

Medición de la Variable independiente: Institucionalización del G20

Se asume la siguiente variación en la Institucionalización del G20 (variable categórica). Institucionalización del G20 = basada en cinco indicadores, Complejidad, Rutinización, Práctica, Coherencia y Cohesión.

Sobre la base de los argumentos teóricos de Krasner (1999) que sustentaron la investigación y la sistematización que Duque (2005) ofrece acerca de la medición de la institucionalización, se determinó la Variable Independiente de este estudio. A partir de ello, se operacionalizaron los distintos mecanismos que integran la institucionalización del G20. Vale acotar que para cada uno de los mecanismos se consideró cada cumbre anual desde el año 2008 y hasta el año 2019, los que constituyen los casos de esta investigación. El ejercicio consistió en la categorización del concepto de institucionalización con cinco indicadores con el propósito de medir esa variable en este foro internacional permanente.

Cuadro 1. Medición de la variable independiente (categorización de la institucionalización de un foro internacional permanente).

9, 10 y 11 de noviembre de 2022

Institucionalidad del G20	Indicadores de institucionalización
Complejidad	Entendida como la multiplicación de subunidades organizativas y la diferenciación de estas subunidades. Tanto más compleja sea la organización más elevado es su nivel institucional, con el paso de los años las estructuras se van transformando. Para medir su complejidad se revisaron los niveles de especialización del organigrama del G20, es decir, el grado de complejización en comparación con el año anterior. Para ello, se tomó como fuente informe presentado por el <i>Global Solution Initiative</i> (2020). Si entre un caso y otro hubo algún tipo de variación en su estructura organizativa, entonces quiere decir que se fue complejizando, si en cambio no hubo, no se produjo el fenómeno esperado.
Rutinización	Implica la presencia de criterios universalistas y no particularistas de acción, y métodos automáticos y regularizados, no discrecionales ni contingentes. Para medir su rutinización se tomó en cuenta la realización de las Cumbres anuales y de las reuniones ministeriales por cada caso. Si entre caso y caso hubo variación, el resultado es que no rutinizó. Si no hubo variación, se produjo rutinización.
Práctica	La práctica propone mirar el comportamiento de los actores dentro de la organización. Fue medida a partir de los niveles de concurrencia de los jefes de Estados que forman parte del G20 a cada una de las Cumbres del período estudiado. Si de un caso a otro hubo variación en el número de líderes participantes, entonces la práctica estuvo débil para ese caso. Si no existió variación, la práctica resultó fuerte.
Coherencia	Refiere a las acciones de los miembros de la organización, fundadas en la identificación y el compromiso con ésta. Se midió tomando en consideración los compromisos asumidos en cada Cumbre anual para cada caso, siguiendo una escala de medición se determinó si hubo una inclinación hacia uno de los dos bloques que integran el G20 o, si hubo equilibrio de representación. Si se produjo un equilibrio se entiende que para ese caso hubo coherencia entre los compromisos asumidos.
Cohesión	Sigue la misma lógica de la Coherencia. Se midió considerando el cumplimiento del compromiso más representativo asumido en cada Cumbre, tomando como fuente de información, informes de resultados del Centro de Información del G20, Universidad de Toronto y utilizando la misma escala de medición que dicho Centro aplica, se consideró que 1 representaba el cumplimiento (+1) - (0,26), 0,5 representaba el cumplimiento medio (0,25) - (0,15) y 0, representa un cumplimiento bajo (0,14) - (-1). De acuerdo a la ponderación recibida por cada caso, se determinó que el no cumplimiento redundaba en una institucionalidad débil. El cumplimiento de los compromisos muestra una institución fuerte.

Elaboración propia, 2021.

Existen otros factores que pueden explicar el fenómeno estudiado como la trayectoria de los Estados desarrollados en materia de negociación internacional o la heterogeneidad de los países emergentes que integran el foro que les impide alinear intereses, sin embargo, en esta investigación se excluyen quedando los conceptos operacionalizados como variables de control.

Condiciones necesarias y suficientes para que se cumpla el fenómeno de sobre-representación

El proceso de implementación de este método se realizó a la luz de lo que Ragin (2010) y Guoyou, Borquez, y Zibetti (2019) plantean. Implicó la identificación de las condiciones necesarias y suficientes para que se cumpla el fenómeno de sobre representación de uno de los bloques que integran el G20 al momento de fijar sus intereses en la *agenda-setting*. El modelo del *Crips-Set* tiene una variable dependiente dicótoma y cinco variables causales que devienen del modelo teórico que propone la investigación.

En primer lugar, se establece la variable dependiente de manera dicotómica. Como resultado: el valor 1 resulta cuando el proceso de *agenda-setting* en el contexto del G20 se produce de manera equilibrada, es decir representando los intereses de todos los países que lo integran, el valor 0 indica que la mencionada agenda, sobre/sub representa los intereses de uno de los dos bloques que integran el Foro: países desarrollados o países emergentes. En segundo lugar, se busca determinar cuáles de las siguientes condiciones son necesarias y/o suficientes para que se produzca una *agenda-setting* sobre/sub representada basada en la categorización del nivel de institucionalización en el G20 (complejidad, rutinización, práctica, coherencia y cohesión). Finalmente, una vez obtenida la operacionalización de los conceptos arrojada en el primer momento de la investigación, se procede a calibrar la data para introducirlo al software a través del cual se produce una tabla de la verdad con la idea de conocer las combinaciones posibles en las variables independientes.

Con relación a las condiciones causales, a continuación se presentan sus criterios de selección:

Complejidad: los niveles de complejidad manifiestos en la estructura del G20, pudieran ser un factor que incide en su institucionalización y por lo tanto, en la configuración de la agenda política de este foro de deliberación.

Rutinización: la existencia o no de elementos que indiquen que el G20 promueve el fortalecimiento de rutinas pudiera ser un factor incidente de cara a medir si la institucionalización repercute en la configuración de su agenda.

Práctica: cuando existe una continuidad en la práctica año tras año, se fortalece la institucionalización del foro, de lo contrario, se debilita.

Coherencia: muestra la disciplina de los compromisos acordados en cada una de las Cumbres respecto de la coherencia o no con los propósitos esenciales del foro. Si hay coherencia la institucionalización es fuerte.

Cohesión: refleja la cohesión de los Estados que integran el bloque del G20 con relación al cumplimiento de los compromisos asumidos en cada Cumbre. Si los compromisos se cumplen, su institucionalización es fuerte.

Ceteris Paribus, a menor grado de institucionalización en el G20 mayor grado de desequilibrio en la representación de los intereses de los países miembros en el proceso de agenda-setting

Este modelo busca testear si los siguientes elementos son condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un desequilibrio en la representación de los intereses en el proceso de agenda-setting del G20:

(h1) Niveles de complejidad en su estructura organizativa: bajos niveles de complejidad contribuyen al fortalecimiento de una agenda sobre/sub representada.

(h2) Niveles de rutinización en la programación de las Cumbres: bajos niveles de rutinización contribuyen al fortalecimiento de una agenda sobre/sub representada.

(h3) Niveles de práctica en la participación de sus miembros: altos niveles de práctica contribuyen al fortalecimiento de una agenda sobre/sub representada.

(h4) Niveles de cohesión en el cumplimiento de los compromisos asumidos en cada Cumbre: bajos niveles de cohesión contribuyen al fortalecimiento de una agenda sobre/sub representada.

Los resultados de traducir estos factores, de acuerdo a la ecuación lógica, muestran lo siguiente:

Modelo: $Y = f(\sim h1 * \sim h2 * h3 * \sim h4)$.

Desequilibrio en la *agenda-setting* = $f(\sim \text{complejidad} * \sim \text{rutinización} * \text{práctica} * \sim \text{cohesión})$.

Donde: * representa conjunción y ~ representa ausencia de la condición.

Condiciones necesarias: Rutinización y Cohesión

Es recomendable que la consistencia para cada una de las variables presente una puntuación igual o superior a 0.8 para que pueda ser considerada como necesaria para producir el fenómeno estudiado. Lo anterior permite identificar cuáles son las variables que cumplen con dicho parámetro (Ragin, 2010). La Tabla 2 presenta los resultados del análisis de las condiciones necesarias para que se produzca sobre-representación en la *agenda-setting* del G20.

Tabla 2. Análisis de las condiciones necesarias para que se produzca sobre-representación de la *agenda-setting* en el G20

Condiciones testadas	Consistencia	Cobertura
~Rutinización	1.000000	0.583333
~ Cohesión	1.000000	0.700000

(~) Logical no: ausencia de la condición.

Los datos arrojados sugieren que bajos niveles de rutinización repercuten en una configuración sobre-representada de la agenda política del G20. Las rutinas representan actos cruciales para la configuración de mecanismos que permitan sistematizar la experiencia y levantar procesos de seguimiento propios, por ello, sus bajos niveles debilitan la institucionalización. La estructura organizativa del G20, y específicamente los criterios a través de los cuales se levantan las programaciones anuales, responden a las particularidades del Estado que les preside. Bajos niveles de rutinización muestran también que las reglas de funcionamiento responden a la contingencia y a criterios particulares, dependiendo en gran medida de la realidad más inmediata. Esto puede ser determinante para la agenda-setting en el entendido que cuando una estructura no rutiniza hay más cabida para las decisiones discrecionales.

Una segunda condición necesaria para que se produzca sobre-representación en la agenda del G20 y por ende un desequilibrio, viene dada por bajos niveles de cohesión con relación al cumplimiento de los compromisos asumidos. Lo anterior favorece el posicionamiento de los intereses de los Estados desarrollados, en tanto si aquellos que integran el G20 no pueden cumplir con los compromisos consensuados, quiere decir que las brechas entre países de centro y países periféricos no podrán superarse.

Condiciones suficientes: Una rutinización como condición suficiente para que se produzca una agenda-setting sobre-representada en el G20

Para que una determinada combinación de variables pueda ser determinante debe presentar un solution coverage igual o mayor a 79% y un solution consistency igual o mayor a 99%. No obstante un porcentaje ubicado en el rango 70%-80% puede considerarse válido (Ragin, 2010). Los resultados arrojados por el csQCA presentan un solution coverage = 71% y una solution consistency = 100%. La Tabla 3 presenta los resultados del análisis de las condiciones suficientes para que se produzca sobre-representación en la agenda-setting del G20.

Tabla 3. Combinaciones de condiciones suficientes para que se produzca una sobrerrepresentación de la agenda-setting en el G20

Solución	Casos	Raw coverage	Unique coverage	Consistencia
~Complejidad*~Rutinización*Práctica*~Cohesión	Inglaterra Australia Japón	0.428571	0.428571	1
solution coverage: 0.714286				
solution consistency: 1				

Leyenda: Raw coverage: indica que una configuración permite explicar el 79% de los casos positivos en la muestra, *unique coverage:* proporción de casos positivos que se explican exclusivamente por una de las configuraciones, *consistency:* grado de consistencia para cada configuración causal simplificada, *solution coverage:* proporción de casos con resultado de interés, *solution consistency:* proporción de casos incluidos en la solución que presentan el resultado de interés, *algorithm of minimization:* Quine-McCluskey. Se utilizó la "Solución intermedia".

Los resultados muestran que Inglaterra, Australia y Japón (como casos en este estudio), cumplen con las cuatro condiciones suficientes para que se produzca el fenómeno. Con un *coverage solution* de 71% y una *consistency* del 100%, se infiere que para que se produzca sobre-representación de los intereses de uno de los dos bloques que integran el G20 en la *agenda-setting*, su complejidad debe ser baja y por lo tanto su institucionalización débil. Tanto en Inglaterra como en Australia y Japón, las Cumbres de los años en los cuales estos Estados ejercieron la presidencia, no hubo una tendencia a complejizar la estructura del G20. En el caso de Inglaterra, porque fue una de las tres primeras Cumbres del G20 que incorporó a los líderes políticos, para los casos de Australia y Japón, porque para los años de sus respectivas Cumbres, el foco estuvo puesto en la economía y su desarrollo. Desde el punto de vista de los Regímenes Internacionales, el G20 responde a un régimen de gobernanza financiera con enfoque liberal, lo que supone una inclinación hacia medidas que favorecen la maximización económica posicionando los intereses de Estados desarrollados en desmedro de los intereses de Estados emergentes.

Otra condición suficiente lo constituyen sus bajos niveles de rutinización, lo que se expresa a través de la programación anual para llegar al punto culmine que son las Cumbres de líderes políticos. Es importante mencionar que no solamente Inglaterra, Australia y Japón presentan rutinización débiles; el resto de las once (11) observaciones también. La institucionalización del G20 no está caracterizada por la rutinización de sus procesos.

Por otro lado, altos niveles en la práctica para los casos que cumplen con el conjunto de condiciones suficientes, lo que muestra que es necesario que año tras año, los líderes políticos participen en sus Cumbres anuales. Si bien es cierto que, las negociaciones previas levantan en gran medida el borrador de lo que será la agenda final, la participación en esa instancia es clave no solamente para fijar la agenda, también, porque establece patrones de comportamiento. Sin embargo, este estudio mide la variación en la práctica con relación a la Cumbre anterior, lo que sugiere que para Inglaterra, Australia y Japón, darle continuidad a la práctica del país anfitrión que les precedió fue relevante para mantener el foco puesto en la economía global, favoreciendo procesos de maximización económica. Finalmente, otra condición suficiente viene dada por bajos niveles de cohesión debido a la falta de cumplimiento de los compromisos consensuados durante cada Cumbre.

Corroboración y profundización de los resultados

Adicional al csQCA se desarrolló una docena de entrevistas en profundidad. Una vez recogida la información, se realizó un análisis de contenido para identificar presencia e intensidad. Los indicadores de presencia miden aquellos datos que hacen referencia a las categorías de análisis

incorporadas en la matriz de entrevistas. Los indicadores de intensidad, miden aquellos datos que confirmaban y avalaban los supuestos que plantea esta investigación.

Se realizaron entrevistas a representantes de: Universidad de Chile, Universidad del Desarrollo, W20, Universidad Andrés Bello, FLACSO Chile, Fundación Bertelsmann Stiftung y el International Humanitarian Fact Finding. En esta fase varios momentos fueron relevantes. El primero que implicó levantar una tipología de clasificación de la información recolectada expresada a través de una matriz, el segundo, que agrupó los resultados de acuerdo a los contenidos, el tercero, codificó con palabras clave correspondientes a las variables de la investigación, el cuarto, que realizó un análisis de contenido en función de los textos categorizados y codificados y finalmente, un quinto momento que midió indicadores de presencia y de intensidad. Esta fase contempló un ejercicio de doble ciego para corroborar la categorización del texto. A continuación se presentan los resultados del proceso de entrevistas:

El G20 presenta una estructura organizativa que no se complejiza a lo largo del tiempo

Resultados de la primera categoría de análisis. Indicador de presencia: treinta (30), Indicador de intensidad: quince (15). El G20 presenta una estructura organizativa que no se complejiza a lo largo del tiempo. Los bajos niveles en su complejidad organizativa, es una de las condiciones que determinan la sobre-representación de los intereses de Estados centrales en la *agenda-setting* del foro. La sobre-representación de países que buscan maximizar sus economías ayuda a perpetuar el orden internacional que surgió desde el levantamiento de las Instituciones del Bretton Woods. Mecanismos como el G20 que irrumpen el escenario para dar respuestas *ad hoc* a las problemáticas globales, tienden a reproducir el *status quo* del sistema internacional. De acuerdo a Krasner, estos Regímenes Internacionales favorecerán a los países fuertes en desmedro de los intereses de países débiles, lo que desde un punto de vista realista y estatocéntrico, significa que los débiles serán aquellos con recursos de poder duro menos significativos.

Hay presencia de rutinas regulares en el funcionamiento del G20

Resultados de la segunda categoría de análisis. Indicador de presencia: cinco (5) e Indicador de intensidad: uno (1). Los resultados sugieren la presencia de rutinas en el funcionamiento del Foro, lo que contradice el QCA. Si bien es cierto que existen rutinas, también destaca el levantamiento de grupos de trabajo *ad hoc* que van incorporándose para gestionar crisis coyunturales, algunos a discrecionalidad de las presidencias anuales. Esta realidad refleja que las rutinas son débiles en el contexto del G20. Siendo entonces una condición necesaria más para que se produzca el fenómeno estudiado, una instancia internacional que aboga por la gobernanza económica global, que presenta una débil rutinización de procesos, no puede representar una alternativa de gobernabilidad consistente para los tiempos que corren, lo que puede evidenciarse en la actualidad con el manejo que la actual crisis global está suscitando.

Práctica consistente en la participación de los líderes políticos

Resultados de la tercera categoría de análisis. Indicador de presencia: seis (6) e Indicador de intensidad: tres (3). Una práctica fuerte con relación a la participación de los líderes políticos en las cumbres anuales. Uno de los elementos distintivos del G20 con relación a otras instancias similares es que desde el 2008 a la fecha, las cumbres anuales se han desarrollado sin falta. Lo que sugiere que efectivamente sigue siendo una instancia vigente, donde los líderes políticos representan la cara más visible del mismo. Interesa mirar la retórica fundacional del G20, instancia que pretende constituir un espacio democrático de gobernanza global incorporando a otros actores relevantes. Es el caso entonces de la incorporación de los distintos sectores representados por los grupos de engagement y de economías emergentes conjuntamente con aquellos Estados que representan los polos de poder tradicionales. Sin embargo, esta práctica alta contrasta con los niveles bajos de complejidad y rutinización previamente abordados, porque indica que el G20 ha mantenido su adherencia desde la primera cumbre anual hasta la fecha, evidenciando que el rol primordial del Estado sigue siendo relevante.

Desde esta mirada, se asume que son los Estados a través de sus máximos representantes los que toman la decisión final respecto de la agenda, lo que en definitiva puede estar teniendo repercusiones en el modelo de gobernanza que se quiere asumir desde el G20. Al estar supeditado a los intereses de los Estados, se produce una reproducción o mantenimiento del status quo, dificultando una transición hacia modelos de gobernanza global más acordes a los tiempos que corren, donde surge un conjunto de Estados relevantes, situación que dificulta una incorporación mucho más cooperativista de dichos actores a los centros de poder global.

Coherencia en los compromisos: el G20 sigue operando bajo concepciones tradicionales de poder político

Resultados de la cuarta categoría de análisis. Indicador de presencia: veintidós (22) e Indicador de intensidad: catorce (14). Los Estados industrializados tienen el poder para decidir qué intereses se tomarán la agenda política. Por su parte, los países emergentes tienen posibilidad de fijar sus intereses, siempre y cuando representen también los intereses de los más poderosos, su marco de acción se vincula con la baja política. En el G20, los países emergentes no tienen capacidad de agenda-setting, a menos que busquen formar consenso entre ellos o con países centrales.

Los Estados centrales por su parte, al presentar características un tanto más similares, pueden llegar a consensos de manera más eficiente en comparación al bloque emergente, básicamente buscan maximizar sus economías bajo un Régimen Internacional que les favorece de manera macro a través del cual, han logrado erigirse como potencias centrales. La institucionalización del G20: estructura poco compleja, bajos niveles de rutina, concentración de poder en la máxima representación del Estado, favorece a países fuertes que a través de sus recursos de poder, aplican estructuras diplomáticas donde la coerción y la imposición les juega a favor al momento de confeccionar la *agenda-setting*.

Cohesión de los Estados reflejado en el cumplimiento de los compromisos: el G20 no asume compromisos vinculantes desde el punto de vista internacional

Resultados de la quinta categoría de análisis. Indicador de presencia: tres (3) e Indicador de intensidad: dos (2). Aunque en el G20 los compromisos no son vinculantes, los resultados sugieren que al final del día los países desarrollados no cumplen con los acuerdos. Carece de mecanismos de seguimiento y control, con acuerdos muy generales y compromisos más reducidos respecto a lo que se muestra públicamente. Para Estados emergentes esta instancia puede estar teniendo grandes beneficios de poder blando en términos de prestigio y posibilidades de negociar en este club situaciones que convienen a su interés nacional. Para Estados centrales esta también puede representar una instancia donde mostrar apertura para conversar, negociar y consensuar en teoría como iguales con otros actores del sistema internacional. En términos normativos los Estados que se sientan en la mesa del G20 son todos iguales en tanto son soberanos, pero eso no significa que efectivamente no existan actores con mayor peso político. Sin lugar a dudas, bajos niveles en el cumplimiento de los compromisos traen consecuencias distintas para cada bloque en particular, además, al final del año los compromisos que se asumen en el G20 en función del bienestar global se difuminan respecto a los intereses que cada Estado tiene y con los cuales se sientan en la mesa de negociación.

Conclusión

Este estudio plantea repensar nociones de Gobernanza Global y fundamentalmente, el concepto de Institucionalización. El G20 es definido como una instancia o foro internacional que normativamente no implicaría necesariamente definirle como una institución internacional. Sin embargo, tal y como se explica en este estudio, el G20 ha experimentado procesos de institucionalización que lo ubican como instancia internacional dentro de los límites de una institución, especialmente porque a la luz de la teoría que soporta la investigación, el foro y toda su estructura organizativa, conlleva prácticas, valores, normas y mecanismos de funcionamiento.

Sin embargo, estos procesos de institucionalización débiles que se producen en el seno del G20 son justamente los factores que más incidencia tienen para que se produzca el fenómeno de desequilibrio en la representación de los intereses de los países que integran el foro durante la fijación de la agenda, lo que deriva en que países más desarrollados aparezcan sobre-representados. Es por ello que este estudio buscó determinar las condiciones que producen la dinámica de desequilibrio en la representación de los intereses de los Estados en el proceso de *agenda-setting*. Los postulados de la teoría de Krasner (1999) que sostiene que en la medida que las organizaciones mantengan bajos niveles de institucionalización basados en normas y mecanismos de institucionalización, se generará un escenario en el cual algunos países van tomando el control de las iniciativas por sobre otros, son argumentos relevantes en el marco de este estudio.

Tomando en cuenta el modelo de institucionalización de Duque (2005) la investigación permite avanzar en la operacionalización de los distintos conceptos que posibilitaron testear la institucionalización del G20 y con ello revisar los argumentos de Krasner (1999) que plantean que en la sociedad internacional, coerción e imposición son opciones que naciones fuertes pueden desplegar contra naciones débiles, donde aquellas menos desarrolladas tenderán a apoyar regímenes internacionales que posicionan recursos con autoridad. Los países desarrollados favorecerán regímenes que le den prioridad a los mecanismos del mercado.

Lo anterior permite decir que los resultados de la investigación son coherentes con el marco teórico propuesto en tanto una débil institucionalización en el marco del G20 están produciendo que la *agenda-setting* sobre-representación los intereses de los países más desarrollados, siendo Inglaterra, Australia y Japón aquellos casos que cumplen con todas las condiciones necesarias y suficientes para que el fenómeno se produzca. Asimismo, son coherentes con la hipótesis que guió este proceso investigativo que sostiene que a menor grado de institucionalización en el G20 mayor grado de desequilibrio en la representación de los intereses de los países miembros en el proceso de *agenda-setting*.

Referencias consultadas

- BENSON, R. & ZÜRN, M. Untapped potential: How the G20 can strengthen global governance. *South African Journal of International Affairs*. DOI: 10.1080/10220461.2019.169457. 2010.
- GUOYOU, S. BORQUEZ, A. & ZIBETTI, F. China's Bilateral Free Trade Agreements as Strategic Alignments: Building of a Comprehensive Cooperation Network with Pragmatic Countries of the Latin American Pacific Rim. *UNISCI 59 (2): 27-52*. 2019.
- COOPER, A. & POULIOT, V. How much is global governance changing? The G20 as international practice. *Cooperation and Conflict, 50(3), 334-350*. DOI:10.1177/0010836715576007. 2015.
- CRESWELL, J. Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches. *SAGE Publications*. 2013.
- DUQUE, J. La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas. *Estudios Políticos No. 27*. 2005.
- GNATH & SCHMUCKER. The Role of the Emerging Countries in the G20: Agenda-setter, Veto Player or Spectator? *College of Europe / UNU-CRIS. BRIGG 2011/2*. 2011.
- HAGGARD, S. & SIMMONS, B. Reviewed Theories of International Regimes. *En International Organization, 41 (3), pp. 491-517*. 1987.
- KACOWICZ, A. & MITRANI, M. ¿Por qué no tenemos teorías coherentes de relaciones internacionales sobre la globalización? *Foro internacional, 56(2), 378-408*. 2016.
- KIRTON, J. El G20, el G8, el G5 y el papel de las potencias en ascenso. University of Toronto, Centre for International Studies, Toronto, Ontario. Canadá, ISSN: 0185-022. 2012.
- KEOHANE, R. The Demand for International Regimes. *En International Organization, 36 (2)*. 1982.
- KEOHAE, R. & NYE, J. Poder e Interdependencia. La política internacional en transición. *Buenos Aires: GEL*. 1988.
- KRASNER, S. Sovereignty: Organized Hypocrisy. *Princeton University Press*. 1999.
- LEI, W. & RUI, W. G20 Institutionalization From Crisis-Management to Long-Term Global Governance. World Century Publishing Corporation and Shanghai. Institutes for

- International Studies China Quarterly of International Strategic Studies, Vol. 2, No. 3, 347–364. DOI: 10.1142/S237774001650024X. 2016.
- LEVITSKY, S. Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept. *Party Politics* 1998 4: 77, DOI: 10.1177/1354068898004001004, Published by: SAGE. 2018
- MAIHOLD, G. & VILLAMAR, Z. El G20 y los países emergentes". *Foro internacional*, 56(1), 165-211. 2016.
- O'BRIEN, R. The Transnational Relations Debate. En *Globalizing International Political Economy*. Nicola Phillips (ed.): 165-192. New York:Palgrave Mcmillan. 2005.
- OCAMPO, J. & STIGLITZ, J. From the G-20 to a Global Economic Coordination Council. *Journal of Globalization and Development*, 2. 9-9. 10.1515/1948-1837.1234. 2012.
- PRODI, R. Global Governance and Global Summits from the G8 to the G20: History, Opportunities and Challenges", China & World Economy. *Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences*. 2016.
- RAGIN, Ch. User's Guide to Fuzzy-Set / Qualitative Comparative Analysis. *University of Arizona Report*. 2010.
- REN, X. The G20: Emerging Chinese Leadership in Global Governance? *Global Policy*. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12504>. 2017
- SHOME, P. The G20 Development Agenda. An Indian Perspective. *EDITOR: Government of India*. 2016.
- SHOME, P. The g20 macroeconomic agenda. Edited by Government of India Publisher: Cambridge University Press, Online ISBN: 9781107279704, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107279704>. 2014.
- VILLAMAR, N. Gobernanza Global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 127, enero-abril de 2017, pp. 135-149. 2017.
- WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.
- YOUNG, O. International Regimes: Problems of Concept Formation. *En World Politics*, 32 (3), pp. 331-356. 1980.

La primera gran guerra comercial del siglo XXI: reflexiones sobre sus causas, contexto y consecuencias ²²⁶

CARLOS GALPERÍN²²⁷, HORACIO ARCE²²⁸ Y RUBÉN MARX²²⁹

Octubre 2022

Resumen: Este trabajo analiza la primera gran guerra comercial del siglo XXI que tiene a Estados Unidos y China como principales contendientes. El análisis se realiza mediante un enfoque ecléctico. Las medidas tomadas por la Administración Trump confirman las hipótesis planteadas en los enfoques teóricos presentados: la espiral ascendente de aranceles de represalia estaría mostrando que tanto Estados Unidos como China pierden en esta guerra arancelaria, pero la pérdida de China sería mayor que la de Estados Unidos; la política de Estados Unidos es un ejemplo de un unilateralismo agresivo que busca obtener mejoras bajo la amenaza de represalias arancelarias; Estados Unidos no busca establecer reglas o hacerlas cumplir, sino obtener resultados cuantitativos; las medidas de política comercial adoptadas por Trump serían una expresión de un hegemon en declive; el acuerdo Fase 1 no garantiza el fin del conflicto por la hegemonía.

A principios de 2018 se inició un aumento de las tensiones comerciales entre diversos países, situación que la opinión pública la caracteriza como de guerra comercial. En todos los “frentes” participa Estados Unidos y el principal “contrincante” es China, aunque hay frentes en que Estados Unidos se enfrenta a países desarrollados, como la Unión Europea (UE), Canadá y Japón, y países en desarrollo como India y México.

Los principales argumentos son la amenaza a la seguridad nacional a partir de la competencia “desleal” en acero y aluminio, la transferencia forzosa de tecnología que implementó el gobierno chino sumado a no respetar la propiedad intelectual, y el déficit comercial y la inmigración ilegal en el marco del NAFTA (Tratado de libre comercio de América del Norte). El principal instrumento es la suba de aranceles en forma unilateral.

Este fenómeno es una ocasión propicia para reflexionar sobre la teoría y la práctica de la política comercial. Es así que revivió el debate entre proteccionistas y librecambistas, e hizo que la “academia” se involucre tanto en el debate político como en el análisis de las medidas adoptadas, para lo cual tuvo que salir de la “torre de cristal” del análisis teórico.

²²⁶ Este trabajo se realiza en el marco del proyecto “Las guerras comerciales y los procesos de integración económica: el caso de la renegociación del NAFTA/TLCAN”, código 80020200100016LM, financiado por el programa PROINCE de la Universidad Nacional de La Matanza y llevado a cabo en su Escuela de Posgrado.

²²⁷ Universidad Nacional de La Matanza, Centro de Economía Internacional y Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

²²⁸ Universidad Nacional de La Matanza, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad del Museo Social Argentino

²²⁹ Universidad Nacional de La Matanza

Los análisis se basaron, en su mayor parte, en la teoría de la política comercial, mientras otros han buscado respuestas a través del análisis histórico de los sucesos. Mientras en el primer caso se utilizó un cuerpo teórico que, como se verá luego, es un “buen predictor” de los resultados y consecuencias, el enfoque histórico permite apreciar las semejanzas con estrategias y tácticas llevadas en el pasado y así plantear posibles resultados de experiencias que se repiten.

Esta guerra tiene diversos frentes y productos involucrados, se nutre de amenazas y de acciones concretas, emplea instrumentos unilaterales, regionales y multilaterales, y dada la envergadura de los contendientes, sus consecuencias afectan el comercio de todos los países y ha obligado a modificar la política comercial de muchos de ellos.

El objeto del presente artículo es basarse en los análisis teóricos e históricos para reflexionar sobre las causas, contextos y consecuencias de esta “guerra comercial”. Para ello sigue un enfoque ecléctico que combina la teoría y la práctica de la política comercial con teoría de las relaciones internacionales.

El aporte de este trabajo es el análisis de una guerra comercial mediante dicho enfoque ecléctico, vincular la presente guerra con los vaivenes y fundamentos de la política comercial de Estados Unidos y presentar los diversos frentes de batalla.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En la primera sección se revisan diversos enfoques teóricos que analizan la teoría de las guerras comerciales y se resumen las lecciones que brinda la historia de estos conflictos. En la segunda sección se incluyen algunas reflexiones sobre la teoría y la práctica de la política comercial en un contexto de guerra comercial. Vistos los aspectos teóricos, en la tercera sección se resume y analiza la política comercial de la Administración Trump y su relación con las tensiones comerciales. En la cuarta sección se presenta la actual guerra comercial y sus principales “frentes de batalla” mientras que en la quinta se hace una breve reseña de los casos en los “Tribunales” de la OMC. En la sexta sección se presenta la magnitud de los actores involucrados. En la séptima sección se “testean” las hipótesis explicativas y en la octava se presentan las semejanzas y diferencias de la guerra actual con las ocurridas en el último siglo y medio. Las conclusiones cierran el trabajo.

1. Teoría e historia de las guerras comerciales

Según la definición de Conybeare (1985), la guerra comercial se caracteriza por ser un conjunto de medidas con objetivos económicos referidos a la producción de bienes que se buscan alcanzar mediante restricciones comerciales²³⁰. No debe confundirse con el concepto de “guerra económica” que son todas las medidas económicas tomadas antes, durante, después o en vez de una guerra militar con el fin de dañar al enemigo (Wiles, 1987)²³¹.

²³⁰ El no ser la guerra comercial un fenómeno común se refleja en la autorizada e irónica definición de Goode (2007: 443): “una exageración periodística para los períodos de graves disputas comerciales entre importantes socios comerciales”.

²³¹ Las guerras económicas también utilizan medidas comerciales, como embargos, bloqueos, boycotts, listas negras de empresas, entre otras.

Las denominadas guerras comerciales han tenido tanto objetivos ofensivos como defensivos. Los primeros se refieren a usar la política comercial como un instrumento para abrir el mercado del otro país a las exportaciones propias –política unilateral agresiva u ofensiva–; los segundos, a proteger un sector local de la competencia de los productos importados. En ambos casos, los países perjudicados adoptan represalias que pueden ser seguidas por respuestas del país iniciador. Ambas situaciones se han analizado en la teoría y se han reflejado en estudios históricos.

La literatura sobre guerras comerciales y políticas unilaterales agresivas es de larga data, y es tanto descriptiva como valorativa. En un principio relacionó la política comercial con el poder de los Estados en el plan internacional. Luego se concentró en los aspectos económicos, aunque sin dejar de tener en cuenta las relaciones de fuerza entre países.

1.1. La búsqueda del poder

Su inicio se puede rastrear en lo que Schumpeter (1986) denomina la “literatura mercantilista”. Según Schumpeter, los autores de los siglos XVII y XVIII, en particular los ingleses, vinculan las medidas proteccionistas para tener una balanza comercial positiva con la política de acrecentar el poder internacional y mejorar la seguridad nacional. Al respecto cita una frase de Child que dice que “el comercio exterior produce riqueza, la riqueza poder, el poder defiende nuestro comercio y nuestra religión” (Schumpeter, 1986: 346).

Esta relación entre mercantilismo y poder también la sostienen autores contemporáneos como Gilpin (1987), para quien el mercantilismo de finales del siglo XX busca el logro de la “supremacía económica” (Gilpin, 1987: 396). Este autor diferencia dos tipos de mercantilismo: el benigno, que pretende proteger ciertos sectores, el empleo y el control de la política macroeconómica; y el maligno, que tiene como objetivo la acumulación de poder nacional y la dominación de otros estados (Gilpin, 1987: 404). Mientras el primero es defensivo, el segundo es ofensivo, “es una guerra con medios económicos”.

Una mirada alternativa desde un punto de vista económico es la de Krugman (1994 a), para quien está muy difundida la visión de que el problema económico de los países es ganar la competencia con otros. Esto ha conducido a una “peligrosa obsesión” por la competitividad del país, para lo cual se han propuesto diversas medidas de política, incluyendo el proteccionismo y la guerra comercial.

1.2. El análisis económico

Un ejemplo de la conjunción de los enfoques descriptivos y valorativos es Adam Smith (1987: 412-413), para quien la represalia o retorsión es una excepción válida al principio del libre comercio en los casos en que “algunas de las naciones extranjeras restringen con derechos elevados la entrada de muchas de nuestras manufacturas”. Pero considera acertada la política de represalias solo si gracias a ellas se consigue “suprimir las prohibiciones y los elevados aranceles que las originaron”; en caso contrario, “resulta injustificado el método de vindicar un daño ocasionado a ciertos sectores de una nación, con hacer otro, no sólo a estas clases lesionadas en

sus intereses, sino a casi todas las demás del país”. Dicho de otro modo, un mal más otro mal no suma un bien.

Con un enfoque opuesto, Joan Robinson sostuvo que en épocas de desempleo generalizado, las medidas comerciales que aumentan el saldo comercial pueden reducir el desempleo en el propio país y aumentarlo en el de otros. A esta política la llamó “beggar-thy-neighbour” –empobrecer al vecino– (Çağatay, 1987). Pero para ello, los vecinos no debían tomar represalias; si lo hacían, iba a bajar tanto el comercio como el producto mundial.

El análisis económico de esta cuestión tomó diversos caminos, de los cuales recatamos cuatro: los términos de intercambio, el unilateralismo, las políticas orientadas a resultados y la tesis de la estabilidad hegemónica.

1.2.1. El análisis económico: arancel óptimo y términos de intercambio

El primer camino consistió en utilizar como herramienta de análisis al arancel óptimo y al impacto de medidas comerciales sobre los **términos de intercambio**. Este argumento sostiene que si el país I aumenta el arancel de importación, reduce su demanda de importaciones, disminuye el precio de los bienes importados y, como sus precios de exportación no cambian, mejora sus términos de intercambio y sus ganancias de bienestar. La situación cambia si el país perjudicado (país II) responde con un aumento de sus aranceles de importación y con ello puede reducir la demanda de bienes provenientes del país I. Esto supone que los países que pueden hacer esto son “grandes” según la teoría del comercio internacional, esto es, que pueden modificar los precios de los mercados internacionales con sus acciones (Appleyard y Field, 1997).

Aun cuando este análisis ha sido tratado más como una cuestión teórica que práctica (Scitovsky, 1987), algunas conclusiones son aplicables para analizar este tipo de conflictos comerciales:

- i. las ganancias del país que impone el arancel con la intención de modificar los términos de intercambio a su favor, pueden desaparecer si cada país afectado toma medidas similares en represalia, lo cual a su vez contribuye a un empobrecimiento general por la reducción de las ganancias derivadas de la especialización comercial (Scitovsky, 1987);
- ii. puede haber casos en que un país gane con un aumento de aranceles incluso si otros le aplican represalias, lo cual depende de la relación entre las elasticidades de la demanda de importaciones de ambos países respecto al precio relativo de las importaciones de ambos países, esto es, depende de la sensibilidad relativa de la demanda: si la elasticidad del país que inicia la guerra arancelaria (país I) es mayor que la del país que toma la represalia (país II), el país I gana a pesar de la represalia²³²; si las elasticidades son similares, ambos pierden (Johnson, 1953-1954);
- iii. según Kennan y Riezman (1988), no importan las elasticidades sino la participación en el comercio: “si un país es sustancialmente más grande que el otro, el más grande puede esperar ganar si comienza una guerra arancelaria” (Kennan y Riezman, 1988: 84);

²³² Si ante un aumento de igual magnitud en los aranceles de importación, la respuesta del país I es mayor que la respuesta del país II, la demanda de importaciones de I cae más que la de II; por ende, las exportaciones de I a II se reducen menos que las de II a I; las ganancias netas de bienestar de I son mayores que las de II.

- iv. si la medida original y la represalia toman la forma de una cuota en vez de un arancel, ambos países pierden (Rodríguez, 1974);
- v. cuando ambos países son “grandes” (relación oligopolística), una guerra arancelaria con represalias que buscan inducir al “desarme” hace que ambos países pierdan (Corden, 1997);
- vi. si bien las represalias conducen a que ambas partes pierdan, su uso equivale a imponer un costo a quien aumenta sus aranceles sin respetar las normas comerciales que rigen la relación comercial mutua (Martin y Vergote, 2008). Las normas del GATT permiten las represalias en caso de dumping, de subsidios a las exportaciones, cuando corresponde salvaguardias y en el sistema de solución de diferencias;
- vii. cuando se analiza el caso de terceros países que no participan de la guerra, se encuentra que pueden ganar si su patrón comercial es similar al del país grande ya que pueden ser proveedores sustitutos de los países que entre ellos se imponen aranceles mayores (Syropoulos, 2002; Syropoulos y Dinopoulos, 2012; Vanzetti, Do y Peters, 2020);
- viii. Grossman y Helpman (1995) incorporan al modelo “lobbies” que buscan influir sobre la política comercial de cada país con el resultado de que el sector organizado consigue un arancel que lo proteja o un derecho a la exportación que lo beneficie, según si el sector organizado compite con las importaciones o si es consumidor de los bienes exportables. Si los gobiernos negocian el nivel del arancel, el resultado dependerá de la fortaleza del grupo de interés de cada país: el grupo más fuerte obtendrá una mayor protección, mientras que si los grupos están equilibrados en fuerza, el precio coincidirá con el de libre comercio;
- ix. en suma, el caso general es que ningún país que participa en una guerra comercial gana, ya sea que utilice como “armas” los aranceles o las cuotas y afecten a las importaciones o a las exportaciones. Pero existen casos específicos en que sí.

1.2.2. El análisis económico: unilateralismo agresivo y política orientada a resultados

El segundo camino que se ha seguido es el de revisar las consecuencias de las medidas unilaterales, a veces hecho de manera conjunta con el tercer camino que consiste en el análisis de una política comercial orientada a resultados vs. una orientada a la creación y cumplimiento de reglas.

En relación con el camino del unilateralismo, Bhagwati (1990) menciona tres tipos de concesiones:

- i. *unilateralismo para uno mismo*, que consiste en abrir el mercado de manera autónoma;
- ii. *reciprocidad*, por la cual uno abre su mercado si el otro país abre el suyo; es el enfoque habitual en las negociaciones de acuerdos de libre comercio y en las rondas del GATT/OMC;
- iii. *unilateralismo para otros*, por el cual se busca que el otro país otorgue concesiones bajo la amenaza de represalias comerciales.

El primer tipo de concesión es la que prevalece en la teoría de la política comercial y fue el eje de la política comercial del Reino Unido en el Siglo XIX.

La reciprocidad es uno de los pilares de las negociaciones del GATT y en general de las negociaciones de los acuerdos de libre comercio. Su fundamento no es la teoría convencional de la política comercial sino que es un “mercantilismo iluminado”: a pesar de considerar que las importaciones son un mal, las permito si a cambio obtengo más exportaciones –un bien– (Krugman, 1994 b). Sus ventajas son más prácticas que teóricas (Bhagwati, 1990): i. se produce una liberalización en el mercado propio y en el de la contraparte, una doble ganancia; ii. las concesiones mutuas son consideradas más aceptable por los gobiernos y por los sectores que pierden; iii. las presiones de los sectores exportadores a favor del acuerdo permiten compensar las presiones en contra de los que compiten con las exportaciones. La experiencia muestra que esta forma de pensar ha permitido reducir las barreras comerciales desde la creación del GATT.

Por su parte, mientras que en la reciprocidad rigen normas comunes para las partes que negocian, en el unilateralismo para otros hay una confrontación bilateral en la cual el poderoso puede exigir al otro concesiones comerciales o la aceptación de ciertas disciplinas sin recibir nada a cambio, bajo la amenaza de la aplicación de un aumento de aranceles y otras medidas. Su uso luego de la creación del GATT refleja una violación de las normas multilaterales –en particular al principio de nación más favorecida reflejado en el artículo 1–. A su vez, afecta la imagen de equidad que deberían tener las relaciones comerciales entre países, elemento importante para que dichas relaciones sean estables y que perduren y en el tiempo. Por último, considera que aunque se lo quiera utilizar para fines altruistas, como podría ser una mayor liberalización multilateral, sería una situación equivalente a la actitud de un “dictador benigno” (Bhagwati, 1990).

Este unilateralismo agresivo se lo asocia a una política comercial orientada a resultados, que se refiere a una situación en la que la política comercial busca resultados medidos en cantidad de comercio más que en las reglas y procesos que se utilizan para comerciar (Verdier, 1998). La semejanza con el unilateralismo se basa en que ese resultado implica fijarle a un país una meta de exportaciones bajo la amenaza de represalias unilaterales. Este tipo de medidas se utilizaron durante el conflicto entre Estados Unidos y Japón en la segunda mitad de los 80 y primera mitad de los 90 por el cual Estados Unidos le exigió a Japón un mayor acceso a su mercado.

Quienes proponen este enfoque sostienen que es un *second best* para los casos en que es necesario para abrir mercados sujetos a restricciones invisibles vinculadas a costumbres y prácticas comerciales y a barreras difíciles y/o costosas de monitorear a través de las normas de la OMC.

Esta política orientada a resultados tiene diversos peligros (Stehn, 1993). Primero, que se use para beneficio de los sectores locales con más influencia y se deje de lado el objetivo de remoción de barreras comerciales; por ejemplo, podría apuntar a los países e industrias que los sectores locales acusen de practicar políticas desleales. Un segundo peligro es socavar la predicibilidad de la política comercial de modo que una concesión puede requerir violar un acuerdo previo alcanzado con otro país y tener que renegociar ese acuerdo. Un tercero es que la falta de reglas puede conducir a buscar múltiples objetivos en conflicto, como ser mejorar los términos de intercambio, proteger las industrias locales, cuidar el empleo local, o mejorar la industria de defensa.

1.2.3. El análisis económico: tesis de la estabilidad hegemónica

Otra explicación gira en torno a la pérdida de la “estabilidad hegemónica”, esto es, la falta de un liderazgo con poder dominante –el hegemón–. Según esta teoría, un orden económico internacional liberal no puede desarrollarse en forma plena sin la presencia de un poder hegemónico comprometido con el libre mercado y el interés de otros estados con poder económico en seguir las reglas de una economía abierta (Gilpin, 1987: 72-73). Entre estas reglas se destaca el principio de no discriminación en el comercio –la concesión otorgada a un país se extiende al resto de los países– presente en el artículo 1 del GATT.

El primer hegemón de este orden liberal fue el Reino Unido desde el fin de las guerras napoleónicas a principios del Siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, y el segundo fue Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial (Ilgen, 1985; Gilpin, 1987). Ambos países tenían “poder económico”, esto es, la habilidad de “estructurar o reestructurar los principios y procedimientos del régimen económico internacional en el cual participan” (Ilgen, 1985: 2). Para Gilpin (1987), este poder es la capacidad de la economía para responder a los cambios en el entorno económico global.

Mientras un hegemón en ascenso prefiere una economía abierta con libre comercio y se muestra dispuesto a asumir parte de los costos de este orden –v.g., el impacto de la apertura económica sobre la estabilidad social (Krasner, 1976)–, un hegemón en descenso prefiere un escenario proteccionista para cuidar su status (Janusch y Lorberg, 2020). El sistema se debilita si el líder deja de actuar en beneficio de los intereses comunes y si los ciudadanos del hegemón consideran que el costo del liderazgo supera los beneficios. Según Gilpin (1987: 78), “la teoría sugiere que la economía mundial estará caracterizada en forma creciente por conflictos económicos”. El líder en ascenso buscará modificar el régimen y puede entrar en conflicto con el actual líder. La extensión y magnitud del conflicto dependerá de la capacidad del hegemón de adaptarse al nuevo escenario o de cooperar con las potencias en ascenso para solucionar los problemas que enfrenta.

Pero aun cuando el líder ve reducido su poder, el cambio de régimen no es inmediato, ya sea debido a la inercia de las instituciones –el costo de abandonar un sistema puede ser mayor que el de mantenerlo– o la ausencia de alternativas; un acontecimiento de magnitud es necesario para que los Estados lo modifiquen (Krasner, 1976; Gilpin, 1987).

1.3. Las lecciones de la historia

En las guerras bilaterales de fines del siglo XIX y principios de XX, el país más grande solía finalizar la contienda con mejores condiciones de acceso que el país más chico, haya sido o no quien inició la contienda, pero no siempre este fue el resultado²³³ (Conybeare, 1985):

²³³ En el caso de las sanciones económicas, la tasa de éxito de las sanciones económicas ha sido baja (Wallensteen, 2000).

i. Italia vs. Francia (1887-1898): fue iniciada por Italia, que era la parte más débil; Italia intentó obtener mejores condiciones de acceso a Francia utilizando como “arma” el aumento de los aranceles cobrados a Francia; Francia respondió con represalias arancelarias; Italia retrotrayendo sus aranceles al nivel anterior y además tuvo que mejorar las condiciones de acceso para los productos franceses.

ii. similares son los casos entre Suiza vs. Francia (1892-1895), iniciado por Suiza, que tuvo que mejorar las condiciones de acceso previas al inicio de la “contienda”; y Rusia vs. Alemania (1893-1894), en la cual también perdió la parte más débil (Rusia) que había iniciado la disputa pensando que la dependencia alemana de los productos agrícolas rusos iba a ser un “arma” suficiente para conseguir mejoras en el acceso al mercado de Alemania.

iii. en cambio, en las guerras de uno contra muchos, como la de Estados Unidos en la década del 30, incluso el país con poder hegemónico no obtuvo todos los beneficios esperados debido a la represalia colectiva recibida. Pero como no fue coordinada, la táctica de “predación hegemónica” no pudo contrabalancearse del todo. La contienda comenzó con la aprobación de la Ley Smoot-Hawley de junio de 1930, que subió los aranceles de los Estados Unidos en un 20% promedio. Según Irwin (1998), en un principio redujo las importaciones entre 4% y 8%, pero la deflación posterior de la economía norteamericana hizo que el equivalente *ad valorem* de los aranceles específicos suban en total 30%. El impacto de este aumento de aranceles sumado a las represalias arancelarias recibidas habría reducido las importaciones entre 18% y 26% y el Producto Nacional Bruto entre 0,3% y 0,9%.

La historia económica también ayuda a entender los vaivenes en el uso del argumento de la reciprocidad. Bhagwati e Irwin (1987) comparan la política comercial del Reino Unido de la segunda mitad del siglo XIX con la de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. En ambos casos se ponderó a la reciprocidad como una forma de lograr un comercio equitativo y promover la competitividad de las industrias locales. Sin embargo, su aplicación fue asimétrica: mientras que el librecambio fue parte de la ideología económica y de la tradición de la diplomacia comercial británica, Estados Unidos no solo no abrazó la ideología del librecambio unilateral sino que el proteccionismo y el argumento de la industria naciente formaron parte de su política comercial desde su constitución como nación. Es por ello que la reciprocidad no encontró en Estados Unidos el freno que sí tuvo en el Reino Unido.

2. Guerra comercial y teoría y práctica de la política comercial

El análisis de una guerra comercial permite apreciar la vigencia tanto del debate sobre la teoría de la política comercial como sobre la relación entre la teoría y la práctica de la política comercial.

Respecto a la teoría de la política comercial, el debate académico entre posturas proteccionistas y librecambistas fue “ganado” por los segundos, en particular a partir del edificio teórico construido sobre la base de las ideas de Adam Smith y David Ricardo respecto de los beneficios de un comercio libre, con el argumento del arancel óptimo como única excepción más teórica que práctica (Findlay, 1987). Pero esto no significa que en el debate académico no hayan tenido peso enfoques que favorecían las restricciones al comercio, ya sea para incentivar el desarrollo

industrial o el empleo, mejorar los términos de intercambio para los países en desarrollo o aprovechar mejor las economías de escala o situaciones de competencia imperfecta, enfoques que han sobrevivido. Sin embargo, estos enfoques alternativos en general concuerdan en que las trabas al comercio se aceptan en forma acotada en el tiempo y no como un “imperativo categórico” de carácter permanente, que sus resultados son ambiguos (Meier, 1987) y que en la práctica, los desvíos respecto del librecambio terminan generando más daños que beneficios (Krugman, 1993).

En relación con el vínculo entre la teoría y la práctica de la política comercial y a pesar del consenso académico sobre las ventajas del librecambio, las políticas implementadas no siempre siguieron “las recetas del doctor”: hubo épocas –como la actual–, en que el contexto político, económico y comercial favorece que ciertos países se acerquen al proteccionismo comercial.

Otro punto a analizar es en qué medida los teóricos se han involucrado en los debates sobre la política comercial a seguir, apoyando o criticando las medidas del gobierno de turno. Sobresalen situaciones en que académicos se han unido para criticar ciertas medidas comerciales en forma conjunta a través de los medios de comunicación (ver Recuadro 1). Esta actitud es la que Stigler (1997) atribuye al economista como “predicador”, esto es, el que toma partido en los debates públicos del momento.

Recuadro 1

El economista como predicador contra la guerra comercial

Entre 1903 y 1906, el gobierno inglés liderado por J. Chamberlain impulsó una reforma arancelaria que introducía un sistema preferencial. A raíz de esto, un grupo de 16 reconocidos economistas británicos publicó una carta en el periódico londinense *The Times* del 15 de agosto de 1903 para expresar su opinión contraria. En ella expresaron que probablemente conduzca a la reintroducción del proteccionismo en el Reino Unido, que “..un retorno a la protección sería,..., perjudicial para la prosperidad material de este país” y que traería consigo “la pérdida de la pureza en la política, la injusta ventaja dada a aquellos que ejercen los poderes de la intriga y la corrupción, la injusta distribución de la riqueza, y el crecimiento de ‘intereses siniestros’ ” (Klein, 2010). Entre los firmantes estaban Bowley, Cannan, Edgeworth, Marshall y Pigou.

En mayo de 1930, cuando en Estados Unidos se debatía un alza de aranceles que luego se plasmó en la Ley Smoot-Hawley, un conjunto de 1028 economistas presentó al Congreso una carta criticando dicha iniciativa y llamando a que no sea aprobada en el Congreso y, si lo fuera, que sea vetada por el presidente. Sus principales argumentos eran: i. aumentará el costo de vida de los ciudadanos; ii. muy pocos se beneficiarán con dicha medida; iii. perderán los proveedores de servicios –sus bienes no están sujetos a aranceles–, los agricultores –no les afecta la competencia de los importados, pagarán mayores precios por sus insumos, enfrentarán represalias en los mercados de destino–; iv. los sectores exportadores sufrirán represalias; v. la industria no necesita una mayor protección; vi. el desempleo no se corrige restringiendo el comercio; vii. perjudicará las relaciones internacionales del país, ya que es contraria a una resolución de 1927 de la Liga de las Naciones (antecedente de las Naciones Unidas) y “una guerra arancelaria no proporciona un terreno fértil para el crecimiento de la paz mundial” (Fetter, 1942,

reproducido en Editors, 2007, junto con el contenido de la carta). Entre los signatarios se encuentran Douglas, Fisher, Taussig, Fetter, Mitchell y Schultz.

En mayo de 2018, 1156 economistas, con 15 premios Nobel de Economía entre ellos, firman una carta abierta contra el proteccionismo dirigida al presidente Trump y al Congreso en la que reproducen pasajes de la carta de 1930 y agregan que el país pagó el precio de no haber hecho caso al consejo de los economistas de ese entonces y que recomiendan no repetir el mismo error (National Taxpayer Union, 2018).

3. La política comercial del gobierno de Trump

La tensión comercial no nace con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, pero toma un gran impulso y adquiere un crecimiento autónomo exponencial.

Las medidas comerciales tomadas en 2018 por el gobierno de Trump ya fueron en cierta medida preanunciadas durante la campaña presidencial²³⁴ y al inicio de su gestión. A poco de asumir, expresó que los estadounidenses estaban frustrados con la anterior política comercial, no porque no crean en el libre comercio y los mercados abiertos, sino porque no vieron claros beneficios de los acuerdos comerciales (USTR, 2017 a). Enfatizó que es tiempo de una “nueva política comercial” que expanda el comercio de modo que sea más libre y justo para todos los estadounidenses. La política comercial debe favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo, promover la reciprocidad con los socios comerciales, fortalecer la base industrial y expandir las exportaciones agrícolas y de servicios.

Los objetivos de esta nueva política comercial preanunciaron las medidas que se adoptaron: i. demoler las barreras comerciales injustas que limitan las exportaciones de EE.UU.; ii. asegurar que los titulares de los derechos de propiedad intelectual puedan beneficiarse plenamente de sus derechos, y iii. asegurar que la política comercial favorezca la fortaleza económica y la base industrial para mejorar la seguridad nacional.

Es así que afirmó que los diversos acuerdos comerciales que firmó EE.UU. derivaron en elevados déficits comerciales, menor crecimiento económico y pérdida neta del empleo industrial. Esto se notó en particular en el comercio con China, Canadá, México y Corea del Sur. Para Trump, el actual sistema global de comercio fue bueno para China pero no para los EE.UU.

Consideró que hay que focalizarse en negociaciones bilaterales, exigiéndoles a los socios altos estándares de equidad y no dudar en utilizar las medidas que sean necesarias para responder a las prácticas desleales. Al respecto, durante la campaña había prometido aplicar un arancel del 45% a las importaciones provenientes de China y de 35% a las que vengan desde México.

Luego de la asunción solicita al USTR que investigue si las importaciones de acero y aluminio afectan la seguridad nacional, en base a la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962. Estas investigaciones se dan a conocer el 16 de febrero de 2018 con la conclusión de que las

²³⁴ También la candidata demócrata, Hillary Clinton, tenía mensajes escépticos sobre el comercio internacional pero no de la magnitud de los de Trump (Noland, Robinson y Moran, 2016).

importaciones “amenazan afectar la seguridad nacional” y la recomendación de restringir las importaciones, ya sea con aranceles y/o cuotas.

Ante esto, el presidente Trump hace lo que bien podría denominarse una “declaración de guerra comercial general” vía un mensaje en Twitter del 2 de marzo de 2018 en el que dice: “Cuando un país (EE.UU.) está perdiendo muchos miles de millones de dólares en el comercio con prácticamente todos los países con los que hace negocios, las guerras comerciales son buenas y fáciles de ganar. Por ejemplo, cuando estamos con un déficit de US\$ 100 mil millones con un cierto país y ellos se hacen los listos, dejamos de comerciar y ganamos en grande. ¡Es así de fácil!”.

Esta nueva política dividió a la opinión pública. Sin embargo, hay cierto consenso entre los economistas respecto del débil sustento teórico: i. las importaciones chinas generaron pérdida de empleos industriales y un descenso del salario en los sectores más expuestos a las importaciones (Autor, Dorn y Hanson, 2016); pero ii. la importación desde China redujo los precios y mejoró el bienestar de los consumidores (Auer y Fischer, 2010; Handley y Limão, 2013); iii. la baja del empleo también se debió a cambios tecnológicos y a la tendencia al *offshoring* y al *outsourcing* (Acemoglu y Restrepo, 2017); iv. los acuerdos comerciales que firmó Estados Unidos ayudan a explicar el aumento del comercio con los socios pero no el aumento del déficit comercial total (Hufbauer y Lu, 2016); v. el superávit de cuenta corriente de China se relaciona con su exceso de ahorro (Autor, Dorn y Hanson, 2016) y no con su política comercial; vi. el saldo comercial no equivale al Estado de Resultados de una empresa ni es una medida de la competitividad (Krugman, 1994 a).

4. La guerra comercial con Estados Unidos como “contrincante”

Esta guerra puede dividirse en tres “frentes” principales²³⁵. El primero se relaciona con las medidas de los Estados Unidos sobre el acero y el aluminio dirigidas a todos los países, con algunas pocas excepciones; el segundo nace con las medidas hacia China por la política de este país sobre la transferencia de tecnología y la propiedad intelectual. Vale notar que hay una diferencia cualitativa entre ambas medidas: mientras la primera busca beneficiar a dos industrias en particular, la segunda pretende modificar la política de China. Por último, el tercer frente se refiere al NAFTA/TLCAN.

4.1. Frente del acero y del aluminio

El 8 de marzo de 2018, Estados Unidos anunció la aplicación de un arancel adicional a la importación de productos seleccionados de acero y aluminio a partir del 23 de marzo, alegando

²³⁵ Bown y Kolb (2022) clasifican las medidas tomadas en 6 “batallas”: i. la importación de paneles solares; ii. la importación de acero y aluminio como una amenaza a la seguridad nacional; iii. las prácticas comerciales desleales sobre tecnología y propiedad intelectual; iv. la importación de autos como una amenaza a la seguridad nacional; v. la inmigración ilegal desde México; y vi. la salvaguardia de la supremacía de los semiconductores de Estados Unidos. En esta presentación se dejan de lado las “batallas” i y iv, se unen las iii y vi; y algunas medidas que involucran a Canadá y México se reagrupan en un frente NAFTA, que incluye su renegociación.

razones de seguridad nacional –esto es, tener que depender de proveedores externos– y de exceso de oferta global. Se basó en la sección 232 de ley de comercio de 1962. El arancel adicional fue de 25% para el acero y de 10% para el aluminio. En ambos casos representa un aumento importante, dado que los aranceles para productos de acero sin manufacturar se encuentran entre 0% y 10% (con la mayoría de los productos en 0%), de acero manufacturado entre 0% y 12,5% (con la mayoría de los productos en 0%), y de aluminio entre 0% y 6,5%²³⁶. Los únicos países exceptuados de la aplicación de estos aranceles adicionales son la Argentina, Australia, Brasil y Corea del Sur porque decidieron limitar sus exportaciones.

Las economías perjudicadas aplicaron un arancel equivalente en represalia: China basado en sus normas internas, Canadá y México con el marco legal del NAFTA y el resto siguiendo las normas de la OMC.

4.2. Frente de la propiedad intelectual y transferencia de tecnología

Las “batallas” en este frente fueron de una magnitud muy superior respecto de las otras. El 3 de abril de 2018, poco menos de un mes después de iniciado el frente del acero y del aluminio, Estados Unidos publicó un listado de alrededor de 1.300 líneas arancelarias a las que se les aplicaría un arancel adicional del 25%, que afectaría únicamente a importaciones originadas en China, listado que se hizo efectivo en agosto (USTR, 2018 b). La justificación de esta medida era que se estaba produciendo una transferencia de tecnología y propiedad intelectual de parte de empresas estadounidenses al gobierno chino, sin su consentimiento (USTR, 2018 a). La medida afectaría importaciones chinas por USD 50 mil millones. Se destacan productos aeroespaciales, de informática y tecnología de la información, y maquinaria, incluyendo componentes para vehículos con nuevas tecnologías y otros productos de alta tecnología. El listado incluía productos relacionados con la iniciativa del gobierno chino “Made in China 2025” por la cual busca sustituir las importaciones de componentes de alta complejidad.

La Administración Trump llevó adelante un “juego negociador” en el que buscó mostrar superioridad en la capacidad de daño y discrecionalidad en las decisiones de involucrar productos, del arancel a aplicar y de la fecha de aplicación. A la medida de uno (Estados Unidos), le siguió una represalia del otro (China), de modo que el conflicto fue creciendo al incluir más bienes que se agruparon en 4 Listas (Cuadro 1). En un principio se incluyeron los productos que más perjudicaban al otro, tanto por su impacto comercial como electoral; luego se fueron incorporando bienes menos sensibles. Cada medida se anuncia con cierta cobertura de importaciones, que es un valor aproximado para mostrar el orden de magnitud del perjuicio que se pretendía aplicar al otro.

²³⁶ Dado que la mayor parte de los productos de acero y aluminio originarios de China ya pagan derechos derivados de medidas antidumping y de medidas compensatorias de subsidios, los nuevos aranceles adicionales afectan en mayor proporción a las importaciones de otros orígenes.

Cua
dro

1:

Med

idas y contramedidas de la guerra comercial entre Estados Unidos y China

Frente de la propiedad intelectual y la transferencia de la tecnología

Anuncio	Aplicación	Estados Unidos (medida)			China (represalia)		
		Productos	Arancel adicional	Importaciones involucradas (USD millones)	Productos	Arancel adicional	Importaciones involucradas (USD millones)
Abril 2018 (USD 50.000 millones en 2 fases)	Julio 2018 (1° fase)	Lista 1: Bienes de capital y bienes intermedios	25%	34.000	Lista 1: Medios de transporte, cerdo y vegetales (soja)	25%	34.000
	Agosto 2018 (2° fase)	Lista 2: ropa, calzado	25%	16.000	Lista 2: ropa, calzado	25%	16.000
Agosto 2018	Septiembre 2018	Lista 3: Bienes intermedios, bienes de consumo durable	10%	200.000	Lista 3: Bienes intermedios, bienes de capital	5%-10%;	60.000
	Junio 2019		25%			25% los productos gravados con 10%	
Agosto 2019		Lista 4: Resto de bienes		300.000	Lista 4		
	Septiembre 2019	4A: ropa, calzado	15%	101.000	4A	10%	75.000
	Febrero 2020		7,5%			5%	
		4B: productos electrónicos	cancelada	151.000	4B	Cancelada	

Fuente: elaboración propia en base a anuncios, Bown (2021) y Bown y Kolb (2022).

Para aliviar la situación de los productores agropecuarios afectados por las represalias de China – v.g., soja, sorgo, lácteos y carne de cerdo–, EE.UU. autorizó ayudas por USD 12.000 millones (julio 2018), y dos tramos de USD 16.000 millones (mayo 2019, julio 2019).

Si las medidas de 2019 se hubiesen aplicado, las medidas de EE.UU. habrían abarcado al 96,8% de las importaciones provenientes de China con un arancel promedio ponderado por comercio de 26,6% –era de 3,1% al inicio de las tensiones comerciales–. A su vez, las medidas de represalia de China habrían cubierto 69% de las importaciones desde EE.UU. y habrían estado alcanzadas por un arancel promedio ponderado por comercio de 25,9%, frente a 6,7% que pagan las importaciones provenientes del resto del mundo –antes del inicio de las tensiones era de 8%)²³⁷ (Bown, 2019).

En paralelo, ambas partes inician en diciembre de 2018, durante la reunión de líderes del G20 en Buenos Aires, una negociación para frenar las tensiones. Este proceso dura un año. El 15 de enero de 2020 firman la Fase 1 del acuerdo que busca poner fin a las tensiones comerciales iniciadas casi dos años antes. Entra en vigencia el 14 de febrero. Por más que el acuerdo menciona que ambas partes asumen obligaciones, en la práctica se trata de concesiones chinas a demandas de EE.UU. Este incluye modificaciones en la política comercial china en diferentes áreas y un compromiso de incrementar las compras desde EE.UU. Quedaron sin acordar dos cuestiones centrales: los subsidios de China a la industria y el accionar de sus empresas estatales.

Respecto de la política arancelaria, EE.UU. acordó no aplicar el aumento de aranceles de 25% a 30% que iba a regir para importaciones de productos chinos por 250 mil millones de dólares, que igual a la suma de listas 1, 2 y 3 –las importaciones totales desde China fueron 563 mil millones de dólares en 2018–, al tiempo que China acordó no imponer las represalias prometidas por este viejo anuncio y reducir de 15% a 7,5% el arancel a importaciones desde EE.UU., por alrededor de 120 mil millones de dólares –las importaciones chinas desde EE.UU. fueron 156 mil millones de dólares en 2018–.

En el capítulo agrícola, China se compromete a mejorar las reglas y prácticas sobre los productos biotecnológicos, las medidas sanitarias, la administración de las cuotas arancelarias y la ayuda interna. En los hechos, esto implica cumplir las normas de la OMC, pero habiéndolo negociado por fuera de dicho organismo.

Entre las cuestiones más conflictivas, China se compromete a mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual, a no seguir prácticas de transferencia forzada de tecnología para lograr el acceso al mercado – una de las cuestiones más criticadas por EE.UU.– y a reducir las trabas a la provisión de servicios financieros.

En política cambiaria, China accede a evitar la utilización de “devaluaciones competitivas” y a brindar información en tiempo y forma sobre balanza de pagos y política cambiaria. Debido a

²³⁷ China, en paralelo, fue reduciendo el arancel “nación más favorecida” (NMF) de muchos de los productos a los que le subió el arancel –v.g., farmacéuticos (mayo18), bienes de consumo, autos, IT (jul.18), bienes industriales (nov.18), productos varios (ene.20 y 21)– con el fin de crear un acceso preferencial a otros proveedores para que reemplacen a EE.UU.

este compromiso, el Departamento del Tesoro eliminó a China de la lista de vigilancia de los países que incurren en prácticas de “manipulación de la moneda”.

Además, en un claro ejemplo de comercio administrado, el acuerdo incluye un capítulo sobre expansión del comercio por el cual China se compromete a incrementar las importaciones de bienes y servicios desde EE.UU. en no menos de 200.000 millones de dólares entre 2020 –38%– y 2021 –62%– respecto de lo comprado en 2017, que fue de 154.000 millones de dólares. El mayor compromiso es en manufacturas industriales, seguido por productos de la energía, servicios y bienes agrícolas. En la medida en que este aumento de las importaciones se cumpla, se observaría un desvío de comercio en perjuicio de otros proveedores de China, algo que generará distorsiones en los mercados mundiales. Por otra parte, este acuerdo debilita aún más al sistema de reglas multilaterales establecidas por la OMC.

China no cumplió hasta el momento el compromiso de compras. Según Bown (2022), solo compró 57% del monto comprometido para 2020 y 2021. En manufacturas fue 59%, en servicios compró 52% –turismo y viajes de negocio cayeron 90% como resultado de la pandemia–, en agricultura alcanzó el 83% y en energía 37%.

Con el cambio de gobierno en Estados Unidos. La Administración Biden mantiene las críticas de la Administración Trump a la política comercial e industrial de China, en el sentido de que perjudica al empleo de Estados Unidos, su progreso tecnológico y sus intereses nacionales. Pero consideró que debía hacer una revisión completa de la estrategia hacia China y una aproximación más sistemática en vez de medidas aisladas (USTR, 2021 y 2022 a). También planteó coordinar con aliados acciones para que China finalice sus prácticas comerciales desleales que afectan a muchos países. Por su parte, considera que sus prácticas distorsivas también se reflejan en una débil regulación ambiental y en un débil *enforcement* (USTR, 2022 a). Esta afirmación tiene su correlato legislativo en propuestas de medidas que buscan corregir en la frontera ese “subsidio implícito” en una política ambiental menos exigente (Tucker y Meyer, 2021).

En octubre de 2021, la representante comercial del gobierno estadounidense, Katherine Tai, indicó que iba a discutir con China el cumplimiento de la “Fase” 1 del acuerdo firmado en 2020. Asimismo, mencionó que la USTR va a evaluar, caso por caso, si reinstalar algunas exclusiones, principalmente para productos que solo estén disponibles en China. En octubre de 2021 inició una evaluación, para la que tuvo en cuenta si la importación podía causar daño a los intereses de Estados Unidos, incluyendo el impacto en pequeños comercios, empleo, producción manufacturera, y cadenas de valor críticas en el país, como así también el impacto sobre el objetivo de obtener la eliminación de las políticas y prácticas de China bajo la Sección 301. Es así que en marzo de 2022 excluyó a 352 productos de las medidas adoptadas (USTR, 2022 b).

Por otro lado, en mayo de 2022 la USTR inició el proceso de revisión de las medidas tomadas en 2018 contra China, bajo la sección 301, que exige la revisión cada 4 años.

Respecto al acero y al aluminio, la Administración Biden removió aranceles en 2021 a algunos productos provenientes de la UE y en 2022 sobre productos japoneses, del Reino Unido y de Ucrania.

4.2. Frente del NAFTA

El tercer frente es el NAFTA/TLCAN, acuerdo criticado por el ex presidente Donald Trump en su campaña presidencial de 2016 (Noland, Robinson y Moran, 2016), porque había crecido el déficit comercial, muchas fábricas cerraron, millones de trabajadores desocupados y sin poder utilizar sus habilidades (USTR, 2017 b). Además de las medidas por el acero y el aluminio contra Canadá y México, Estados Unidos había amenazado con colocar aranceles a los autos importados desde estos dos países –decisión que al final no tomó– e imponer aranceles a las importaciones desde México si este país no tomaba medidas para reducir la cantidad de emigrantes que buscan ingresar a Estados Unidos en forma ilegal –se suspendió la medida porque México se comprometió a controlar la emigración ilegal.

Durante la campaña presidencial había señalado que, de ser elegido, iba a renegociar los términos del acuerdo para mejorar el bienestar de los ciudadanos. Su promesa fue cumplida y, luego de casi tres años de iniciadas las negociaciones, el 1 de julio de 2020 entró en vigencia el USMCA/T-MEC (United States – México – Canada Agreement/Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá). Un antecedente de este accionar respecto de los acuerdos regionales fue su decisión de retirarse del Trans-Pacific Partnership a fines de enero de 2017, a pocos días de asumir la presidencia.

5. La guerra en los “Tribunales” de la OMC

Una de las innovaciones importantes de la Ronda Uruguay del GATT ha sido la creación de un sistema legal de solución de diferencias comerciales entre las Partes del GATT. De este modo se limitó el accionar unilateral mediante amenazas de represalias o, incluso, su aplicación. Si los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelaciones indican que el país demandado tiene que corregir las medidas por ser incompatibles con las normas del GATT y la OMC, y este país no las corrige, los reclamantes pueden solicitar la aplicación de medidas de retorsión o represalias por un monto equivalente al daño recibido. En general los casos se resuelven sin la necesidad de la adopción de represalias.

A la fecha suman 21 solicitudes de consulta por las medidas y represalias relacionadas con esta guerra²³⁸: contra las medidas de EE.UU. se presentaron China, India, la UE, Canadá, México, Noruega, Rusia, Suiza y Turquía; EE.UU. presentó solicitudes por las represalias de Canadá, China, UE, México, Turquía, Rusia e India. También se le suman 2 que la UE inició en 2022 contra China. Esta cantidad de solicitudes genera dudas sobre la posibilidad del OSD de tratar adecuadamente estos casos tan conflictivos cuando su funcionamiento está limitado por problemas de aprobación de nuevos jueces en el Órgano de Apelaciones. Esto se aprecia en el caso DS 543 que tuvo un informe favorable a China y fue apelado por Estados Unidos.

Algunos casos se resolvieron mediante el acuerdo entre las partes, como con Canadá y México debido a que quedaron excluidos de los aranceles al acero y al aluminio. A su vez, en octubre de 2021 la administración Biden llegó a un acuerdo con la Unión Europea para desactivar la guerra comercial iniciada por el presidente Trump. Estados Unidos se compromete a eliminar los aranceles para el volumen de importaciones que prevaleció entre 2015 y 2017, mientras que

²³⁸ No se toman en cuenta casos relacionados con cuestiones que no hacen a esta guerra comercial.

seguirá aplicándolos para aquellas cantidades que excedan la cuota. Por su lado, la Unión Europea retirará las medidas de represalia sobre productos de Estados Unidos. Además, ambas partes decidieron suspender los casos iniciados en el OSD de la OMC.

6. Magnitud de los actores involucrados

Una guerra comercial entre actores de la magnitud de Estados Unidos (primer importador –M– y segundo exportador –X– mundial de bienes en 2021, a nivel países) y China (primer X y segundo M), a los que se suman, aunque acotado a menos productos, otros grandes actores –la UE (segundo X e M mundial, a nivel de bloques económicos), India (18° en X y 10° en M), Canadá (11° en X y 14° en M), México (12° en X y 13° en M), entre los más importantes– (ver Cuadro 2), modifica el comercio internacional y crea distorsiones en los precios relativos que afectarán los patrones de producción y consumo en el mundo.

Cuadro 2: Principales países exportadores e importadores, 2021 -Participación porcentual en el total-

Exportadores			Importadores		
1	China	15%	1	Estados Unidos de América	13%
2	Estados Unidos de América	8%	2	China	12%
3	Alemania	7%	3	Alemania	6%
4	Japón	3.5%	4	Japón	3.5%
5	Países Bajos	3.2%	5	Hong Kong, China	3.2%
6	Hong Kong, China	3.1%	6	Francia	3.2%
7	Corea, República de	2.9%	7	Reino Unido	3.1%
8	Italia	2.7%	8	Países Bajos	2.8%
9	Francia	2.6%	9	Corea, República de	2.8%
10	Bélgica	2.5%	10	India	2.6%
11	Canadá	2.3%	11	Italia	2.5%
12	México	2.3%	12	Bélgica	2.4%
13	Rusia, Federación de	2.2%	13	México	2.3%
14	Reino Unido	2.1%	14	Canadá	2.2%
15	Singapur	2.1%	15	España	1.9%
16	Taipei Chino	2.0%	16	Singapur	1.8%
17	Viet Nam	1.9%	17	Taipei Chino	1.7%
18	India	1.8%	18	Viet Nam	1.5%
19	España	1.8%	19	Polonia	1.5%
20	Suiza	1.7%	20	Suiza	1.5%
	Resto	29%		Resto	28%

Mundo	100%	Mundo	100%
-------	------	-------	------

Fuente: Elaboración propia en base a Trademap

7. “Testeando” las hipótesis explicativas

Las medidas tomadas por la Administración Trump confirman las hipótesis planteadas en los enfoques teóricos presentados.

De acuerdo al enfoque del arancel óptimo y los términos del intercambio, la ganancia se reduce o desaparece cuando el país afectado por el aumento de aranceles toma represalias, y en particular cuando ambos países son grandes. En este caso, la espiral ascendente de aranceles de represalia estaría mostrando que tanto Estados Unidos como China pierden en esta guerra arancelaria. Pero como el resultado puede variar según el tamaño de las economías involucradas, la pérdida de China sería mayor que la de Estados Unidos. Según este enfoque, al quedar sin aplicar la última ronda de represalias arancelarias, permite concluir que el acuerdo Fase 1 evitó una mayor pérdida en el bienestar de los habitantes de ambos países.

A su vez, la política de Estados Unidos es un ejemplo de un unilateralismo agresivo que busca obtener mejoras bajo la amenaza de represalias arancelarias. Pero se lo presenta como una política altruista ya que son acciones que benefician al comercio mundial porque apuntan a corregir políticas que perjudican a quienes siguen las normas comerciales multilaterales. Según Bhagwati, Estados Unidos actuaría como un dictador benévolo.

Por su parte, Estados Unidos no busca establecer reglas o hacerlas cumplir, sino obtener resultados cuantitativos. En el frente del acero y aluminio, buscó una reducción de las importaciones. El resultado fue el buscado en el caso de la Argentina, Australia, Brasil y Corea del Sur. En el frente de la propiedad intelectual y transferencia de tecnología, el objetivo era cambiar la política china en estas cuestiones. El acuerdo Fase 1 indica que los resultados fueron en el sentido esperado aunque no en la magnitud deseada y se agregaron objetivos cuantitativos respecto a aumento de importaciones desde Estados Unidos para cierto conjunto de bienes. También obtuvo el resultado buscado en el frente del NAFTA: renegociar el acuerdo.

En lo referente al enfoque de la estabilidad hegemónica, en las últimas décadas, Estados Unidos vio disminuir su control sobre la estructura de la economía internacional, primero por la recuperación de los países europeos y de Japón (Ilgen, 1985) y luego por el ascenso de China, el nuevo desafiante al poder hegemónico de Estados Unidos.

Las medidas de política comercial adoptadas por Trump serían una expresión de un hegemón en declive: i. no está dispuesto a asumir los costos de sostener un sistema comercial multilateral basado en el comercio abierto y la no discriminación; ii. evita el déficit comercial, ya que lo considera una medida de “debilidad”; iii. sostiene que los acuerdos comerciales sirven si promueven un superávit comercial y no por brindar un marco institucional para el desarrollo de un comercio libre. En función de esto, su visión de China es que tiene una política mercantilista, no respeta las normas multilaterales del comercio y además es un “free rider” de ellas. El hegemón debe corregir estos comportamientos, pero mientras los gobiernos de Bush y Obama

lo buscaron recurriendo al ámbito de la OMC, Trump tomó medidas unilaterales –aumento de aranceles, restricciones a la actividad de empresas chinas– e inició negociaciones bilaterales.

Según Kim (2019), el temor de los Estados Unidos a la pérdida de hegemonía y el ascenso de China como un “retador” de dicha hegemonía es una explicación del inicio de la guerra comercial actual. La causa es más política que económica: EE.UU. busca evitar que China alcance su rol de hegemonía.

Por su parte, el acuerdo Fase 1 no buscó solucionar problemas como los subsidios chinos a sus empresas, mantuvo los incrementos de aranceles y fijó objetivos de compra de difícil cumplimiento. No garantiza el fin del conflicto por la hegemonía. Es más un cese del fuego que un acuerdo de paz duradero (Janusch y Lorberg, 2020), Con un condimento adicional: a pesar de que China incrementó su papel como proveedor de bienes públicos globales, como colaborar para estabilizar la economía mundial y liderar iniciativas sobre construcción de infraestructura a nivel continental, aún se limita a aquellas acciones que la benefician, de modo que al momento no estaría en condiciones de asumir el papel de hegemonía (Freeman, 2020).

A su vez, el avance de la reciprocidad sin reglas y del unilateralismo agresivo ha sido favorecido por dos factores adicionales. Primero, el síndrome del “gigante disminuido” (Bhagwati e Irwin, 1987; Bhagwati, 1993), que hace referencia a un país –Estados Unidos, en este caso– que pierde poder hegemónico en la economía mundial y que busca recuperarlo con medidas que perjudican al sistema comercial internacional. Segundo, el crecimiento del nacionalismo económico en los últimos 15 años tanto en países desarrollados como en desarrollo, tanto en partidos de derecha como de izquierda, que apoyan un mayor proteccionismo comercial y tienen una mirada más escéptica de las organizaciones multilaterales (de Bolle y Zettelmeyer, 2019).

Por su parte, también se verificarían tres lecciones del análisis histórico. Primero, el tamaño de la economía sigue importando al momento de evaluar el resultado. Aun cuando el conflicto no terminó, el país más grande está “ganando”, entendiéndose por “ganar” a que logra modificar las medidas de política comercial y vinculadas de la otra parte. Segundo, la acción conjunta, aunque no coordinada, de los países afectados reduce la capacidad de acción del iniciador, “fuerza motriz” de la guerra. Tercero, la ideología imperante en la sociedad influye en las medidas de política comercial: librecomercio y unilateralismo aperturista en el Reino Unido del Siglo XIX; proteccionismo, nacionalismo económico y unilateralismo agresivo en los Estados Unidos de la segunda década del Siglo XXI.

8. Semejanzas y diferencias

Si bien la guerra comercial no es un fenómeno nuevo, se pueden encontrar rasgos que asemejan y diferencian la actual guerra de otras.

¿En que se asemejan? Primero, en las características intrínsecas: están involucrados al menos dos países y a una medida comercial inicial de un país, le siguen las que toman otros países en carácter de represalia. Segundo, hay medidas unilaterales con dos objetivos alternativos: i) defender el sector local de la competencia importada (objetivo defensivo); y ii) abrir el mercado de otro país a las exportaciones propias (objetivo ofensivo). Tercero: entre los participantes

suele haber diferencias en el poder comercial de cada uno, y entre ellos suele estar quien detenta cierta hegemonía en el plano comercial internacional. Cuarto: los aranceles quedaron en un nivel mayor.

¿En qué se diferencian? En primer lugar, hay disputas simultáneas entre diversos grupos de países, en algunos casos bilaterales y en otros plurilaterales, pero con un actor común a todos (Estados Unidos). Segundo, además de las normas nacionales, hay un amplio conjunto de normas comerciales regionales –tratados de libre comercio– y multilaterales –GATT y OMC– que enmarcan y buscan limitar el accionar de los países que los han firmado.

En tercer lugar, hay un mayor grado de fragmentación internacional de la producción, tanto a nivel de un sector como a nivel intrafirma, con encadenamientos y *clusters* con eslabones y participantes que se ubican en diversos países. Esta mayor interdependencia comercial limita las ganancias del hegemon y hace que estas medidas también perjudiquen a actores del país que las adopta. En el caso analizado se pueden mencionar las referidas al acero y al aluminio que van a encarecer insumos de infinidad de sectores productivos, los cuales reducirán su competitividad.

Cuarto, no hay un país que ostenta el poder hegemónico sino hay países con diverso grado de influencia en el comercio internacional que conforman un mapa de poder comercial en evolución.

Quinto, la amenaza de guerra comercial ha modificado los procesos de integración económica según el tamaño relativo de la economía de los países involucrados y el grado de interdependencia comercial. Esta hipótesis se verificaría en América Norte, lo cual condujo a la renegociación del NAFTA/TLCAN y su reemplazo por el USMCA/T-MEC.

Respecto de los **instrumentos** utilizados, tanto en el pasado como en el presente, los principales son los aranceles, los derechos antidumping, las cuotas de importación, y los compromisos de niveles de exportación máximos o mínimos. En el uso de instrumentos hay una diferencia entre su uso actual y el previo a la década de 1940: el amplio conjunto de normas comerciales regionales –tratados de libre comercio– y multilaterales –GATT y OMC– que enmarcan y buscan limitar el accionar de los países que los han firmado. Esto abarca la forma de implementar los instrumentos y los mecanismos de solución de diferencias, presentes en las normas de la OMC y en los acuerdos de libre comercio contemporáneos.

En relación con los **resultados**, la historia muestra que en las guerras bilaterales de fines del siglo XIX y principios del XX, el país más grande solía finalizar la contienda con mejores condiciones de acceso que el país más chico. En cambio, en las guerras de uno contra muchos, como la de Estados Unidos en la década del 30, el país con poder hegemónico no obtuvo todos los beneficios esperados debido a la represalia colectiva recibida. Pero como no fue coordinada, la táctica de “predación hegemónica” no pudo contrabalancearse del todo. En la actual guerra, las acciones fueron simultáneas, lo cual muestra una mayor coordinación.

9. Conclusiones

El análisis de la guerra comercial de Estados Unidos contra China y otros países permite extraer algunas conclusiones y enseñanzas sobre la política comercial en general y sobre la guerra comercial en particular.

En lo que hace al método de análisis, “gozan de buena salud” las hipótesis explicativas sobre las guerras comerciales, tanto las desarrolladas en el ámbito de la teoría de la política comercial, de la teoría de las relaciones internacionales y en el análisis histórico. Es así que un enfoque que combina los tres tipos de análisis mencionados mejora la capacidad explicativa de este tipo de fenómenos, lo cual indica la conveniencia de relacionar disciplinas que presentan diferencias de objeto y método.

En lo referente a la relación entre la teoría y la práctica, los sustentos teóricos de las diferentes guerras han sido criticados por los economistas teóricos contemporáneos con argumentos similares.

Respecto al análisis comparativo, el desarrollo de la guerra actual presenta muchas semejanzas con guerras anteriores. Así se encuentra cierta similitud en los instrumentos utilizados y en los resultados de los conflictos. Sin embargo, hay diferencias que limitan las “acciones bélicas” presentes. Por un lado, hay una mayor interdependencia económica y productiva entre los diferentes países y sectores económicos. Por el otro, se han desarrollado normas y organismos internacionales que reducen el margen de maniobra de las medidas de los países. Es así que la práctica de la política comercial y de las negociaciones internacionales han incorporado estas enseñanzas y evolucionado para limitar el efecto perjudicial de las guerras comerciales.

Agradecimientos

Se agradece a Germán González, Kathia Michalczewsky, Sofía Orazi, Mario Seffino y demás participantes del Seminario “La primer gran guerra comercial del siglo XXI” organizado por la Universidad Nacional de La Matanza y la Universidad Nacional de Sur por los comentarios a una versión previa de este trabajo. Los errores son responsabilidad de los autores.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron y Pascual Restrepo (2017). “Robots and jobs: evidence from US labor markets”. NBER Working Paper 23285.
- Appleyard, Dennis y Alfred Field (1997). *Economía internacional*. Madrid: McGraw-Hill – Interamericana de España.
- Auer, Raphael y Andreas Fischer (2010). “The effect of low-wage import competition on U.S. inflationary pressure”. *Journal of Monetary Economics*, 57: 491-503.
- Autor, David H., David Dorn y Gordon H. Hanson (2016). “The China shock: learning from labor-market adjustment to large changes in trade”. *Annual Review of Economics*, 8: 205-240.

- Bhagwati, Jagdish (1990). "Departures from multilateralism: regionalism and aggressive unilateralism". *Economic Journal*, 100 (403): 1304-1317.
- Bhagwati, Jagdish (1993). "The diminished giant syndrome: how declinism drives trade policy." *Foreign Affairs*, 72 (2): 22-26.
- Bhagwati, Jagdish y Douglas Irwin (1987). "The return of the reciprocitarians - US trade policy today". *World Economy*, 10 (2): 109-130.
- Bown, Chad (2019). "US-China trade war: the guns of August". Trade & Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, 20 de septiembre.
- Bown, Chad (2021). "The US-China trade war and Phase One Agreement". PIIE Working Paper 21-2.
- Bown, Chad (2022). "China bought none of the extra \$200 billion of US exports in Trump's trade deal". PIIE Educational Resources. Peterson Institute for International Economics. 8 de febrero.
- Bown, Chad y Melina Kolb (2022). "Trump's trade war timeline: an up-to-date guide". Trade & Investment Policy Watch Blog, Peterson Institute for International Economics, 21 de junio.
- Çağatay, Nilüfer (1987). "Beggar-thy-neighbour". *The new Palgrave: A dictionary of economics*. John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores). Volumen 1: 220-221. Londres: MacMillan.
- Conybeare, John (1985). "Trade wars: a comparative study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smoot conflicts". *World Politics*, 38 (1): 147-172.
- Corden, W. Max (1997). *Trade policy and economic welfare*. Nueva York: Oxford University Press.
- de Bolle y Jeromin Zettelmeyer (2019). "Measuring the rise of economic nationalism". PIIE Working Paper 19-15.
- Editors (2007). "Economists against Smoot-Hawley". *Econ Journal Watch*, 4 (3): 345-358.
- Fetter, Frank (1942). "The economists' tariff protest of 1930". *American Economic Review*, 32 (2): 355-356. Reproducido en Editors (2007).
- Findlay, R. (1987). "Free trade and protection". En *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores), volumen 2, 421-422. Londres: MacMillan.
- Freeman, Carla P. (2020). "Reading Kindleberger in Beijing: Xi Jinping's China as a provider of global public goods." *British Journal of Politics and International Relations*, 23 (2): 297-318.
- Gilpin, Robert (1987). *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Goode, Walter (2007). *Dictionary of trade policy terms*. 5ª edición. Cambridge: Cambridge University Press y Organización Mundial del Comercio.

- Grossman, Gene y Elhanan Helpman (1995). "Trade wars and trade talks". *Journal of Political Economy*, 103 (4): 67-708.
- Handley, Kyle y Nuno Limão (2013). "Policy uncertainty, trade and welfare: theory and evidence for China and the U.S." NBER Working Paper 19376.
- Hufbauer, Gary y Zhiyao Lu (2016). "Free trade agreements and trade deficits". Trade & Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, 31 de marzo.
- Ilgen, Thomas (1985). *Autonomy and interdependence: US-Western European monetary and trade relations, 1958-1984*. Totowa (Nueva Jersey): Rowman & Allanheld.
- Irwin, Douglas (1998). "The Smoot-Hawley tariff: a quantitative assessment". *Review of Economics and Statistics*, 80 (2): 326-334.
- Janusch, Holger, y Daniel Lorberg (2020). "Maximum pressure, minimum deal: president Trump's trade war with a rising China." *S&F Sicherheit und Frieden*, 38 (2): 94-99.
- Johnson, Harry (1953-1954). "Optimum tariffs and retaliation". *Review of Economic Studies*, 21 (2): 142-153.
- Kennan, John y Raymond Riezman (1988). "Do big countries win tariff wars?" *International Economic Review*, 29 (1): 81-85.
- Kim, Min-hyung (2019). "A real driver of US-China trade conflict." *International Trade, Politics and Development*, 3(1): 30-40.
- Klein, Daniel (2010). "Convictions opposed to certain popular opinions: the 1903 anti-protectionism letter supported by 16 British economists". *Econ Journal Watch*, 7 (2): 157-161.
- Krasner, Stephen (1976). "State power and the structure of international trade". *World Politics*, 28 (3): 317-347.
- Krugman, Paul (1993). "The narrow and broad arguments for free trade". *American Economic Review*, 83(2): 362-366.
- Krugman, Paul (1994 a). "Competitiveness: a dangerous obsession". *Foreign Affairs*, 73 (2): 28-44.
- Krugman, Paul (1994 b). "The move toward free trade zones". *Economic Review*, 76 (6): 5-25.
- Martin, Alberto y Wouter Vergote (2008). "On the role of retaliation". *Journal of International Economics*, 76: 61-77.
- Meier, Gerald (1987). "Infant industry". En *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores), volumen 2, 828-830. Londres: MacMillan.
- National Taxpayers Union (2018). "Open letter to President and Congress". 3 de mayo. <https://www.ntu.org/library/doclib/Embargoed-Economists-Letter-2018-1.pdf>.

- Noland, Marcus, Sherman Robinson y Tyler Moran (2016). "Impact of Clinton's and Trump's trade proposals". En Noland, M., G.C.Hufbauer, S.Robinson y T. Moran, *Assessing trade agendas in the US presidential campaign*, PIIE Briefing 16-6. Septiembre. Peterson Institute for International Economics.
- Oldenski, Lindsay (2014). "Offshoring and the polarization of the U.S. labor market". *Industrial and Labor Relations Review*, 67: 734-761.
- Rodríguez, Carlos (1974). "The non-equivalence of tariffs and quotas under retaliation". *Journal of International Economics*, 4: 295-298.
- Schumpeter, Joseph (1986) [1952]. *History of economic analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
- Scitovsky, Tibor (1987). "Tariffs". *The new Palgrave: A dictionary of economics*. John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores). Volumen 4: 586-588.
- Smith, Adam (1987) [1776]. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Stehn, Jürgen (1993). "America's departure from multilateralism: highway or dirt road to freer trade?". Kiel Discussion Paper 212.
- Stigler, George (1997). "El economista como predicador". En George Stigler, *El economista como predicador y otros ensayos*, pags. 9-26. Barcelona: Ediciones Folio.
- Syropoulos, Constantinos y Elias Dinopoulos (2012). "Multi country tariff wars and trade agreements". Mimeo.
- Tucker, Todd y Timothy Meyer (2021). "A green steel deal: toward pro-jobs, pro-climate transatlantic cooperation on carbon border measures". Roosevelt Institute.
- US ITC (2016). *Economic impact of trade agreements implemented under trade authorities procedures, 2016 report*. Publication Number: 4614. Washington, D.C.: United States International Trade Commission.
- USTR (2017 a). 2017 Trade policy agenda and 2016 Annual report of the President of the United States on the trade agreements program. Office of the United States Trade Representative, marzo.
- USTR (2017 b). "Summary of objectives for the NAFTA renegotiation". Office of the United States Trade Representative, julio.
- USTR (2018 a). Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974. Marzo.
- USTR (2018 b). Notice of action pursuant to Section 301: China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation. *Federal Register*, 83 (159): 40823-40838. 16 de Agosto.

- USTR (2021). 2021 Trade policy agenda and 2020 Annual report of the President of the United States on the trade agreements program. Office of the United States Trade Representative, marzo.
- USTR (2022 a). 2022 Trade policy agenda and 2021 Annual report of the President of the United States on the trade agreements program. Office of the United States Trade Representative, marzo.
- USTR (2022 b). Notice of reinstatement of certain exclusions: China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation. *Federal Register*, 87(59): 17380-17405. March 28, 2022 / Notices.
- Vanzetti, David, Lien Huong Do y Ralf Peters (2020). "Trade wars and their implications for developing countries". Contributed paper at 23rd Annual Conference on Global Economic Analysis, Tokyo, 17-19 de Junio. Disponible en <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/9622>. Pdf.
- Verdier, Thierry (1998). "Results-oriented versus rules-oriented trade policies: a theoretical survey". *European Economic Review*, 42: 733-744.
- Wallensteen, Peter (2000). "A century of economic sanctions: a field revisited". Uppsala Peace Research Papers No. 1. Universidad de Uppsala.
- Wiles, P. (1987). "Economic war". En John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores), *The New Palgrave: a dictionary of economics*, volumen 2, Londres: The Macmillan Press Limited.

El rol de los municipios bonaerenses como actores subnacionales: Análisis particular de la ciudad de Balcarce

MARÍA ELISA GENTILE

CEIPIL-UNICEN-CIC

Resumen: En esta ponencia se considerara el rol de los municipios bonaerenses como actores subnacionales en el marco de las relaciones internacionales.

En primer lugar se realizara una revisión conceptual para abordar, posteriormente el análisis particular de la ciudad de Balcarce

Palabras clave: municipios bonaerenses- actores subnacionales- Balcarce

Abstract: In this paper, the role of the Buenos Aires municipalities as subnational actors in the framework of international relations will be considered.

First, a conceptual review will be carried out to subsequently address the particular analysis of the city of Balcarce.

Key words: Buenos Aires municipalities- subnational actors- Balcarce

Los diferentes actores del sistema internacional

El sistema internacional esta compuesto por múltiples actores, de diferente naturaleza política y jurídica. Cabe recordar que según Bizzozero Revelez "El actor internacional es toda entidad (asociación u organización política, económica social, institucional o incluso criminal) o mismo la persona humana, cuyas acciones transfronterizas generan consecuencias, en alguna medida en el sistema internacional y en su funcionamiento" (Bizzozero Revelez, 2011,77)

Durante mucho tiempo, debido al sesgo estado céntrico las relaciones internacionales no consideraban los actores subnacionales como verdaderos actores internacionales.

No obstante, si bien el estado nacional continúa siendo el actor principal comienzan a emerger nuevos actores, prácticamente irrelevantes hasta el momento, tales como gobiernos provinciales, municipios, comunidades autónomas, ONG, sindicatos, entidades ciudadanas, organizaciones sociales, asociaciones civiles, universidades, PYMES y organizaciones gremiales que comienzan a vincularse a través de las relaciones transnacionales. "A pesar de vivir en un mundo más interdependiente entre sí podemos observar una tendencia progresiva por parte de entidades políticas sub estatales a ser reconocidas y poseer mayores niveles competencias" (Ruiz Seisdedos, 2006, 100).

"El monopolio del estado sobre el cual descansa el sistema internacional westfaliano es puesto en tela de juicio por las entidades subestatales. El estado-territorial no es más el único actor capaz de comprometerse contractualmente con otros actores internacionales. Además, no

ostenta más el monopolio (gatekeeper) de la representación internacional del país. "(Paquin, 2005, 142, traducción propia)

Efectivamente, en un nuevo contexto adquieren cada vez mayor relevancia los espacios subnacionales que son definidos como aquellos actores colectivos "de escala subnacional constituido por un entramado ajustado en mayor o menor medida en sus planos políticos, sociales, económicos y culturales, afincados en un territorio determinado y desarrollado históricamente, cristalizado en instituciones locales de gobierno"; que asumen un progresivo protagonismo en la esfera externa" (Mina, 2004:15).

El fenómeno paradiplomático es relativamente poco mediático aunque muy extendido, representando un innovación considerable en el área de las relaciones internacionales. Las entidades subnacionales cada vez más poseen intereses múltiples poseyendo un buen margen de autonomía y ejerciendo cada vez más influencia sobre el sistema internacional, inclusive algunas son representadas en el seno de los organismos internacionales.

"Las entidades subestáticas gozan igualmente de la ventaja de ser actores internacionales con estatus ambiguo. Contrariamente a los representantes de los Estados soberanos ellos disponen de la libertad necesaria para tomar posiciones cerradas sobre algunos temas internacionales delicados. Ellos pueden más fácilmente condenar el no respecto de los derechos del Hombre, por ejemplo" (Paquin, 2005, 135, Traducción propia)

En efecto, los estados subnacionales establecen diferentes vínculos, permanentes o provisorios con distintas entidades extranjeras poder promover distintas acciones de tipo social, económico o político.

Es importante considerar el grado de autonomía que le sea acordado así como la capacidad para alcanzar sus objetivos y la continuidad de sus acciones y funciones. "La participación internacional de las unidades subnacionales se verá afectada por el grado de autonomía que le acuerde el marco constitucional imperante en el Estado-Nación que conforman y por el foco de la política exterior nacional" (Siles, 2014, 6)

Los procesos de descentralización, especialmente en las últimas décadas del siglo XX, implican el fortalecimiento del rol de dichos gobiernos locales y regionales asumiendo mayores responsabilidades en la gestión de sus problemas. Este creciente protagonismo en las relaciones internacionales implica que los actores subnacionales se conviertan en motores y actores del desarrollo. "Se refiere a las actividades de las unidades subestatales que son paralelas, coordinadas o complementarias y, algunas veces conflictivas con la diplomacia de dichos órganos centrales" (Soukkissian, 2003, 3)

Según Matías Siles "Las transformaciones operadas en la sociedad internacional desde fines del siglo pasado han estimulado una progresiva participación de los estados subnacionales en las relaciones internacionales, fenómeno conocido como "paradiplomacia" (Siles, 2014,1)

Por otra parte, "existen canales informales de participación que actúan de forma paralela a la diplomacia del Estado Nacional, lo que denominan algunos autores como "paradiplomacia", que tiene que ver con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales" (Ruiz Alanís, 2009, 3).

A su vez,

“la paradiplomacia puede ser definida de manera simple como la participación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales mediante el establecimiento de relaciones formales e informales, permanente o ad hoc con entidades públicas o privadas, extranjeras, con el objetivo de promover el desarrollo social, económico, cultural o las dimensiones políticas del desarrollo (Milani y Meirelles, 2011 en Salgado, 1)

En efecto, en la gestión a escala municipal se comenzaron a incorporar funciones tales como la planificación estratégica, y el desarrollo social así como múltiples políticas públicas que tienden a considerar las problemáticas más próximas y concretas, con las cuales los ciudadanos se sienten más identificados. “Se abre paso a la posibilidad de llevar adelante una dialéctica entre lo global y local, encontrando las soluciones a los diferentes problemas desde las propias capacidades territoriales y poniendo en marcha un proceso de toma de decisiones por parte de actores locales” (Álvarez, 2010, 141).

Por su parte, Maira (2010) ha utilizado el concepto de “Política Internacional Subnacional” para referirse a aquellas decisiones políticas y herramientas que adoptan los gobiernos locales para impulsar su inserción internacional a través de estrategias y objetivos que buscan aprovechar de forma articulada las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio.

Entre las numerosas motivaciones de los gobiernos locales en sus vínculos internacionales se pueden mencionar la posibilidad de obtener reconocimiento promoviendo las características propias con el fin de atraer inversiones y generar empleo así como políticamente poder convertirse en un interlocutor válido ante foros internacionales sobre una problemática particular, a menudo deslindada por la política exterior nacional.

Refiriéndose específicamente a América Latina y a las reformas del estado, Cardarello y Rodríguez destacan: “En este sentido puede observarse como en este período se fue dando simultáneamente un proceso de creación de nuevos municipios junto a una mayor emancipación de los mismos, trayendo aparejado la necesidad por parte de las ciudades de insertarse en redes como forma de obtener recursos e insertarse de forma exitosa en la región y en el mundo” (Cardarello y Rodríguez, 2006, 5).

En cuanto a Argentina, en la década de los noventa comenzaba el proceso de descentralización dando lugar al desarrollo de nuevas políticas públicas que, con un sesgo más regional y pragmático, pudieran atender a las múltiples necesidades de las sociedades locales. “Estas políticas de descentralización suponen el pasaje de atribuciones y competencias desde el gobierno nacional a las regiones, provincias o municipios. Este traspaso, no solo significa el pasaje de poder y la reducción del gobierno central sino también la transferencia de responsabilidades a la hora de tomar decisiones” (Burzaco y Galeano, 3)

No hay un único modelo de municipio:

“Por el contrario, la Constitución Nacional deja a las provincias la potestad de establecer los respectivos regímenes municipales. En contraposición con lo que sucede con el estado Provincial, el Estado Municipal no es considerado una unidad histórico-

institucional de la Nación. A lo largo de la historia argentina el municipio aparece de manera discontinua con un escaso, ambiguo y heterogéneo reconocimiento jurídico-institucional” (Bennardis, 2016,4)

Estos actores subnacionales tienden a ocupar espacios de gestión y políticas públicas que los estados no cubren o sólo lo realizan parcialmente basándose, además en sus necesidades e intereses así como en sus capacidades y posibilidades.

En efecto, “el gobierno federal y las provincias garantizan el régimen municipal y la existencia del municipio como organismo de derecho público para administrar los intereses y servicios de una comunidad, sin especificar, frecuentemente, los criterios a aplicar para su organización y delimitación espacial” (Fernández, 4)

Los actores subnacionales, con capacidad propia y genuina salieron al ámbito internacional para buscar la solución de sus problemas generando nuevos vínculos plasmados en diferentes acuerdos, además de promover sus economías locales y acceder a diferentes mercados.

“La Reforma Constitucional de 1994 constituyó el acto jurídico de reconocimiento de las provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios como actores subnacionales, facultados para realizar gestión internacional, hecho que tuvo rápidamente incidencia en múltiples campos de la acción internacional de estos actores.

El artículo 124 reformado otorgaba, en adelante, a las unidades subnacionales las atribuciones de celebrar convenios internacionales, crear regiones para el desarrollo económico, fundar instituciones a tal efecto, y actuar en la escena internacional como sujetos de crédito internacional”(Rodríguez Zubieta, 15)

Efectivamente, la reforma constitucional introdujo cambios importantes referidos al accionar internacional de los actores subnacionales, entre ellos celebrar convenios internacionales, siempre y cuando estos convenios no sean incompatibles con la política exterior del estado nacional.

“Como hemos podido observar, tanto por fenómenos internos como por sucesos del ámbito internacional, el rol de los gobiernos locales se ha modificado, pasando de ser meros administradores a convertirse en decidores de política pública y cumpliendo papeles cada vez mas importantes en el ámbito externo”(González Alonso, 2013,7)

La ciudad de Balcarce

La ciudad de Balcarce, con aproximadamente 44.000 habitantes, se halla localizada en el sudeste bonaerense, sobre la llanura pampeana, atravesada por la Ruta Nacional número 226 y la Provincial número 55, que lo conectan con ciudades de mayor relevancia como Mar del Plata, Tandil y Necochea.

En un relieve típico de la llanura pampeana se destaca la presencia de las Sierras del Sistema de Tandilia, con elevaciones muy bajas que tiene su máxima altura en Sierra Bachicha de aproximadamente 383 m sobre el nivel medio del mar.

Fue fundada el 22 de junio de 1876 por José A Chávez y José de la Cuadra con el nombre de San José de Balcarce en honor al vencedor de la Batalla de Suipacha y jefe del ejército de San Martín en Chile. Posteriormente el Consejo Deliberante declaró válidas las dos denominaciones: “Balcarce” y “San José de Balcarce”.

Como en la mayoría de las ciudades bonaerenses la ciudad cuenta con su plaza principal, ocupada por cuatro manzanas, rodeada por una extensa plantación de tilos en cuyo centro se encuentra la réplica del monumento a la república, ubicado en la cúspide de la Pirámide de Mayo.

Alrededor de la Plaza Libertad se encuentra el Palacio Municipal, el Banco de la Nación Argentina, la Iglesia de San José, que data de 1886, (declarada de interés artístico-arquitectónico en 2000) y el Museo del Automovilismo Juan Manuel Fangio.

Efectivamente, uno de los atractivos turísticos es el Museo del Automovilismo Juan Manuel Fangio, ubicado en el centro de la ciudad, que hace honor al quintuple campeón, así como el Multiespacio Fangio (donde funciona una boutique que ofrece diferentes artículos de recuerdo), el Fangio Sport Café y una exposición.

Se cuenta en orden cronológica la vida de Juan Manuel Fangio, alias “El Chueco”, su infancia y sus inicios como piloto y los campeonatos ganados en 1951, 1954, 1955, 1956 y 1957.

A su vez, hay réplicas y algunos de los propios automóviles que condujera Fangio así como trofeos, y distinciones que reconstruyen la trayectoria deportiva del automovilista, exhibiéndose los 5 premios correspondientes a los campeonatos mundiales ganados así como otros objetos como guantes, y anteojeras usadas por el piloto.

Balcarce, además, posee la única fábrica de autos de carrera de Sudamérica, Crespi Competición (creada por Tulio Crespi) que exporta sus productos a Ecuador, Colombia, México y Chile. No es un museo pero está abierta a quien desee recorrerla encontrándose además del taller, fotos y trofeos de los corredores más famosos. (Entre 1962 y 1963 Crespi construyó su primer auto de carrera al que bautizó Tulia I).

En la actualidad la empresa está presente en las categorías Turismo Carretera, TC 2000 y Turismo Nacional.

Debido a sus condiciones naturales, con suelos fértiles y bien drenados, la economía balcarceña gira sobre el sector agropecuario con cultivos de trigo, girasol y maíz y soja.

No obstante, el cultivo por excelencia es la papa.

“Balcarce, junto a los partidos del sudeste bonaerense, constituye la principal región productora de papa del país, aportando el 45 % de la producción nacional y el 90 % de la provincial (Mosciaro, 211). La producción agropecuaria se ve potenciada por la presencia de instituciones de ciencia y técnica como la Estación Experimental-Instituto de Tecnología Agropecuaria (EEA-INTA Balcarce) y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Mar del Plata (FCA-UNMdP)” (Bruno, Viteri y Sili, 2019, 9)

La presencia de Balcarce en el exterior

Mc Cain

Es una empresa de origen canadiense (fundada en el año 1914 por los hermanos Harrison y Wallace Mc Cain) que inició sus actividades en nuestro país en 1995 contando con una planta en Balcarce de última generación con una capacidad instalada de 27 toneladas por hora para abastecer a los mercados de Sudamérica y exportar a algunos países como Sudáfrica.

Es líder en elaboración y venta de papas pre fritas supercongeladas dando empleo en la región a 600 personas de manera directa y a 3000 personas de manera indirecta

Finca Balcarce:

Fue creado en 1977 por José Ciantini, con la marca “13 de noviembre” evolucionando posteriormente hacia Finca Balcarce.

Tienen cultivos propios por lo cual les permite integrar todos los eslabones de la producción, desde la siembra, cosecha, selección, y venta, abasteciendo el mercado nacional, llegando a las principales ciudades a lo largo y ancho del país.

“Este nuevo emprendimiento, cuya planta de producción está ubicada en el kilómetro 65,4 de la ruta 226 integra los eslabones que van desde la siembra, la cosecha, la selección, la producción y la comercialización. De esta manera pueden controlar el proceso en su totalidad, apostando así a un producto cuidado y natural tanto en el mercado fresco, que lo vienen haciendo, y el de los congelados, al que se sumaron en 2017.

Las papas precocidas congeladas Finca Balcarce irrumpieron en el mercado con una línea que abarca distintos cortes tales como Bastones, Cubos, Gajos con Piel, Españolas, Rusticas, Caseras y Ondeadas” (bichodecampo, 2020, 2)

En 2020 la empresa familiar Finca Balcarce realizó el primer embarque de papas tipo bastón precocidas, hacia el sur de Brasil, por vía terrestre, en bolsas de 2,5 kg en un total de 22 tn.

Papas Gauchitas

Desde 2015 las papas fritas Gauchitas son elaborados por la empresa balcarceña Make it Happen en su planta industrial ubicada en el kilómetro 79,4 de la ruta provincial 55, con un proceso artesanal, desde el corte hasta la fritura y salado, fabricando por día unos 5000 paquetes.

El proceso diferente incluye dejar la piel, cortarlas más gruesas, salar suavemente con sal marina y freír en pequeñas cantidades y a temperatura de freído más bajas (proceso kettle).

Uno de sus principales destinos de exportación es Alemania, con más de 15 sucursales de las cadenas de almacenes Karstadt y Kaufhof, en distintas ciudades (Berlín, Frankfurt, Munich).

La primera exportación fue realizada en 2018 con un volumen no demasiado grande y después de traducir el packaging de las papas al alemán, con envase más atractivo, y adaptar el rotulado al marco legal europeo mientras que en 2019 se realizó el segundo embarque.

“La apuesta pasa por la diferenciación a partir de una producción de máxima calidad, tal como comenzaron desde la firma. “Desarrollamos una relación directa y cercana con nuestros productores proveedores, lo que nos permite elegir la mejor papa disponible, para asegurarnos así la calidad de nuestros productos desde el inicio” señala el sitio web del negocio” (Devincenzi, 2019,2)

Postres Balcarce SA

Su origen se remonta a 1950 en una confitería llamada “París”, cuando se combinó bizcochuelo con dulce de leche, merengue y crema chantilly.

En sus inicios el postre recibió el nombre de Imperial y después se vendió marca y receta a la empresa Postres Balcarce

Elabora postres supercongelados, alfajores y galletitas con más de 50 años de trayectoria en el mercado y exportando entre otros países a EEUU, España., y gran parte de América Latina.

Agriglobal

Realiza una importante producción y exportación de un producto molusquicida destinado al control de babosas y caracoles en los cultivos agrícolas

“Agriglobal es pionera en Latinoamérica en la tecnología de elaboración de formulados granulados biodegradables: un concepto moderno para el control de las plagas de la agricultura que facilita notablemente la aplicación de productos fitosanitarios y biológicos de manera totalmente amigable con el ambiente” (La Voz del Pueblo, 2020, 2).

Además de vender en todo el territorio nacional, la empresa también está realizando exportaciones de algunos productos a Nueva Zelanda, Brasil y Colombia.

“El molusquicida exportado por Agriglobal con la marca MOLLUS es un producto formulado con metaldehído y bajo el mismo proceso que se utiliza para los productos que se comercializan en la República Argentina. Los usos para los cuales se halla registrado en Nueva Zelanda son para el control de babosas y caracoles en cultivos de cereales y otros cultivos extensivos, cultivos forrajeros, hortalizas, pasturas y ornamentales.

La característica más destacable del producto es la posibilidad de controlar a estos enemigos de la agricultura en cualquier condición climática, lo que es posible debido a la capacidad del cebo de soportar condiciones extremas de humedad y de mantener una gran persistencia en el terreno. Luego de su aplicación por un periodo superior a las tres semanas” (La Voz del Pueblo, 2020, 2).

Cultura Cárnica

En agosto de 2021 una empresa ganadera familiar comenzó el desarrollo de un snack de carne con alto valor proteico que puede ser almacenado y trasladado a temperatura ambiente.

“El proceso para llegar al producto final supone trabajar con una carne cruda, el corte que se utiliza es nalga. Se fetea, se saboriza con salmuera, se realiza un proceso de cocción suave y luego se deshidrata. No es necesaria la refrigeración” (América Retail, 2021,2).

Este producto es bajo en calorías, bajo en grasas y con alto valor proteico y nutritivo lo cual lo hace un producto saludable, apuntando en especial al segmento de deportistas y con grandes posibilidades, dadas sus características especiales, de exportación.

“Juan Cruz López Hamdan, uno de los hermanos responsables de “Cultura Cárnica”, la firma que impulsa este producto, contó que “ la idea era sumarle valor agregado a la materia prima que producimos en nuestro campo ganadero de la localidad bonaerense de Balcarce, cerca de Mar del Plata; con esa idea alquilamos un inmueble en Villa Martelli para montar una planta de producción y desarrollar este producto basado en el “Beef Jerky” que se consume en Estados Unidos y del que hay muy poca oferta en el mercado argentino” (www.elpopular.com.ar, 2021, 2)

Procens

“Es una startup, de innovación y desarrollo en biotecnología fundada por dos jóvenes emprendedores europeos François Nolet (belga) y Julien Laurençon (francés), quienes se proponen brindar una solución sustentable a la disposición final de residuos orgánicos o subproductos de la agroindustria” (Viteri y Bruno, 2020, 52).

“PROCENS S.A, es una empresa biotecnológica, con un enfoque de economía circular sostenible, que plantea la reconversión de los desperdicios alimenticios en proteína de alto valor para la alimentación animal y biofertilizante para cultivos locales, utilizando la tecnología de incipiente implementación en grandes plantas a nivel global” (grupo.laprovincia.com/municipales, 2021, 3).

Se trata de una empresa que propone maximizar los rendimientos en la producción de alimentos, que los desperdicios sean reciclados y permita la posibilidad de creación de nuevos productos así como reducir el impacto ambiental.

“Los cofundadores de Procens se proponen desarrollar una empresa de Triple Impacto, que sea sustentable en lo económico, social y ambiental. Este Triple impacto se vincula con: 1) reducir la basura orgánica, 2) producir proteína alternativa y 3) regenerar los suelos. Se proyectan desarrollar una planta piloto (módulo de 150 metros cuadrados) para mediados de 2021, con una capacidad de procesar 600 kilos de residuos. Se espera obtener 150 kilos de larvas y 240 kilos de abono por día” (Viteri y Bruno, 2020, 56).

A nivel turístico, diferentes atractivos convergen para que la ciudad resulte un punto de interés relevante.

Autódromo de Balcarce

Ubicado en la ladera noroeste de la Sierra La Barrosa, a 4 km de la ciudad, se encuentra el autódromo Juan Manuel Fangio inaugurado en 1972, con un recorrido de casi 5000 mts y tribunas naturales.

Parque Municipal “Cerro El Triunfo”

Cerca del centro de la ciudad, es un parque municipal de 21 hectáreas, cubierto de bosques de eucaliptos y pinos que puede ser recorrido en automóvil o caminatas contando, además con el anfiteatro natural Saverio Bonazza donde se realizan importantes eventos.

Posee áreas para la práctica de deportes, fogones, juegos infantiles, sector gastronómico e instalaciones sanitarias.

Villa Laguna Brava

La laguna Brava es un espejo de aguas de 420 hectáreas, cuya profundidad oscila entre 4 y 6 metros, en cuyas orillas se desarrolla la villa homónima

Se encuentra en el km 40 de la ruta nacional 226 destacándose por su escenario apacible apto para diferentes deportes náuticos así también como para pesca encontrándose el Club de Pesca en uno de sus accesos.

Hay diversos complejos de cabañas, hosterías y zonas de camping que contribuyen al desarrollo del turismo regional.

Sierra La Barrosa

En algunos tramos el terreno se torna angosto se eleva hasta los 334 metros de altura. Algunas propuestas son paseos en bicicleta, escalada o trekking con visita panorámica de la ciudad

Entre los emplazamientos de **interés científico** se encuentran:

INTA Balcarce

La unidad del INTA Balcarce junto a la Facultad de Ciencias Agrarias dependiente de la Universidad Nacional de Mar del Plata conforma la Unidad Integrada Balcarce (UIB).

Desde 1962 se desarrollan actividades de investigación, experimentación, docencia universitaria, extensión y capacitación.

Estación Terrena de Balcarce:

Está ubicada sobre la Ruta Nacional 226 hallándose en un amplio valle rodeado por las sierras La Vigilancia y el Volcán, elegido después de numerosos estudios realizados en diferentes zonas del país. “Su característica principal es que el área forma una especie de “olla” natural, cuyo parapeto rocoso evita que perturbaciones electromagnéticas e interferencias de toda índole

afecte el normal desenvolvimiento de las comunicaciones” (La Capital, 19 de septiembre de 2019, 2).

Si bien fue inaugurada oficialmente el 20 de septiembre de 1969 con una transmisión directa desde el Vaticano con el saludo del Papa, dos meses antes desde allí se emitió la primera señal de satélite en el país con la llegada de la Apolo 11 a la Luna.

El 18 de marzo de 1971, debido a la creciente demanda del nuevo sistema de comunicaciones vía satélite, se inauguraba una segunda antena, Balcarce II.

Según Marcelo Blanco, actual jefe de la estación Terrena de Balcarce: “Hoy está en plena expansión y actualización de las tecnologías del mercado. Contamos con un parque de 54 antenas para trabajar en distintas bandas de frecuencia” (La Capital, 19 de septiembre de 2019, 3)

“Desde 2017 somos cabecera de la plataforma de Video Movistar Play (OTT) y Movistar TV (IPTV), proyecto insignia de la compañía. Tenemos el Know How que nos permite proyectarnos hacia el futuro con más y mejores servicios”, destacó Blanco” (El Ciudadano, 2019, 3).

Actualmente es la estación terrena más grande de la Argentina y desde noviembre de 1990 pertenece a Telefónica de Argentina S.A.

Entre las principales fiestas típicas de Balcarce se destacan:

-Fiesta Nacional del Automovilismo, realizada en febrero, organizada por la Municipalidad de Balcarce con la colaboración de la Fundación Museo del Automovilismo “Juan Manuel Fangio” y la Cámara de Comercio e Industria local, con exhibición y desfile de autos de competición, antiguos y de colección

-Fiesta del Postre: organizada por la Dirección de Turismo de la Municipalidad de Balcarce en el mes de julio/agosto con el objetivo de rescatar y promover los postres que identifican a la ciudad.

Hay shows, food trucks y paseo de artesanos

-Fiesta del deporte: organizada por la Subsecretaría de Deportes y recreación de la Municipalidad de Balcarce, junto a periodistas deportivos locales en el mes de enero

Conclusiones

Balcarce posee muchas oportunidades, algunas derivadas de su ubicación estratégica sobre la ruta 226 entre dos grandes polos turísticos como Tandil y Mar del Plata.

Posee un potencial crecimiento de un polo gastronómico ligado a sus productos regionales tradicionales, así como a su tradición automovilística, lo cual, sumado a sus bellezas naturales, induce a revalorizarlo como enclave turístico.

Por otra parte, en los últimos años, se han instalado diferentes empresas nacionales con proyección global. “La posición estratégica a nivel regional, sumado a la potencialidad productiva

y la presencia de profesionales especializados hacen de Balcarce un lugar-territorio “interesante” para las empresas globales que desean expandir sus mercados” (Bruno, Viteri y Sili, 2019, 8)

El Turismo Rural, a su vez, está representado por las localidades de Los Pinos y San Agustín, que se encuadran dentro del Programa Pueblos Turísticos que desarrolla la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires.

Se puede disfrutar allí de senderismo, bike tour, fábrica de quesos y almacén de campo.

Bibliografía

- Álvarez, María Franci (Coord): (2010) “Instituciones civiles y gobierno local. Villa María, 1983-2009”, Eduvim. Colección cuadernos de investigación. Villa María. Córdoba.
- Bennardis, Adrián Pablo: (2016) Gestión municipal en el conurbano bonaerense .www.económicas.uba.ar
- Bizzozero Revelez, Lincoln (2011): Aproximación a las relaciones internacionales. Una mirada desde el siglo XXI. Ediciones Cruz del Sur. Montevideo.
- Burzaco, María Micaela y Galeano Almeida, Ignacio: Municipios como agentes de la política internacional en términos de cooperación para el desarrollo.
- Bruno, Mariana Paola; Viteri, María Laura y Sili, Marcelo: (2019) ¿Construyendo territorio? El rol de las agronomías y acopios en Balcarce. XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Ciudad de Buenos Aires, 5-8- de noviembre de 2019.
- Cardarello, Antonio y Rodríguez Jorge (2006); "Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada". En Anuario de la cooperación descentralizada... Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Disponible en: www.observ-oed.org.
- Devincenzi, Agustina: (2019) Cuales son las “Gauchitas argentinas que demanda Alemania cada vez más. 24 de enero de 2019.www.cronista.com
- Fernández, Marcela Indiana (2007): La creación de municipios en la provincia de Buenos Aires: nuevos discursos y viejas prácticas.www.repositorio.filo.uba.ar
- González Alonso, Luis Norberto: (2013) La cooperación descentralizada en la Argentina del Siglo XXI: un estudio de caso. Universidad de Salamanca. Junio 2013.
- La Capital diario de Mar del Plata: (2019) La Estación Terrena de Balcarce cumple 50 años comunicando al país con el mundo., 19 de septiembre de 2019
- La Voz del Pueblo: (2020) AgriGlobal realiza importante exportación a Nueva Zelanda. www.lavozdel pueblo.com.ar 12 de julio de 2020.
- Maira, Luis. (2010). La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires, Argentina. Libros del Zorzal.

- Mina, María Sol y Flores, Juan Bautista (2007): “La ciudad en la cooperación descentralizada pública. Una matriz de análisis”. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea América Latina.
- Paquin, Stéphane: (2005) Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? – De Boeck Supérieur. Revue International de politique comparée. 2005/2. Vol.12. www.cairn.info/revue-internationales-de-politique-cmparee-2005
- Rodríguez Zubieta, Gonzalo: La acción diplomática Internacional de las Provincias Argentinas: Aproximación, Marco Teórico y aplicación a la Provincia de Chubut
- Ruiz Seisedos, Susana (2006): “El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada”. RIPS, Vol. 5, número 1
- Ruiz Alanís, Leonardo: Las relaciones internacionales de los municipios. Universidad Autónoma Del estado de México. UAEMex, numero 49, enero abril 2009
- Siles, Matías Horacio (2018): La paradiplomacia de las provincias argentinas y la responsabilidad internacional derivada de su actuación. Ponencia presentada en VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la U.N.L.P , 26, 27 y 28 de noviembre de 2018.
- Soukiassian, Carlos (2004): La actividad internacional de las entidades sub-estatales. www.sedic.unlp.edu.ar
- Viteri, María Laura y Bruno, Mariana Paola: Procens: Una empresa Innovadora que apuesta a la Economía Circular en Balcarce, En Visión Rural 52 Año XXVIII. Número 136. www.ewpositorio-inta.gob.ar

Páginas WEB

- www.bichosdecampo.com: Crónicas Robadas: Una empresa familiar de Balcarce logro exportar papas precocidas por primera vez a Brasil. 17 de junio de 2020. Consultado el día 13 de diciembre de 2021.
- www.elpopular.com.ar: Balcarce: emprendedores desarrollaron snack de carne con potencial exportador 25 de agosto de 2021. Consultado el día 18 de abril de 2022.
- [Www. El Ciudadano.com](http://www.ElCiudadano.com): La Estación terrena de Balcarce debutó con la misión Apolo 11 y cumple 50 años. , 19 de septiembre de 2019. Consultado el día 18 de mayo de 2022.
- www.america-retail.com. Cultura cárnica: el nuevo formato de la carne vacuna en Argentina. 13 de septiembre de 2021. Consultado el día 20 de abril de 2022
- www.grupolaprovincia.com/ municipales: Intendente Reino” Balcarce va a ser punta en economía circular”, 19-10- 2021. Consultado el día 23 de marzo de 2022.

“Especificidades y difusión de la democracia a escala regional: LA CRISIS DEMOCRÁTICA LIBANESA”

MARÍA SOFÍA GÓMEZ MANSUR

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCUYO msofiagomez@hotmail.com.ar

Introducción

El Líbano es el único país con un régimen democrático en Medio Oriente, cuenta con un exótico sistema político atractivo para el estudio de la Ciencia Política, que podría definirse como una “democracia de religiones”, donde la confesionalidad habilita (y/o impide) el acceso a determinados cargos públicos y se genera una constante de compensaciones entre los diferentes actores que lo integran para lograr negociaciones que conformen o beneficien a todos en cierto sentido. La crisis que actualmente atraviesa el país ha puesto nuevamente en jaque este factor. El sistema no cuenta con una institucionalidad que permita regular de manera homogénea a los diferentes grupos confesionales logrando mediar sus diferencias. Esto ha significado el estancamiento en todo sentido, llevando al país a una situación cada vez más desesperante. Ni siquiera la intervención de tradicionales organizaciones internacionales ha logrado que el gobierno logre comenzar a ejecutar medidas prioritarias para sanear la grave crisis política, económica y social.

El presente trabajo buscará explicar algunos conceptos teóricos centrales referidos al concepto sistema político, los cuales serán posteriormente utilizados para describir las características particulares del sistema político libanés y la crisis institucional democrática que está atravesando actualmente.

Para tal propósito el trabajo se estructurará en tres apartados:

-**Pequeñas consideraciones teóricas**, este primer apartado buscará adentrar al lector/la lectora en distintas perspectivas teóricas propuestas para el análisis e interpretación de los sistemas políticos y la democracia en la ciencia política.

- **Funcionamiento del sistema político libanés desde una perspectiva multiteórica**, en este segundo apartado se realizará una breve delimitación y desarrollo de los componentes del propio sistema político.

-**Breve descripción de la actual crisis(2022)** , este último y tercer apartado se apoyará en la estructura teórica desarrollada para especificar los principales sucesos de la actual crisis que atraviesa el país.

BREVES APORTES TEÓRICOS

La primera literatura significativa referida al sistema político como objeto de estudio surgió con el politólogo canadiense David Easton, célebremente recordado por aplicar la teoría de sistemas a las ciencias sociales, más específicamente a la Ciencia Política. Este enfoque de análisis remite sus bases al conductismo de la segunda post guerra mundial y obtuvo sus orígenes en la teoría general de los sistemas desarrollada por Ludwig Von Bertalanffy en la década de 1940.

Para Easton (1999), el enfoque sistémico parte de la consideración de la vida política como un conjunto de interacciones que no se localiza en un compartimento fijo sino que, por el contrario, está rodeado por otros sistemas sociales que ejercen influencia sobre este. Los fenómenos políticos forman parte de un sistema abierto; lo que significa que el sistema se encuentra en constante interacción con el ambiente en el que se ve inserto. Según Easton, lo que distingue a las interacciones políticas de todas otras interacciones sociales es que:

“se orientan predominantemente hacia la asignación autoritativa de valores; es decir, la distribución de cosas valoradas entre personas y grupos, siguiendo uno o más de tres procedimientos posibles: privando a una persona de algo valioso que poseía; entorpeciendo la conservación de valores que de lo contrario se habrían alcanzado; o permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otras” (Easton, 1999: 49)

Los conceptos básicos del análisis sistémico que propone Easton son los de “sistema”, “ambiente”, “retroalimentación” y “respuesta”. Sobre la base de este marco conceptual procura edificar un esquema de mayor complejidad y coherencia para poder así estar en condiciones de hacer un análisis de la política que permita abordar diversos problemas.

Así pues, de manera gráfica el funcionamiento de un sistema político sugiere que lo que sucede en el ambiente lo afecta a través de las influencias que se mueven hacia él. El sistema político opera, mediante sus estructuras y procesos, sobre los insumos, de modo tal que se convierten en productos, los cuales vuelven al sistema mismo pudiendo identificar un círculo continuo de retroalimentación. Easton (1999) reconoce dos tipos de insumos a ser procesados por el sistema: las demandas, que tienen sus orígenes en las necesidades, preferencias y expectativas sociales que son remitidas como propuestas a las autoridades para que ellas actúen. Sin embargo, las demandas no son suficientes para mantener el sistema político en funcionamiento: existe un segundo tipo de insumos que son los apoyos o ayudas (por ejemplo las normas de participación política) provenientes del exterior.

Giovanni Sartori, uno de los pensadores contemporáneos más importantes de la Ciencia Política, también se dedicó al estudio de los sistemas políticos. Sus obras fundamentales se dedicaron a la teoría de la democracia y la política comparada, en particular el análisis de los sistemas de partidos (1976). El politólogo italiano nunca cesó de perfeccionar sistemáticamente su comprensión de la democracia, lo que lo llevó a extender su estudio y caracterización en diversas obras. En su libro *Ingeniería Constitucional Comparada* afirma que “así como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, a los sistemas políticos democráticos se los divide en presidenciales y parlamentarios” (Sartori, 1994:97). Posteriormente dedica la segunda parte de su libro a explicarlos.

El presidencialismo, con su ejemplo clásico en los Estados Unidos y con una generalizada expansión en América Latina y el Caribe, es caracterizado por el autor según tres criterios esenciales. El primero es la elección popular directa del jefe de Estado por un tiempo determinado. El segundo es que en los sistemas presidenciales el poder ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. El Presidente tiene la facultad de nombrar o sustituir a los miembros del gobierno. El tercer criterio es que el Presidente dirige el Ejecutivo. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro.

Por su lado, el parlamentarismo encuentra su prototipo en Gran Bretaña con su particular "*House of Commons*" y su poder para designar al Primer Ministro. Su característica principal es el compartimiento del poder entre el poder ejecutivo y legislativo. Atendiendo a la distribución del poder hacia el interior del cuerpo ejecutivo colegiado, Sartori (1994) clasifica este sistema en tres variantes: a) un primer ministro que se encuentra por encima de sus desiguales; b) un primer ministro entre desiguales; c) un primer ministro entre iguales. El autor recomienda las dos primeras variantes por sobre la segunda, en cuyo caso entiende que se debilita mucho la figura del Primer Ministro ya que su poder para dirigir el gobierno así como designar o destituir a ministros se ve a la altura de sus pares, como afirma Sartori "el primer ministro de un sistema parlamentario ordinario es un *primus inter pares*, y por lo tanto no es tan *primus* en realidad" (Sartori, 1994:118).

Continuando en el marco del parlamentarismo, y en lo que respecta a la organización general del gobierno, Sartori (1994) remitiéndose a la historia política esboza tres tipos:

1. Sistema de primer ministro o gabinete (tipo inglés) El primer ministro es un personaje fundamental dentro de la estructura parlamentaria británica. Este es elegido por el rey entre los miembros del partido que cuenta con el apoyo del parlamento. La organización jerárquica de los partidos determina que la nominación recaiga en el líder del grupo político mayoritario. Las demás plazas del gabinete son provistas por indicación del primer ministro, aunque formalmente las designaciones son subscriptas por el rey. Todo el gabinete es responsable ante el parlamento y las decisiones del gobierno obligan por igual a los miembros del órgano ejecutivo.

2. Gobierno por asamblea (3ª República Francesa) El presidente es elegido en forma indirecta, y su principal misión es la de proponer primer ministro. Este papel no es un acto automático sino que en virtud de la pluralidad de partidos y la imposibilidad de formar gabinete sin el acuerdo de varias agrupaciones, el presidente es llamado a desempeñar una actividad destacada en la conformación del gobierno. La función ejecutiva es llevada a cabo por el primer ministro quien necesariamente debe contar con el apoyo parlamentario. El parlamento se integra con dos cámaras: La Asamblea Nacional y el Senado. La primera de origen popular y la otra formada por elección indirecta de los órganos municipales y departamentales.

3. Parlamentarismo controlado por los partidos. Es considerado un punto intermedio entre los sistemas anteriormente propuestos.

Finalmente el semi presidencialismo es la última forma presentada por el autor. Aquí el presidente es electo popularmente, o al menos no es electo *en y por* el Parlamento. En los sistemas presidenciales, el presidente está aislado en cierta forma de la injerencia parlamentaria

por el principio de la división de poderes. En cambio el sistema semi presidencialista funciona basado en el compartimiento del poder: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.

Otro de los conceptos sobre el cual trabajó Sartori e introdujo una serie de interesantes reflexiones, fue el de sistema de partidos. El politólogo reconoce la importancia de los partidos políticos como una muestra de pluralidad existente dentro del sistema político, que permiten vincular a la sociedad y el gobierno mediante la expresión de diversas demandas e inquietudes. En este sentido, el autor propone respaldar su análisis bajo ciertos criterios (Sartori, 2000): son importantes aquellos partidos que tienen capacidad de coalición (orientación hacia el gobierno) o de chantaje (capacidad de afectar la táctica y dirección de la competencia) en segundo lugar anexó nuevos criterios para clasificar a los sistema de partidos: “el criterio numérico y el nivel de polarización ideológica” (Sartori, 2000:162).

Otro autor que merece ser introducido con cierto detalle en referencia al estudio de los sistemas políticos es Arend Lijphart, reconocido politólogo holandés. Su primera gran obra referida al estudio del tema fue *“The Politics of Accommodation”*(1968), un estudio detallado sobre el sistema político holandés. Posteriormente uno de sus libros más famosos fue *“Patterns of Democracy”* (1989) en el cual describe las instituciones políticas de treinta y seis países diferentes. Lijphart compara y analiza los cuerpos legislativos y ejecutivos, sistema de partidos y sistemas electorales proponiendo a partir de este análisis la división de la democracia en dos modelos : el modelo de Westminster y el modelo consocietal o posteriormente denominado por él mismo de consenso .

Fue respecto al sistema político holandés que Lijphart comenzó el desarrollo de su teoría de *consociational democracy* (1968). Posteriormente ampliaría este concepto para caracterizar a Suiza, Austria y hasta el propio Líbano. Lijphart afirma en sus textos que la democracia, como forma de gobierno, puede funcionar incluso en condiciones adversas recurriendo a prácticas consociales no mayoritarias que permiten mantener la estabilidad gubernamental y el orden. El termino consocietal presupone la existencia de una estructura social segmentada en donde la cooperación entre elites es una condición necesaria para su funcionamiento, permitiendo así contrarrestar las tendencias desintegradoras que presenta la sociedad.

El propio Lijphart la caracterizó de la siguiente manera:

“Consociation democracy can be defined in terms of four characteristics. The first and most important element is government by a grand coalition of the political leaders of all significant segments of the plural society. This can take several different forms, such as a grand coalition cabinet in a parliamentary system, a "grand" council or committee with important advisory functions, or a grand coalition of a president and other top officeholders in a presidential system. The other three basic elements of consociational democracy are (1) the mutual veto or "concurrent majority" rule, which serves as an additional protection of vital minority interests, (2) proportionality as the principal standard of political representation, civil service appointments, and allocation of public funds, and (3) a high degree of autonomy for each segment to run its own internal affairs” (Lijphart ,1977:25)

Otro autor que se ha dedicado intensivamente al estudio de regímenes políticos y los procesos de democratización es el destacado profesor de Ciencia Política, Leonardo Morlino. En su libro *“Cómo cambian los regímenes políticos”* (1985) toma los elementos del análisis sistémico para distinguir los componentes institucionales del sistema político como concepto. A partir de esto delimita e identifica un conjunto de instituciones y estructuras que conforman el concepto. El autor afirma que todo sistema político está compuesto de tres elementos: estructuras de autoridad, régimen político y comunidad política. El primer elemento se encuentra compuesto por las diversas autoridades que componen y ejercen el poder político desde la estructura del gobierno. El segundo, el régimen político, refiere de manera general al acceso del gobierno y ejercicio del poder. Finalmente, el tercer elemento de consideración es la comunidad política.

Por último es de gran relevancia hacer algunos aportes respecto a conceptos vinculados a la democratización, instituciones políticas y difusión de la democracia a nivel regional de la mano de un destacado profesor de ciencia política y estudios globales, Aníbal Pérez-Liñán. El autor define el concepto de democracia haciendo hincapié en tres características esenciales:

“La forma de gobierno conocida como democracia con elecciones regulares, partidos políticos y vociferantes tertulias en televisión podría describirse con mayor precisión como una república liberal de masas. Tres elementos definen este régimen. El primero, central para los debates del siglo XIX, es la idea de un gobierno ejercido a través de instituciones representativas en que los líderes ejercen poder por tiempo limitado. El segundo elemento se manifiesta en la idea de derechos constitucionales que protegen a toda la ciudadanía y limitan el ejercicio del poder por parte de los gobernantes elegidos. El tercer principio justifica la invocación de la democracia ateniense: existe un derecho a la participación popular expresada a través del sufragio universal.”(Pérez-Liñán Aníbal, 2017:36)

A partir de esta definición el politólogo refiere la importancia del estudio de los regímenes políticos regionales (dentro de la Ciencia Política Comparada) para los procesos de democratización a nivel mundial así como también la implicancia de estas tendencias en la propensión de los países vecinos hacia un desenlace democrático o no (Pérez-Liñán Aníbal, 2009). Para poder generar un modelo empírico de sobre heterogeneidad regional y difusión democrática Pérez-Liñán identifica tres predictores estables, que varían entre países pero no a lo largo del tiempo dentro de ellos. Entre ellos incluye: medidas de heterogeneidad étnica y religiosa, legado colonial británico y la ubicación regional. Es importante rescatar, en este caso de estudio sobre Líbano, las medidas de fragmentación étnica y religiosa ya este predictor permite definir de manera más precisa la “fragmentación extrema” del régimen político libanés (el mismo cuenta con 18 grupos religiosos-políticos reconocidos constitucionalmente), y el bajo efecto de difusión regional democrática positiva que pudiese generar dentro de la región en la que se encuentra inserto.

Por último y para concluir Pérez-Liñán desarrolla algunas consideraciones sobre las élites políticas, que también son de relevancia para el caso de estudio detallado en este trabajo. En principio destaca que las élites son la pieza central de cualquier mecanismo democrático porque son finalmente quienes compiten por el poder en elecciones, quienes hacen funcionar al Ejecutivo y su compromiso con la misma es la principal variable que explica si sobrevive o se

quiebra (Pérez-Liñán Aníbal, 2017). Lo importante en las democracias que funcionan bien es una renovación de las mismas otorgándole un sentido de legitimidad y vitalidad a la misma.

2. CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN POLÍTICO

El presente apartado tendrá como objetivo describir la estructuración y división de poderes dentro de la República Libanesa, así como el sistema de partidos políticos, para poder contextualizar la situación actual de crisis que atraviesa.

PODER EJECUTIVO

El poder ejecutivo recae sobre la totalidad del Consejo de Ministros (Artículo 65, Constitución Libanesa), el cual está bajo la autoridad del Primer Ministro. El Presidente también forma parte del poder ejecutivo cumpliendo funciones como Jefe de Estado y proponiendo el Primer Ministro al Portavoz del Consejo para su aprobación. El presidente tiene a su cargo el Consejo Superior de Defensa y es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. La Constitución asigna su elección a la Cámara de Diputados, bajo votación secreta, por la mayoría de los dos tercios de los votos, en la primera vuelta, siendo suficiente la mayoría absoluta en las votaciones sucesivas en caso de no lograrse en primera instancia. La duración de su mandato es de seis años, no pudiendo ser reelegido sino después de un intervalo presidencial. Es importante destacar que siguiendo el Acuerdo Nacional de 1943 el presidente debe ser un cristiano maronita, independientemente de su partido político de procedencia.

El Presidente junto con el Parlamento son los encargados de nombrar al jefe de gobierno o Primer Ministro, que debe ser un musulmán suní. A su vez, el Portavoz de la Cámara debe ser un musulmán chií. El Portavoz del parlamento libanés es el primer miembro en ser elegido luego de la renovación de la Cámara. Dura en su función por un período de cuatro años y cumple un papel crucial como fuente de consulta tanto para el presidente como para el Primer Ministro. La Cámara requiere de su autorización para llevar a cabo las sesiones ordinarias y forma parte del Consejo Constitucional así como de los tribunales conformados para juicio político de los funcionarios públicos. Podemos afirmar luego de las características desarrolladas que el poder ejecutivo libanés es de carácter colectivo o colegiado.

El Consejo de Ministros, encargado de elaborar las políticas generales del gobierno busca conformar gabinetes hacia su interior que integren el mayor número posible de grupos políticos para el consenso. La mitad de las carteras ministeriales estarán asignadas a cristianos y la otra a musulmanes. En cuanto a las decisiones de este todas son tomadas por votación, requiriendo alguna mayoría absoluta y otra mayoría calificada.

➤ PODER LEGISLATIVO

El Parlamento libanés o Asamblea de Representantes compone el poder legislativo y actualmente está compuesto por 128 diputados. El artículo 16 de la Constitución Nacional manifiesta expresamente que el Poder Legislativo es ejercido por esta única asamblea. El texto constitucional designa como principales competencias de la Cámara la proposición de leyes junto al Consejo de Ministros, sus promulgaciones, la elección del presidente de la República y la

aprobación anual del presupuesto. La Cámara se reúne, cada año, en dos períodos de sesiones ordinarias. El primero se abre el primer martes siguiente al quince de marzo y continúa sus sesiones hasta el fin del mes de mayo. El segundo se abre el primer martes siguiente al quince de octubre y dedica sus sesiones al estudio y la votación del presupuesto ante cualquier otra tarea, prolongándose la duración del mismo hasta el fin de año.

En cuanto a la conformación de la Cámara el artículo 24 de la Constitución establece tres principios a ser respetados para tales fines:

- Igualdad de escaños entre cristianos y musulmanes
- Proporcionalidad entre las comunidades confesionales de cada uno de los dos grupos
- Proporcionalidad entre las regiones

La forma de elección de los mismos está estipulada por la ley electoral y actualmente establece la elección directa a través del sufragio universal por un período de 4 años. Posteriormente a la conformación de la Cámara, uno de los diputados será elegido como presidente de la misma. El artículo 44 de la Constitución estipula el proceso de la siguiente manera: “Cada vez que se renueve la Cámara de Diputados, se reúne bajo la presidencia del miembro de mayor edad mientras que los dos de menor edad cumplen las funciones de secretario. Se procede a elegir, por separado, en votación secreta y con la mayoría absoluta de los sufragios expresados, Presidente y Vicepresidente de la Cámara. En una tercera ronda de votación, el resultado se basa en la mayoría relativa. En caso de empate entre los votos, se declara elegido al candidato de mayor edad. Siempre que se renueva, la Cámara de Diputados procederá, en la apertura del período de sesiones de octubre de cada año, a la elección de dos secretarios, en voto secreto y con la mayoría mencionada en el primer párrafo de este artículo ” (Artículo 44, Constitución Libanesa).

PODER JUDICIAL

El sistema judicial libanés está estipulado como una estructura independiente de otros poderes. Está conformado por un Consejo Superior, encargado eventualmente de cargos contra el presidente o primer ministro, y tres tipos de tribunales: el tribunal de primera instancia, el tribunal de apelaciones y el tribunal de casación. El artículo 20 de la Constitución establece al respecto “ El poder judicial estará a cargo de los tribunales en sus diferentes categorías y especialidades dentro del marco reglamentario establecido por la ley que asegura a los jueces y a los justificables las garantías necesarias. La ley fijará las condiciones y límites de la garantía judicial. Los jueces son independientes en el desempeño de sus funciones. Las resoluciones y sentencias son emitidas por todos los tribunales y se ejecutan en nombre del pueblo libanés” (Artículo 20 , Constitución Libanesa). El poder judicial también estipula un Consejo Constitucional , el cual emite resoluciones relativas a la interpretación de las leyes en base a la Constitución y la decisión sobre las elecciones disputadas tanto presidenciales como parlamentarias. También hay cortes religiosas para los Estados Civiles de cada secta religiosa que determina cuestiones de herencia, matrimonio y divorcio.

SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Líbano cuenta con un sistema de partidos caracterizado por su dispersión. Como puede observarse luego de las caracterizaciones realizadas esto se refleja principalmente en la asignación de las bancas parlamentarias en las cuales los partidos y alianzas están representados por pequeños grupos. Desde hace alrededor de una década, dos alianzas políticas se disputan el poder y las lealtades en Líbano. Estas son la Alianza del 14 de Marzo y la Alianza del 8 de Marzo. Por fuera de estos dos grandes bloques se encuentra un bloque independiente, cuyos votos son necesarios al momento de lograr la aprobación de las leyes por cualquiera de las dos Alianzas existentes. Sin embargo la existencia de estas dos grandes coaliciones no implica la existencia de una unidad ideológica hacia el interior de las mismas.

Por último otra importante característica del sistema consiste en los fuertes liderazgos que representan a los partidos y están a su mando evidenciando un gran nepotismo hacia el interior de los mismos al respecto Salibi afirma “la alianza del confesionalismo y feudalidad es lo que en realidad entorpece el proceso electoral libanés. Porque subdivide el sectarismo comunitario en clanes rivales en torno a familias políticas o determinados líderes. En las elecciones de 1964, 70 familias competían por los 99 escaños de la Cámara, en 22 de las 26 circunscripciones, quedando solo cuatro distritos en los que había verdaderas alternativas políticas” (Salibi, 1988:267).

BLOQUES PARTIDARIOS

La Alianza del 14 de marzo, una coalición formada por partidos de la corriente pro- Occidental que tomó su nombre por la fecha de conformación de la misma como coalición de partidos, posicionándose a partir del asesinato del ex primer ministro Rafik Hariri en 2005 y el estallido de la Revolución de los Cedros, un movimiento popular contra la presencia de tropas sirias en Líbano. La coalición reivindica un ideal democrático cercano a Occidente, crítico de la influencia Siria en Líbano (al atribuir por ejemplo al gobierno sirio el asesinato de Hariri) .Integrado fundamentalmente por partidos sunitas, partidos cristianos-maronitas y agrupaciones de izquierda moderada. De 2005 a 2011 ha ganado las elecciones generales y conformado la mayoría en el Parlamento.

Conformación Coalición 14 de Marzo

Movimiento Futuro

Partido Kataeb.

Fuerzas Libanesas

Partido Socialista Progresista

Partido Liberal Nacional

Partido Hunchak Social Demócrata

Partido Liberal Democrático Armenio

Grupo Islámico

Movimiento independiente

Por su parte, la Alianza del 8 de marzo es una coalición surgida en reacción a la alianza 14 de Marzo y está conformada fundamentalmente por partidos de denominación chiíta en alianza con partidos nacionalistas, comunistas, panarabistas y algunos partidos cristianos. Fue el 8 de marzo de 2005 cuando se convocó a una marcha en Beirut contra la Revolución de los Cedros, precisamente por los partidos que integran la coalición, de allí su denominación.

Conformación Coalición 8 de Marzo

Bloque Lealtad a la Resistencia chií, de Mohamed Raad, incluye a Hezbolá de Hassan Nasrallah.

Amal

Marada

Movimiento Patriótico Libre ,cristiano de Michael Aoun

Partido Nacional Sirio Socialista

Federación Revolucionaria Armenia

Partido Comunista libanés

Partido Democrático Libanés

Partido Unificación Árabe (Tawhid)

Organización Nasserista Popular

Movimiento Nasserista Independientes

Frente Acción Islámica

Bloque Skaff

Partido Unión

Movimiento Karameh

Ahbash

También existe un bloque de partidos independientes

Composición Independiente

Kullna Watani

Ashraf Rifi

3. LA CRISIS ¿QUÉ ESTÁ SUCEDIENDO HOY EN EL PAÍS?

La terrible explosión ocurrida en el puerto Beirut el 04 de agosto de 2021 se sumó a una serie de graves y delicados inconvenientes que el país ya estaba atravesando: la crisis de representación política arrastrada desde 2014, la corrupción del sistema estatal, una aguda crisis económica y el impacto generado por la pandemia mundial de COVID-19.

Tras el desastre, la efusión de las revueltas que habían comenzado en octubre de 2019 volvieron a encenderse con fuerza, desencadenando la renuncia de Hassan Diab y sus ministros, junto a seis legisladores de la Cámara de Diputados. Previamente, Diab había prometido elecciones en sesenta días, pero su dimisión significó un retraso del proceso. "Descubrí que la corrupción es más grande que el estado y que el estado no puede dominarlo" (Assembly of Lebanese Deputies, 2022). Con estas palabras, el ex primer ministro libanés presentó su renuncia, abriendo un nuevo escenario político en el país de los cedros. Michel Aoun, aceptó la dimisión y lo instó a seguir trabajando en el cargo hasta la formación de un nuevo ejecutivo.

Sin embargo la renuncia de Diab no implicó la realización de las tan ansiadas elecciones anticipadas. En este escenario de inestabilidad, Saad Hariri sería llamado nuevamente para asumir el puesto de Primer Ministro. En marzo del 2020 se harían públicas acusaciones de Hariri hacia Aoun, afirmando este que el presidente le había requerido en varias oportunidades como condición para convalidar la conformación del gabinete, la designación de ciertos nombres para ocupar algunos ministerios, otorgando así al Movimiento Patriótico Libre (su partido), un tercio de los escaños del gabinete. Finalmente y tras medir fuerzas, este proceso concluyó con la renuncia de Hariri a principios del 2021.

La crisis institucional no dejó por fuera la estabilidad económica. Las protestas sociales de 2019, la explosión del Puerto de Beirut en 2020 y las constantes renunciadas de los Primeros Ministros agudizaron precipitadamente la delicada situación económica. La libra libanesa subió indiscriminadamente. Por cada dólar los libaneses deben pagar entre 17,000 y 18,000 libras en el mercado negro. Mientras que a su vez el Banco Central retiene los dólares en una suerte de "corralito" para evitar la crisis de reservas. El producto bruto interno disminuyó drásticamente, los niveles de pobreza se han triplicado a nivel nacional llegando a alcanzar un 70% de la población. La electricidad se da por determinada cantidad de horas al día y es muy difícil conseguir combustible. Nuevamente el gobierno volvió a mostrarse indiferente frente a una crisis de tal magnitud, aplicando una serie de escasas medidas que fracasaron en su implementación.

Finalmente en julio, tras más de cuatro meses de acefalía, Michel Aoun decidió nombrar a Najib Mikati, por tercera vez en su carrera, como Primer Ministro del país. Mikati logró conformar Gobierno en septiembre, más de un año después de la dimisión del anterior Ejecutivo, con la promesa de lidiar con la grave crisis económica. Finalmente su tarea se centró más en lograr las condiciones para celebrar las tan ansiadas elecciones legislativas, en un marcado clima de malestar, que de poder lidiar con la crisis. Durante su breve estancia en el poder, cerró un acuerdo preliminar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para recibir ayuda financiera, y preparó un plan para reformar el sector energético en medio de una fuerte escasez de electricidad.

El 15 de mayo 2022 se celebraron las elecciones parlamentarias en Líbano y sus resultados cambiaron la composición de la Cámara de Diputados, no de manera radical como se esperaba y

con un alto nivel de abstención por parte de los votantes en el proceso electoral. Las segundas elecciones parlamentarias en Líbano en 13 años confirmaron los peores pronósticos para el partido Hezbolá, que junto a sus aliados perdieron la mayoría parlamentaria que consiguieron en 2018. Frente a esta situación y en menos de un año, Mikati volvería a ser elegido Primer Ministro. Sin embargo nuevamente el estancamiento político volvería a presentarse, desde su designación en mayo de este año, aún no ha conseguido formar un gobierno que reciba la aprobación de Aoun. Los cambios ocurridos durante las últimas elecciones, han generado una mayor fragmentación y rivalidad entre los partidos políticos, imposibilitando la generación de acuerdos y respaldos entre las tradicionales élites para definir liderazgos dentro del nuevo gobierno. Líbano vuelve a funcionar bajo una acefalía gubernamental, intentando una vez más buscar el camino desesperado hacia la estabilidad institucional y recuperación económica.

CONCLUSIÓN

Sin duda el sistema político libanés es un sistema de “check and balances” muy particular. En efecto, se requiere que el presidente acompañe la designación del Consejo de Ministros propuesta por el Primer Ministro. Es cardinal un acuerdo entre ambos para que la formación ministerial salga a la luz. Aunque el primer ministro tenga la mayoría en la Cámara de Diputados, no puede iniciar su gestión sin el apoyo presidencial. El presidente Michel Aoun ha intentado demostrar su influencia en el gabinete pidiendo la retención de algunas carteras ministeriales con los sucesores tras las últimas renuncias (2019-2020-2021). Aquellos que no estuvieron dispuestos, como en el caso de Hariri, salieron perdiendo, porque independientemente de la personalidad del presidente Aoun, su firma para la constitución del Consejo es un requisito constitucional ineludible. Sumado a esta compleja ingeniería institucional, el sistema de partidos es altamente disperso siendo otra de las variables del estancamiento o bloqueo político.

Con el paso del tiempo las características confesionales y religiosas que dieron forma al estado libanés se modificaron, complejizando aún más las mismas trabas implícitas que traía históricamente el propio sistema. Si bien el régimen político libanés es un régimen democrático, cuenta con fuertes actores de veto en su interior. Por un lado, Hezbolá liderando el bloque 8 de Marzo, el cual, fundado en sus recursos militares y financieros, disputa el monopolio legítimo de la fuerza al Estado Libanés. Apoyado por Irán y con una gran capacidad de negociación, se presenta como uno de los grandes actores de veto dentro del régimen político. Por otro lado, se encuentran los actores pertenecientes al bloque 14 de Marzo, actual mayoría dentro de la Cámara de Diputados luego de las últimas elecciones, sin embargo cuya capacidad de veto reside aún en las instituciones político-electorales que lo sostienen. Actualmente de la extensa lista de partidos que componen la Cámara de Diputados, solamente ocho cuentan con capacidad de coalición o chantaje, siguiendo la idea de partidos políticos de Sartori.

La actual crisis pone de manifiesto síntomas de debilidad institucional de larga data en la historia del país: fragmentación política, clientelismo, la corrupción y falta de capacidad estatal. En esta situación la debilidad ha alcanzado la dinámica interna de las propias coaliciones y élites políticas dificultando aún más la canalización de demandas y generación de consensos para el accionar político dentro del gobierno. Sin duda las elecciones presidenciales que deben llevarse a cabo este año, han propiciado la necesidad de generar nuevos liderazgos, que no solo logren

salvar la delicada situación financiera del país sino también que representen un cambio de la clase política libanesa. El sistema ha demostrado que no es posible obtener una concesión para una determinada región o grupo religioso sin haber negociado prebendas para otros. No hay una institucionalidad definida que permita arbitrar las diferencias que emergen entre los grupos. Con un gabinete sin conformar, un Parlamento recién renovado y un presidente casi nonagenario, es difícil que las negociaciones para salir de la crisis tengan lugar en un marco racional y dialoguista dentro de lo estipulado normativamente. Nuevamente Líbano vuelve a punto muerto en una especie de trampa política del propio sistema de la cual es muy difícil salir, situado en una región sumamente heterogénea en cuanto a regímenes políticos nos referimos. Mientras tanto los libaneses siguen sosteniendo en las calles “kellon yaane kellon”: todos significa todos, que se vayan todos los políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Assembly of Lebanese Deputies (2022), *الصفحة الرئيسية | مجلس النواب - جمهورية اللبنانية* (online). Página consultada el 5 de julio de 2022 de <https://www.lp.gov.lb/>.
- Constitución Nacional Libanesa (1990). *Lebanese Constitution*. Venezuela: Derecho Penal en Red. Disponible en: http://www.derechopenalenlared.com/legislacion/constitucion_libano.pdf.
- DUVERGER, Maurice (1985). *Introducción a la política*. Barcelona: Editorial Ariel.
- EASTON, David (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores (8va Reimpresión).
- Lebanese Interior Ministry (2018) *لجمهورية اللبنانية - مجلس النواب* (online). Página consultada el 7 de julio de 2022 de <http://www.interior.gov.lb>.
- LIJPHART, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government*. Connecticut: Yale University Press.
- MORLINO, Leonardo (1985). *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PEREZ LIÑAN, Aníbal (2017) ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI? en *Revista Nueva Sociedad* (Nº 267). Págs. 37-45
- PINTO, Julio (2009). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- SALIBI, Kamal (1988). *A House of Many Mansions: The History of Lebanon Reconsidered*. London: I.B. Tauris & Co. Ltd.
- SARTORI, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni (2005). *Partidos y Sistema de Partidos: un marco para su análisis*. España:

Alianza Editorial.

SCOTT, Mainwaring y PEREZ LIÑAN, Aníbal (2009) ¿Por qué son importantes las regiones?
Especificidades regionales y difusión de la democracia a escala regional en Revista
SAAP (Vol. 3, Nº 3) Págs. 523-566.

TRABOULSI, Fawwaz (2007). A History of Modern Lebanon. London: Pluto Press.

Rusia y los conflictos del continente africano: el caso de República Centroafricana

JORGE GONZÁLEZ MÁRQUEZ²³⁹

Resumen: República Centroafricana, uno de los países más pobres del mundo, se encuentra atrapado entre una insurgencia de largo recorrido y una guerra subsidiaria que se extiende por toda la región. La guerra civil de República Centroafricana, marcada por su larga duración y por la abrumadora debilidad crónica del estado, entraría en una nueva etapa con la victoria de François Touadera en las elecciones de 2016 puesto que el nuevo mandatario abriría las puertas para el desembarco de la Federación Rusa en el país. El estudio de la intervención rusa en República Centroafricana nos permite hacer una aproximación a la política del Kremlin para el continente africano, puesto que su actuación en este conflicto comparte numerosas características con las acciones llevadas a cabo en otros países del continente como Libia, Sudán o Mali, que en los últimos años parece estarse consolidando como uno de los pilares de la política exterior rusa.

Palabras clave: Rusia. República Centroafricana. Wagner. Guerra civil. Influencia.

“(…) Hablemos ahora de Rusia. Empecemos por el principio ¿cómo está apoyando Rusia al gobierno de República Centroafricana? Es bien sabido que hay una importante cooperación en el campo de la seguridad ¿qué papel tiene Rusia en la actual ofensiva contra la CPC?

Rusia es un socio clave en materia de seguridad para la República Centroafricana y ha apoyado sistemáticamente el levantamiento del embargo armamentístico. Fue Rusia la que logró obtener un permiso oficial de la ONU para suministrar armas al ejército de la República Centroafricana en 2018, momento en el cual, también obtuvo autorización para enviar personal para entrenar a las fuerzas de seguridad.

Desde entonces, el papel de los instructores rusos en la República Centroafricana no ha cambiado, siguen participando en la formación de las Fuerzas Armadas de República Centroafricana (FACA). Además, para fortalecer al ejército, el Ministerio de Defensa ruso ha entregado 20 vehículos BRDM-2 a la República Centroafricana.

¿Qué perspectivas de futuro ve usted a la cooperación entre Rusia y República Centroafricana? ¿Cree probable que Rusia acabe abriendo una base militar permanente en el país como se ha rumoreado en varias ocasiones? Y ¿qué papel cree que puede tener República Centroafricana en la creciente implicación de Rusia en el continente?

Las relaciones entre Rusia y la República Centroafricana tienen un largo recorrido, de más de 60 años. Creo que todavía hay muchos ámbitos prometedores en las relaciones bilaterales,

²³⁹ profesor de Relaciones Internacionales por la Universidad Europea del Atlántico, subdirector del medio digital “Descifrando la Guerra” y doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. jorggoznmarq@gmail.com

principalmente en lo que se refiere a lo económico. Tan pronto como se resuelva la situación de seguridad, estoy convencido de que numerosos inversores interesados en la minería, las energías alternativas, el algodón y las industrias madereras, etc., también acudirán a la República Centroafricana.

Ya existe una representación militar rusa en la República Centroafricana, que sigue siendo suficiente para la coordinación operativa entre los Ministerios de Defensa de ambos países. La cuestión de la apertura de la base aún no está en la agenda.”²⁴⁰

República Centroafricana: una breve introducción

La República Centroafricana es un país de mayoría cristiana, aunque con una importante minoría musulmana, perteneciente a la Francáfrica²⁴¹ y que se encuentra en el corazón del continente haciendo frontera con Chad, Sudán, Sudán del Sur, República Democrática del Congo, Congo y Camerún. El país obtendría su independencia en 1960 y estaría marcado desde un primer momento por la inestabilidad, sufriendo cuatro golpes de estado exitosos entre 1960 y 2003, y por la injerencia francesa, ya que el apoyo de la potencia colonial, o la pérdida de este, ha sido un elemento decisivo en el ascenso y la caída de los gobernantes del país.

El último golpe de estado, llevado a cabo por François Bozize en 2003, marcaría un antes y un después ya que en respuesta a este comenzaría una rebelión en el norte del país que, con el paso del tiempo, daría lugar a dos guerras civiles consecutivas que sumirían al país al caos y enviarían a Bozize al exilio en 2013.

A finales de 2015, tras más de dos años de caos ininterrumpido, se celebrarían las primeras elecciones generales en el país desde la caída de Bozize. En estos comicios participaron más de un millón de personas por lo que, a pesar de estar marcados por el miedo a la violencia y las irregularidades, fueron considerados un éxito y el primer paso hacia la estabilización del país. La victoria en la carrera por la presidencia del país fue obtenida, en segunda vuelta, por Faustin-Archange Touadera quien anteriormente había ocupado el cargo de primer ministro entre enero de 2008 y enero de 2013.

En febrero de 2019, tras un largo proceso de negociaciones y la firma de un preacuerdo auspiciado por Rusia en agosto de 2018, se firmaba el “Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación en República Centroafricana” (APPR – RCA). Este acuerdo sería firmado por el gobierno de la R. Centroafricana, encabezado por Touadera, y los principales grupos armados dando lugar a un compromiso de reconciliación y reforma del país.

Sin embargo, y a pesar de las altas expectativas que generó su firma, este acuerdo se quebraría por completo en menos de un año bajo el peso de las numerosas violaciones de los compromisos adquiridos, tal y como queda reflejado en el informe de Naciones Unidas sobre la situación en el

²⁴⁰ Fragmento de una entrevista realizada por el autor a Valery Zakharov, asesor de Seguridad Nacional para el presidente de República Centroafricana, Faustin Archange Touadera, en febrero de 2021.

²⁴¹ La Francáfrica es un término polisémico utilizado para definir al conjunto de países africanos que mantienen el francés como lengua vehicular, pero también al conjunto de las relaciones políticas entre Francia y los países africanos cuyo territorio formó parte del imperio colonial francés.

país de diciembre de 2019. Esto daría lugar a un nuevo deterioro en las condiciones de seguridad del país y a una renovada hostilidad en las relaciones entre el gobierno y los grupos armados.

Las elecciones de 2020: ¿un punto de inflexión?

Las elecciones generales de diciembre de 2020 han sido ampliamente consideradas como uno de los principales puntos de inflexión en el desarrollo de la crisis en República Centroafricana. Estas elecciones estuvieron plagadas de retos desde un primer momento, comenzando directamente con la cuestión de las candidaturas, tanto a la asamblea legislativa como a la presidencia, debido a las consecuencias que tuvo el hecho de que el Tribunal Constitucional rechazara algunas de estas.

Por un lado, una docena de miembros de diversos grupos armados en activo habían presentado sus candidaturas para las elecciones parlamentarias y estas fueron rechazadas por el Constitucional debido a que “la mera presencia de miembros de grupos armados todavía en activo como candidatos al poder legislativo probablemente socavaría seriamente la sinceridad del voto”.

Con esta decisión del Tribunal Constitucional, sumada al proceso de ruptura de los acuerdos de paz, las relaciones entre el gobierno y los grupos armados alcanzaron su peor momento en los últimos años. Es importante que, a la hora de valorar la importancia de las relaciones entre el gobierno y los grupos armados, señalemos el hecho que, en el momento de la celebración de las elecciones, el gobierno central del país tan solo controlaba entre el 30 y el 50 por ciento del territorio nacional estando el resto en manos de susodichos grupos.

Pero la cuestión de las candidaturas también nos permite aproximarnos a otro elemento clave de la crisis que atravesaba el país: François Bozize. El antiguo mandatario regresó al país a finales de 2019 con el objetivo de volver a presentar su candidatura a la presidencia y durante buena parte de 2020 estuvo recabando apoyos haciendo uso de la influencia de su antiguo partido, el KNK. Todo parecía indicar que Bozize sería uno de los favoritos de cara a las elecciones, pero finalmente el Tribunal Constitucional de R. Centroafricana bloqueó su candidatura a principios de diciembre, apoyándose en la orden de detención internacional que pesa sobre el expresidente desde marzo de 2014, y en las sanciones de Naciones Unidas, dando al traste con estas aspiraciones y provocando un importante resentimiento entre sus partidarios.

Este espiral ascendente de tensiones daría lugar a que el día 19 de diciembre de 2020, tan solo 8 días antes de la celebración de los comicios, los principales grupos armados del país anunciaran la formación de una nueva alianza: la Coalición de Patriotas por el Cambio.

Esta nueva coalición denunciaba en su documento fundacional al gobierno e invitaba al ejército y al resto de los grupos armados a unírseles para inaugurar una “nueva era de paz, estabilidad y concordia intercomunitaria entre todos los hijos e hijas de la República Centroafricana”

La situación se complicaría más cuando, poco después del anuncio de la formación de esta nueva alianza rebelde, el gobierno acusó a Bozize de estar preparándose para marchar sobre la capital con el objetivo de hacerse con el control del país mediante un nuevo golpe de estado algo que sería rápidamente negado por su portavoz.

En los días posteriores comenzaron a producirse escaramuzas entre combatientes de la CPC y el ejército en distintos puntos del país que también afectaron a las fuerzas internacionales desplegadas en el mismo.

Este rápido deterioro de la situación provocó importantes reacciones políticas tanto a nivel nacional como internacional. Por un lado, la mayoría de las fuerzas políticas de la oposición centroafricana solicitaron que, ante el incremento en la inseguridad y la escalada en los combates, las elecciones se pospongan de manera indefinida algo que fue rechazado de pleno por el gobierno. Por el contrario, el G5+, grupo informal que incluye a los principales países e instituciones involucrados en República Centroafricana, publicó un comunicado conjunto condenando las acciones tanto de los grupos rebeldes como del presidente Bozize, dando así por buena la conexión entre ambos, y asegurando que la situación estaba bajo control y que las elecciones seguirán su curso en la fecha preestablecida.

El momento álgido de esta crisis, y el que da paso al tema central de esta comunicación, llegaría el 20 de diciembre de 2020 cuando, en respuesta a la escalada de violencia en República Centroafricana, el gobierno de Faustin-Archange Touadéra publicó un comunicado de prensa anunciando que se había “hecho un llamado al apoyo de los países amigos y hermanos de la República de Rwanda y la Federación de Rusia”. Pocos días más tarde el Ministerio de Exteriores ruso anunciaría el envío de “300 instructores adicionales para capacitar al personal militar del ejército nacional”

Ilustración 1. Comunicado de prensa del gobierno de República Centroafricana anunciando la solicitud de apoyo militar a Ruanda y Rusia.

MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES
ET DES CENTRAFRICAIS DE L'ETRANGER



REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE
Unité – Dignité – Travail

DIRECTION DE CABINET

SERVICE COMMUNICATION

COMMUNIQUE DE PRESSE

Le Gouvernement Centrafricain tient à rassurer l'opinion nationale et internationale de sa détermination à une tenue des élections dans un climat apaisé. A ce titre et à des fins de sécurisation du processus électoral, un appel au soutien des pays amis et frères de la **République du Rwanda** et de la **Fédération de la Russie** a été fait, dans le cadre de la Coopération Bilatérale.

A cet appel, les deux pays cités ont répondu favorablement et pris les dispositions pour un appui effectif arrivé ce jour en terre Centrafricaine.

Le Gouvernement Centrafricain appelle la population à répondre aux appels de retrait des cartes d'électeurs et à rester engagé dans le processus électoral en cours.

Fait à Bangui, le 20 DEC. 2020

Le Ministre des Affaires Etrangères
et des Centrafricains de l'Etranger



La intervención rusa en República Centroafricana

La influencia de la Federación Rusa en República Centroafricana ha crecido a pasos agigantados durante el último lustro, hasta el punto de que en la cumbre Rusia – África, celebrada en Sochi en octubre de 2019, el presidente Touadéra ya hablaba de que se estaba negociando la posibilidad de establecer una base militar rusa en el país. Pero, tal y como indicábamos anteriormente, la potencia extranjera con más influencia en República Centroafricana ha sido tradicionalmente Francia ¿cómo se ha establecido esta fuerte conexión entre Bangui y Moscú?

La figura clave en la relación entre Moscú y Bangui es el ex primer ministro de República Centroafricana: Firmin Ngrébada. La carrera política de Ngrébada ha estado estrechamente vinculada con la del presidente Toudéra desde un primer momento, ya que su salto a la política nacional ocurrió cuando este último ocupó la oficina de primer ministro durante los últimos años de la presidencia de Bozize (2008 – 2013). Sin embargo, y a pesar de que Toudéra tendría que

abandonar el cargo como parte de los acuerdos de paz de Libreville del 11 de enero de 2013, Ngrébada continuaría siendo parte del gobierno hasta la caída de Bangui en manos de los Seleka.

Este último hecho es un factor particularmente importante, ya que cuando los rebeldes Seleka irrumpieron en la capital Ngrébada se refugió en la embajada rusa durante varios días estableciendo amistad con el embajador ruso, Sergei Lobanov.

En los años posteriores Ngrébada se mantendría dentro de las estructuras de gobierno ocupando cargos durante el periodo de transición, pero su lealtad se mantendría con Touadéra, con cuya prima está casado. Touadéra le nombraría jefe de gabinete de su campaña durante las elecciones presidencial de 2015 – 2016 que, recordemos, le llevaron a la presidencia.

Es importante señalar aquí que una de las posibles, y probables, razones por las que el gobierno de República Centroafricana decidiría establecer contacto con Moscú es porque el gobierno francés, la potencia colonial y actor extranjero por excelencia en el país durante la práctica totalidad de su historia, tomó en la última década una serie de decisiones que resultarían bastante perjudiciales para su relación futura con el país africano.

En primer lugar, París decidió no intervenir cuando los rebeldes Seleka asaltaron Bangui en 2013. François Hollande, por aquel entonces presidente de Francia, llegó a declarar que: “Si tenemos presencia (en la zona), no es para proteger un régimen, es para proteger a nuestros ciudadanos y nuestros intereses y de ninguna manera intervenir en los asuntos internos de un país, en este caso la República Centroafricana.” Pero poco después Francia cambiaría por completo su postura dando comienzo, en diciembre de 2013, a la “Operación Sargaris”.

Esta operación implicaría el despliegue de hasta 2000 tropas francesas sobre el terreno que, según las declaraciones de Hollande, permanecerían en el país “durante el tiempo que sea necesario” con el objetivo de «desarmar a todas las milicias y grupos armados que aterrorizan a la población”. Pero este renovado compromiso de París llegaría pronto su fin y la mayor parte de las tropas francesas se retirarían del país en octubre de 2016 dando fin a la Operación Sargaris después de que esta “alcanzara sus objetivos”, algo más que cuestionable cuando tenemos en cuenta que en el momento de la retirada francesa la mayor parte del territorio del país continuaba en manos de grupos armados en activo.

Tras la salida de las tropas francesas del país, y con Touadéra ya ocupando la presidencia, la conexión de Ngrébada con Rusia comenzaría a dar sus frutos. Tras una serie de reuniones con inversores rusos en septiembre de 2017, el nuevo gobierno centroafricano consigue su objetivo diplomático: una reunión con el ministro de Exteriores ruso, Sergey Lavrov, en Sochi.

En esta reunión participarían, además del presidente Touadéra, otras cinco figuras de República Centroafricana:

Firmin Ngrébada, jefe de Gabinete y primer ministro.

Rameaux-Claude Bireau, asesor económico.

Noël Bienvenu Seleson, asesor político.

Thierry Oronfei, asesor sobre nuevas tecnologías.

Issa Bourma, comerciante de diamantes.

La reunión sería un éxito y se llegaría a un entendimiento por el cual Rusia se comprometía a apoyar a República Centroafricana diplomática y militarmente a cambio de una serie de permisos, garantías y privilegios económicos. Los tres resultados más destacables de este encuentro son: el establecimiento de una empresa minera rusa en República Centroafricana, el apoyo diplomático ruso al fin del embargo armamentístico vigente sobre el país desde 2013 y la firma de un acuerdo bilateral de cooperación en seguridad que permitiría a Rusia desplegar instructores en el país para entrenar al ejército y a la guardia nacional.

En los meses posteriores a la firma de este acuerdo la actividad rusa en República Centroafricana comenzaría a crecer a toda velocidad:

Enero de 2018: Llegan al país 175 instructores rusos, 170 “civiles” y 5 militares, para entrenar al ejército y a la guardia presidencial centroafricanas.

Febrero de 2018: Rusia realiza un importante envío de armas, autorizado en diciembre de 2017 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, destinado a equipar a 1300 soldados de República Centroafricana.

Abril de 2018: Contratistas de Sewa Security Services, una compañía de seguridad privada rusa, se integran en la escolta del presidente de República Centroafricana, Faustin-Archange Touadera.

Mayo de 2018: Valery Zakharov, un ciudadano ruso vinculado a los servicios de seguridad, es nombrado asesor de seguridad del presidente Touadéra. Algunas investigaciones le atribuyen en los meses siguientes un papel central en la coordinación de las actividades rusas en el país.

Junio de 2018: Una empresa rusa, conocida como Lobaye Invest Sarlu, recibe permisos del gobierno de República Centroafricana para comenzar operaciones mineras en las regiones de Yawa y Pama. Hay indicios de que la empresa está asociada a Yevgeny Prigozhin, el empresario ruso tras la conocida Empresa Militar Privada (PMC) “Wagner”.

Agosto de 2018: Varios grupos rebeldes de República Centroafricana se reúnen en Khartoum, capital de Sudán, y acuerdan un comunicado conjunto, conocido como la “Declaración de Entendimiento de Khartoum”, en el cual anuncian su intención de retomar las conversaciones de paz con el gobierno tras la mediación de Rusia.

Octubre de 2018: Rusia anuncia un nuevo envío de equipamiento militar a República Centroafricana que vendrá acompañado del despliegue 60 instructores adicionales en el país.

Esto sería tan solo el comienzo. En los años siguientes Rusia profundizaría significativamente en sus lazos con el gobierno de Bangui incrementando sus inversiones en el país, haciendo lobby para rebajar el embargo de armas al país (y consiguiendo concesiones), enviando refuerzos militares ante la crisis de 2020 o negociando la posibilidad de establecer una base militar permanente en el país.

No podemos dejar sin mencionar el hecho de que la actividad rusa en República Centroafricana se ha visto salpicada por varias polémicas como las acusaciones de que empresas rusas estuvieran implicadas en la venta de “diamantes de sangre” o que el asesinato de tres periodistas rusos, ocurrido en el país en 2018, se produjera a manos de combatientes de la empresa militar privada “Wagner” cuyas actividades estaban siendo investigadas por susodichos periodistas.

Escala la crisis en República Centroafricana [2021]

La situación en el país continuaría empeorando considerablemente tras la celebración de las elecciones del 27 de diciembre de 2020 en las que el presidente, Faustin-Archange Touadéra, renovó su mandato tras recibir el 53'16% de votos. Es importante señalar que, a pesar de que la misión de Naciones Unidas en el país (MINUSCA) afirmó que se había dado una participación masiva a nivel nacional, tan solo el 35'25% de la población participó en los comicios lo que facilitó que tanto la oposición política como las facciones rebeldes no reconocieran el resultado de las elecciones.

Tal y como indicábamos antes, la suspensión de las elecciones, al menos de manera temporal, era uno de los objetivos planteados inicialmente por la Coalición de Patriotas por el Cambio (CPC). El fracaso a la hora de lograr este objetivo haría que la alianza rebelde modificara su estrategia, pasando a tener como objetivo la caída directa del gobierno, ya sea por su renuncia o tras la captura de Bangui, algo que se vería reflejado en el repunte drástico de la violencia armada en el país en los primeros meses de 2021.

A principios del mes de enero de 2021 los rebeldes de la CPC lanzaron ataques por todo el territorio provocando que las fuerzas de seguridad centroafricanas y sus aliados, incluyendo a la MINUSCA, se vieran forzadas a dispersarse por todo el país. Esto provocaría que Bangui, la capital, quedase expuesta y fuera puesta bajo asedio por los rebeldes al capturar varias localidades ubicadas en la carretera RN3, la principal arteria comercial del país que conecta Bangui con Camerún, tras varios intentos de asalto fallidos contra la ciudad.

La situación daría un vuelco el 25 de enero de 2021 cuando las Fuerzas Armadas de República Centroafricana (FACA) anunciaron el comienzo de una ofensiva para romper el asedio de Bangui con "ayuda de fuerzas aliadas" entre las que destaca la Empresa Militar Privada (PMC) rusa "Wagner". La ofensiva sería un éxito rotundo y en tan solo dos semanas y media, el 11 de febrero de 2021, todas las localidades bajo control de las fuerzas rebeldes y ubicadas a lo largo de la RN3 serían liberadas permitiendo que el 17 de febrero se reanudara la circulación a través de la misma.

En los meses siguientes las FACA, apoyadas e instruidas por las fuerzas rusas en el país, lanzarían nuevas ofensivas contra la CPC provocando que la coalición rebelde se fuera debilitando y consolidando notablemente la posición del gobierno de Touadéra en el país.

República Centroafricana: ¿en el corazón de un conflicto subsidiario regional?

Sin embargo, las diversas y complejas dinámicas internas que mantienen vivo el conflicto civil no son, en su conjunto, el único elemento que mantiene al país en esta situación de crisis ya que este conflicto interno parece estar directamente entrelazado con una guerra subsidiaria entre potencias extranjeras, entre las que destacan Francia y Rusia, que alimenta directamente la refriega y dificulta enormemente la resolución del conflicto.

Aunque sería temerario afirmar que Rusia ha adquirido el papel que tenía antes Francia, especialmente debido a las dificultades que supone para esto el embargo de armas impuesto sobre el país desde 2013, es indudable que Moscú está haciendo todo lo posible para asentar su posición como uno de los principales proveedores de seguridad para el país, ya que el papel de Moscú en este ámbito abarca: entrenamientos para las fuerzas de seguridad, envío de cargamentos de armas para las FACA, despliegue de “contratistas privados” para proveer de seguridad a las principales figuras del gobierno etc. El incremento de la influencia de Rusia en el país no ha sentado bien en París y ambos países se han enzarzado en una disputa multidimensional por la influencia sobre el mismo. Esta disputa abarca numerosas esferas, desde la diplomática hasta la militar, incluyendo acciones como puedan ser las recientes campañas de desinformación lanzadas por ambos países en las semanas previas a las elecciones o el sabotaje de iniciativas diplomáticas.

Antes de continuar es importante que señalemos dos cuestiones de relevancia:

Francia y Rusia, a pesar de tener un papel central, no son los únicos países involucrados en este conflicto proxi ya que en este también participan activamente, aunque en menor medida, países africanos como Chad y Ruanda.

Tanto Rusia como Francia tienen lazos independientes, al margen del gobierno, con diversos grupos armados rebeldes.

Volviendo a la disputa entre Francia y Rusia existen algunos indicios de que esta quizá haya llegado a su punto más álgido con el reciente estallido de las hostilidades entre el gobierno, apoyado sobre el terreno por Rusia, y la CPC:

El más formal de estos indicios lo encontramos en el comunicado, publicado el 30 de enero de 2021 por la MINUSCA, de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos, una organización internacional que incluye a la mayoría de los países del centro de África, en el que se afirmaba “Las fuerzas rebeldes están recibiendo armas y otros medios cada vez más sofisticados para llevar a cabo sus acciones contra la población y las autoridades legítimas de la República Centroafricana”. Esto podría ser interpretado como que actores externos, no necesariamente estatales, están respaldando a esta coalición monetaria o armamentísticamente, pero el dato por sí mismo dista mucho de ser una prueba concluyente.

Otra señal de que esta rebelión podría estar recibiendo apoyo extranjero es la reciente captura de combatientes chadianos, cuya ciudadanía ha sido reconocida por el gobierno, en las filas de la CPC tras los últimos combates en las cercanías de Bangui. Esto tampoco tendría por qué significar gran cosa ya que existe un largo historial de colaboración entre los grupos armados de República Centroafricana y sus homólogos de los países vecinos como pudieran ser Sudán, Sudán del Sur, Camerún, República Democrática del Congo o Chad.

La situación toma un giro distinto cuando averiguamos que el gobierno chadiano ha pedido públicamente la extradición inmediata de los combatientes, que el gobierno de la República Centroafricana ha enviado un delegado a Chad y que circulan imágenes, difundidas por canales prorrusos y supuestamente extraídas del teléfono de uno de los combatientes capturados, que de ser ciertas mostrarían la presencia de zonas de avituallamiento, entrenamiento o reagrupación en territorio chadiano en las cercanías de una base militar francesa. Pero aún con todo lo

anteriormente mencionado no podemos llegar a afirmar que existan pruebas que no dejen lugar a dudas, pero sin duda hay suficientes indicios como para afirmar que hay lugar a la sospecha.

Con todo esto tenido en cuenta, y aunque este último ejemplo sea inconcluyente, resulta innegable la existencia de una intensa competición franco-rusa en República Centroafricana y, por lo tanto, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que esta crisis tiene elementos tanto internos como externos que dificultan su resolución agravando la fragilidad propia del país y dando lugar a un escenario incierto que podría verse alterado gravemente por cualquier alteración del equilibrio de poder sobre el terreno.

Bibliografía

Naciones Unidas. (2019). Letter dated 14 February 2019 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. Disponible en:

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S_2019_145_E.pdf

Naciones Unidas. (2019). Success of Central African Republic Peace Agreement Dependent on Parties Ending Violence, Engaging in Dialogue, Special Representative Tells Security Council. Disponible en: <https://press.un.org/en/2019/sc13854.doc.htm>

Naciones Unidas (2019). Informe de Naciones Unidas sobre la situación en República Centroafricana. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/S/2019/930>

Grilhot, Gael (2020) Election présidentielle en Centrafrique : François Bozizé exclu du scrutin. Le Monde. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/12/03/presidentielle-en-centrafrique-francois-bozize-exclu-du-scrutin_6062094_3212.html

Al Jazeera (2019) ExCAR president Francois Bozize “returns home” from exile. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/16/ex-car-president-francois-bozize-returns-home-from-exile>

France 24 (2020). Centrafrique: la candidature de François Bozizé à la présidentielle invalidée. Disponible en: <https://www.france24.com/fr/afrique/20201203-centrafrique-la-candidature-de-francois-bozize-a-la-presidentielle-invalidée>

MINUSCA (2020). COMMUNIQUE DE PRESSE CONJOINT DU G5+ SUR LA SITUATION EN RCA. Disponible en: <https://minusca.unmissions.org/communique-de-presse-conjoint-du-g5-sur-la-situation-en-rca>

Ministerio de Exteriores de la Federación Rusa (2020). Sobre los acontecimientos en la República Centroafricana. Disponible en: https://archive.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4511191

Parfitt, Tom (2019). Russia in talks about opening military base in the Central African Republic. The Times. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/russia-offer-to-open-military-base-in-the-central-african-republic-p2lfxhpsm>

- Boukhris, Aza (2019). Centrafrique, l'insubmersible Firmin Ngrebada. Mondafrique. Disponible en: <https://mondafrique.com/centrafrique-linsubmersible-firmin-ngrebada/>
- Olivier, Mathieu (2019). Russia's murky business dealings in the Central African Republic. The Africa Report. Disponible en: <https://www.theafricareport.com/16511/russias-murky-business-dealings-in-the-central-african-republic/>
- Ngoupana, Paul-Marin (2012). Central African Republic appeals for French help against rebels, Paris balks. Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-car-rebels-france-idUSBRE8BQ03E20121227>
- AFP (2013) Centrafrique : Hollande annonce le déploiement de 1600 soldats. Liberation. Disponible en: https://www.liberation.fr/planete/2013/12/07/les-renforts-terrestres-francais-sont-entres-en-centrafrique_964839/
- Oladipo, Tomi (2016) France ends Sangaris military operation in CAR. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-37823047>
- Naciones Unidas (2016) Carta de fecha 5 de diciembre de 2016 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre la República Centroafricana, cuyo mandato se prorrogó en la resolución 2262 (2016) del Consejo de Seguridad. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/363/64/PDF/N1636364.pdf?OpenElement>
- MFA Russia (2017). Sergey Lavrov met with Central African Republic President Faustin-Archange Touadéra. Disponible en: https://twitter.com/mfa_russia/status/917477868686495745
- Consejo de Seguridad (2018) Letter dated 23 July 2018 from the Panel of Experts on the Central African Republic extended pursuant to resolution 2399 (2018) addressed to the President of the Security Council. Naciones Unidas. Disponible en: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_729.pdf
- Landyr, Carole (2017) Russia asks UN for green light to send arms to C. Africa. Yahoo News. Disponible en: <https://au.news.yahoo.com/russia-asks-un-green-light-001402673.html>
- Elbadi, Florian (2018) Putin's Man in the Central African Republic: Is Valery Zakharov at the heart of Russian skulduggery? Disponible en: <https://www.thedailybeast.com/putins-man-in-the-central-african-republic-is-valery-zakharov-at-the-heart-of-russian-skulduggery>
- Sudan Tribune (2018) CAR armed groups conclude Russian-brokered peace meeting in Sudan. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/central-african-republic/car-armed-groups-conclude-russian-brokered-peace-meeting-sudan>
- Reuters Staff (2018) Russia to send more military trainers, equipment to Central African Republic. Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-africa->

russia/russia-to-send-more-military-trainers-equipment-to-central-african-republic-idUSKCN1MT28D

Voronova, Tatiana & Fabrichnaya, Elena (2018) Russian bank: we assigned 12\$ billion “loan” to poor African state by mistake. Reuters. Disponible en:

<https://www.reuters.com/article/us-russia-vtb-centralafrica-idUSKCN1NW28A>

Teslova, Elena (2020) russia stands for full lift of arms embargo from CAR. Anadolu Agency. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/world/russia-stands-for-full-lift-of-arms-embargo-from-car/1734134>

United Nations (2020) Russia obtains ease on C. Africa arms embargo at UN Security Council. France24. Disponible en: <https://amp.france24.com/en/20200131-russia-obtains-ease-on-c-africa-arms-embargo-at-un-security-council>

Flanagan, Jane (2020). Kremlin sends tropas to Central African Republic to extend Moscow’s reach. The Times. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/kremlin-sends-troops-to-central-african-republic-to-extend-moscows-reach-r3m0fm9f2>

Staff (2018) Russian journalists killed in Central African Republic ambush. The Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/31/russian-journalists-killed-in-central-african-republic-ambush>

Roth, Andrew (2019). Central African Republic considers hosting Russian military base. The Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/25/central-african-republic-russia-military-base>

Glzaunova, Lyubov (2020) Russia is washing blood off African diamonds. Riddle. Disponible en: <https://ridl.io/russia-is-washing-blood-off-african-diamonds/>

Lechner, John (2021) Outside Powers Are Making the Conflict in the Central African Republic Worse. Foreign Policy. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/01/22/outside-powers-are-making-the-conflict-in-the-central-african-republic-worse/>

González Márquez, Jorge (2021) “Entrevista a Valery Zakharov: «Creo que el momento en el que todos los territorios del país serán liberados no está muy lejos»” Descifrando la Guerra. Disponible en: <https://www.descifrandolaguerra.es/entrevista-a-valery-zakharov-creo-que-el-momento-en-el-que-todos-los-territorios-del-pais->

[sin-excepciones-seran-liberados-no-esta-muy-lejos/](https://www.descifrandolaguerra.es/entrevista-a-valery-zakharov-creo-que-el-momento-en-el-que-todos-los-territorios-del-pais-sin-excepciones-seran-liberados-no-esta-muy-lejos/)

González Márquez, Jorge (2021) “República Centroafricana: entre la guerra civil y la guerra subsidiaria”. Descifrando la Guerra. Disponible en: <https://www.descifrandolaguerra.es/república-centroafricana-entre-la-guerra-civil-y-la-guerra-subsidiaria/>

González Márquez, Jorge (2021). “Elecciones en República Centroafricana: crisis entre las urnas y la rebelión”. Descifrando la Guerra. Disponible en: <https://www.descifrandolaguerra.es/elecciones-en-republica-centroafricana-tesis-entre-las-urnas-y-la-rebelion/>

González Márquez, Jorge (2020) “El eje Bangui – Moscú: en el corazón de la <<Rusáfrica>>” Descifrando la Guerra. Disponible en: <https://www.descifrandolaguerra.es/el-eje-bangui-moscu-en-el-corazon-de-la-rusafrica/>

Contexto internacional y la repercusión en la política económica exterior de Eurasia en el nuevo orden mundial

GALO MAURICIO GONZÁLEZ ORNA

Contexto internacional y la repercusión de la política económica exterior en Eurasia en el nuevo orden mundial

Expertos lo han dicho, el significado de Eurasia no es preciso, pero a veces es funcional. Y es funcional cuando informes elaborados por instituciones como Standard Chartered (2019) -un banco multinacional con sede en Reino Unido- señalan que para el año 2030 dos de las tres economías más grandes del mundo podrían ser China e India, países que junto a Rusia forman parte de un llamado “triángulo euroasiático”²⁴². También hay informes que señalan que China será la primera economía en 2026 (Nomura Holdings, 2020), otros como Oxford Economics (2020) ubican el ascenso de China como primera potencia económica para el 2029.

La visión euroasiática de las tres potencias -China, Rusia e India- nacería

...como una alternativa al orden existente y en la necesidad (de) que los tres estados más importantes –tanto por su potencial desarrollo económico como por su capacidad militar (y especialmente nuclear)– deberían manejar coordinada y colectivamente los asuntos económicos y de seguridad del mega-continente. Asoma... así la noción de Eurasia como un factor geopolítico decisivo en el orden mundial, augurando lo que algunos analistas denominarían el “siglo eurasiático” ... (Serbin, 2020: 318).

Para adentrarnos en el análisis de Eurasia es necesario conceptualizar la palabra, para realizar un análisis geopolítico de toda la región. Eurasia es un concepto general y relativo, es decir, puede entenderse o interpretarse de diversas maneras y es susceptible de significados. Además, el término forma parte de las Relaciones Internacionales, la Geografía, la Historia, la Economía, la Antropología y el Lenguaje. En efecto, relacionar el significado de Eurasia con estas ciencias o disciplinas es útil cuando el objetivo es entender el concepto.

Para la Geografía, la tendencia ha sido dividir al planeta en continentes y océanos, es una regla que se enseña desde los primeros años de educación formal. La Antártida, Oceanía y África, en su mayor parte, son separados y no representan ningún inconveniente en la demarcación, a diferencia de otros continentes.

En el caso de Europa y Asia, los Montes Urales han sido la línea divisoria no oficial, son una larga pero baja cordillera montañosa, su longitud comprende 2 500 km y su punto más alto es el

²⁴² El “triángulo euroasiático” es una visión geopolítica ideada por Evgueni Primakov, que en 1996 planteó una cooperación entre Rusia, India y China para la construcción de un mundo multipolar y una defensa conjunta frente al creciente peso de la región eurasiática.

monte Narodnaya (1 895 m). A pesar de su baja elevación, la cordillera resalta cuando se compara con las amplias llanuras que se encuentran al este y oeste de la misma. Sin embargo, no abarca todo el sur porque hay una llanura que le impide llegar al mar Caspio, es decir, en la práctica no es una división precisa. Como curiosidad para demostrar la falta de una contundente geografía divisoria, en Ekaterimburgo, ciudad ubicada entre los Urales, hay un monumento en una pequeña colina junto a una carretera, que aparentemente divide a Europa y Asia. En resumen, la escasa altitud de la cordillera dificulta la demarcación de dos continentes. También es necesario agregar que estas demarcaciones se encuentran en un solo país, Rusia.

Precisamente, en Rusia se desarrolló el eurasiatismo y la visión académica de Eurasia, cuyo ideólogo más prominente es Lev Gumilev -aunque no el primero-. Es tal la pertenencia de este término para Rusia que en algunos casos se asocia el término Eurasia solo a Rusia y a su área de influencia, que por lo general son los países de la antigua Unión Soviética. Esta interpretación es muy reduccionista porque excluye a Turquía, Irán y Afganistán. Además, en el caso de tomar en cuenta solo a la antigua Unión Soviética también se prescinde de Paquistán, India y China, que no figurarían como el vecindario extendido. Analizar Eurasia solo desde la perspectiva de la extinta Unión Soviética también convertiría a Eurasia en un “concepto histórico”, actualmente en desuso si se quiere analizar la geopolítica actual.

Retomando los límites de Europa y Asia, al sur se ubica el Cáucaso, una región donde cuesta determinar si es europea o asiática por su situación topográfica. El estrecho del Bósforo y los Dardanelos también cumplen una función fronteriza entre Europa y Asia, pero en este caso la conectividad étnica, histórica y cultural hace muy difícil una verdadera delimitación, y al igual que Rusia, estos límites se ubican dentro de un país, Turquía.

A pesar de la imprecisión, la división de la gran masa continental Euroasiática en dos ha sido conveniente tanto para el estudio de la Historia como de la Geografía, porque estudiar todo en un conjunto se prestaría a la confusión, además, Europa puede clasificarse como un continente independiente dada sus características, aunque en momentos también se la divide en dos (Gleason, 2009).²⁴³

Tal como se define por su impacto en la historia mundial, es claramente más que una península que sobresale de la masa terrestre asiática. En términos físicos, es un apéndice intrincadamente subdividido de la enorme y llana llanura de Asia y contrasta notablemente con ella en sus abundantes montañas y ríos, tan útiles para servir como límites. En términos histórico culturales, ha sido sede del racionalismo, la ciencia, el capitalismo y el individualismo, y de los mitos de Prometeo y Fausto que tan bien los expresaron (Gleason, 2009: 27).²⁴⁴

Como lo dicen algunos especialistas, para China e India también sería aplicable una “individualización” o regionalización porque se puede hablar de una civilización europea, de la

²⁴³ Durante muchos siglos, los límites de Europa quedaron determinados por la religión. Occidente -católica dominante- correspondía al Sacro Imperio Romano, mientras los cristianos ortodoxos del Imperio Bizantino y alrededores serían ignorados por los primeros. Sólo después de la conquista de Constantinopla por los otomanos en 1453, Europa readmitió a los cristianos ortodoxos en Oriente como co-creyentes (Hauner, 1994).

²⁴⁴ Traducción

misma manera que una civilización china e india. China como Europa se han percibido como el “centro del mundo” en sus respectivas épocas de esplendor. De hecho, la denominación china para su país es *Zhongguó*, que transliterado significa “nación del medio” o “reino del medio”, en tiempos de la China pre imperial se utilizaba como un concepto cultural para distinguir las tribus Huaxia de los “bárbaros” y después se utilizó para denominar a todo el imperio (Wilkinson, 2000). El caso de India, como lo habíamos señalado, tampoco es excluyente cuando hablamos de civilización y regionalización, aunque es más complejo porque en los territorios donde se desarrolló la Cultura del Valle del Indo son actualmente territorios que forman parte de Pakistán e India, países enemistados que tratan de crear una historia estatal, que los diferencie.

La civilización del Indo (alrededor del tercer milenio a.C.), llamada también cultura de Harappa, tenía una superficie más o menos triangular que rondaba el millón trescientos mil kilómetros cuadrados. La mayor parte de los 150 emplazamientos de esta cultura de la Edad del Bronce se hallan en Pakistán. (Román López, 1997: 23).

Esta civilización, que floreció en el Valle del Indo, tuvo su esplendor entre el 2500 y 1500 a.C. Los pueblos arios que invadieron el noreste de la India hacia el 1500 a.C. incorporaron algunas creencias y prácticas religiosas de estos pueblos, esto, siendo transmitidos por medio de sus antiguas escrituras, es clave en las religiones brahmánicas. También es un factor importante en el origen de las lenguas indoeuropeas.

Dentro del “triángulo euroasiático”, India se caracteriza por considerarse una democracia ante los ojos de Estados Unidos y la Unión Europea, a diferencia de las catalogadas autocracias, China y Rusia. Quizá la institucionalidad influenciada por el Imperio Británico es un punto de unión de India con el llamado “bloque Occidental”, de hecho, al sistema político indio se lo cataloga como la mayor democracia del mundo. Sus instituciones, originadas de un sistema parlamentario, cuya característica propicia la participación de varios partidos políticos, diferencian al sistema chino y ruso; y a la vez acercan a Estados Unidos y Europa. Pero a la larga no es determinante en las relaciones geopolíticas. El factor costo-beneficio determina el quehacer de la geopolítica entre los países. En resumen, Europa, al igual que Estados Unidos, deben encontrar un mecanismo para ofrecer beneficios en una relación con India, y es un reto. Históricamente “Europa Occidental” no ha tenido casi nada que ofrecer a Asia, la mayoría de beneficios lo ha conseguido a través del coloniaje, un claro ejemplo son las Guerras del Opio. Ofrecer armamento no es una ayuda para la India, en tal caso dependería del grado de transferencia tecnológica y hasta qué punto India desarmaría su sistema de defensa para adaptarla a la “occidental”. En definitiva, la relación de India con las potencias occidentales dependerá, como se ha señalado, del costo-beneficio.

En el entorno euroasiático también existen otros actores que han marcado una gran influencia como es el caso de Rusia. A pesar de su “resiente” formación en comparación con las milenarias China e India, el legado de la “Rusia Histórica” – Imperio Ruso y Unión Soviética – en las regiones euroasiáticas como el Cáucaso y Asia Central es innegable, de hecho, la formación de los cinco estados en Asia Central es producto de la injerencia rusa, por citar un ejemplo. No está claro que Rusia pueda ser considerada una civilización independiente de Europa, pero al igual que Europa “Occidental”, que se considera “heredera” de la Grecia clásica y del Imperio Romano, autores como Filoféi de Pskov consideraban a Rusia como la “verdadera heredera” de Roma,

distanciándose de Europa “Occidental”, que está contaminada. La afirmación del “verdadero heredero” es un distintivo en el discurso nacionalista que se desarrolla en la Federación Rusa, algunos nacionalistas rusos, e incluso dentro de la iglesia Ortodoxa Rusa, afirman que la civilización griega y romana formaron toda Europa, pero, a diferencia de Rusia, la parte occidental está contaminada y ha perdido todos los valores de la moralidad, y, por ende, de la cristiandad.

No solo en Rusia, en Europa “Occidental” también han surgido voces que afirman de una fracción permanente en el continente, y que es imposible unir. Pero a diferencia de los nacionalistas rusos, los “occidentales” no utilizan elementos metafísicos para describir este inevitable fraccionamiento, su discurso se basa en la imposibilidad de Rusia para aceptar el liberalismo democrático como régimen político, alegando que la sociedad rusa es proclive a una autocracia.

En el entorno euroasiático también hay otros actores internacionales que son necesarios mencionar: Irán y Turquía. Que han sido percibidos tradicionalmente como países del Medio Oriente enredados en un dilema de seguridad regional (Batmanghelidj, 2020). Según Batmanghelidj (2020), en muchos aspectos esta mirada es una concepción del siglo XX que presupone un orden unipolar con una dominante influencia de los Estados Unidos sobre las relaciones bilaterales de los países de Medio Oriente. Pero a medida que el comercio y la conexión ente Europa y Asia crece se torna necesario que las relaciones de Irán y Turquía con las naciones de europeas y asiáticas sean interpretadas dentro de una dimensión euroasiática, el objetivo principal sería finalizar la unipolaridad e implementar la multipolaridad.

El contexto euroasiático puede encajar con la perspectiva de los teóricos iraníes, que argumentan que Irán no pertenece a Oriente Medio, sino a Asia Occidental, un espacio fronterizo de Asia con Europa. Una concepción euroasiática también implica que Irán se proyecte en grandes mercados que están en continuo desarrollo. El puerto de Chabahar de Irán tiene una importancia estratégica y económica inmensa para la India porque está ubicada en la costa de Makran del Mar Arábigo en la provincia de Sistán y Baluchistán. El puerto de Gwadar en Pakistán también está situado a solo 72 millas náuticas al sureste de Chabahar. Ambos ofrecen acceso directo al Indo-Pacífico. India está ayudando a suscribir el desarrollo de Chabahar de Irán, mientras que China ha estado financiando Gwadar desde 2002. El desarrollo de ambos puertos se convertiría en un eje central de este nuevo “Gran Juego” de Eurasia. Pero a diferencia del anterior “Gran Juego” la multipolaridad jugará un rol fundamental, porque en esta ocasión son varios actores quienes pueden y querrán participar, no se reducirá a India y China. Los países de Asia Central también desean jugar un rol protagónico y a mediano plazo Rusia, porque el gigante euroasiático con suma urgencia necesita ampliar su comercio y política, producto del deterioro de su relación con el resto de Europa. Sin embargo, existen dos grandes obstáculos para la implementación de este corredor euroasiático: las sanciones a Irán y la inestabilidad de Afganistán. En el transcurso del tiempo se tendrá que hallar una solución.

El escenario euroasiático también concuerda con las ambiciones turcas de tener una mayor influencia en los países de origen túrquico, aunque en el caso de Turquía, su proyección está sujeta a su política interna que atraviesa dificultades; si la crisis económica en este país euroasiático persiste es muy probable que se produzca una dependencia a las ayudas

económicas de las monarquías del golfo²⁴⁵, ocasionando un redireccionamiento de la política turca a la región de Medio Oriente para hallar intereses en común con su aliado Qatar, descuidando a Asia Central. Aunque por medio de la ayuda política de Qatar, Turquía ha buscado acercamientos con el régimen talibán en Afganistán. La realidad es difusa porque los regímenes del Golfo también están proyectándose en este nuevo orden mundial.

Al igual que Rusia, Europa “Occidental” siente desconfianza de Turquía y se traduce en el fallido intento turco de ingresar a la Unión Europea. Turquía postuló antes que los países de la órbita soviética y otros países como España y Portugal, pero no llega a formar parte²⁴⁶. Entre las explicaciones se encuentra el conflicto con Grecia y la división de Chipre, pero, aunque se trate de matizar, hay otros elementos intrínsecos que son más importantes para impedir la adhesión que son la cultura y la religión. Además, una presencia de Turquía en la unión alteraría el orden del eje franco-alemán por su poderío económico, militar y demográfico. Recientemente, también se ha puesto a debate el “carácter democrático” de Erdogan, que a los ojos europeístas está creando un gobierno autocrático conservador, a semejanza de Vladimir Putin.

La relación bilateral entre Rusia y Turquía, desde el pasado imperial, por lo general no ha sido amistosa. En el mejor de los casos, como en la actualidad, es pragmática. Ambos gobiernos se han apoyado mutuamente cuando encuentran puntos en común para combatir la política europeísta y estadounidense. También han estrechado lazos comerciales cada vez más profundos. Rusia es el principal abastecedor de gas y es el origen de la mayoría de turistas que llenan los concurridos balnearios turcos del mar Egeo y Mediterráneo, hay que tomar en cuenta que los turistas rusos son altamente valorados porque que despenden una gran cantidad de divisas, a diferencia de tours baratos de ciudadanos alemanes e ingleses que copan las principales playas españolas. Con las sanciones europeas a los oligarcas rusos, producto de la intervención militar rusa en Ucrania, algunos, están aparcando sus yates e intentando abrir cuentas bancarias en Turquía; si las sanciones rusas no perjudican al sistema financiero turco es muy probable que este país sea el nuevo destino de la élite rusa.

¿Estos acontecimientos moldearán una amistad ruso-turca? De ninguna manera, estas relaciones son producto de intereses, es un claro ejemplo de cooperación en términos neorrealistas. Cabe destacar que en otros ámbitos son rivales, como en la guerra civil acontecida en Siria, asimismo, Turquía a dotado de drones Bayraktar TB2 al gobierno ucraniano, que han sido muy útiles para atacar la infantería rusa.

La guerra que está aconteciendo entre Rusia y Ucrania es catalogada como un punto de inflexión en los intercambios euroasiáticos, pero se debe tomar en cuenta la Historia. Cuando la guerra termine, no cambiará el hecho de que Europa “continental” tiene como mejor opción a Rusia si

²⁴⁵ * Véase la noticia publicada en El Economista: “Turquía encuentra en Qatar el primer aliado para evitar el rescate del FMI” <https://www.economista.es/economia/noticias/9333340/08/18/Turquia-encuentra-en-Qatar-el-primer-aliado-para-evitar-el-rescate-del-FMI.html>

* Véase la noticia publicada en la página web Atalayar: “Turquía y Qatar refuerzan sus relaciones firmando 15 nuevos acuerdos” <https://atalayar.com/content/turqu%C3%ADa-y-qatar-refuerzan-sus-relaciones-firmando-15-nuevos-acuerdos>

²⁴⁶ Turquía solicitó su candidatura a la entonces Comunidad Económica Europea en 1959. Y es el único país que no ha logrado una adhesión más allá de la unión aduanera que consiguió con el Acuerdo de Ankara en 1996

quiere proyectarse en Eurasia, y así influir en China, India, Irán, Pakistán, e incluso Indonesia. Porque en el Indo-Pacífico hay actores con sus propios intereses ajenos a la de los países de la Europa “continental”. Y muy a pesar de la OTAN, Alemania y Gran Bretaña no tienen relación en el Indo-Pacífico, Australia canceló su contrato armamentístico con Francia para dar prioridad a Estados Unidos y Gran Bretaña, a pesar de ser considerados aliados. Por tal motivo, vale resaltar que los conceptos geopolíticos tradicionales como potencia marítima y potencia terrestre vuelven al debate para analizar estas circunstancias.

Hay sectores, que, con argumentos válidos, critican la exposición del conflicto ucraniano ignorando otros conflictos igual de violentos como en Siria o Sudan, si bien es cierto, hay un componente racista, la crisis ucraniana se desarrolla en un punto geográfico muy importante en la geopolítica y es natural su importancia. La guerra en Ucrania está marcando aristas muy importantes en el nuevo orden, el desenlace marcará las relaciones de los países euroasiáticos. Aunque en el trascurso del conflicto ya se está observando una relación más proactiva en el triángulo eurasiático (Rusia-China-India).

Diversos teóricos de las Relaciones Internacionales afirman que este nuevo orden puede ser euroasiático y multipolar, representado principalmente por China, pero con una alta participación de Rusia, India, Paquistán, Irán, Turquía y Europa -si las circunstancias ameritan, y siempre y cuando el bloque europeo se mantenga unido-, e incluso otros actores desde la periferia de Eurasia pueden tener una participación importante como el caso de Indonesia. Desde luego, Estados Unidos en un nuevo orden será protagonista, pero actuará desde fuera, intentando influir en el sistema euroasiático, no para construirlo en función de su visión del mundo, sino para mantener su superioridad a escala global. Dada su geografía bio oceánica y su capacidad marítima, Estados Unidos puede proyectarse tanto a Europa por el Atlántico como en Asia por el Pacífico.

Eurasia se encaminará a una relación más interconectada, sin embargo, cada actor estatal intentará influir acorde sus intereses y cooperará con otros si las circunstancias lo ameritan. En un nuevo orden también coexistirán otros actores internacionales, las multinacionales seguirán igual de poderosas, pero al amparo del Estado. En algunos espacios geográficos las multinacionales, más poderosas que los Estados, utilizarán al Estado como instrumento para protegerse, en otras será el Estado quien se servirá de las multinacionales para precautelar sus intereses. Sea el caso, el rol del Estado en el nuevo orden será inamovible y aún más en Eurasia.

Dentro de Eurasia organismos multilaterales de cooperación ya se están proyectando a nivel global, como el caso de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). La consolidación de esta organización, cuyos orígenes se remontan al Shanghái Five (los Cinco de Shanghái), es un proceso interesante porque se convierte en un organismo de influencia dentro de una región del mundo que es más relevante para la seguridad internacional y en dónde se evidencia una crisis en el sistema liberal internacional. De hecho, en el segundo evento especial de alto nivel “ONU – Organización de Shanghái: Cooperación para el fortalecimiento de la paz, seguridad y la estabilidad” el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, reconoció la importancia de la organización para la estabilidad regional e internacional.

El factor económico. -

La cooperación económica tiene un realce cada día más importante en Eurasia, incluso dentro de la OCS, que es una organización que prioriza la seguridad, en 2003 dentro del organismo se estableció un acuerdo para fomentar la cooperación económica. El entonces primer ministro chino, Wen Jibao, propuso la creación de una zona de libre comercio como una meta a largo plazo. Durante la cumbre de Moscú, celebrada en octubre de 2005, el Secretario General de la OCS dio prioridad a proyectos energéticos conjuntos como la exploración de nuevos yacimientos petrolíferos y gasíferos, así como la creación de un consejo interbancario para la financiación de tales proyectos, el ingreso de Paquistán e India en 2017 podría facilitar la proyección de un corredor energético a mediano plazo, lo que no pudo lograr Estados Unidos con la extinta UNOCAL. Con la adhesión de Irán, el tema energético tendría tal importancia que llamaría la atención de los países del Golfo. Si bien India no se mostraría deseoso de compartir un corredor energético con China, por medio de Rusia podría ejercer una influencia para tener acceso a estos recursos, además, con la interlocución rusa, India desarrollaría un mayor nexo con Asia Central.

La cooperación económica sigue siendo una buena promesa para todos los países de la OCS, sin embargo, el bilateralismo sigue siendo el principal método en las relaciones internacionales entre los países de la zona, y en eso se explica los intereses particulares de cada país para formar parte de este organismo, que son contrarios a una integración supranacional.

En Eurasia también existen otros organismos que tienen objetivos económicos, la Unión Económica Euroasiática es un claro ejemplo de integración, esta es patrocinada por Rusia y aspira a contribuir a la creación de la Gran Eurasia.

Oficialmente, la integración económica en la UEEA apunta a desarrollar una cooperación y una modernización integral, y a incrementar la competitividad de las economías nacionales creando condiciones para un desarrollo estable con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población de los estados miembros. Pero, la UEEA es principalmente una organización internacional para la integración económica regional establecida por el Tratado de la Unión Económica Eurasiática. (Serbin, 2019: 81)

La UEEA por medio de la OCS trata de vincularse con la nueva Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative - BRI), de tal manera que los intereses rusos y chinos puedan articularse, y así, por ejemplo, Rusia abriría nuevos mercados cercanos a los países del ASEAN y China obtendría una entrada terrestre a Europa -dependiendo del desenlace del conflicto ucraniano-. Los beneficios también incluirían a los otros países euroasiáticos. En cuanto a la India, este inmenso país ha señalado su interés en llegar a un acuerdo con la UEEA. Incluso ha llamado la atención de otros países no miembros como Irán, de hecho, si las sanciones contra el país persa se extinguieran y entrara a la OCS, el proyecto de la Gran Eurasia se consolidaría.

Los intereses chinos, abarcan toda Asia, el proyecto de la BRI genera muchas expectativas, y no solo positivas, países rivales como Japón y Estados Unidos están preocupados. De hecho, el gobierno japonés ha sentido la necesidad de dar una alternativa a la financiación china para evitar que los países asiáticos acaben bajo una dependencia financiera china. Pero la iniciativa japonesa no puede ser una salida al expansionismo chino, puesto que es evidente que Japón no puede competir directamente con la financiación china; más bien, Japón pretende incidir en la calidad de la infraestructura especialmente en materia de “derechos laborales, medio ambiente, sostenibilidad financiera y derechos humanos” (Llandres Cuesta, 2020). Es decir, bajo un

paraguas liberal tal como la cooperación que presta la Unión Europea en los países subdesarrollados, esta política bajo una concepción neorrealista tiene muy poco margen de maniobra.

El desarrollo de la infraestructura en Asia, a pesar de los grandes avances, aún necesita de más inversión, según el Banco Asiático de Desarrollo (2017) el continente necesita 26 billones, un promedio de 1,7 billones de dólares anuales de inversión, para cubrir sus necesidades tanto comerciales como en mejoras de infraestructura que nacen producto de la sobrepoblación o el cambio climático.

En “La venganza de la geografía” Robert Kaplan advierte que la geografía no cambia. Lo que cambia es la manera en la que la concebimos. Y yo añadiría que las maneras de concebir la geografía nunca son neutras. (De Miguel, 2018).

En vista a las necesidades de Eurasia, solamente Estados Unidos y la cooperación ruso-china tendrán maniobra para liderar en esta región, porque son los únicos que tienen capacidad económica y militar. También vale destacar que el desarrollo de la India será determinante, si esta potencia alcanza un buen margen de maniobra, estaremos hablando de Estados Unidos y el triangulo euroasiático.

Bibliografía

- Armanian, Nazaníb. (2020, noviembre). Guerra en Cáucaso: El suicidio armenio y la “Doctrina Primakov”. Público.
<https://blogs.publico.es/puntoyseguido/6810/guerra-en-caucaso-el-suicidio-armenio-y-la-doctrina-primakov/>
- Arredondas, Margarita. (2021, diciembre). Turquía y Qatar refuerzan sus relaciones firmando 15 nuevos acuerdos. Atalayar.
<https://atalayar.com/content/turqu%C3%ADa-y-qatar-refuerzan-sus-relaciones-firmando-15-nuevos-acuerdos>
- Anderson, Benedict. (1993). Comunidades imaginadas. Fondo de Cultura Económica.
- Aslum, Anders. (2002). Building Capitalism. The Transformation of the Former Soviet Bloc. Cambridge University Press.
- Aslund, Anders. (2007). Russia's capitalist revolution. Why market reform succeeded and democracy failed. Peterson Institute for International Economics.
- BBC (2019, enero). Cuáles serán las mayores economías del mundo en 2030.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-46813508>
- Béhar, Pierre. (2000). Por una geopolítica de Turquía. Geopolitique (69), 13-30.
- Bourse and bazaar (edit). (2020). Iran in the New Eurasian Context.
<https://www.bourseandbazaar.com/research-1/2020/6/4/iran-in-the-new-eurasian-context>
- Clackson, James. (2007). Indo-European linguistics: An Introduction. Cambridge University Press.

- El Economista. (2018, agosto). Turquía encuentra en Qatar el primer aliado para evitar el rescate del FMI.
<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/9333340/08/18/Turquia-encuentra-en-Qatar-el-primer-aliado-para-evitar-el-rescate-del-FMI.html>
- Gleason, Abbott. (2009). Eurasia: What is it? Is it? Journal of Eurasian Studies 1 (2010), 26-32.
- González, Luis Miguel. (2019, enero). China será la mayor economía del mundo entre 2026 y 2030, ¿Qué hará Biden?. El Economista.
<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/China-sera-la-mayor-economia-del-mundo-entre-2026-y-2030-Que-hara-Biden-20210122-0009.html>
- Huntington, Samuel (1993). The Clash of Civilisations? Foreign Affairs.
- Lapie, Pierre (1816). Asia. Biblioteca Virtual Banco de la República.
<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll13/id/512>
- Lieven, Anatol (2001, enero). Against Russophobia. Carnegie Endowment For International Peace.
<https://carnegieendowment.org/2001/01/01/against-russophobia-pub-626>
- Román López, M. T. (1997). Espacio Tiempo Y Forma. Serie II, Historia Antigua, (10). Las grandes ciudades del Indo (pp. 23-33). UNED.
- Serbin, Andrés. (2019). Eurasia y América Latina en un mundo multipolar. Ediciones CRIES.
- Serbin, Andrés (2020). La eclosión de Eurasia y su impacto en América Latina y el Caribe: percepciones e intereses de actores globales y regionales. En Grabendorff, Wolf; Serbin, Andrés (Eds.), Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina (pp.317-331). Icaria.
- Pew Research Center. (2012, diciembre). The Global Religious Landscape.
<https://www.pewresearch.org/religion/2012/12/18/global-religious-landscape-exec/>
- The Hindu (2022, enero). 'India to surpass Japan as Asia's 2nd largest economy by 2030'.
<https://www.thehindu.com/business/india-to-surpass-japan-as-asias-2nd-largest-economy-by-2030/article38195975.ece>
- Trenin, D. (2002). The end of Eurasia. Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization. Carnegie Endowment for International Peace.
- Van Herpen, M. (2014). Putin's War: The Rise of Russian's New Imperialism. Rowman&Littlefield.
- Walicki, A. (1975). The Slavophile controversy. (pp. 503–517). Oxford: The Clarendon Press.
- Wilkinson, Endymion. (2000). Chinese History: A Manual. Harvard University Press.
- Xinhua. (2020, septiembre). China, Rusia e India comparten amplios y profundos intereses e ideas, dice canciller chino.
http://spanish.xinhuanet.com/2020-09/11/c_139360136.htm

América Latina y el Caribe en el escenario de crisis climática: Regionalismo & securitización ambiental

MARÍA VIRGINIA IBARRA GONZÁLEZ

Resumen: El análisis del actual Sistema Internacional nos instala ante un escenario complejo por la multiplicidad de actores y procesos que pueden resultar inteligibles. Más compleja se torna la tarea de análisis cuando intentamos entender, buscar respuestas a la crisis civilizatoria en la que está inmersa la humanidad, dónde la crisis climática embreta a los principales actores del sistema internacional a redefinir sus políticas entorno a ese eje. Este artículo apunta al estudio del rol que puede jugar Latinoamérica y el Caribe en este escenario. El rol de los regímenes, teniendo como común denominador una gobernanza ambiental, que sirva de punto de encuentro para avanzar sobre una crisis que requiere respuestas urgentes.

Palabras Claves: Cambio Climático, regímenes, securitización ambiental

Introducción

La sociedad internacional está inmersa en una crisis civilizatoria atravesada por múltiples problemas vinculados al tema de las desigualdades, la sociedad digital, crisis del modelo político-económico liberal y crisis socioecológica que convergen en una dinámica profundamente desestabilizadora. Cuando nos adentramos en el análisis de *problemáticas actuales de las relaciones internacionales* un tema de agenda, de primer orden, es la crisis socioecológica. En esta línea varias interrogantes afloran cuando leemos frases como las que cita el Tercer Informe sobre Cambio Climático (IPCC) del 2022: *“Cada incremento de la temperatura global de 1,5 °C , supone **multiplicar la magnitud de los riesgos asociados al calentamiento global y su velocidad de aparición**, disminuyendo así la posibilidad de mitigarlos antes de que sean catastróficos.(...) Los principales focos están puestos en la **pérdida de capacidad del planeta para producir alimentos**, y el **aumento del nivel del mar**, que afectaría directamente a más o menos un 40% de la población que reside en regiones costeras”*. También el Reporte de Riesgo Global del 2020, coloca el cambio climático entre los principales riesgos que deberá enfrentar la economía global. El informe apunta a considerar los efectos asociados a la irrupción de “cisnes verdes” y a la imposición de nuevas barreras en el comercio basadas en la huella del carbón. Este escenario nos sitúa ante un nuevo paradigma que demanda un cambio en la concepción del espacio y del Estado como actor principal del sistema internacional dada la complejidad de múltiples problemas medioambientales, donde las medidas políticas no pueden entenderse en los parámetros geopolíticos tradicionales de los Estados territoriales. Los principales actores del sistema internacional han fijado metas para mitigar desastres climáticos, que no sólo se reflejan en la pérdida de biodiversidad, cuestiones que no todos atienden, sino que repercuten directamente en la economía mundial y en la actual crisis inflacionaria, asunto que sí es talón de Aquiles para cualquier gobierno en la actualidad. En este orden internacional resulta de interés

analizar e identificar qué rol juega y ocupa América Latina y el Caribe en este escenario. En esta línea, el estudio se divide en tres secciones: en primer lugar, se presenta el escenario de América Latina y el Caribe en la actual coyuntura internacional, su rol en el contexto de crisis socioecológica. En la segunda parte, se presentan aproximaciones teóricas desde el regionalismo latinoamericano que podrían conformarse en pilar para estructurar una acción en conjunto, y una mirada desde la perspectiva teórica de la securitización ambiental. Finalmente, se ensaya la aplicación del constructo teórico, se busca identificar en el último tiempo qué pasos se han dado en pro de la inserción regional en la gobernanza ambiental.

América Latina y el Caribe en el escenario de crisis climática

América Latina y el Caribe (LAC) no son ajenos al proceso de creciente politización vinculado al cambio climático y esto obedece a que los vaivenes políticos, económicos en la región están estrechamente vinculados a los recursos naturales que posee. La región posee el tercer reservorio natural de agua dulce del mundo, el Acuífero Guaraní tiene una superficie aproximada de 1.194.000 km², su ubicación se encuentra bajo los territorios de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay (Manganelli: 80). Una quinta parte de los bosques naturales, 12% de los suelos cultivables de todo el mundo y abundante biodiversidad y ecosistemas de importancia climática global, como el Amazonas se encuentran en la región. Ostenta una inconmensurable cantidad de recursos vinculados a los sectores de la minería y los hidrocarburos: 49% de las reservas de plata (Perú, Chile, Bolivia y México), 44% de las reservas de cobre (Chile, Perú y, en menor grado, México), 33% de las reservas de estaño (Perú, Brasil y Bolivia), el 22% de las reservas de hierro (Brasil, Venezuela y México) y el 68% de las reservas de litio (Argentina, Bolivia y Chile) entre otros metales y minerales. Además, la región posee el 20% de las reservas de petróleo y el 4% de las reservas mundiales de gas (CEPAL, 2014). Galeano en su obra "Las venas Abiertas de América Latina" escribía "*La división internacional del trabajo consiste en que unos países se especializan en ganar y otros en perder. Nuestra comarca del mundo, que hoy llamamos América Latina, fue precoz: se especializó en perder desde los remotos tiempos en que los europeos del Renacimiento se abalanzaron a través del mar y le hundieron los dientes en la garganta. Pasaron los siglos y América Latina perfeccionó sus funciones. Éste ya no es el reino de las maravillas donde la realidad derrotaba a la fábula y la imaginación era humillada por los trofeos de la conquista, los yacimientos de oro y las montañas de plata. Pero la región sigue trabajando de sirvienta. Continúa existiendo al servicio de las necesidades ajenas, como fuente y reserva del petróleo y el hierro, el cobre y la carne, las frutas y el café, las materias primas y los alimentos con destino a los países ricos que ganan, consumiéndolos, mucho más de lo que América Latina gana produciéndolos*" (Galeano,1971:15). Sino citáramos el texto de Galeano podríamos pensar que lo escribió hace unos días, la historia muestra que los patrones históricos se repiten, pero en este caso se puede decir que sigue intacta sumando cambios que enraízan disyuntivas ya existentes. Desde una mirada retrospectiva, la región se sitúa como la cuna de un modo de usurpación de la naturaleza a gran escala distinguido por la exportación de materias primas y una presencia en el mundo marcada por las necesidades del mercado global, así como por los procesos de consolidación de las grandes potencias económicas, los cuales, durante parte del Siglo XX, permitieron un determinado control de la renta, de la minería y del petróleo entre otros. Esa

dinámica disruptiva del extractivismo, madre de una rentabilidad inmensa y extrema pobreza, ha estado en estrecha unión con la degradación ambiental de los territorios acentuando aún más las brechas existentes. (Svampa, 2019:16).

En la última década el aumento del precio de los commodities ha jugado un doble impacto en la región. Por un lado, abriendo nuevos conflictos políticos, económicos, sociales y ecológicos, y por otro como efecto movilizador a nuevas demandas que cuestionaron las políticas desarrollistas, el modelo monoprodutor que destruye biodiversidad, recursos hídricos, territorios. Ejemplo, hubo una reconfiguración del concepto de extractivismo pasando a llamarse: “neoextractivismo”, una categoría analítica, descriptiva y explicativa con un fuerte poder movilizador, un concepto más denunciativo (Svampa, 2019, p. 14). Esta lectura, permitió no solo analizar en función de la fractura centro- periferia, sino que permitió entender la complejidad y dar cuenta de las múltiples crisis en la que está inmersa la región. Por otro lado, en términos geopolíticos el neoextractivismo se convirtió en lupa para analizar el proceso de reconfiguración global; el declive relativo de los Estados Unidos y el ascenso de China como potencia global y las repercusiones que este movimiento tiene en la región. Esta etapa de transición hegemónica, da paso a un período distinguido por un policentrismo en términos culturales, políticos y económicos (Actis, Creus, 2020). Este contexto aparejó el incremento de las exportaciones de materias primas, lo cual es visible en la consolidación de vínculos económicos y socioecológicos cada vez más desiguales sobre todo con China. La presencia de capitales chinos es cada vez mayor en la región, a través de la firma de TLC (Perú, Chile, Costa Rica), posiblemente Uruguay, préstamos, cuantiosas inversiones. Ejemplo de esta presencia son las inversiones en el sector de hidrocarburos, están presentes las cuatro grandes empresas de origen chino: Sinopec, la Corporación Nacional de Petróleo de China (cnpc), la China National Offshore Oil Company (cnooc) y Sinochem que se encuentran desde el 2010 en unos 15 proyectos de extracción, localizados en Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia, Brasil y Argentina (Svampa, 2019:92). La mayor parte de las inversiones chinas están dedicadas a actividades extractivas (minería, petróleo, agronegocios, megarrepresas), lo cual refuerza el efecto reprimarizador que las economías viven bajo el Consenso de los Commodities (Svampa, 2019:93).

Pasa el tiempo, no hay tregua, los problemas que estaban siguen estando y los que no estaban, dicen presente y calan profundo en la región. El daño derivado de la pandemia, los cuellos de botella en la cadena de suministros globales, la guerra de Ucrania, el intento de las grandes economías por reconvertir su matriz energética son los componentes diferenciales de la actual crisis inflacionaria global. El informe Perspectivas Económicas Mundiales proyectaba una estanflación para este año, donde el nivel de ingreso per cápita de las economías en desarrollo se ubicaría casi un 5 % por debajo de su tendencia previa a la pandemia (World Bank, 2022, *Global Economic Prospects*, p.8). El impacto de la pandemia en ALC ha sido más fuerte que en otras regiones, debido problemas estructurales de antaño, a la escasa resiliencia ante los choques por no contar con una estructura productiva con sectores que compitan sobre una base tecnológica, capacidades diversificadas e instituciones y políticas de ciencia y tecnología que apoyen y potencien el aprendizaje lo que les permitiría responder con celeridad a los diversos desafíos a los que se enfrentan los Estados (CEPAL, 2022, p.11) Este combo letal nos sitúa ante reordenamientos y cambios en el uso de las materias primas. La apuesta al uso de otras fuentes de energía ha incrementado la demanda de minerales esenciales para fabricación de molinos de

viento, paneles solares, baterías entre otros insumos. La demanda de cobre, litio, cobalto, níquel y otros minerales ha contribuido a la suba de sus precios; por ejemplo, en el litio el alza fue de aproximadamente un 1.000 por ciento en los dos últimos años. En muchos casos esa minería se hace en América Latina donde enfrenta una creciente resistencia ciudadana, por sus impactos ambientales y sociales (Gudynas E., abril 2022) Esta coyuntura sitúa a la región en el epicentro del debate de la geopolítica ambiental adquiriendo una dimensión estratégica aún más relevante de la que tuvo durante la Guerra Fría, precisamente por sus grandes reservas de recursos naturales. En este escenario la región es responsable del 12,5% de emisiones a nivel global, pero la que más sufre las consecuencias del cambio climático. Según el último informe de **Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático** de ONU, los efectos de la crisis climática se intensificarán en la región debido a impactos irreversibles que se acentúan por las condiciones socioeconómicas que incluyen elevados niveles de pobreza, desigualdad e inestabilidad. Los efectos extremos provocados por el cambio climático incidirán enormemente en la producción agrícola, empeorando, en consecuencia, la propia seguridad alimentaria. Casi el 30 % de la población de esta región vive en zonas costeras, incluida la localizada en el Caribe, y se enfrenta a peligros destructivos de las costas (Informe IPCC,2022). Secretario General de la ONU António Guterres denominó a la zona del Caribe como "el punto cero" dentro de la emergencia climática global, destacando los daños a lo largo de toda su costa y el interior de esta zona. Las dificultades de adaptación al cambio climático así como varios elementos de riesgo vinculados al problema, derivan en inestabilidad política, aumento de la pobreza, inseguridad alimentaria, migraciones, nuevas enfermedades que demandan acciones a nivel regional. El ser la región que mayor reservas de minerales estratégicos posee sumado al agravamiento de tensiones políticas y económicas decantan en la necesidad de soluciones desde un enfoque regional de seguridad medioambiental.

Entre regionalismo y securitización ambiental

El regionalismo latinoamericano es de larga data, tiene su origen histórico en el pensamiento de los líderes de la independencia, la idea bolivariana de integración latinoamericana entre otras, han sumado diferentes lecturas sobre regionalismo, con una impronta teórica que se ha aggiornando con el paso del tiempo. Tratando de cambiar la acción de que los países del centro organizaron todo el sistema para satisfacer sus intereses, ante la pasividad de la periferia conectada con el centro ante la demanda de sus recursos naturales surge el enfoque Cepalino. Raúl Prebisch defensor de la idea integración económica como medio de cortar con la dependencia centro_ periferia, interpretaba el regionalismo como instrumento para mejorar el desarrollo económico regional. La integración regional era concebida como una forma de superar las limitaciones estructurales y las limitantes de los mercados nacionales, como forma de cambiar el etiquetado "periferia subdesarrollada", apuntando a un regionalismo autónomo. (Deciancio,2015: 98) . En la década de los 70, tiempos de cambios, nuevos debates, la idea de integración impulsado por el mercado incorporando otros actores, temas de agenda donde la búsqueda autonomía era el punto de encuentro de los Estados latinoamericanos avanza con los nuevos enfoques propuestos por Carlos Puig, quien concebía el regionalismo como un concepto amplio que debía alcanzar la dimensión social y política. En esta línea, Helio Jaguaribe establecía

dos condiciones para el desarrollo autónomo: la viabilidad nacional que implicaba la posesión de recursos humanos y naturales para superar la dependencia, y la permisibilidad internacional que se refleja en la posibilidad de los Estados en neutralizar el avance de terceros Estados con capacidad coercitiva sobre su situación relativa en el sistema internacional. La autonomía era posible, no solo por la posesión de recursos, sino también por la existencia de elites funcionales que promulguen la autonomía regional (Jaguaribe, 1979). Post Guerra Fría, Russell y Tokatlian siguiendo el pensamiento de Jaguaribe y Puig, trabajan sobre “autonomía *relacional*”, “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Russell & Tokatlian, 2002:176). En el contexto de la globalización ven a la integración como un escenario ideal para el ejercicio de la autonomía relacional. Si bien el enfoque de la Escuela de la Autonomía se gesta en otras décadas, en un sistema internacional diferente, haciendo referencia al imperio americano, mantiene su vigencia y mantiene un valor explicativo que trasciende el tiempo y marcan la senda en el regionalismo latinoamericano (Briceño, Simonoff, 2017:71).

En las últimas décadas, no ajena a la dinámica de cambio del sistema internacional, han surgido nuevos procesos regionales donde el Estado ya no es el único actor o impulsor de la integración, junto con una amplia gama de temas. El regionalismo se volvió tanto política como proyecto, en una constante elaboración y reconfiguración de las relaciones internacionales (Deciancio, 2016: 93). Esta dinámica de cambio se da bajo el paraguas de la “tercera ola de regionalismos”, y en una línea de investigación donde tiene cabida el estudio de agendas de integración políticas, públicas regionales- no comerciales- que incluye la afectación del medioambiente. Estos procesos integracionistas se inscriben en lo que podría denominarse regionalismo posthegemónico o postliberal que intenta incorporar una agenda de Economía Social y Solidaria en una región donde los avances en materia de inclusión social y reducción de la pobreza y la desigualdad están en tensión con la afectación de derechos individuales, colectivos y de la naturaleza relacionada con la expansión de industrias extractivas (Saguier, Zoe, 2015: 134). Como sostienen Saguier y Brent el estudio del vínculo entre regionalismo y los potenciales del desarrollo es una premisa que se presenta como forma de visibilizar los vínculos de poder y conflicto entre diferentes actores entorno a la construcción y legitimación de reglas y prácticas que construyen territorios. La crisis climática coloca al regionalismo en una nueva etapa, que invita a repensar, a delinear nuevas políticas de vínculo entre Estado-sociedad, a un relanzamiento del regionalismo.

Desde otra perspectiva, hace unas dos décadas, el abordaje de la securitización ambiental encontró cabida en la agenda internacional. El surgimiento de otra lupa teórica desde la Escuela de Copenhague, con *Security: a new framework of analysis*, de Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde situó en el centro del debate el concepto de seguridad, proponiendo la inclusión de nuevas dimensiones (medioambiental, económico, social, político) que desplazan al Estado como principal actor de referencia. La securitización se entiende como el movimiento que lleva a la política más allá de las reglas de juego establecidas, es algo más extremo que la politización. (Buzan, 1998: 24). Desde esta óptica todas las cuestiones se pueden ubicar en una senda que se mueve entre la no politización, la politización y la securitización. Por ejemplo, las amenazas medioambientales, degradación de los recursos naturales se han securitizado discursivamente

por agentes, como los movimientos transnacionales, las ONGs, científicos en un escenario de riesgo que amenaza su existencia. Esos movimientos han logrado ejecutar medidas que trascienden el proceso convencional político, esas medidas han sido legitimadas, aceptadas para que se genere un movimiento securitizador. En ese proceso se identifican tres tipos de actores: los *actores principales* con compromiso de acción, capacidad de crear conciencia y recabar apoyos de un público para poner en funcionamiento medidas extraordinarias; los *actores de veto*: los que restan importancia cuando ven cuestionados sus intereses. Ejemplo de este tipo de actor son los negacionistas del cambio climático, que sobreponían sus intereses sobre la protección de los bienes comunes globales, argumentaban que proteger el medio ambiente constituía un obstáculo para el desarrollo. Finalmente los *actores de apoyo*, que carecen de recursos para liderar una causa por lo que se limitan a apoyar las causas presentadas por los actores principales, cada uno, desde su rol, participa como agente securitizador (Casado,2017:43). La *securitización* del medioambiente se ha materializado en la emergencia de conceptos como seguridad climática, alimentaria, seguridad energética, humana entre otros temas. El abordaje del cambio climático a través del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático es un claro ejemplo de cómo la comunidad científica ha influido sobre las decisiones políticas de la comunidad internacional, y cómo esta ha ido movilizando recursos para crear un régimen de reducción de emisiones con compromisos vinculantes para las partes firmantes (Casado, 2017:17)

Cómo se inserta la región en la gobernanza ambiental

Sin duda cuando se habla de securitización se constata que el cambio climático es un ejemplo de securitización exitosa. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el objetivo de aportar base científica a los gobiernos, a todos los niveles, para la formulación de políticas relacionadas con el clima. Constituyéndose en agente de primer orden en proceso de securitización, como actor facilitador pero no determinante de normativa, promoviendo la participación de mayor cantidad de agentes y la sensibilización pública respecto a la crisis climática. La entrada en vigor del Acuerdo de París en el 2016, los seguimientos a través de las COPs, la firma de acuerdos vinculantes son ejemplos que se inscriben en este proceso de securitización ambiental. Este proceso se refleja en varias acciones reflejo del movimiento regional hay en pro de una gobernanza ambiental, en esta línea destaca el trabajo de CELAC, que desde su creación en el 2011, ha sido un actor que ha tendido puentes de diálogo en la región, en temas como desarrollo social, la educación, el desarme nuclear, la agricultura familiar, la cultura, las finanzas, la energía y el medio ambiente. Cabe destacar su rol de interlocutor con otros países y grupos regionales, ejemplo, Diálogo de la CELAC con la Unión Europea, el Foro CELAC-China entre otros, con el objetivo de complementar la arquitectura regional ya existente. La VI Cumbre de CELAC 2021, celebrada en México es ejemplo de una renovada apuesta a la integración donde se buscó debatir y acordar vías de convergencia regional. Si bien el tema clave de esta cumbre fue el rol de la OEA en la región entre otros, se acordó la creación del Fondo de Respuesta Integral a Desastres para enfrentar el impacto del cambio climático. También se puso sobre la mesa la propuesta de producir lo que la

región consume, aprovechar recursos humanos, naturales y estratégicos, mediante políticas redistributivas centradas en la justicia social. El apego al Acuerdo de París y sus compromisos de reducción de emisiones para combatir el cambio climático. (Romano, Lajtman, 2021) Una vez más, se retoma el valor explicativo de la Escuela de la Autonomía; está en agenda la soberanía alimentaria y hay un proceso de securitización ambiental en marcha. En esta línea se identifican acciones a nivel regional, a nivel MERCOSUR, si bien el bloque está debilitado, presenta avances en la agenda ambiental. En junio del 2021 se celebró XXVI cumbre de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR (RMMAM). Entre 19 y 20 de mayo se desarrolló la LXX Reunión del Subgrupo de Trabajo N.º 6 -Medio Ambiente del MERCOSUR (SGT 6) que logró consensos en materia de sustancias y productos químicos y biodiversidad (Mercosur, 28/05/2021). En la Cumbre se manifestó preocupación por la imposición de las políticas ambientales de los países desarrollados, por las barreras comerciales que se puedan generar a los productos de la región disfrazados de medidas ambientales (Mercosur RMMA/Acta N°01/21:3). Se propuso identificar puntos de convergencia para actuar en forma conjunta a nivel multilateral de cara a la COP que se celebrarían entre el 2021 y 2022, se manifestó la necesidad de explorar temas vinculados a propiedad intelectual en el marco de la Convención Marco de ONU sobre Cambio Climático (Mercosur, RMMA/Acta N°01/21:5)., Se propuso la creación de un Observatorio Ambiental del Mercosur (Mercosur, RMMA/Acta N°01/21:10) entre otros temas.

En agosto del 2021, encuentro a nivel gubernamental, celebrado en Argentina, “Diálogo de alto nivel sobre acción climática en las Américas”, al que asistieron representantes de 20 Estados, con propósito de pensar en conjunto la protección del ambiente, los medios innovadores para su implementación y las medidas para mejorar la adaptación y la resiliencia en los países del continente mostró que existe el compromiso y la consciencia de la urgencia de actuar de manera coordinada de parte de los principales líderes de nuestra región para hacer frente a estos problemas comunes es otro ejemplo.

La firma del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (*Acuerdo de Escazú*) otro paso adelante en la promoción de una agenda regional ambiental liderada por la significativa participación del público. Se trata de un modelo de integración de abajo hacia arriba, logrado por y para América Latina y el Caribe. Entró en vigor en 2021, luego de lograr la ratificación en 11 países. Se trata del primer Tratado Internacional ambiental en ALC, cuyo propósito está centrado en asuntos ambientales y tiene como objetivo avanzar en materia de transparencia, información, participación y acceso a la justicia, así como en protección de los defensores de derechos humanos en tales cuestiones. *“garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”*(Acuerdo Escazú, art 1) (Nalegach, Astroza, 2020). Claro está que el Acuerdo no ha estado exento de cuestionamientos, debates sobre todo lo que refiere al tema de soberanía, control de los recursos naturales, imposición de normas desde el exterior entre otros temas.

En el marco de la Semana del Clima de América latina y el Caribe, celebrada en julio del 2022, donde la temática abordada fue la importancia del consumo, la producción sostenible consagrados en la economía circular para lograr el objetivo de calentamiento de 1.5 °C, especialistas destacaron el aumento de la conciencia sobre las sinergias entre economía circular y acción climática constatada en la región. En este encuentro CEPAL, el Programa EUROCLIMA+ y la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (RedSNIP) organizaron un evento paralelo titulado: **“Precio social del carbono y evaluación de la inversión pública aplicaciones en países de ALC”** donde se impulsó la discusión entre autoridades nacionales sobre el uso del precio social del carbono en el proceso de evaluación de los proyectos de inversión pública en los países de América Latina y el Caribe y su importancia para el cumplimiento de los compromisos climáticos planteados en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas. Otro de los eventos paralelos fue: **“Acelerando la implementación de los Planes de Acción Climática en ALC”** donde se presentó un documento que detalla las herramientas y metodologías disponibles y enfocadas a fortalecer los Planes de Acción Climática de los gobiernos locales para facilitar su implementación. **“Diálogo regional: Consistencia y articulación entre las NDC y LTS, una oportunidad para la coherencia de la política climática”** fue otra de las instancias de trabajo. En este ámbito, a nivel regional, CEPAL, en conjunto con las instituciones organizadoras, se presenta como un actor que promueve la búsqueda de instrumentos y métodos que permitan a los gobiernos actuar de manera coherente a nivel de las NDC y las Estrategias a Largo Plazo con énfasis en inversión pública. CEPAL presentó la propuesta del **“Gran Impulso para la Sostenibilidad”** basada en una combinación de políticas sociales y ambientales que, de la mano de las políticas económicas, tecnológicas e industriales, puede relanzar un nuevo proyecto de desarrollo para América Latina y el Caribe donde, al tiempo que se avanza en los objetivos económicos, también se pueden reducir las brechas sociales y ambientales(ONU, 25/07/2022)

Conclusión

Una coyuntura compleja, rica en debates, en nuevos retos, donde el regionalismo vuelve a estar en boga pero a otro nivel que involucra otros temas de agenda, otras categorías de análisis. Las acciones expuestas precedentemente a nivel regional son ejemplos de que hay conciencia de la crisis socio ecológica que se vive. Hay un ferviente llamado a buscar instancias de fortalecimiento regional que permita aunar esfuerzos en pro de la gobernanza medioambiental global, no como receptores de políticas de otros bloques, que se dibujan como ambientales y no lo son, sino como constructores de un proyecto con enfoque regional. Se identifican fuertes movimientos transnacionales que se convierten en agentes y logran dar cabida a la crisis ambiental en todos los ámbitos. Vuelve a estar en boga el valor explicativo de la Escuela de la Autonomía, hay un aggiornamiento de su base teórica para el análisis del rol que juega la región en esta crisis climática, categorías analíticas como el Neoextractivismo hacen sus aportes con un fuerte carácter denunciativo. Y desde otra perspectiva teórica, desde el constructivismo, el proceso de securitización ambiental nos permite identificar actores, recorridos normativos que hacen sus aportes en la construcción de un nuevo paradigma que demanda un cambio de concepción en el vínculo entre Estado y medioambiente. Una región que implora por un Pacto Verde que la

ordene, que busca trascender el tema comercial con una mirada largoplacista, muchas propuestas que pasan a acciones. En este análisis queda claro que no importa el ámbito organizacional, regional que se analice en todos hay una fuerte apuesta a los vínculos comerciales con China pero también hay una revisión de cómo se tejen esos vínculos. Ejemplo, nuevas negociaciones de TLC, Uruguay_China, CELAC con una fuerte apuesta por sostener los vínculos y lazos con socios extrarregionales, Foro CELAC-China, centrados en aspectos económicos y de cooperación lo cual demanda un enfoque ambiental.

Referencias

- Actis, E y Creus, N (2020). La Disputa por el Poder Global: China contra Estados Unidos en la crisis de la Pandemia, Bs. As., Capital Intelectual. Cap. IV
- Buzan B, Waever O, De Wilde J (1998) Security: a new framework for analysis, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998 p.24
- Briceño-Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa
- Briceño_Ruiz J., Simonoff A.(2017) La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales* 185 (2016) - ISSN 0716-0240. p 39-72 Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile p.71
- Casado M. (2017), El cambio climático: un caso de securitización exitosa del medio ambiente. *Relaciones Internacionales Número 34. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM*
- CEPAL, (2022), Una década de acción para un cambio de época, Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, a (LC/FDS.5/3), Santiago p.11
- CEPAL, (2014) *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*, <https://www.cepal.org/fr/notas-informativas/cepal-publica-recursos-naturales-situacion-y-tendencias-para-una-agenda-de>
- Deciancio, Melisa (2016) “El regionalismo latinoamericano en la agenda de Relaciones Internacionales”, en *Revista Iberoamericana*, 16 (63), pp. 91-110
- Galeano E. (1971) *Las Venas Abiertas de América Latina*. Editorial Siglo XXI. pp.15
- Gudynas E. (28 de abril, 2022) Inflación Verde. Ecología Política. Otra forma de pensar la economía. Brecha. <https://brecha.com.uy/inflacion-verde/>
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46),p.91–130<https://doi.org/10.5354/07193769.1979.16458><https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16458/19948>
- Manganelli A. (2022), El caso del Sistema Acuífero Guaraní ,*Sistemas Acuíferos Transfronterizos de América del Sur*, Documento Técnico N° 45 América Latina y el Caribe, UNESCO. pp.80

- Ministerio de Ambiente, (28/05/2021) Avances de la agenda ambiental del MERCOSUR
<https://www.gub.uy/ministerioambiente/comunicacion/noticias/avances-agenda-ambiental-del-mercosur>
- Nalegach, C. y Astroza, P. (2020): La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú, *Documentos de Trabajo nº 40 (2ª época)*, Madrid, Fundación Carolina DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT40>
- Naciones Unidas, (25/07/2022) CEPAL participó en la Semana del Clima de América Latina y el Caribe 2022, *Noticias* <https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-participo-la-semana-clima-america-latina-caribe-2022>
- Nye. J. (2020). “La geopolítica de la post-pandemia”, *Project Syndicate*.
<https://www.projectsyndicate.org/commentary/five-scenarios-for-international-order-in-2030-by-joseph-s-nye-2020-10/spanish>
- Romano S, Lajtman T. (18/09/2021) Cumbre CELAC 2021: renovada apuesta por la integración latinoamericana. *Análisis Geopolítico Celac.org*
- Russell R, Tokatlian J. G (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur Perfiles Latinoamericanos, Nº 21 pp. 159-194 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502109>
- Saguier M., Brent Z. (2015) Regionalismo y Economía Social y Solidaria en Sudamérica, *Estudios* 48. P. 134 <http://www.relats.org/documentos/ESSSaguier.pdf>
- Svampa, M (2019), *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Conflictos socio ambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Cap.1. Ed.2019, Editorial UCR
- World Bank (2022) *Global Economic Prospects*, Washington, DC:
World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-1843-1. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. pp 1- 44
- World Economic Forum, Marsh & McLennan, Zurich Insurance Group, 2020, The Global Risk Report, Insight Report 15th Edition Marsh & McLennan and Zurich Insurance Group
https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf

Normas

- Mercosur, XXVI Reunión de Ministros de Medioambiente, RMMA/Acta Nº01/21 https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/84666_RMMA_2021_ACTA01_ES.pdf

El tándem Alemania-Francia y la expansión europea hacia el este

ALEJANDRO M. JAQUENOD²⁴⁷

Abstract: Este trabajo se enmarca dentro del objetivo más amplio de analizar los posicionamientos de los diferentes actores europeos, especialmente los nacionales, en relación a la negociación por un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur. En ese contexto, diversos autores plantean la centralidad analítica del tándem europeo Alemania-Francia (también referido como 'eje francoalemán') durante el desarrollo de las negociaciones, en contraposición a un tándem Brasil-Argentina por el lado del Mercosur.

El objetivo de este trabajo es problematizar la dinámica de funcionamiento del mencionado tándem en el contexto de expansión de la Unión Europea hacia el este a comienzos del nuevo milenio. Entendemos que las tensiones, alineamientos y realineamientos nacionales durante aquel proceso, al igual que otros sucesos de relevancia que escapan a los objetivos de este trabajo, nos ofrecen material necesario para desplegar y analizar la dinámica de liderazgo europeo entre el tándem mencionado y otros actores relevantes, como el Reino Unido y los órganos institucionales de la Unión.

Entendemos que un examen crítico de estos elementos es fundamental para abordar la dinámica europea al momento de negociar con el Mercosur.

Al momento de analizar el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, parte de la literatura disponible enfatiza en la existencia, dentro de este último bloque, de un *tándem* conformado por Alemania y Francia durante el desarrollo de las negociaciones, a la par de otro *tándem* conformado por Brasil y Argentina por parte del Mercosur. Nos proponemos analizar, problematizar y desplegar este *tándem* a lo largo de diferentes trabajos, tarea que consideramos fundamental para un abordaje crítico del proceso de negociación entre el Mercosur y la Unión Europea.

En el presente trabajo, en particular, abordamos la dinámica de este *tándem* en el marco del proceso de expansión de la Unión Europea hacia el este, momento en el cual se incorporaron una importante cantidad de países previamente pertenecientes al bloque oriental tras la Segunda Guerra Mundial. Organizaremos este trabajo, entonces, introduciendo en primer lugar el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea -destacando la relevancia para el mismo de la expansión europea hacia el este-, en segundo lugar desplegaremos la dinámica de

²⁴⁷ CONICET-UNQ-UNTDF. Doctor en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Todas las traducciones, tanto desde el inglés como desde el alemán, fueron realizadas por el autor.

funcionamiento del *tándem* mencionado, para luego presentar el impacto de los cambios en su funcionamiento para la articulación de los diferentes países dentro de la Unión Europea, tras lo que cerraremos este trabajo.

Nos interesa destacar que, teniendo en cuenta el estadio temprano en el que nos encontramos en el presente proyecto de investigación, el objetivo propuesto para este trabajo es el de presentar, un tanto esquemáticamente, una serie de líneas de desarrollo del programa de investigación en el que esperamos avanzar más adelante. Así, esperamos poder ordenar y articular la bibliografía consultada en torno a un eje -la dinámica de funcionamiento del *tándem* entre Alemania y Francia como liderazgo para la Unión Europea-, del que esperamos poder desprender muchas más preguntas que respuestas, de las que nos ocuparemos oportunamente en trabajos futuros.

Notas sobre el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea

Al momento de analizar las negociaciones por un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, Doctor (2007) distingue cuatro etapas en las relaciones inter-regionales en el marco de las negociaciones: (i) negociaciones políticas para lograr el mandato hacia dentro de la UE (1995-1999), (ii) lanzamiento formal de las negociaciones inter-regionales (1999-2001), (iii) negociaciones sustantivas (2001-2004), y (iv) esfuerzos presentes para cerrar el acuerdo (2004 en adelante). A lo largo de estas etapas, dos procesos de liberalización colectiva (tanto internacional como multilateral) en negociación simultánea con la negociación Mercosur - Unión Europea tuvieron un impacto directo con el desarrollo de estas últimas. Nos referimos a la negociación por el ALCA en el continente americano, y las diferentes rondas de negociación en el marco de la OMC, especialmente la Ronda Doha y la Ronda del Milenio.

En relación con el primero de estos procesos, el creciente activismo comercial norteamericano en la región latinoamericana, del que la Iniciativa para las Américas primero, luego el NAFTA a partir de 1994 y finalmente las negociaciones por el ALCA a fines de aquella década eran muestra, se sumaba a cierta tensión en el plano multilateral. En este último escenario, los momentos de bloqueo coincidían con los mayores esfuerzos por acercar posiciones en el plano inter-regional (Doctor, 2007).

Makuc *et. al.* (2015) destacan a la creación del ALCA como un condicionante para el avance (o estancamiento) de las negociaciones, reconociendo diferentes razones desde cada uno de los bloques para darle un valor estratégico a la sincronía entre ambos procesos de negociación. Mientras que para los países del Mercosur ambas negociaciones podían funcionar como un *contrapeso* para obtener concesiones por parte de los diferentes actores,²⁴⁸ para la Unión Europea la negociación por el ALCA representaba una amenaza potencial para su cuota de mercado en América latina.

²⁴⁸ Algunos autores entienden que para los países del Mercosur (especialmente para Brasil), las negociaciones con la Unión Europea aparecían como una herramienta para conseguir más concesiones por parte de los Estados Unidos en las negociaciones por el ALCA (Bulmer-Thomas, 2000). Según García (2012), las negociaciones por el NAFTA y los planes por el ALCA significaron una llamada a despertar para que la Unión Europea tuviera un rol más activo en América latina.

En el plano multilateral, la disputa entre la Unión Europea y los Estados Unidos cobraría fuerza, donde “los dos grandes socios comerciales han estado envueltos durante años en lo que los otros países ven como una batalla entre titanes” (Meunier y Nicolaïdis, 2006: 911). Si bien han impulsado una especie de *hegemonía occidental* en torno a intereses específicos, como aquellos relacionados con los llamados *nuevos temas* del comercio internacional -particularmente servicios y propiedad intelectual, introducidos en la ronda Uruguay de la OMC-, esta cooperación entre titanes no estaría exenta de tensiones, llevándolos a enfrentarse en diferentes alianzas durante el encuentro de Hong Kong de la ronda Doha en diciembre de 2005.

Otra dimensión de la disputa entre la Unión Europea y los Estados Unidos por la influencia en el Cono Sur tiene que ver con la construcción institucional en una economía global en proceso de globalización. En ese marco, Faust (2002) destaca el interés político de la Unión Europea en la construcción de una relación institucionalizada con el Mercosur en la que se manifieste la concepción europea sobre cómo debería construirse un nuevo orden económico internacional.

Mencionábamos la importancia del plano de negociación multilateral como condicionante para el desarrollo, marchas y contramarchas de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Ya que los acuerdos de liberalización deberían ir más allá de lo firmado en la OMC, la Unión Europea podía entender a las negociaciones interregionales como una estrategia para hacer avanzar los acuerdos en el plano multilateral a través del apoyo a los procesos de armonización y liberalización en los espacios regionales, y a través de la firma de acuerdos inter-regionales con ellos (Santander, 2005).

Konold (2010) entiende, de hecho, que la posición francesa se sustentaría más en mantener un equilibrio entre las concesiones otorgadas en las negociaciones bilaterales con lo ofrecido en el plano multilateral de la OMC (y la importancia de realizar una oferta al Mercosur que pueda ser extendida a otros bloques) que en la fortaleza de la presión interna del sector agrícola. En ese sentido, argumenta que si bien el poder de presión del *lobby* agrícola habría estado en decadencia, el gobierno francés utilizaría el supuesto de *manos atadas* como una estrategia negociadora para evitar ofrecer concesiones a la contraparte, y que el factor relevante para entender la posición francesa debería buscarse entonces en una filosofía nacional escéptica al liberalismo y en la importancia de sus intereses presupuestarios (entendiendo a Francia como uno de los mayores beneficiarios de las transferencias intra-europeas que se desprenden de la Política Agraria Común).

Esta combinación de desarrollos en el plano multilateral e inter-regional, también contribuirían a explicar el relanzamiento de las negociaciones luego del *impasse* en el que habían entrado entre 2004 y 2010. El fracaso de la Ronda Doha en la OMC, la crisis internacional de 2008 y la consolidación de China como potencia económica en el escenario global, entre otros hechos, impulsarían al bloque europeo a reorientar su estrategia desde el espacio multilateral a la búsqueda de acuerdos bilaterales (Makuc *et. al.*, 2015).

En Mayo de 2004 se incorporarían diez economías del este europeo a la Unión. Estas economías contaban con un menor desarrollo relativo y un fuerte sector agrícola, por lo que esta incorporación “significaba un aumento de 56 % en el número de agricultores de la UE y de 29 % en su superficie agraria” (Makuc *et. al.*, 2015: 25). Según los autores, esta expansión significó una alteración en las expectativas y una desviación de las tensiones desde el exterior hacia el interior

de la Unión, con una nueva realidad que implicaba nuevos desafíos tanto institucionales como políticos y económicos, una mayor cantidad de actores que se iban a involucrar en las tomas de decisiones, y una consecuente necesidad de avanzar en una reorganización hacia dentro del bloque comunitario.

Si bien se podía llegar a entender, desde la perspectiva latinoamericana, que los países de Europa Central y del Este que se incorporaban a la Unión Europea podían significar una competencia en cuanto a la provisión de bienes primarios, Pasquali (2016) entiende a este riesgo como marginal, ya que los productos en los que se especializan cada una de las regiones no se solapan, salvo en el sector minero. Por otro lado, siguiendo a esta autora, las visiones optimistas desde América latina entendían que un mercado europeo ampliado significaban mayores oportunidades para vender las exportaciones agrícolas desde los países latinoamericanos, así que entendían a los nuevos integrantes de la Unión Europea más como socios potenciales que como posibles competidores.

Dinámica (y crisis) del liderazgo en la Unión Europea

En contraposición a una Europa unificada y monolítica, en el contexto de la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea, diferentes autores destacan crecientes tensiones en la principal dinámica de relacionamiento entre los principales actores de este último bloque. Nos referimos, fundamentalmente, a la crisis de liderazgo dentro del bloque europeo, y la creciente disparidad económica (y política) que no hizo más que acrecentarse con la crisis de la Eurozona.

Como mencionábamos al inicio de este trabajo, una serie de autores plantean un paralelismo en la dinámica de relacionamiento entre los socios del Mercosur y de la Unión Europea, estando estos bloques estructurados en torno a un eje bilateral. En el caso del Mercosur este eje estaría conformado por Argentina y Brasil, mientras que para la Unión Europea este eje -o *tándem*- lo conformarían Alemania y Francia (Sánchez Bajo, 1999; Guérot y Klau, 2012). Al igual que el eje sudamericano, el eje europeo presentaba un problema de asimetrías, donde “a menudo se ha dicho que Alemania necesitaba a Francia para disfrazar su fuerza y Francia necesitaba a Alemania para disfrazar su debilidad” (Paterson, 2011: 60). Este autor plantea que esta relación de formal igualdad, era vital para Francia, ya que ser vista cercana a Alemania constituía un recurso de poder. Lehne (2012), en cambio, entiende que la dinámica franco-europea de liderazgo estaba estructurada alrededor del reconocimiento francés de la preponderancia alemana en términos económicos y el reconocimiento alemán del liderazgo francés en términos políticos, dando soporte a la igualdad formal mencionada.²⁴⁹

Durante la Guerra Fría

²⁴⁹ Lehne (2012: 16, énfasis agregado) sintetiza crudamente la dinámica y la crisis de liderazgo de la Unión Europea, incorporando un actor que conscientemente estamos dejando de lado en este trabajo, entendiendo que “mientras Alemania *necesita* ser parte de la política exterior europea y Francia *desea* liderarla, el Reino Unido *difícilmente se identifica* con el proyecto europeo como tal”.

Este vínculo puede rastrearse hacia los primeros años de la posguerra, cuando si bien Alemania ya se había estabilizado como una economía mayor y con una buena performance exportadora, seguían existiendo factores que le imposibilitaban proyectarse políticamente en el marco europeo (Bulmer y Paterson, 2013).²⁵⁰ Así, el compromiso con la integración europea y la cooperación francoalemana no sólo habría sido una cuestión de elección, sino que surgía de las circunstancias de la propia Guerra Fría y de los intereses materiales de las élites alemanas. Bulmer y Paterson (2013) entienden, entonces, que la asociación entre Alemania y Francia sería una reacción a un *reflejo por evitar el liderazgo* por parte de Alemania, derivado de un problema de legitimidad tanto interno como externo, fruto de su división entre Alemania Occidental y Oriental y de la carencia de una soberanía completa en los primeros años de posguerra.

Bajo el liderazgo de Konrad Adenauer -primer canciller alemán de posguerra, entre 1949 y 1963-, Paterson (2010) entiende que se cultivó una vocación europea bajo liderazgo francés. El autor resalta la importancia de comprender la falta de autoconfianza, por parte del liderazgo alemán, sobre la capacidad de construir una integración productiva y pacífica con sus vecinos bajo alguna forma estable de gobierno democrático tras el trauma de la república de Weimar y el período Nazi. A través de la participación en las instituciones europeas, entonces, Alemania Occidental podría ir recuperando poder, acceso a los mercados de exportación, y al mismo tiempo fortalecer su identidad nacional.²⁵¹

Schneider y Syrovatka (2019) también entenderán que la construcción del eje francoalemán como motor de la integración europea no se trató un proceso natural, sino más bien el resultado de compromisos en los conflictos entre los dos países. La cooperación habría estado motivada por intereses económicos, políticos e ideológicos muy diferentes, fundamentalmente los de una Francia centralizada orientados hacia el sur europeo frente a los de una Alemania federal orientados hacia el noreste del continente.

Desde un principio, el Marco Alemán sirvió como la moneda central para las transacciones en el marco del Sistema Monetario Europeo, lo que implicaba una política monetaria activa por parte del gobierno alemán para ofrecer liquidez y estabilidad económica al resto de Europa. Alemania tomó un rol de liderazgo implícito en la Unión Europea al impulsar la creación de instituciones priorizando los intereses a largo plazo sobre las ganancias de corto plazo, otorgando estabilidad a estas instituciones y aceptando los costos de su mantenimiento. Morisse-Schilbach (2011: 30) entiende que siguiendo este camino, Alemania “no siguió sus intereses económicos nacionales unilateralmente, sino que intentó ‘capturar’ a sus socios (y rivales) creando instituciones multilaterales y asumiendo una carga extraordinaria para mantenerlas”.

Tras la caída del Muro de Berlín

²⁵⁰ Entre otros, los autores mencionan a la propia división alemana entre este y oeste, la exposición de Berlín Occidental, la dependencia de la OTAN en materia de defensa, los límites constitucionales al desarrollo de un ejército y el legado del nazismo.

²⁵¹ Desde el plano económico, Alemania enfrentaba un doble déficit al que la integración europea le ofrecía una salida. Su economía dependía de las exportaciones, pero no contaba con el acceso a otros mercados y todavía estaba sujeta a controles externos, como con la Autoridad Internacional para el Ruhr (Paterson, 2010).

Luego del final de la Guerra Fría, la percepción sobre una hegemonía alemana en el continente no fue inmediata, sino que el período inmediato posterior a la reunificación alemana se caracterizó como uno de mayor cooperación entre Francia y Alemania. Con la ampliación de la Unión Europea, el debilitamiento de la economía francesa y la crisis de la eurozona, sin embargo, comenzó a percibirse que las políticas de austeridad sobre los países con crisis de deuda soberana se imponían desde Berlín, poniéndose de manifiesto, así, la cuestión sobre la emergencia de una soberanía alemana (Bulmer y Paterson, 2013).

Kirchner (1996) comparte que el rol de Alemania cobró otra dimensión a partir de la década del '90, cuando empieza a ser reconocido como un actor cada vez más influyente por sus socios, alterando el balance de poder en la Unión Europea y particularmente las relaciones francoalemanas. El autor sostiene que tanto los asuntos políticos como económicos de la Unión pasan a estar conducidos por Alemania, cambiando el rol alemán desde uno de *con-socio* (o socio en igualdad de condiciones) al de socio principal en las iniciativas francoalemanas. Según este autor, la reunificación alemana inició un proceso de *revolución silenciosa* cuyos efectos tuvieron un impacto, gradualmente y a mediano plazo, en la relación entre los miembros de la Unión Europea. Schweiger (2016) va incluso más allá, entendiendo que la reunificación alemana alteró definitivamente el balance del eje francoalemán, caracterizado hasta entonces, en lo político, con una República Federal Alemana más pequeña satisfecha con un rol subordinado al de Francia.

El impacto de la caída del Muro de Berlín, y la consecuente incorporación de la República Democrática Alemana en la *Bundesrepublik*, se sentiría fuertemente en Francia, quien debería asumir el costo que una Alemania reunificada y mucho más poderosa implicaría en la dirección y el tono de las políticas clave de la Unión Europea, ya que la integración alrededor del eje francoalemán le había permitido estructurar tanto éstas como también el balance institucional de la UE. Sin embargo, la huida sería hacia adelante, ya que una integración económica mayor y más profunda le permitiría alejar la gestión de la política monetaria del control unilateral del *Bundesbank* (Paterson, 2010). En este sentido,

[e]l temor francés de quedar subordinado a lo que en la práctica era una zona del Marco Alemán condujo a intentos desesperados por instituir un 'gobierno económico' europeo colectivo junto con el Banco Central Europeo, tanto para afirmar el control sobre los estados oportunistas [free-riders] que querían recibir los beneficios de la integración monetaria sin pagar los costos fiscales, como para proteger su propia posición (Hayward, 2012: 67).

En ese sentido, la creación del Euro se habría constituido en un escenario *win-win* para los socios europeos. Mientras que Francia impulsaba el proyecto del Euro para quitar del control de la moneda *de facto* europea -el Marco alemán- de manos del *Bundesbank*, Alemania aceptaba la creación de una moneda europea multilateral para garantizar no sólo el apoyo francés a su proyecto de reunificación, sino que también lograba imponer sus principios institucionales en la creación del Sistema Monetario Europeo (Schneider y Sandbeck, 2018).

Esta relación estabilizadora denominada cómo *la simetría de la asimetría*, donde Francia parecía liderar políticamente mientras que Alemania (occidental) lo hacía económicamente, se rompería tras el tratado de Nice, firmado en febrero de 2001, donde se quiebra lo que Guérot y Klau

(2012) entienden como la expresión más poderosa de la paridad francoalemana: los votos para el Consejo de la Unión Europea.²⁵²

La expansión hacia el este en el marco de la crisis de liderazgo europea

La nueva y masiva expansión de la Unión Europea de la primera década del nuevo milenio imponía una novedad, ya que todas las expansiones anteriores habían involucrado a países pertenecientes a lo que se podría considerar como un mismo *club* europeo. Pasquali (2016) se refiere así a países con una economía de mercado en funcionamiento que (en algunos casos) se habían enfrentado entre sí durante la Segunda Guerra Mundial pero que posteriormente, durante la Guerra Fría, se habían agrupado en el frente occidental, lo que suponía que podrían incorporarse con relativa facilidad al proceso de integración.

Kirchner (1996) reseña que a mediados de la década del noventa había apoyo, en términos generales, para una gran expansión hacia el este, de la mano de gran ansiedad. Esto se debía a que un grupo de países, entre los que podemos mencionar a los del sur e Irlanda, temían que esta expansión estuviera acompañada de la pérdida de subsidios, mientras que otros países tenían otras preocupaciones. Gran Bretaña temía que fuera acompañada de una mayor integración política, pero Francia temía lo opuesto, que esta expansión pudiera diluir los esfuerzos por una mayor integración de la que fuera parte Alemania, y permitiera que esta última expandiera sus intereses políticos y económicos hacia estos nuevos integrantes, creando aliados potenciales para las votaciones de la Unión.

A propósito de esto, Naurin y Lindahl (2008) tratan de construir, a través de datos cuantitativos, un mapa de coaliciones en el Consejo, antes y después de la expansión de 2004. Preguntando a representantes nacionales entrevistados con quiénes cooperaban más para desarrollar posiciones comunes, para antes de la expansión de 2004 encuentran una clara división Norte-Sur, con un triángulo Norte integrado por el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia, y un triángulo Sur integrado por Francia, España e Italia, encontrándose Alemania uniendo ambos triángulos *con un pie en cada campo*, y Dinamarca y Portugal conectadas a cada triángulo. Identifica a estos países como el *centro*, mientras que aquellos excluidos de estos triángulos como la *periferia* (Luxemburgo, Bélgica, Austria, Finlandia, Irlanda y Grecia).

Luego de la expansión de 2004, Naurin y Lindahl (2008) reconocen la emergencia de dos nuevos bloques en el Este: el de los países Bálticos y el del Grupo de Visegrado. En esta nueva configuración, Alemania se convierte en el eje entre tres bloques (el del Norte, del Sur y del Grupo de Visegrado), conectando con cada bloque a través del Reino Unido, Francia y Polonia, respectivamente, mientras que el bloque de los países del Báltico estarían desconectados de esta red.

Los países más exitosos al momento de proyectar sus intereses nacionales hacia el nivel regional fueron aquellos que fueron capaces de construir instituciones centralizadas relativamente

²⁵² Estos autores reconocen, con gran tino, que la dupla francoalemana no gobierna todos los aspectos de la Unión Europea (como quedó de manifiesto con la crisis libia de 2011) aunque sí lo hacen en lo relativo a la construcción institucional y a la gestión macroeconómica de la Unión.

estables tras la caída del Partido Comunista y el consecuente vacío en la estructura política de esos países, como por ejemplo en Polonia y Hungría (Dimitrov, 2012).²⁵³

Vinculado a los temores franceses que mencionábamos más arriba, el impacto de la expansión hacia el este en la estructura institucional de la Unión Europea fue considerable, dando lugar a importantes cambios en su balance político interno diario. Podemos mencionar al aumento de los miembros de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, la modificación de procedimientos de votación, la adopción oficial de los diferentes idiomas de los estados miembros, amendas a los tratados constitutivos, entre otros (Pasquali, 2016).

En cuanto al aspecto geopolítico de la Unión Europea, la imagen que se proyecta luego de la ampliación es una con un centro cada vez más reducido y una periferia en expansión (Paterson, 2010). Esta ampliación también tuvo su impacto sobre la efectividad de la alianza entre Francia y Alemania para la conducción en la Unión, ya que anteriormente, con una menor cantidad de miembros, el acuerdo entre estos dos grandes socios prácticamente garantizaba el acompañamiento del resto de los socios (Paterson, 2011). Schweiger (2016) coincide aquí que con la incorporación de quince estados tras la ampliación de la Unión Europea en 2004 la capacidad de que dos actores pudieran imponer la agenda comunitaria se hizo todavía más difícil.

En una interpretación de claro corte neorrealista, Morisse-Schilbach (2011) entiende que el rol adoptado por Alemania como potencia a nivel continental se desprende directamente de la naturaleza de su estructura productiva y de su rol como un modelo tanto económico como financiero. En ese marco, si decidiera ceder su posición de privilegio en la Unión Económica y Monetaria europea estaría perdiendo no sólo la oportunidad de controlar las políticas fiscales y monetarias de sus socios, sino que tampoco podría hacerse de los beneficios de haber diseñado esta organización de acuerdo a sus intereses. En una tónica similar, Lehne (2012) entiende que la influencia actual de Alemania no es tanto el resultado de las ambiciones nacionales, sino más bien el resultado colateral esperable de su éxito económico y exportador.

Galgóczy (2016) remarca las diferencias entre los países del centro y este europeo, donde el corazón de este grupo (particularmente la República Checa, Eslovaquia y Hungría) pertenecen, dentro de la división europea del trabajo, al núcleo centrado en Alemania en términos de comercio y patrones de inversión. Para estos países, que tienden a tener un balance comercial equilibrado o incluso superavitario, una proporción substancial de sus exportaciones está compuesta de productos complejos, principalmente destinados a Alemania, de donde a su vez proviene la mayor parte de su IED, especialmente al sector automotriz y de componentes electrónicos.

¿Una Unión Europea en pedazos?

²⁵³ Tras la ampliación hacia el Este, los países de Europa Central y Oriental actuaron más como tomadores de políticas -comportándose como *buenos ciudadanos* de la Unión, manteniendo sus casas dentro de un orden razonable y transponiendo la legislación comunitaria- que como creadores de política, con la excepción de Polonia (Dimitrov, 2012).

Llegados a este punto, luego de presentar la emergencia y crisis de la dinámica de liderazgo dual de la Unión Europea, caracterizada bajo el *tándem* francoalemán, creemos pertinente reseñar cómo ha interpretado la literatura consultada la conformación de bloques nacionales hacia dentro de la unión europea. Podemos encontrar, en la misma, dos matrices de interpretación, aquella que opta por agrupar a los diferentes países en pares opuestos, y otra que prefiere agruparlos en diferentes bloques vinculados entre sí, a veces también oponiéndolos.

Sepos (2016) es un fiel exponente de este último caso. El autor entiende que se puede dividir a Europa entre un centro que incluye a los países más grandes y fuertes, fundadores de la Unión Europea (en general, los países del norte europeo), y una periferia que incluye a los miembros más nuevos de la asociación, países más pequeños y débiles (los países del sur europeo, del este y los países bálticos). Este autor sostiene que esta división ha sido entendida, en el contexto de la crisis del Euro, como diferentes pares antagónicos: ricos contra pobres, trabajadores contra haraganes, responsables o disciplinados contra irresponsables o libertinos, deudores contra acreedores, superavitarios contra deficitarios, dadores de préstamos contra tomadores de préstamos, promotores del crecimiento contra cultores de la austeridad, reguladores contra redistributivos y abiertos al mercado contra reguladores del mercado.

A través de una serie de entrevistas con diferentes oficiales europeos (tanto del parlamento como de la comisión y del consejo), Paradero Huerta (2016), identifica que al momento de evaluar la existencia de coaliciones de países dentro de la Unión Europea, el principal factor a considerar es el económico, dando lugar también a la construcción de opuestos como acreedores contra deudores, contributores netos contra receptores netos, partidarios de un mayor presupuesto contra partidarios de un mejor gasto del presupuesto existente, defensores de la Política Agraria Común contra opositores.

En otro matriz interpretativo, Ágh (2016) identifica una Europa de diferentes pisos, más que de diferentes velocidades, donde las posiciones de los estados miembros están institucionalizadas en diferentes términos. El autor identifica dos núcleos y dos periferias, donde el Núcleo-1 estaría compuesto por la Europa desarrollada y dinámica, que ejerce una *membresía completamente efectiva* con capacidades completas de toma de decisiones, y está compuesta por los países de la Europa continental occidental. El Núcleo-2 está compuesto fundamentalmente por los países nórdicos, los que han seguido prácticamente todas las políticas de la Unión Europea (a excepción de la participación de la Eurozona), y gozan de una *membresía parcialmente efectiva* donde si bien no participan de la toma de decisiones en materia económica, sí lo hacen en el aspecto político.

En los dos pisos inferiores estarían los países del sur y del este europeos. Los del sur conformarían la Periferia-1, donde estos países al ser miembros de la Eurozona pero contar con peso limitado en la toma de decisiones de la unión cuentan con una *membresía parcialmente marginal*. Finalmente, los países del este conformarían la Periferia-2, con una *membresía completamente marginal*, donde, a pesar de que algunos pertenecen a la eurozona, ninguno de ellos cuenta para la toma de decisiones.

Siguiendo con el mismo esquema de centro y periferia, Magone *et. al.* (2016) identifican como el centro a las economías altamente desarrolladas de Europa central y occidental: Alemania, Francia, el Reino Unido, Austria, Dinamarca, Suecia, Finlandia, los Países Bajos, Bélgica y

Luxemburgo. Identifica como periferia a los países menos desarrollados del sur: Portugal, España, Grecia, Malta y Chipre; a los del centro: Hungría, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia y Polonia; a los del este: Bulgaria, Rumania y Croacia; y a los bálticos: Estonia, Letonia y Lituania. Finalmente, reconoce que hay tres casos que ocupan un espacio intermedio entre el centro y la periferia: Francia con una economía estancada, Italia con su dualismo entre el norte y el sur, e Irlanda dado su dinamismo y su fuerte inversión en investigación y desarrollo.

Gräbner *et. al.* (2020) distinguen también entre un centro y una periferia en la Eurozona, en un proceso de polarización estructural (que se manifiesta en desbalances crecientes de cuenta corriente) que entienden tiene su raíz en la estrategia de crecimiento que siguen estos países: aquellos conducidos por las exportaciones y aquellos conducidos por el endeudamiento privado (*export-driven* y *debt-driven*, respectivamente), y asocia estas estrategias a las capacidades tecnológicas y a la complejidad tecnológica de sus exportaciones. Identifica como centro a Austria, Bélgica, Finlandia, Luxemburgo, Alemania y los Países Bajos, y como periferia a Grecia, Irlanda, Italia, España y Portugal, ubicando a Francia en un lugar intermedio entre ambos grupos. Los países del centro exportan productos más complejos que los de la periferia (aunque existen disparidades hacia dentro de cada grupo, por ejemplo en el centro, países con una estructura productiva fuertemente orientada a los productos de alta tecnología, como Austria o Alemania, y otros con una estructura productiva más heterogénea, aunque inclinada hacia los productos de alta tecnología, como Bélgica o Finlandia).

Otros autores prefieren vincular la división europea en base a la vinculación de cada país con el déficit o superávit de balance de pagos. Así, Galgóczi (2016) entiende que aquí se encuentra la diferencia más marcada en la eurozona, atravesando la división histórica entre este y oeste, y es aquella entre los países del centro superavitarios, alrededor de Alemania, y los deficitarios, bordeando el Mar Mediterráneo. Esta distinción puede llevarse incluso más allá de la eurozona, incluyendo a algunos países de Europa del centro y del este en el centro superavitario como Chequia y Polonia, mientras que otros países periféricos atravesados por las crisis caen dentro del grupo de los deficitarios, como los países bálticos.

Siguiendo el mismo criterio, Schneider y Syrovatka (2019) afirman que Alemania y Francia representan bloques diferentes: Alemania representa al bloque de contribuyentes netos dentro de la eurozona y la semiperiferia, integrado por los países pertenecientes al sistema productivo alemán (especialmente Eslovaquia, pero también la República Checa, Hungría y Polonia). Francia representa a los países del sur europeo (excepto Italia), receptores netos y cuyas economías fueron más golpeadas por la crisis.

Hayward (2012) plantea que, al analizar cómo trasladan los países europeos sus posiciones iniciales hacia la construcción de coaliciones y el comportamiento de voto en los Consejos de Ministros, se pueden identificar dos dimensiones que se superponen. Por un lado la dimensión Norte-Sur y por el otro aquella entre los aportantes netos al presupuesto comunitario y los receptores netos. A su vez, estas dimensiones se reconfiguran en una oposición entre los contribuyentes netos del norte (fundamentalmente los países Escandinavos, los Países Bajos y el

Reino Unido) frente a los receptores netos del sur (los países del Club-Med²⁵⁴ y Francia), con Alemania ubicándose en una situación pivotal entre el Norte, el Sur y el Este, buscando posiciones de cooperación con Francia.

Finalmente, no queremos dejar de mencionar la contribución de Sandbeck y Schneider (2014), quienes presentan una perspectiva que abarca un horizonte temporal más amplio. Según su lectura, la concepción y ejecución del proyecto de integración europeo es tanto *producto* como *productor* de la desigualdad histórica en el continente europeo, y tiene que ser relacionado con los objetivos y metas de ciertas formaciones nacionales dominantes -y de sus clases dominantes-, especialmente para lograr ventajas competitivas sobre sus vecinos. Al mismo tiempo, el deseo de incorporarse al proyecto de asociación europeo por parte de los países de la periferia del continente tiene que relacionarse con sus esfuerzos de desarrollo, y la posibilidad de utilizar a la estructura europea como un instrumento (exitoso o no) para alcanzar [*catch-up*] estadios más avanzados de desarrollo. En este sentido, lo que sugieren “es que los orígenes de la Unión Europea no pueden conceptualizarse adecuadamente sin comprender el terreno de desarrollo desigual y combinado que hereda y sobre el que está constituida, y que además este terreno forma la base para la articulación mutua y contradictoria de las condiciones nacionales y transnacionales de la acumulación capitalista” (Sandbeck y Schneider, 2014: 859).

A modo de cierre

Para cerrar este trabajo, repasaremos los puntos más importantes que fuimos mencionando en cada uno de los apartados, no sin antes recordar el objetivo que nos habíamos puesto al momento de elaborarlo. Teniendo en cuenta el estadio temprano en el que nos encontramos en el presente proyecto de investigación, no nos proponíamos mucho más que una presentación un tanto esquemática de una serie de líneas de desarrollo del programa de investigación en el que esperamos avanzar más adelante. Entendemos que en ese sentido, el principal mérito de este trabajo es el de ordenar y articular la bibliografía consultada en torno a un eje -la dinámica de funcionamiento del *tándem* entre Alemania y Francia como liderazgo para la Unión Europea-, del que se desprenden, aquí, muchas más preguntas que respuestas. Intentar desplegar, analizar y dar respuesta a estas preguntas articulará nuestro trabajo de investigación futuro.

En este trabajo, entonces, comenzamos por presentar notas articuladoras sobre el desarrollo de las negociaciones por un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, haciendo énfasis en la sincronía con otros procesos de liberalización comercial. A continuación presentamos la dinámica de funcionamiento del *tándem* francoalemán en tanto liderazgo de la Unión Europea a través de tres momentos históricos: (i) durante la Guerra Fría, (ii) luego de la caída del Muro de Berlín, y (iii) con la incorporación de los países del este europeo. Finalmente, en el último apartado del trabajo, reseñamos cómo ha interpretado la literatura consultada la conformación de bloques nacionales hacia dentro de la Unión Europea, destacando dos matrices de interpretación, (i) aquella que opta por agrupar a los diferentes países en pares opuestos, y (ii) otra que prefiere agruparlos en diferentes bloques vinculados entre sí.

²⁵⁴ Alianza de siete países del sur europeo (Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal y España) organizada formalmente en diciembre de 2013 para lograr una mayor coordinación en asuntos de mutuo interés.

Bibliografía

- Ágh, A. (2016). "The increasing core-periphery divide and new member states. Diverging from the European Union's mainstream developments", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 117-129.
- Bulmer, S., y Paterson, W. E. (2013). "Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints", *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1387-1405.
- Bulmer-Thomas, V. (2000). "The European Union and MERCOSUR: Prospects for a Free Trade Agreement", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), 1-22.
- Dimitrov, V. (2012). "The Central and East European Countries: From Weak Latecomers to Good Citizens of the Union", en J. Hayward & R. Wurzel (Eds.), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, Palgrave Macmillan, pp. 298-313.
- Doctor, M. (2007). "Why Bother With Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement", *Journal of Common Market Studies*, 45(2), 281-314.
- Faust, J. (2002). The European Union's Trade Policy towards MERCOSUR, Working Paper PEIF-7.
- Galgóczi, B. (2016). "The southern and eastern peripheries in Europe. Is convergence a lost cause?", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 130-145.
- García, M. (2012). "The European Union and Latin America: «Transformative power Europe» versus the realities of economic interests", *Cambridge Review of International Affairs, iFirst*, 1-20.
- Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J., y Schütz, B. (2020). "Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility", *Cambridge Journal of Economics*, 44, 647-669.
- Guérot, U., y Klau, T. (2012). "After Merkozy: How France and Germany can make Europe work", *European Council on Foreign Relations*, 56, 1-16.
- Hayward, J. (2012). "National Governments, the European Council and Councils of Ministers: A Plurality of Sovereignties. Member State Sovereigns without an EU Sovereign", en J. Hayward & R. Wurzel (Eds.), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, Palgrave Macmillan, pp. 65-81.
- Kirchner, E. J. (1996). "Germany and the European Union: From Junior to Senior Role", en G. Smith, W. E. Paterson, & S. Padgett (Eds.), *Developments in German Politics 2*, Macmillan.
- Konold, D. (2010). "Farm Interests as Bargaining Chips: France in the EU-Mercosur Free Trade Negotiations", *Journal of Public Policy*, 30(3), 321-343.

- Lehne, S. (2012). *The Big Three in EU Foreign Policy*. Carnegie Europe.
- Magone, J. M., Laffan, B., y Schweiger, C. (2016). "The European Union as a dualist political economy. Understanding core-periphery relations", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge.
- Makuc, A., Duhalde, G., y Rozemberg, R. (2015). La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?, Nota técnica Nro. IDB-TN-841, BID-INTAL.
- Meunier, S., y Nicolaidis, K. (2006). "The European Union as a conflicted trade power", *Journal of European Public Policy*, 13(6), 906-925.
- Morisse-Schilbach, M. (2011). "«Ach Deutschland!» Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon", *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, 26-41.
- Naurin, D., y Lindahl, R. (2008). "East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement", en D. Naurin & H. Wallace (Eds.), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments play in Brussels*, Palgrave Macmillan, pp. 64-78.
- Paradero Huerta, I. (2016). "Sociopolitical divisions in the European Union. Discourses of southern European representatives in the European institutions", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 99-116.
- Pasquali, M. L. (2016). The Impact of Eastern Enlargement on the European Union's Foreign Policy towards Latin America and the Caribbean (2004-2016), Study Paper N.º 03/16, Europa-Kolleg Hamburg.
- Paterson, W. E. (2010). "Does Germany Still Have a European Vocation?", *German Politics*, 19(1), 41-52.
- Paterson, W. E. (2011). "The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 49, 57-75.
- Sanchez Bajo, C. (1999). "The European Union and Mercosur: A case of inter-regionalism", *Third World Quarterly*, 20(5), 927-941.
- Sandbeck, S., y Schneider, E. (2014). "From the Sovereign Debt Crisis to Authoritarian Statism: Contradictions of the European State Project", *New Political Economy*, 19(6), 847-871.
- Santander, S. (2005). "The European Partnership with Mercosur: A Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles", *European Integration*, 27(3), 285-306.
- Schneider, E., y Sandbeck, S. (2018). "Monetary integration in the Eurozone and the rise of transnational authoritarian statism", *Competition & Change*, 0(0), 1-27.

- Schneider, E., y Syrovatka, F. (2019). "Die Europäische Wirtschaftsunion zwischen Vertiefung und Desintegration. Blockade und wachsende Asymmetrie zwischen Deutschland und Frankreich", en H.-J. Bieling & S. Guntrum (Eds.), *Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren*, Springer VS, pp. 21-59.
- Schweiger, C. (2016). "National interests and differentiated integration in the EU under crisis conditions. The cases of Germany, France and Britain", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 59-71.
- Sepos, A. (2016). "The centre-periphery divide in the Eurocrisis. A theoretical approach", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 35-55.

Economía argentina y exportaciones hacia el Cono Sur: una aproximación durante las presidencias radicales (1916-1930)

LACUNZA

Introducción

La Primera Guerra Mundial demostró ser un condicionante del proceso económico y político interno argentino, generando fisuras en las clases dominantes que se expresarían en el seno del Estado. Tal como afirman Rapoport y Spiguel (2005), el conflicto bélico terminó de reforzar las pugnas al interior de las clases dirigentes, determinando que el “consenso” oligárquico se rompa, y posibilitando, a su vez, el ascenso de la Unión Cívica Radical (UCR) como primer gobierno de base popular en nuestro país (p. 23). Desde los inicios de las presidencias radicales (1916-1930), sus gobiernos anunciaron la intención de darles más importancia a los países del Cono Sur, en contraposición a las relaciones mantenidas durante los gobiernos conservadores (1880-1916).

El contexto en el que asume la presidencia Hipólito Yrigoyen es el de grandes cambios en la inserción internacional de la Argentina como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. Gran Bretaña – principal mercado para la exportación de productos primarios argentinos– se encontraba en decadencia como potencia industrial desde hacía décadas, y la disminución de sus exportaciones industriales como consecuencia de la contienda, acentuó su caída. Por el contrario, el poder económico se desplazó a favor de los Estados Unidos, cuyos capitales se expandieron en la Argentina durante la década de 1920 consolidándose como el principal exportador industrial y de capitales del país. A pesar de esto, con respecto a las exportaciones agropecuarias, se dio en sentido inverso ya que a diferencia de Gran Bretaña, Estados Unidos se autoabastecía de éstos. Argentina comenzó a utilizar los excedentes de exportación de Gran Bretaña para la importación de productos estadounidenses, generándose así el llamado “comercio triangular”²⁵⁵ entre Estados Unidos, Argentina e Inglaterra (Rapoport, 1980).

A pesar de los debates sobre desarrollo industrial y las críticas a esta estructura de inserción internacional por las dificultades que tuvo que atravesar la economía argentina en el período del conflicto armado –siendo Bunge su mayor exponente, quien había impulsado la propuesta de una Unión Aduanera del Sud– fue escasa la atención que recibió el comercio con los países vecinos. Los vínculos entre la Argentina y los países del Cono Sur –Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay– tienen una raigambre histórica, pero a la vez, relativamente poco estudiada en el período en cuestión, dada la prioridad otorgada a la relación de la Argentina con las potencias hegemónicas. A partir de esta situación surgen los interrogantes sobre la importancia que tuvo el

²⁵⁵ El esquema de comercio triangular se configuró finalizada la Primera Guerra Mundial, como resultado de la emergencia de los Estados Unidos como potencia hegemónica. El mismo estaba conformado por Gran Bretaña como principal mercado para la exportación de productos primarios argentinos, y por Estados Unidos como el principal proveedor de manufacturas industriales.

Cono Sur en el comercio argentino; y si las intenciones del radicalismo en darles mayor importancia a los países vecinos fueron reflejadas en las relaciones comerciales. Por ello, el objetivo del presente trabajo es analizar las exportaciones argentinas a los países del Cono Sur y el comercio entre los países, con datos de los Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la entonces Dirección General de Estadísticas de la Nación (DGEN) durante las presidencias radicales (1916-1930) y documentación del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), e intentar responder los interrogantes. Si bien se analiza el comercio, el presente trabajo parte de un enfoque más complejo que entiende que la acción estatal en materia de política internacional responde a condicionantes internos, vinculados al modelo económico, político y social y su evolución histórica (Míguez y Morgenfeld, 2020). El trabajo se dividirá en cuatro apartados. El primero relativo a la política económica de las presidencias radicales y el impacto de la Primera Guerra en la economía argentina; el segundo abordará la relación de la Argentina con las potencias hegemónicas, comprendiendo ambos el estado de la cuestión. En el apartado sobre las relaciones con los países vecinos y las exportaciones argentinas se realizará un análisis que intente dar algunas respuestas a los interrogantes planteados. Por último se esbozarán unas conclusiones.

La política económica de las presidencias radicales y el impacto de la Primera Guerra en la economía argentina

Entre 1880 y 1916, se consolidó en Argentina un régimen oligárquico caracterizado por sus vínculos de privilegio con Gran Bretaña. Su carácter antidemocrático fue engrosando a una oposición marginada del poder que reclamaba mayores libertades democráticas, pero, sobre todo, la entrada al juego electoral. Asimismo, el auge de la movilización política y social, junto con la organización obrera, diferenciaron la sociedad del Centenario de la gobernada durante el “orden conservador”, e influyeron en el devenir político del país. El ciclo electoral iniciado en 1912 con la Ley Sáenz Peña, posibilitó el triunfo del candidato de la UCR, Hipólito Yrigoyen, en las elecciones presidenciales de 1916, convirtiéndose en el primer gobierno de base popular de nuestro país (Rapoport y Spiguel, 2005:23). Sin embargo, a pesar del cambio político y la mayor apertura democrática, las líneas esenciales del modelo agroexportador no se alteraron –apertura de la economía, endeudamiento externo, comercio exterior basado en el intercambio de materias primas y alimentos por productos manufacturados, etc.– (Rapoport, 2020).

La asunción de Yrigoyen se dio en el marco de la Primera Guerra Mundial, y como consecuencia de ésta, entre 1914 y 1917 el Producto Bruto Interno (PBI) nacional sufrió una gran caída. El comercio exterior resultó superavitario, pero ello fue consecuencia de un descenso de las importaciones –por falta de bodegas, aumento de fletes, etc. – y no de un crecimiento de las exportaciones (Rapoport, 2020). Como sostienen Belini y Badoza (2014), la guerra desarticuló progresivamente el comercio internacional, incrementó el costo de los fletes y modificó la demanda en los mercados europeos (p. 22). Respecto al sector industrial, existen diferentes opiniones respecto al impacto de la contienda. Por un lado, la interrupción de las importaciones impulsó la incipiente industria nacional, y por otro, se sostiene que dicha interrupción provocó una desaceleración del crecimiento de la actividad. En realidad, las industrias cuyas materias primas eran locales incrementaron su producción, mientras que las que dependían de la

importación de hierro, acero y químicas sufrieron grandes problemas (Belini y Badoza, 2014:24). El incipiente proceso de sustitución de importaciones dado por la guerra, tuvo a su vez, consecuencias sociales ya que, a medida que la industrialización avanzaba, aumentaba la mano de obra (Frondizi, 1956:78). Esta situación tendió a revertirse a partir de 1918, con la finalización de la contienda y la normalización de la economía mundial, la cual permitió el incremento de las exportaciones agrícolas argentinas hacia Europa. Sin embargo, hacia fines de 1920, como consecuencia de la caída de los precios internacionales de los precios de las materias primas, se generó en nuestro país una crisis agrícola ganadera y como consecuencia de ésta, una nueva caída del PBI, que recién repuntaría en 1922.

En resumen, como señala O' Connel (1984) la política económica argentina estaba atada a los principios liberales y contaba por ello con una limitada autonomía para atacar el ciclo económico. Esta dependencia y vulnerabilidad evidenciaba los límites del modelo agroexportador, y dio lugar a diversos sectores –sobre todo el nacionalista industrial– que apelaban a un cambio en la política económica de la Argentina, la cual incorporaba contenido proteccionista e industrialista. Su mayor exponente fue Bunge, propulsor de aumentar el comercio con el Cono Sur y de la Unión Aduanera del Sud²⁵⁶.

A pesar del esquema económico agroexportador, el radicalismo impulsó iniciativas de política económica que implicaban una intervención más acentuada del Estado y procuraban realizar reformas en los sistemas productivos vigentes (Rapoport, 2020). Como sostiene Frondizi (1956) los planes económicos del gobierno radical se fundaban en la unidad del problema económico nacional, en solidaridad con todas las regiones, en la conciliación de los intereses de todos los sectores sociales y un nuevo concepto sobre la función del Estado (p.86). Ello se vio expresado en el discurso inaugural del presidente ante el Congreso en 1917, a través del cual planteaba que: “La política económica es la piedra angular en que reposa la prosperidad bien entendida de los pueblos más adelantados. No hay, pues, deber más imperativo a todo gobierno que el de afrontar la construcción económica del Estado” (MIC 1917). Entre las medidas de la primera presidencia de Yrigoyen se destacan: el impulso a la colonización agrícola, el establecimiento de bancos oficiales, la creación de la marina mercante, la apertura de nuevas líneas ferroviarias estatales en zonas de atraso económico y la intensificación de la explotación del petróleo (Rapoport, 2020). Por la minoría que disponía en el Senado, el gobierno de Yrigoyen vio bloqueadas muchas de sus iniciativas legislativas que apuntaban a mayor regulación por parte del Estado y atenuar las desigualdades sociales. Entre ellas, la creación de un banco de la nación que regule la emisión; y un gravamen del cinco por ciento a las exportaciones para favorecer a productores ante las sequías.

En las elecciones presidenciales de 1922, se impuso ampliamente la fórmula radical encabezada por Marcelo T. de Alvear. Sin embargo, su gobierno no representó una continuación al de su antecesor. Como sostiene Alén Lascano (1986), dentro del partido radical se vislumbraba un sector que no apoyaba el rumbo económico y social planteado por el yrigoyenismo. A poco de

²⁵⁶ La “Unión Aduanera del Sud” fue propuesta por Alejandro Bunge en 1909, en Manheim, Alemania. Fue inspirada por la experiencia del *Zollverein* alemán, y proponía la unión de Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay (y más adelante, Brasil).

comenzada la presidencia de Yrigoyen, al interior del partido se fueron dando desprendimientos antipresidencialistas que se sustentaron en el cuestionamiento al personalismo y a la ausencia de un programa (Persello, 2004:36). En 1922 surgió la UCR “principista” que hacía avizorar la futura división. En su manifiesto criticaba al gobierno yrigoyenista por el aumento desmedido del presupuesto, por ser arbitrario y personalista (Persello, 2004: 37). Esto se vio reflejado en la gestión del nuevo presidente, la cual, en lo económico, se caracterizó por otro tipo de preocupaciones, como fue la cuestión monetaria. En este sentido, se dejó de lado la propuesta de crear un Banco de la República, y se envió al Congreso un proyecto para modificar el sistema monetario sobre la base de reapertura de la Caja de Conversión. Una novedad fue que, ante la disminución de la reducción fiscal, el ministro de economía, Herrera Vegas –quien contaba con el asesoramiento de Alejandro Bunge– impulsó la modificación de los aforos aduaneros que estuvieran desactualizados, medida proteccionista que posibilitó por un tiempo la expansión del sector industrial. En el sector ganadero, se sancionaron leyes para el establecimiento de precios mínimos y máximos, y durante este período también fue debatida la cuestión de la intervención estatal en el monopolio frigorífico. También fueron extendidas las líneas ferroviarias a través de inversiones estatales. Con el retorno de Yrigoyen al poder, en 1928, fueron destinados fondos para el sector agropecuario a través de créditos. Sin embargo, la medida que más repercusión tuvo el segundo mandato, fue el proyecto enviado para nacionalizar todas las explotaciones petroleras.

La relación de la Argentina con las potencias

A finales del siglo XIX, la Argentina se incorporó al mercado mundial como exportadora de materias primas, especializada en particular en carnes y cereales. El rasgo principal de la estructura económica del país era el latifundio, por lo que los terratenientes y grandes hacendados del país se beneficiaron con la inserción internacional que permitía colocar sus productos en el exterior, particularmente en Gran Bretaña, quien encontraba en la Argentina un mercado para sus productos manufacturados, a la vez que podía abastecer a su población con alimentos baratos. De esta forma se generaba la llamada “complementariedad subordinada” (Ciafardini, 1990), es decir, se complementaba la economía de exportación de pocos productos primarios argentinos con la economía industrial británica. El elemento principal que caracterizaba el comercio entre Argentina y Gran Bretaña era que el balance comercial entre ambos países presentaba un excedente a favor de la Argentina, cubierto del lado británico por los intereses y dividendos invertidos en el país, los fletes y los pagos de intereses de la deuda (Rapoport, 1988:251). Esto pudo darse de esta manera ya que a partir de 1880 el flujo de las inversiones se canalizó en ferrocarriles, títulos externos, servicios públicos, sector financiero, frigoríficos y empresas agropecuarias. El capital británico tuvo por ello una fuerte incidencia en la economía argentina y contribuyó a diseñar su perfil agroexportador (Madrid, 1996: 124).

Hasta 1914, Gran Bretaña había logrado sostener su estatus de centro financiero mundial. Sin embargo, se encontraba en decadencia como potencia industrial desde hacía décadas, y la disminución de sus exportaciones industriales, consecuencia de la Primera Guerra Mundial, acentuó su caída. Su posición hegemónica en el comercio internacional fue desplazada hacia los Estados Unidos, país que había comenzado a exportar maquinarias y artículos con tecnología

incorporada. Asimismo, y muy importante, el país del norte luego de la contienda transformó su condición de país deudor en país acreedor aumentando de manera exponencial sus inversiones en el exterior (Rapoport, 1980:17). A principios de siglo XX el capital norteamericano irrumpió en la Argentina cuando se instaló el Trust de Chicago, comprando diversos frigoríficos. De todos modos, la expansión del capital estadounidense fue mayor luego de la Primera Guerra Mundial, más particularmente en la década de 1920, sobre todo empresas dedicadas a la actividad industrial, pero también compañías de seguros y bancos, e inversiones; consolidándose como el principal exportador industrial y de capitales del país. La diferencia que existía entre las inversiones realizadas por los Estados Unidos y las de Gran Bretaña era que ésta era importadora de alimentos y materias primas mientras que la economía norteamericana se autoabastecía de los productos primarios y contaba con una tecnología más avanzada que la inglesa, desplazando a sus equivalentes británicos y provocando el llamado “comercio triangular” (Rapoport, 1988). Lo más importante es que los saldos de la balanza comercial con Gran Bretaña eran favorables para la Argentina, contrario a lo que sucedía con los Estados Unidos. Para compensar estos saldos, la Argentina apelaba a los superávits de sus operaciones con Inglaterra.

A pesar de lo mencionado, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos fueron conflictivas luego de la guerra, en particular por el carácter no complementario de las economías de ambos países. El gobierno norteamericano tomó medidas aduaneras y sanitarias que perjudicaron las exportaciones agropecuarias argentinas y a las que el gobierno argentino calificó como discriminatorias y proteccionistas. Este tipo de iniciativas provocaron la campaña “comprar a quien nos compra” por parte de ganaderos vinculados a intereses británicos y modificaron tendencialmente el tradicional librecambismo en materia de política exterior, por el bilateralismo comercial

Una aproximación a la relación económica con el Cono Sur: las exportaciones argentinas durante las presidencias radicales (1916-1930)

La administración radical anunció reiteradamente su intención de asignarle más importancia que en el pasado a las relaciones con la región (Paradiso, 1993:77), y en particular, era un objetivo manifiesto el facilitar el intercambio económico con el resto de las naciones americanas (Simonoff, 1996). De hecho, la diferencia esencial en política exterior entre la élite oligárquica que gobernó hasta 1916 e Hipólito Yrigoyen, tiene que ver con los matices más nacionalistas y latinoamericanistas que este último imprimió a su gestión (Rapoport y Lazzari, 2014).

En cuanto al aspecto económico, a pesar de la asunción de Yrigoyen a la presidencia, la economía argentina continuó subordinada a la dinámica de las economías de los países centrales y a la cambiante coyuntura internacional (Rapoport, 2010:73). De hecho, Gran Bretaña se mantuvo como el principal comprador del país, en porcentajes que van de un 22,2% en 1922 a 38,8% en 1931 (Rapoport, 2020). Por las características de la inserción internacional de la Argentina, el país afrontaba variaciones en sus ingresos de divisas, en tanto las exportaciones estaban compuestas por pocos productos primarios y alimentos y a su vez, la entrada de capitales dependía del humor de los mercados financieros (Rapoport, 2010).

Dada esta situación, poca atención fue puesta en lo sucedido con los países vecinos respecto al comercio exterior en ese período. Como sostiene Rayes (2013) la historiografía generalmente ha enfatizado el lazo anglo-argentino durante la Primera Guerra Mundial, probablemente por su relevancia como procedencia de importaciones y capitales, en detrimento de otros vínculos conjuntamente importantes, como Europa continental o los países vecinos. Socios menores, como Brasil, Chile, España, Italia, Países Bajos, Estados Unidos y Uruguay, sumaron entre el 18 y el 28% del valor de las exportaciones en el período bélico (p. 41). En este sentido, cabe destacar la importancia del Cono Sur en el comercio argentino durante la primera presidencia de Yrigoyen (1916-1922), llegando a representar casi un 10% de las exportaciones totales en 1921:

Importancia relativa del Cono Sur respecto de las importaciones y exportaciones totales en (%)

	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
Exportaciones Cono Sur	6.5	7.5	7.76	5.3	4.7	9.5	5.3
Importaciones Cono Sur	8	14.1	13.8	10.2	7.7	5	9.2

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1916-1922)

Importancia relativa del Cono Sur respecto de las importaciones y exportaciones totales en (%)

	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Exportaciones Cono Sur	4.6	4.7	6.1	6	5.5	5.7	5.8	7.3
Importaciones Cono Sur	6.9	5.2	5.8	7.2	7.5	6	5.8	6.2

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1923-1930)

A partir de 1918, con la normalización de la economía internacional, la Argentina incrementó de manera considerable las exportaciones agrícolas a los países europeos, lo que derivó en el repunte del crecimiento económico nacional (Rapoport, 2010). Con respecto a los países vecinos, el comercio fue variable en todo el período de las presidencias radicales, pero es interesante destacar el aumento de las exportaciones argentinas –con excepción en 1917 hacia Brasil– en el trienio que duró la Primera Guerra Mundial:

EXPORTACIONES ARGENTINAS EN PESOS ORO POR DESTINO							
	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
BRASIL	24.498.226	22.820.489	33.346.557	37.150.237	22.407.471	28.481.525	26.872.079
CHILE	1.541.904	4.364.991	8.634.386	3.037.091	5.204.711	1.593.777	2.417.771
PARAGUAY	2.836.267	3.360.388	5.234.785	6.672.859	4.801.038	2.963.845	1.829.432
URUGUAY	6.639.086	10.685.508 4.091.888 (a órdenes)	15.011.390	7.950.970	17.667.441	4.714.269	5.219.151

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1916-1922)

EXPORTACIONES ARGENTINAS EN PESOS ORO POR DESTINO								
	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
BRASIL	24.854.718	32.011.266	33.249.752	29.846.932	37.517.625	40.314.336	37.311.082	28.465.605
CHILE	4.355.299	5.176.712	5.905.905	6.652.359	7.210.411	7.224.722	7.629.910	6.201.411
PARAGUAY	2.622.410	4.761.834	6.137.775	5.162.600	5.600.227	6.345.342	4.679.656	3.738.914
URUGUAY	6.493.858	5.818.746	5.621.683	6.205.773	5.830.550	6.989.597	6.020.028	6.809.809

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1923-1930)

A pesar de esta característica, la balanza comercial con los países del Cono Sur también sufrió variaciones. El caso más notorio es el de Brasil, que si bien fue el destino de la mayor cantidad de exportaciones nacionales, la balanza comercial con el gigante sudamericano resultó deficitaria

por una década –entre 1917 y 1927–, ante el aumento de las importaciones provenientes de ese destino.

SALDOS EN PESOS ORO ARGENTINA							
	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
BRASIL	+5.809.930	-15.055.143	-16.027.004	-10.218.570	-28.028.042	-16.505.363	-21.975.993
CHILE	+29.846	+632.767	+290.725	-5.879.960	-1.757.747	-2.739.252	-1.152.486
PARAGUAY	-330.194	-1.853.437	-1.947.432	+1.321.240	-3.086.563	-4.239.893	-3.716.261
URUGUAY	+2.703.365	+3.710.614	+10.473.554	+2.616.956	+10.549.115	-2.463.754	-349.773

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1916-1922)

SALDOS EN PESOS ORO ARGENTINA								
	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
BRASIL	-21.314.867	-5.554.615	-3.336.578	-12.423.290	-5.945.797	+8.320.142	+4.695.879	-2.076.352
CHILE	+393.944	+508.672	+1.658.627	+3.196.784	+2.624.469	+3.277.931	+3.344.784	+2.197.947
PARAGUAY	-3.259.808	-2.234.837	-3.400.477	-3.420.389	1.657.709	+258.149	-1.601.576	-1.373.423

URUGUAY	+2.006.779	+2.187.176	+2.147.121	+651.490	-3.171.564	-1.764.126	-1.567.018	+300.011
---------	------------	------------	------------	----------	------------	------------	------------	----------

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1923-1930)

La relación comercial con Brasil era sumamente importante, siendo éste el país del Cono sur con el cual la Argentina generaba más intercambios comerciales. Esta situación llevó a los gobiernos de Yrigoyen y Epitácio Pessoa (1919-1922), a estudiar las posibilidades que realmente tenía el comercio bilateral. Fue así que, en 1922, con motivo de la gestión realizada por la Legación brasilera en Argentina de proponer la designación de Comisiones que “estudiaran las dificultades que entorpecen el desarrollo comercial entre el Brasil y la República Argentina”²⁵⁷ fueron designados por parte de Argentina el Director General de Ganadería del entonces Ministerio de Agricultura –José León Suarez– Director General de Comercio e Industrias –Javier Padilla– el Procurador del Tesoro –Vicente F. López– el Director General de Estadísticas –César Prieto Costa– y el jefe de la División Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores –Daniel Antokoletz–. Por parte de Brasil, los miembros de dicha comisión eran Paula de Silva, de Hacienda y Dulphe Pinheiro Machado, de Repartición de Abastecimientos. En el Artículo 2° de la resolución adjunta, dirigida por el embajador en Brasil –Mora y Araujo–, se menciona que la comisión funcionaría en Buenos Aires primero separadamente y luego conjuntamente con la comisión del gobierno de Brasil. Una vez completados los estudios de caso, las comisiones informarían a los respectivos gobiernos. En otra nota del mismo mes al canciller argentino, se afirma que entre los “inconvenientes que entorpecen” el comercio entre ambos países estaría la “falta de medios fáciles y regulares de transporte” y que la comisión en Brasil tenía a cargo el estudio de las tarifas aduaneras y “demás factores” que podrían facilitar el intercambio comercial²⁵⁸.

Ahora bien, ¿qué exportaba la Argentina entre 1916-1930 a los países vecinos? Si bien los productos variaban según el destino, se destacan los productos primarios y alimentos –exportaciones similares pero en menor tamaño que la Argentina exportaba hacia los países centrales– destacándose el trigo y la harina de trigo predominantemente en Brasil y Paraguay; los animales bovinos en Chile; y maíz y papa a Uruguay.

PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A BRASIL por valor (\$ oro)

	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
Trigo	18.400.047	11.335.991	18.665.140	17.682.409	13.694.014	23.440.279	20.407.072	19.62

²⁵⁷ AMREC, División Política, Brasil/1922/Caja N° 2097, 17 de julio.

²⁵⁸ AMREC, División Política, Brasil/1922/Caja N° 2097, 21 de julio.

9, 10 y 11 de noviembre de 2022

Harina de Trigo	4.885.204	9.112.987	9.838.386	15.714.891	4.513.437	3.344.195	4.429.987	2.925.
	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	-
Trigo	20.930.230	22.665.207	21.030.407	27.776.719	30.835.321	29.752.533	23.078.368	-
Harina de Trigo	6.165.381	6.256.550	5.664.817	6.930.608	6.309.089	4.100.865	3.016.456	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1916-1930)

PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A CHILE por valor (\$ oro)								
	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
Animales bovinos	683.910	2.080.296	2.840.686	1.004.606	1.805.677	1.179.615	3.136.662	3.136.662
	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	-
Animales Bovinos	1.919.129	2.553.601	4.802.960	4.834.219	4.541.842	5.139.251	3.345.833	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1916-1930)

PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A PARAGUAY por valor (\$ oro)								
	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
Trigo	478.815	1.125.924	691.313	600.618	526.333	469.082	403.070	308.884
Art. De la producción nacional	223.609	528.152	1.717.397	2.032.958	1.093.909	474.842	178.577	424.020

	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	-
Trigo	495.835	754.569	657.918	644.379	957.033	591.637	688.013	-
Art. De la producción nacional	573.293	703.085	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1916-1930)

PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A URUGUAY por valor (\$ oro)

	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
Maíz	1.151.418	23.902	139.194	304.915	1.184.999	206.902	169.502	258.347
Papas	1.066.949	1.027.654	1.108.940	787.008	1.233.310	673.868	869.280	1.090.435
Art. De la producción nacional	526.739	1.630.081	2.990.305	1.687.795	1.465.666	712.892	706.455	681.882
	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	-
Maíz	3.041	672	677.869	407.174	105.888	406.086	115.728	-
Papas	545.406	1.411.766	692.006	634.687	890.872	1.209.233	1.209.661	-
Art. De la producción nacional	1.106.053	981.848	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1916-1930)

Entre las exportaciones argentinas hacia los países vecinos, se destacan los artículos de producción nacional y los productos nacionalizados. Si bien como sostiene Rayes (2015) dichos ítems no estaban especificados en detalle en las estadísticas del período, se consideran así clasificados a los productos de elaboración nacional con cierto valor agregado o industrial. De hecho, en Uruguay y Paraguay tienen mayor importancia en términos de valor que el resto de los productos exportados hacia esos destinos en algunos años del período. Otro dato interesante es que son los países del Cono Sur a los únicos que Argentina exportaba este tipo de productos. Por

último y también para analizar las políticas radicales en contraposición con los gobiernos anteriores, se puede observar el aumento de exportación de estos productos con respecto a años anteriores.²⁵⁹

ARTÍCULOS DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL EXPRESADOS EN VALOR									
	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
Brasil	11.760	21.138	87.588	274.609	1.192.642	574.692	661.544	186.922	123.3
Chile	1655	2.825	117.126	1.160.688	1.882.670	494.619	620.232	137.999	109.0
Paraguay	17.206	98400	223.609	528.152	1.717.397	2.032.958	1.093.909	474.842	179.7
Uruguay	48.160	170.381	526.739	1.630.081	2.990.305	1.687.795	1.465.666	712.892	700.5

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1915-1925)

ARTÍCULOS NACIONALIZADOS EXPRESADOS EN VALOR									
	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
Brasil	58.276	121.746	139.404	161.273	291.222	186.484	452.855	137.631	214.151
Chile	29.751	53.600	215.571	235.353	674.181	101.236	369.504	198.515	128.291
Paraguay	157.503	206.150	336.304	214.179	357.087	270.758	500.865	314.356	234.761
Uruguay	394.574	522.643	642.187	671.241	555.219	369.510	981.320	589.315	964.090

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1914-1925)

Algunas conclusiones

²⁵⁹ A partir del año 1926 los ítems “Artículos nacionalizados” y “Artículos de producción nacional” fueron desagregados en otros ítems de los Anuarios, no contabilizándose como se hacía en años previos.

A lo largo de este trabajo se pudo observar que la Primera Guerra Mundial tuvo consecuencias en la economía argentina, y a su vez, produjo transformaciones en la inserción internacional del país. Si bien las relaciones con Gran Bretaña como principal mercado de las exportaciones argentinas se mantuvieron –y con ella los intereses coincidentes entre la clase dominante argentina y la burguesía industrial británica– finalizada la contienda, los capitales norteamericanos irrumpieron en el país, expandiéndose no solo en empresas dedicadas a la actividad industrial sino también bancos, compañías de seguros e inversiones. De esta forma, Estados Unidos se consolidó como el principal exportador industrial y de capitales del país, y ello permitió un esquema de comercio triangular que se mantuvo durante toda la década de 1920. Este esquema comercial impidió –o al menos desvió– la atención de los estudios sobre el comercio exterior de la Argentina con los países vecinos en este período particular. Este trabajo, por ende, se propuso realizar una aproximación al comercio con el Cono Sur, tomando como eje las exportaciones argentinas durante el período 1916-1930, ya que, como sostienen Rapoport y Cervo (2002), resulta relevante rastrear los antecedentes de una historia común del Cono Sur.

Además de ser el de grandes transformaciones de la inserción internacional de nuestro país, el período fue el de las presidencias radicales, luego de décadas de impugnación al gobierno oligárquico y fraudulento. A pesar de que las líneas del modelo agroexportador se mantuvieron vigentes, fueron visibles distintas políticas económicas que tenían como objetivo reformas al sistema económico y un rol más acentuado del Estado. En cuanto a la política internacional, los gobiernos radicales anunciaron desde sus inicios una voluntad de estrechar los lazos con los países vecinos, a diferencia de los gobiernos conservadores. Analizadas las fuentes y teniendo en cuenta estos antecedentes, se llega aquí a algunas conclusiones con respecto a los interrogantes planteados en la introducción. La importancia del Cono Sur en las exportaciones argentinas si bien no es fundamental –en tanto el principal comprador continúa siendo Gran Bretaña, tal como lo era al momento de la inserción de la Argentina al mercado mundial, a fines del siglo XIX– no es nada desdeñable, considerando el 10 por ciento de las exportaciones totales argentinas en 1921, o el 14 por ciento que representaron las importaciones en 1917. Asimismo, se ha hallado un elemento novedoso, al comprobar que los artículos de producción nacional o productos nacionalizados representaban los principales productos exportados hacia los países vecinos; éstos eran los principales receptores de los mismos; y aumentaron en relación con los años anteriores, durante el gobierno del conservador De la Plaza.

De los países vecinos, ciertamente Brasil fue el más importante en términos de intercambio. Si bien fue variable y la balanza comercial argentina fue deficitaria durante una década –1917-1927–, no puede dudarse de la importancia que tenía el gigante sudamericano en la economía argentina. La resolución de 1922, cuyo objetivo era crear Comisiones que indagaran en los motivos que entorpecían el comercio bilateral, pone en evidencia la importancia que comenzaba a generar el intercambio comercial entre estos dos grandes países de Suramérica y marca un antecedente en los vínculos comerciales entre ambos, que se efectivizarían a través de acuerdos una década más tarde.

Bibliografía

- Belini, C. y Badoza, S.(2014). "El impacto de la Primera Guerra Mundial en la economía argentina". CH, 21-26.
- Ciafardini, Horacio (1990). Crisis, inflación y desindustrialización en la Argentina dependiente. Buenos Aires: Ágora
- Frondizi, Arturo (1956) "Presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)", en Hipólito Yrigoyen, Pueblo y Gobierno, t. XI, Política emancipadora. Reforma patrimonial, vol. 1, Petróleo y Política, cap. III, pp. 71-90, 2da. ed., Raigal.
- Madrid, Eduardo (1996). Argentina y Brasil: economía y comercio en los años treinta. Ciclos, 123-148.
- O'Connell, Arturo (1984). "La Argentina en la Depresión: Los problemas de una economía abierta". Desarrollo Económico, 479-514.
- Míguez, M.C. y Morgenfeld, L. (2020). Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y trasnacionales. TeseoPress.
- Paradiso, José (1993). Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rapoport, M. y Cervo, A. (2002). El Cono Sur. Una historia común. Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, M. y Spiguel C. (2005). Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001), Capital Intelectual.
- Rapoport, M. y Lazzari, R. (2014). "La Primera Guerra Mundial y el comercio de granos en la Argentina. Neutralidad y puja anglo-germana". En Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario.
- Rapoport, Mario (1980). Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945. Buenos Aires:Editorial de Belgrano.
- Rapoport, M. (1988). "El triángulo argentino". En M. Rapoport (Comp.), Economía e Historia. Contribuciones a la Historia Económica Argentina (pp.250-276).
- Rapoport, Mario (2010). Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia. Booket.
- Rapoport, Mario (2020). Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003. Buenos Aires: Crítica.
- Rayes, Agustina (2015). "La estadística de las exportaciones argentinas, 1875-1913. Nuevas evidencias e interpretaciones". En Revista Investigaciones de Historia Económica, pp. 31-42.
- Solveira de Báez, Beatriz (1992). "El ABC como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios de siglo", Ciclos, II, 2.
- Simonoff, Alejandro (1996) Tesis de Maestría. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/1772>

Fuentes:

MIC 1917

Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina de la DGEN (1915-1930)

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, División Política-Legación Brasil, 1922

Alternativa legal para un cese al fuego efectivo en el conflicto Ucrania/Rusia dentro del marco del sistema de seguridad de las Naciones Unidas

PATRICIO LATORRE LAZCANO²⁶⁰

Resumen: El conflicto actual en Ucrania, la invasión de un Estado miembro a otro es una violación grave al Ordenamiento Internacional constituido después de 1945. Por el tiempo transcurrido y las consecuencias del conflicto se hace necesario la exploración y debate de herramientas de carácter jurídico, que permitan legitimar la actuación de la Comunidad Internacional, teniendo presente la ineficacia de los medios utilizados hasta la fecha.

Palabras Claves: Ucrania, Rusia, Consejo de Seguridad, Asamblea General, Naciones Unidas, Operaciones de paz

Contexto

En estos momentos para todos resulta evidente la existencia de este conflicto armado que se desarrolla entre los Estados de Rusia y Ucrania. A través de las noticias, televisión, radio, internet, redes sociales llevamos meses recibiendo la información de su desarrollo y las declaraciones de los involucrados. Convertido en una crisis internacional en el año 2014 con la anexión de la península de Crimea por parte de la Federación Rusa, toma un matiz distinto y se agrava en febrero de 2022 con la invasión de Rusia al territorio de Ucrania. Las consecuencias en la población del territorio Ucraniano han sido evidentes: muertos, heridos, desplazados, pérdida de propiedad y capacidad económica, etc. Pero además, y de manera muy personal, el resto del planeta está sintiendo las consecuencias del conflicto, que trascienden a los nacionales de los países involucrados: el desplazamiento de millones de personas fuera de las fronteras del conflicto a terceros países, la crisis energética, comercial, alimentaria y económica afecta a cada individuo del planeta en mayor o menor medida. Esta concatenación de consecuencias ha generado un proceso inflacionario y de desaceleración económica mundial, sin ánimo de exagerar, similar a las crisis económicas del año 2008 o del año 1929. Según un informe de la CEPAL de 6 de junio de 2022, el conflicto ha tenido impacto en América Latina generando un aumento en la inflación, poniendo en riesgo la seguridad laboral y alimentaria, y aumentando la pobreza extrema en la región²⁶¹.

²⁶⁰ Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas Universidad del Mar, Diplomado en Seguridad Internacional y Operaciones de Paz, ANEPE, Diplomado de postítulo en Estudios Internacionales, IEI Universidad de Chile.

²⁶¹ Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>

Sólo por este impacto en la Comunidad de Naciones se hace necesaria una solución a la guerra a corto plazo.

A nivel del Derecho Internacional en general, el conflicto y las circunstancias del mismo, han vulnerado de manera evidente y magna, como no se había visto en mucho tiempo, los Principios, normas y derechos que sustentan el Derecho Internacional Público y al Derecho Internacional Humanitario.

De manera transversal la institucionalidad Internacional ha condenado la invasión de Rusia a Ucrania. En las diferentes resoluciones o votaciones los organismos coinciden en los Principios y valores del Derecho Internacional que han sido violados por la acción unilateral de uno de sus miembros.

La institucionalidad es coincidente en señalar que la invasión de Ucrania por parte de Rusia constituye un acto de agresión que ha vulnerado los Principios de Derecho internacional de prohibición del uso de la fuerza y obligación de solución de conflictos por medios pacíficos, la vulneración del Principio de integridad territorial de un Estado y prohibición de anexión por medio de la amenaza o uso de la fuerza.

Por otro lado también resulta evidente que la invasión constituye, para la población de Ucrania y para el resto de las naciones, una crisis humanitaria, un riesgo a la vida y seguridad de las personas desplazadas, un atentado a la Seguridad alimentaria, económica, incluso nuclear.

Acusaciones de violaciones a los derechos humanos de las poblaciones, (ucranianos y ruso parlantes), desplazamientos forzados, tráfico de personas, son parte de las urgencias que llaman a tomar medidas efectivas.

Propuestas de solución del conflicto dentro del Ordenamiento Internacional

En primer lugar no es posible desconocer en la dinámica de este conflicto los intereses que reivindican Rusia y Ucrania para legitimar sus actuaciones, para desencadenar la guerra, para entender por qué sus negociaciones bilaterales con participación de países garantes no han sido suficientes, y para poder generar una solución que sea efectiva.

Por un lado Ucrania aparece como un Estado agredido que reclama proteger su integridad territorial de la amenaza de Rusia y de los movimientos separatistas en su zona oriental, así como también reclama la independencia de su política exterior, respecto de participar en procesos de integración con la Unión Europea, y de la violación del principio de no intervención de un estado en los asuntos internos de otro, respecto de las acusaciones que Rusia fomentaría los movimientos en las zonas pro rusas.

Por su lado Rusia reclama la responsabilidad de proteger a las comunidades ruso parlantes de un gobierno no elegido que estaría llevando a cabo una práctica sistemática de genocidio, impidiendo la libre determinación de esos pueblos. Reclama también la amenaza geoestratégica de la Organización del Atlántico Norte que, al expandir sus miembros y considerar la incorporación de Ucrania, estaría invadiendo la zona de influencia Rusa y constituiría una amenaza directa a sus fronteras y a su existencia como nación, equilibrio geoestratégico que establecido luego del fin de la guerra fría, se ha ido modificando, sobre todo en el oriente de

Europa, países que eran antiguamente de la esfera de influencia rusa, ahora forman alianzas con la Comunidad Europea o la OTAN, o han dejado su postura de neutralidad como en el caso de Finlandia.

En este sentido, dada la especial naturaleza del Ordenamiento Internacional y de sus actores, Estados con poderes asimétricos, pero sin una institucionalidad jerárquica sobre ellos, las herramientas de solución, si bien reguladas en la Carta de Naciones Unidas, han respondido a intentar solucionar el conflicto en su implementación y dinámica de acuerdo a esa especial naturaleza.

Medios diplomáticos

Previo al inicio del conflicto nos encontramos con muchas gestiones de, entre otros, los países de la Comunidad Europea, conversaciones bilaterales entre los presidentes y primeros ministros con las partes involucradas ante la movilización de gran cantidad de tropas rusas a la frontera con Ucrania. Las negociaciones fueron muy intensas pues las acciones de Rusia, independiente de la retórica que pretendía justificarlas, parecían prever que se rompería con el principio de solución pacífica de los conflictos entre estados.

Con posterioridad al inicio de la invasión, las gestiones diplomáticas se han mantenido, si desplazando su eje a actores con intereses independientes de las partes en conflicto, a saber, Turquía. Esta nación, si bien alineada con la OTAN, ha jugado un papel de mediador entre los intereses de Rusia y de Ucrania, tanto en lo que se refiere al fin de la guerra como a la exportación de alimentos a través de los puertos de Ucrania en el Mar Negro.

La particularidad de estos medios diplomáticos es que dicen relación con una negociación entre los intereses de las partes, y funcionan o no han funcionado en la medida que las partes los vean suficientemente resguardados y puedan transar en algún grado respecto de ellos. A la fecha han demostrado ser insuficientes para detener el conflicto armado y su escalada.

Medidas impuestas

Ahora bien, de manera paralela a las vías diplomáticas bilaterales o multilaterales, la institucionalidad internacional ha operado a través de la condena de los distintos órganos que la componen, como a través de las sanciones que los Estados de han impuesto a Rusia.

A.- Sanciones unilaterales

Respecto de esta última herramienta, las sanciones unilaterales a Rusia, quien es considerado como un Estado agresor dentro del marco del ordenamiento internacional, sanciones que pueden ser altamente cuestionadas, operarían, según quienes las han adoptado, bajo la lógica de la legítima defensa de terceros países. Estas han sido ampliamente adoptadas por los Estados Miembros de la Comunidad Internacional, y dicen relación con el comercio internacional, traslado de personas, y embargo de bienes en el extranjero.

Reiterando la cuestionabilidad de estas medidas, por su legitimidad respecto que se trata de decisiones unilaterales de los estados para una finalidad “justificable”, como también respecto de su proporcionalidad como medidas que pueden afectar a un estado infractor de una manera no deseada, esto es, afectando directamente la salud, seguridad y bienestar de los ciudadanos del estado sancionado, también han demostrado que no son útiles en cuanto a poder disuadir en este caso a Rusia de iniciar el conflicto como para motivar a las partes a detenerlo, y sentarse en una mesa de negociación.

B.- Medidas de las instituciones internacionales

En términos generales, cuando las gestiones diplomáticas no funcionan, y las sanciones bilaterales carecen de efectividad, corresponde, en el marco de un ordenamiento de derecho, que la institucionalidad determine la existencia de una violación al derecho internacional, y operen las medidas que contempla la Carta para la Resolución de conflictos.

Cuáles han sido las herramientas que se han implementado en el caso de la invasión de Rusia a Ucrania:

B.1- Corte Internacional de Justicia

La menciono en primer lugar por el significado y trascendencia de la misma, como órgano Jurisdiccional del Sistema de Naciones Unidas, su contenido preeminentemente jurídico y por el principio de neutralidad con que todo tribunal debe actuar.

El día 16 de marzo de este año la Corte, respondiendo a una solicitud de Ucrania del 26 de febrero, en el contexto de la “Convención de la prevención y castigo del crimen de genocidio”, y como una medida provisional, ordenó a Rusia suspender toda actividad militar iniciada el día 24 de febrero, de tropas regulares o irregulares que sean apoyadas por Rusia, así como también llama a las partes a no tomar acción alguna que agrave el conflicto o lo haga más difícil de resolver. El fundamento de la medida es que las operaciones realizadas principalmente por Rusia en Ucrania, inevitablemente causen pérdida de vidas, heridas físicas y mentales en la población, y daño a la propiedad y al medio ambiente.

B.2- Secretario General de Naciones Unidas

En su calidad de tal Antonio Guterres realizó una declaración el día 24 de febrero de 2022 calificando la operación militar rusa de “inaceptable” y atentatoria de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho Internacional, la integridad territorial y soberanía de Ucrania

B.3- Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

Condena de la agresión rusa por parte de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de fecha 4 de marzo de 2022.

B.4- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Por su parte esta la participación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, órgano destinado a tomar las decisiones respecto de la Seguridad Internacional, que ha sido convocado desde el inicio del conflicto.

En su primera oportunidad se planteó un proyecto de resolución de condena a la invasión a gran escala de Rusia a Ucrania, que en términos generales señalaba que la conducta de Rusia violaba el artículo 2 párrafo 4 de la Carta de Naciones Unidas, que consagra la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, que constituye una violación a la paz y a la seguridad internacionales, que constituye un acto de agresión de acuerdo a la calificación que le corresponde realizar al Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, y consecuentemente, esta resolución permitiría tomar medidas para restaurar la paz y seguridad internacional, incluso mediante el uso de la fuerza.

Por supuesto este proyecto de resolución fue vetado por Rusia, de manera tal que por mayoría de votos, el Consejo de Seguridad convocó a una sesión extraordinaria de emergencia de la Asamblea General mediante Resolución 2623(2022).

B.5- Asamblea General de Naciones Unidas

Convocada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, luego que Rusia vetara el proyecto de resolución de condena en su contra, el Consejo de Seguridad convocó a un período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, en el marco de la Resolución 377(V) “Unión pro paz”. De acuerdo a esto, la Asamblea General, adopta la Resolución A RES ES 11/1 del 2 de marzo de 2022, que en términos generales, reafirma su compromiso con la soberanía, independencia, unidad e integridad territorial de Ucrania, condena la agresión de Rusia a Ucrania, demanda el cese del uso de la fuerza y el retiro de sus tropas, condena el reconocimiento por parte de Rusia de las regiones de Donetsk y Lugansk como estados independientes, demanda a las partes a permitir paso seguro a quienes quieran salir de Ucrania y la entrada de ayuda Humanitaria, condena las violaciones al Derecho Internacional Humanitario, y urge a una solución pacífica del conflicto.

En este punto de la exposición es que me quiero detener, porque en los hechos el devenir de la guerra en Ucrania ha ocurrido de la misma forma como ha ocurrido en otras oportunidades, tal como, de acuerdo a lo que la conciencia colectiva de las personas comunes percibe, que el Sistema de Naciones Unidas carece de eficacia para abordar los problemas del mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional, no sirve. Por supuesto que esa impresión generalizada tiene su justificación en los límites propios del Sistema de Seguridad de la Carta de Naciones Unidas y en la naturaleza del Derecho Internacional en general en contraposición a los derechos internos.

Sistema de Seguridad de Naciones Unidas y sus limitaciones

A.- Misión fundamental de Naciones Unidas:

Si bien el propósito de la Organización es hacer frente a lo que la Carta denomina amenaza y quebrantamiento de la paz y seguridad internacional²⁶², contenido en la Carta en el preámbulo y

²⁶² “Todos aquellos fenómenos o procesos que provocan inseguridad entre los miembros de la comunidad internacional, amenazan la paz y, consiguientemente, caen dentro de la esfera de competencias de la organización, por afectar a su finalidad prioritaria” (Rafael Calduch Cervera, 1991, pag 4).

en el Capítulo I de los Principios de la Organización, su cumplimiento se encuentra limitado por la Estructura de Naciones Unidas, con cinco miembros permanentes en el Consejo de Seguridad con poder de veto de las decisiones que se pretendan adoptar.

El Sistema que tiene la Carta para cumplir con el mantenimiento de la paz son los medios de solución pacífica, diplomacia y jurisdicción internacional, y por otro lado el Sistema Colectivo de Seguridad, que se basa en dos herramientas:

La prohibición del uso de la fuerza para los estados miembros y obligación de solución pacífica de controversias;

El empleo de la fuerza por parte de la Organización a través de las medidas colectivas que sean eficaces para resguardar la paz y seguridad internacionales.

La primera herramienta constituye una limitación a la soberanía de los Estados firmantes, de manera que busca eliminar la autotutela, con excepción de la legítima defensa. Consagradas en el artículo 2 párrafos 3 y 4 de la Carta. La legítima defensa, individual o colectiva, regula sus condiciones de procedencia en el artículo 51, a saber, proporcionalidad e inmediatez.

La segunda herramienta corresponde a las medidas colectivas que sean eficaces. Consagradas ya en el Derecho Internacional Público y en la Carta en el artículo 1° y en los artículos 41 a 50. *Hans Kelsen* se refiere a ellas como el centro del Sistema de Seguridad colectivo, sistema base de la Carta. Agrega que estas medidas de fuerza pueden involucrar o no el uso de fuerzas armadas²⁶³.

Con estas herramientas es al Consejo de Seguridad, integrado por cinco miembros permanentes desde el final de la Segunda Guerra Mundial, es el órgano con la “responsabilidad primordial” para determinar cuándo una situación constituye una amenaza o un quebrantamiento a la paz y seguridad internacionales, y tomar las medidas en consecuencia.

En este punto la idea de “responsabilidad primordial” es relevante para la reflexión que se expone más adelante.

B.- Limitaciones y necesidades de una alternativa al Consejo de Seguridad

Ya mencionadas, y sobradamente conocidas, el Sistema de Seguridad de Naciones Unidas está limitado por la estructura de sus órganos principales y la asimetría de las facultades de los estados miembros, consagrada en el veto de los miembros permanentes, a través de la regla de la unanimidad de los miembros permanentes. Esta limitación hace inefectivo el Sistema de Seguridad en su misión principal, y ha sido reclamado como abusivo por otros miembros de la Organización, como Argelia en 1975 en contra de Estados Unidos, pues señala en dicha oportunidad que respondería a fines egoístas y violaría el **Principio de la igualdad Jurídica de los Estados**.

Este principio de la igualdad jurídica de los estados miembros da cuenta de la vía de solución para cumplir con el propósito por el que fue establecida, mantener la paz y seguridad

²⁶³ Hans Kelsen, 2000, pag 14.

internacional, esto es, hacer uso de las herramientas jurídicas que el mismo Ordenamiento Internacional entrega.

Si bien es cierto, como es ampliamente sabido, que el sistema internacional opera bajo la lógica de la “Real Politik” y el reconocimiento de la naturaleza y los intereses de los estados, no es menos cierto que la evolución del Ordenamiento Internacional da cuenta de la autolimitación que los Estados se han impuesto, por ejemplo, delegando soberanía en el uso de la fuerza, reservando para sí la legítima defensa, bajo ciertas condiciones y de manera provisional mientras el Consejo de Seguridad se hace cargo. Reconocer la naturaleza del sistema internacional no significa aceptar que esa naturaleza vulnere el principio mínimo de salvaguardar la paz y la integridad de las personas y comunidades, que en ciertos casos el Sistema de Seguridad opere para mantener la paz y en otros casos, bajo las mismas circunstancias, no lo haga, por falta de voluntad de los miembros de la comunidad internacional. En estos casos el Derecho internacional se vuelve un imperativo para los Estados, considerando el propósito principal de Naciones Unidas, salvaguardar la paz y seguridad internacionales, y el propósito actual de los Estados, asegurar las condiciones de vida y seguridad de sus ciudadanos, mandantes de los Estados.

La inactividad del Consejo de Seguridad no elimina la Obligación de Naciones Unidas de resolver una crisis de amenaza y violación de la paz y seguridad internacionales. En este mismo sentido reflexionaron en el Consejo de Seguridad en la Sesión del día 22 de septiembre de 2022 a propósito de la crisis de Ucrania, entre otros el representante de México, que señaló que la “indiferencia no es una opción”. Similar idea planteó el representante de Irlanda, al afirmar que “no puede haber veto a la aplicación del Derecho Internacional”.

Resolución 377(V) “unión pro paz”

A.- Origen

La reflexión precedente también se hizo en 1950 a propósito de la crisis de Corea, a propósito del veto de la Unión Soviética, situación en que generó la inactividad del Consejo de Seguridad, por lo que se llamó a la Asamblea General a tomar la responsabilidad, de manera subsidiaria, para adoptar las medidas que fueren necesarias para solucionar una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

La resolución 377(V) “Unión pro paz” del 3 de noviembre de 1950 señala que “si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción 'de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales.

B.- Contenido y alcances de la resolución 377(V)

La resolución contempla básicamente dos herramientas para que la Asamblea general ejerza su responsabilidad subsidiaria en caso de una amenaza o quebrantamiento a la paz:

Sesiones extraordinarias de la Asamblea General.

Dirigir recomendaciones a los miembros para adoptar medidas colectivas, incluso el uso de la fuerza.

Respecto de las sesiones extraordinarias de la Asamblea General, estas han sido utilizadas desde 1950, llamadas tanto por el Consejo de Seguridad como por la Asamblea General. Durante la actual crisis de Ucrania se llamó por parte del Consejo de Seguridad mediante la resolución 2623(2022), luego del veto de Rusia, que dio lugar a la toma de la resolución de la Asamblea General ES 11/1 del 2 de marzo de 2022. Mientras escribo estas palabras se han dado nuevamente los supuestos a reanudar la sesión extraordinaria de la Asamblea General, luego del veto de Rusia a la resolución del Consejo de Seguridad respecto de la anexión por Rusia de las regiones orientales de Ucrania.

Respecto de la posibilidad de recomendar la implementación de una medida de fuerza, si bien su utilización ha sido en contadas ocasiones, estas pueden corresponder a las medidas del Capítulo VII de la Carta. Lo confirma la opinión de los profesores *Allain Pellet y Jean Pierre Cot*, que señalan al referirse a esta resolución que “...Ces mesures collectives visent ici incontestablement celles prévues aux articles 41 et 42 du chapitre VII.”²⁶⁴ De la misma forma la Corte Internacional de Justicia en una *Opinión Consultiva de 1962* declaró que, en el sentido de legitimar la herramienta, “la Asamblea General tiene la autoridad para tomar una amplia gama de decisiones, incluido el establecimiento de una fuerza de mantenimiento de la paz.

La naturaleza de la atribución que contempla la Resolución 377, y ella misma por cierto, es la de hacer **Recomendaciones**, esto es, decisiones jurídicamente no vinculantes, puesto que no llevan aparejada una sanción ante su incumplimiento. En este punto se diferencia de una de las atribuciones que posee el Consejo de Seguridad, que tiene la atribución de tomar decisiones con carácter de obligatorias en materia de paz y seguridad internacionales, puesto que la Asamblea General, y esto de manera concordante con las atribuciones que se desprenden de la Carta, no puede tomar decisiones que sean jurídicamente vinculantes en materia de paz y seguridad internacionales. De esta forma se mantiene la preeminencia del Consejo en materia de paz y seguridad consagrada en los artículos 11 y 12 de la Carta.

De la misma forma la Resolución 377(V) no invade la competencia del Consejo pues por sí misma no recomienda la adopción de una medida de fuerza, sino que estima que, bajo las condiciones que ella misma señala al analizar una situación que amenace la paz y seguridad internacional, la Asamblea General podría recomendar las medidas necesarias para darle solución, dentro de amplio abanico de alternativas no necesariamente de imposición de la fuerza.

En definitiva, resumiendo al profesor *Kamrul Hossain*, la Resolución 377(v) requiere del cumplimiento de tres requisitos copulativos:

1° La existencia de una amenaza o quiebre para la paz o un acto de agresión;

²⁶⁴ Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, 1985, pag 456

2° Falta de unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad;

3° Que por esta falta de unanimidad el Consejo de seguridad haya fallado en ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional.²⁶⁵

Hago referencia a este análisis del profesor Hossain por haber sido realizado en una fecha tan próxima en estas materias como el año 2009.

C.- Práctica de la Resolución 377(V)

Contando la oportunidad en que ha sido convocada para la crisis de Ucrania, las sesiones extraordinarias de la Asamblea General ha sido convocada en once oportunidades.

Respecto de la recomendación de medidas de fuerza, al menos en tres oportunidades a operado la herramienta:

1º En primer lugar en la Operación de Corea en 1950, en que recomendó continuar la operación recomendada a su vez por el Consejo de Seguridad, que tenía el carácter de una medida coercitiva;

2º En segundo lugar en la Operación de Suez en 1956, en que recomendó la creación de una fuerza de interposición y vigilancia del cese al fuego, la que constituyó la **primera Operación de Mantenimiento de la paz** propiamente tal, y que no constituye una medida coercitiva;

3º En tercer lugar en la Operación del Congo en 1960, la Asamblea recomendó continuar con la Operación de paz que ya había implementado el Consejo de Seguridad, también de naturaleza no coercitiva.

Por último, en varias otras oportunidades se ha intentado utilizar la Resolución 377(V) en este sentido, lo que demuestra la consideración por sus promotores circunstanciales como una herramienta legítima frente a situaciones que amenazan o quiebran la paz y seguridad internacionales. La única razón por la que no se aplicó en aquellas oportunidades es por la **falta de consenso político**. Por ejemplo, durante el conflicto de Irak del año 2003, en que Estados Unidos buscó la aprobación de sanciones en el Consejo de Seguridad por la existencia de armas de destrucción masiva, surgió la intención de presentar a discusión de la Asamblea la Resolución 377(V), el llamado de diversas organizaciones civiles internacionales a una sesión especial, lo que finalmente no prosperó por falta de una masa crítica política para su aprobación. El "Centro por derechos constitucionales" de Nueva York preparó un borrador de medidas no militares que podría ser recomendado por la Asamblea General, a fin de evitar la acción unilateral de Estados Unidos y sus aliados en Irak, acción que constituía una amenaza a la paz y seguridad internacional al no estar sancionada por el Consejo de Seguridad. **Kamral Hossain** señaló a propósito que la Resolución 377(V) podría ser usada para detener a Estados Unidos de ir a la Guerra en Irak, donde dos miembros permanentes pretendieron usar unilateralmente la fuerza, en contra de la expresa voluntad de la mayoría de la comunidad internacional²⁶⁶.

²⁶⁵ Kamrul Hossain, 2009 a, pag 75.

²⁶⁶ Kamrul Hossain, 2009 b, pag 77.

Alternativa para el conflicto Ucrania Rusia

Así como se dan actualmente los presupuestos para el empleo de la resolución 377(v) en cuanto al llamado a una Sesión extraordinaria de la Asamblea General, estando vigente la el 11° período extraordinario de sesiones, también se dan los presupuestos para la recomendación de medidas que, más allá del personal de labores humanitarias de Naciones Unidas, puede recomendarse a los estados miembros la implementación en Ucrania de una misión de Operaciones de paz destinada a ciertos objetivos precisos:

1° Salvaguardar los campos de refugiados creando zonas de exclusión aérea y terrestre donde puedan los desplazados internos refugiarse en tanto no se proceda a un alto al fuego efectivo.

2° Salvaguardar corredores humanitarios para el movimiento de los desplazados y de los suministros y ayuda humanitaria.

3° Salvaguardar infraestructura crítica precisa para la seguridad y mantención de la población civil, en particular las centrales atómicas que se encuentran en zonas de disputa, por el riesgo que implica la falta de abastecimiento para las zonas a las que suministran energía eléctrica, o el riesgo nuclear que implicaría su daño o destrucción.

4° En la medida que se puedan desplegar en zonas estables, colaborar y asegurar la investigación independiente de crímenes de guerra que en que hayan sido denunciadas las partes en conflicto.

5° En la medida que las condiciones lo permitan, desplazarse a zonas donde puedan interponerse entre las partes en conflicto, de manera de frenar las posibilidades de contacto entre ellas y evitar que puedan generarse acciones ofensivas por cualquiera de ella.

6° Cualquier otra misión que el objetivo de lograr un alto al fuego, el retorno de las personas desplazadas, y el resguardo de las poblaciones que pudieren ser amenazadas por cualquiera de las partes en conflicto

7° Permanecer en la zona con la finalidad de asegurar la regularidad del proceso político de estabilización y acuerdo de paz al que pudieren llegar las partes, siempre dentro del marco de la Carta de Naciones Unidas.

Las condiciones del despliegue deberían ser las siguientes:

Personal preparado de naciones que no formen parte de ninguno de los bloques involucrados en el apoyo a ninguna de las partes, de manera de asegurar la neutralidad y evitar la odiosidad de la población hacia el personal de Naciones Unidas;

Suficientes medios logísticos y de transporte terrestres y aéreos para cubrir las extensas áreas de la zona en conflicto.

Suficientes medios de defensa de manera que puedan operar de manera independiente y segura las unidades de Naciones Unidas, para asegurar el cumplimiento de su misión, proteger a las personas bajo su resguardo, y asegurar su integridad.

Conclusión

En definitiva la herramienta está presente en los instrumentos jurídicos del Sistema de Seguridad de Naciones Unidas, ya utilizada y recomendada. Habrá debate respecto de su Constitucionalidad en el seno de la Asamblea General, que responderá a los intereses de los participantes. Por otro lado, para Ucrania una medida similar ya fue sugerida por Polonia al principio de la invasión Rusa, con un matiz distinto, pues se trataba de un despliegue con tropas de la OTAN, junto con una zona de exclusión aérea. La propuesta tuvo algún grado de respaldo, pero resulta actualmente inviable la participación de tropas europeas al interior de Ucrania, pues evidentemente constituiría una escalada del conflicto. No obstante, tropas de cascos azules, legitimados por su independencia, creando zonas de amortiguación del conflicto, podría ser viable y eficaz, teniendo en consideración los objetivos propuestos anteriormente.

La necesidad de una medida eficaz en la crisis en comento resulta evidente frente a los resultados de las medidas utilizadas, y su implementación podría revestir un mayor grado de eficacia en la medida que apunta a la motivación estratégica de las partes de lograr el control territorial.

Por otro lado, la viabilidad de esta propuesta, una medida de fuerza dentro del marco legal y reconocida en la comunidad, pasa por la voluntad política de aquellos llamados a implementarla, no en el sentido de conformar cuerpos de paz y el planeamiento de una misión con riesgos humanos y políticos para los involucrados, sino más bien en el sentido de tener la voluntad política de poner término al conflicto, más allá de los intereses geopolíticos de las potencias, pues, a diferencia de otros conflictos regionales en que Naciones Unidas a dejado de actuar por la ineficacia del sistema, en este caso, este conflicto tiene el potencial de escalar más y afectar al resto de las naciones, incluso más de lo que hasta ahora sea extendido.

Bibliografía

Rafael Calduch Cervera (1991), "Relaciones Internacionales", Madrid, Editorial Ediciones.

Hans Kelsen (2000) "The law of the United Nations", New Jersey, the lawbook Exchange, LTI union.

Jean-Pierre Cot et Alain Pellet (1985) "La Charte des nations Unies", Paris Francia, editorial Económica.

Kamrul Hossain (2009) "The complementary role of the United Nations General Assembly in Peace Management", en "USAK yearbook of international politics and law", International Strategic Research Organization, volumen 2.

El litio y la Argentina ¿Una oportunidad desperdiciada?

JUAN CRUZ LINARI

(Linari, J, *El litio y la Argentina ¿Una oportunidad desperdiciada?*, Universidad Austral, Buenos Aires, 3 de Octubre de 2022, 24 páginas)

Introducción

Las palabras Litio y oportunidad, son seguramente una de las combinaciones de palabras más recurrentes al referirse a las oportunidades de desarrollo de la Argentina. Si uno coloca las palabras “Litio en Argentina” se encontrará con cerca de 10 millones de resultados y títulos semejantes a: “Un tesoro escondido”; “Oro blanco”; “Una gran oportunidad”, entre otros tantos títulos semejantes. Este hecho no es ninguna casualidad, de hecho, gran parte del arco político Argentino coincide en la importancia del Litio. Horacio Rodríguez Larreta, en la 19° edición del Latin America Cities Conferences, sostuvo que: “Sólo con ver el valor del litio de los últimos dos años nos muestra la necesidad que hay en el mundo. La comunidad económica europea dijo que a partir de 2035 sólo van a haber autos a batería que se producen con litio” (Minería Sustentable.com.ar, 2022). Por otro lado, el mismo presidente Alberto Fernández se pronunció en reiteradas oportunidades al respecto, diciendo que: “Argentina es la segunda reserva de litio en el mundo” por lo que “no solamente tenemos que exportarlo, sino también industrializarlo” (Casa Rosada - Presidencia, 2022) e incluso recientemente en su gira por los EEUU se pronunció diciendo que: “Debemos declarar el litio un bien estratégico para el desarrollo nacional” (Tiempo Argentino, 2022).

¿A partir de que nacen estas declaraciones? Las mismas surgen fundamentalmente de dos puntos clave: La alta expectativa de consumo de este recurso en los próximos años y las importantes reservas del mismo situadas en el país.

La fuerte expectativa en las baterías de litio como elemento clave para la transición hacia la electromovilidad aparenta ser inevitable, sobre todo si consideramos los diversos compromisos internacionales asumidos respecto a políticas de emisión cero para 2050. Sin ir más lejos, alrededor de 80% de la demanda de litio es utilizado en la fabricación de baterías utilizadas para la fabricación de vehículos eléctricos (VE), los cuales aumentaron su demanda un 40% en 2020 y se espera que siga subiendo (Vásquez, 2021).

En este sentido, cabe agregar que las baterías de litio son utilizadas además en la fabricación de diversos dispositivos como computadoras, celulares e inclusive se espera que ocupe un rol fundamental en la industria de las energías renovables, como el desarrollo de paneles solares o molinos de viento más eficientes, dada la capacidad de este material para almacenar energía.

De cara a este contexto, Argentina, junto con Chile y Bolivia, son países que pueden ser grandes protagonistas ya que representan más del 50% de las reservas globales que se conocen.

Conformando lo que se conoce como el “Triángulo del litio”. No obstante, a diferencia de los otros dos, Argentina es quien parece haber tomado políticas más contundentes generando incentivos que incluyen por ejemplo la garantía de estabilidad fiscal. Logrando atraer diversas inversiones privadas materializadas en diversos proyectos que se encuentran tanto en exploración como en desarrollo (Vásquez, 2021).

Si combinamos estos puntos, podemos comprender la afirmación del rol del litio en el desarrollo de la Argentina. Sin embargo, ese rol importante dentro del mercado energético va depender de diversos factores: La preponderancia del litio sobre otras alternativas, la competitividad del país en relación a los demás países productores, su rol dentro de la cadena de valor y otras variables vinculadas a la estabilidad macroeconómica y política. En este sentido cabe preguntarnos ¿Podemos aprovechar esta oportunidad?

Frente a esta pregunta, el presente trabajo pretende indagar las oportunidades de la Argentina de cara al posible escenario mundial. Para este fin, el mismo va a seguir un esquema de preguntas respuestas que va a seguir el siguiente orden: ¿Qué hace al litio una gran oportunidad? ¿Por qué es una gran oportunidad para Argentina? ¿Cómo puede Argentina aprovechar esta oportunidad? ¿Puede aprovechar esta oportunidad? Las mismas serán respondidas a partir de distintos documentos oficiales de entes nacionales y privados así como de investigadores.

¿Qué lo hace una gran oportunidad?

El litio es un metal que posee una serie de características particulares que lo hacen un material requerido para el almacenamiento de energía, el uso farmacéutico e industrial. En primer lugar es el metal más liviano; en segundo lugar, tiene muy buenas propiedades térmicas: Es un material que cuando recibe calor no aumenta su temperatura en gran proporción y se deforma muy poco ante este; y en tercer lugar, su característica más relevante es que es el metal con el mayor potencial electroquímico, el cual es la capacidad que tiene este de emitir flujo de iones que son los que provocan el flujo de electrones que dan el potencial eléctrico para el cual una batería entrega energía. Este hecho hace que sea un material requerido para el almacenamiento de energía ya que respecto a las baterías de níquel; cadmio; níquel y metal hidruro; o plomo, que suelen ser las más utilizadas en la industria, es que tiene una densidad energética mucho mayor, osea, tiene la capacidad de acumular mucha más energía (Gilligan, 2021, 0:00:00-0:02:52).

Situándonos en sus aplicaciones: Sus propiedades térmicas hace que tenga utilidad en la producción de cerámicas, vidrios, porcelanos y cubiertas de autos; tiene aplicaciones farmacéuticas, como por ejemplo en tratamientos psiquiátricos como la bipolaridad; en la industria aeroespacial en los fuselajes de cohetes o aviones ya que es un metal con resistencia mecánica muy liviano; y la mayor demanda, tal como lo mencionamos anteriormente, es en la producción de baterías, sobre todo en lo que es la electrificación del sistema de transporte donde se centra la mayor expectativa de demanda (Gilligan, 2021, 0:05:00 - 0:06:10).

En lo que respecta a esta industria hay distintos tipos de vehículos eléctricos. Están los autos enteramente eléctricos, que utilizan entre 40 y 60 kg; y los híbridos en los que podemos identificar dos subcategorías: Los que se conectan a la red eléctrica y los que no. Los vehículos

que no se conectan a la red eléctrica son aquellos cuya batería se carga con el motor de combustión interna, estos emplean entre 3 y 5 kg de litio. Los que sí se conectan a la red, al poseer un motor eléctrico más grande, utilizan entre 10 y kg de litio (Gilligan, 2021, 0:06:10-0:10:25).

Un eje no menor en lo que respecta al panorama de las baterías gira en torno a la industria de las energías renovables, donde sus características parecen situarlo como un material con un enorme potencial en la industria de celdas de energía tanto para paneles solares como molinos de energía eólica.

En este contexto de aparente cambio de época en torno a la lucha contra el cambio climático, cabe mencionar algunos hitos los cuales nos permiten entender la perspectiva del sector (Secretaría de Minería de la República Argentina, 2021, 22-26):

En 1994, bajo la premisa de generar conciencia a escala mundial de los problemas ambientales, entró en vigencia la convención Marco de las Naciones Unidas, también llamada la Cumbre de Río. Se estableció a partir de esta el objetivo de lograr estabilizar las concentraciones de gas de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel apto para el ser humano, apuntando a que las naciones se comprometieran a trabajar en políticas públicas que persigan este fin. Así mismo, se reconoció que la naturaleza mundial de este problema requiere de la cooperación de todos los países a fin de brindar una respuesta efectiva y apropiada en conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas dadas las capacidades de los países. Este punto sirvió para destacar que la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados, y que, siendo que las emisiones per cápita de los países en crecimiento aún son relativamente reducidas, la proporción total de sus emisiones debería aumentar para permitirles satisfacer las necesidades sociales y de crecimiento.

Tres años después, en Kioto, se incorporó un acuerdo al tratado anterior donde los países industrializados se comprometieron a implementar un conjunto de medidas destinado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 5%, entre 2008 y 2012, conformando así el llamado "Protocolo de Kioto".

Rápidamente la comunidad internacional se percató de la necesidad de reforzar la respuesta mundial, por lo que en diciembre de 2015 se logró establecer el primer acuerdo legalmente vinculante con relación al cambio climático. El famoso "Acuerdo de París". El mismo prevé en el largo plazo mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2°C sobre los niveles preindustriales y limita el aumento a 1,5°C, lo que reduce en caso de lograrse los riesgos e impactos ambientales.

Pese a la adopción de estas medidas, en 2018, los gases de efecto invernadero que retienen el calor en la atmósfera alcanzaron un máximo histórico de 407,8 partes por millón. Una situación que motivó a los países a redoblar sus esfuerzos, llevando a los mismos a adoptar políticas de emisión cero para 2050.

Para lograrlo, se planteó la necesidad de fomentar un cambio en el transporte mediante vehículos eléctricos los cuales, pese a los desafíos en torno a la eficiencia y capacidad en relación

a los medios convencionales, están demostrando ser cada vez más baratos y con mejores prestaciones.

A causa de lo previamente mencionado, se estima que de cara al 2030, la demanda de materiales como el litio crezca exponencialmente, siendo foco de eventuales inversiones en relación a su mercado futuro. Generando grandes oportunidades a los países productores como a las empresas químicas.

¿Por qué es una gran oportunidad para Argentina?

El litio es un recurso muy abundante que se encuentra en prácticamente todo el planeta. De hecho han aumentado. De acuerdo al reporte de CEPAL sobre las cadenas productivas de litio, entre 2010 a 2020, los recursos identificados de este recurso han aumentado un 261%, lo cual en términos absolutos significa que han pasado de 175 millones (mn) de toneladas LCE a 457 mn de toneladas LCE. (Obaya & Céspedes, 2021, 33)

Los depósitos donde se suele encontrar este material es en el mar, depósitos de rocas, salmueras y depósitos de arcillas. No obstante su explotación económica se da donde se encuentran las mayores concentraciones. Estas grandes concentraciones, en el caso de los depósitos de roca dura tal como la petalita o la espodumena, donde se realiza la llamada “minería tradicional”, los podemos encontrar en Australia, EE. UU., Canadá, Brasil, Irlanda, Finlandia, Rusia y la República Democrática del Congo; en el caso de los depósitos sedimentarias como los de arcilla, los podemos encontrar en lugares como México y Estados Unidos; y en el caso de los depósitos de salmuera de aguas subterráneas salinas (salaes), estos los podemos encontrar fundamentalmente en Sudamérica, en lo que se conoce como el “Triángulo del Litio” integrado por Argentina, Chile y Bolivia, en donde se concentran más del 50% de las reservas mundiales, y en otros países como Canadá, China y los Estados Unidos en menor medida (Downing et al., 2018; Gilligan, 2021).

Las salmueras de salar son reservorios subterráneos con altas concentraciones de sales, entre las que se incluyen el litio, el potasio y el sodio. Su principal característica es que, si bien las minas de roca son conocidas por producir litio de mayor pureza, los costos de procesamiento asociados suelen ser menores en relación a los de las reservas de litio en roca. No obstante, el tratamiento posterior de las salmueras suele requerir un proceso más complejo que el de roca ya que tiene un consumo mayor de agua y energía; y, además, cada salmuera requiere una secuencia de proceso única para garantizar el mínimo de pureza para su producción a escala (Downing et al., 2018).

En síntesis, los depósitos de salmuera del “triángulo del litio” presentan distintas ventajas competitivas en relación a otros yacimientos: En primer lugar, es el lugar geográfico con mayor concentración de este metal; y en segundo lugar, los menores costos de procesamiento asociados en relación a los demás métodos de extracción. Si bien es cierto que el tratamiento posterior acarrea una complejidad mayor, esta se ve claramente contrarrestada.

Centrándonos más específicamente en los países que componen este llamado triángulo de Litio, Bolivia con un único salar representa la mayoría de las reservas con 21 millones de toneladas

LCE; lo sigue Argentina con 19,3 millones de toneladas LCE, representando 22% de los Recursos, divididos en pequeños y medianos salares de los cuales destacan: el Salar Olaroz, Salinas Grandes, Salinas del Rincón, Salinas de Arizaro y el Salar de los Pocitos; y en tercer lugar, se encuentra Chile con 9,6 millones de toneladas LCE, representando 11% de los recursos, divididos en un salar grande, el de Atacama, y salares más pequeños: Pedernales, Maricunga y Aguilar. (Zúñiga, 2022; Espina, 2021; Bnamericas, 2022). Más allá de estas cifras, cabe decir que las mismas hay que considerarlas sobre todo en carácter orientativo dado que dependen en gran medida de las exploraciones realizadas.

GRÁFICO I: TRIÁNGULO DEL LITIO



Ilustración orientativa que representa la estructura geográfica del triángulo del Litio. Fuente: Dirección General de Cultura y Educación de la República Argentina (DGCyE). Ver en:

<https://cdn.continuemos estudiando.abc.gob.ar/uploads/9c5acd04-c284-45ab-8b39-a51b0c9642de.jpg>

Entrando más en detalle en la situación de cada país cabe decir que:

→ **Bolivia:** El país diferencia a la industria del litio en dos partes: La extractiva, la cual incluye los estudios exploratorios y la etapa que va desde la extracción hasta su procesamiento, y la de

transformación, que va desde el producto resultante de la primer etapa hasta la elaboración de material catódico y baterías ion-litio. Dentro de este espectro, el estado de Bolivia estableció que solo este puede participar de la primera etapa, siendo los salares reservas federales que solo pueden ser explotadas por Yacimientos de Litio Boliviano (YLB). En lo que respecta a una segunda etapa, se estableció que YLB pueda relacionarse con otros socios ajenos al estado (Secretaría de Minería de la República Argentina, 2021, 30).

El plan comenzó en 2008 y se empezó a materializar entre 2013 y 2017, con cuatro plantas piloto (Secretaría de Minería de la República Argentina, 2021):

Una planta destinada al cloruro de potasio (KCl). La cual inició sus operaciones en 2018, con una capacidad para 350 mil t/a, destinada a la venta de fertilizantes.

Una planta destinada al carbonato de litio (Li_2CO_3). La cual inició su construcción en 2019

Dos “plantas industriales”, una destinada a la elaboración de baterías “pouch” y otra para la preparación de materiales catódicos. Para las cuales aparecen como potenciales socios: Una empresa Alemana (ACI SYSTEMS), con un primer objetivo de lograr una producción de 30 mil t/a de hidróxido de litio y 50 mil t/a de magnesio; y un segundo objetivo de 8 mil t/a de materiales catódicos y baterías de ion-litio (10 Gwh). Garantizando además un acceso al mercado.

Por otro lado cabe destacar un acuerdo con una empresa china, TBEA, la cual prevé inversiones para la construcción de: Una Planta de Cloruro de Litio, otra de Carbonato de Litio y una de Litio Metálico, entre otras asociaciones. (Gobierno de Bolivia, 2019). No obstante cabe decir que en ambos acuerdos las operaciones se vieron demoradas por la cuestión pandémica (Secretaría de Minería de la República Argentina, 2021).

→ **Chile:** El país comienza operaciones de investigación vinculadas al litio en 1969 por medio del actual Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN). A partir de estos estudios, una década después, se crea la Sociedad Chilena de Litio entre CORFO y FOOTE Minerals, la cual da lugar entre los años 1981 y 1984 a la construcción de una planta destinada a la extracción (Secretaría de Minería de la República Argentina, 2021, 30-31)

Previamente, en 1976, el estado de Chile declaró al litio como sustancia de interés nuclear y tres años después como valor estratégico. Una condición que le da la posibilidad al estado generar contratos con empresas, destinadas a la extracción, y exigir que parte del proceso de valor agregado se realice en el país (Secretaría de Minería de la República Argentina, 2021).

En el año 2020, Chile logró el hito de ser el segundo productor mundial de litio, alcanzando la cifra de 124.600 t, la cual representa el 26,5% del total mundial. Un hecho para nada aleatorio considerando que entre los años 2010 y 2019 logró exportaciones por 4.924 millones de dólares en ventas de carbonatos, hidróxidos y cloruros de litio (Bnamericas, 2022; Secretaría de Minería de la República Argentina, 2021, 30-31). Dichas cifras se deben a la explotación, elaboración y exportación del litio de las empresas Albermale y SQM, siendo el salar de Atacama el principal explotado.

Se especula que las reservas del país son aún mayores, no obstante hacen falta mayores exploraciones.

En lo que respecta a los próximos años en Chile, se espera que SQM amplíe su producción a 180 mil toneladas por año y que Albergale también logre elevar la producción anual a 88 mil toneladas. Cabe destacar además el desarrollo de dos proyectos: El proyecto Blanco cerca de iniciar su construcción y el proyecto Sales de Maricunga con un estado de factibilidad completa (Secretaría de Minería de la República Argentina, 2021).

→ **Argentina:** El país comienza a explotar el litio en la década de 1980, no obstante es veinte años después cuando comienza a intensificar su actividad. Destacando, sobre todo, su participación en el mercado en los últimos años.

En lo que respecta a elementos a destacar, cabe mencionar algunas leyes que componen el marco normativo:

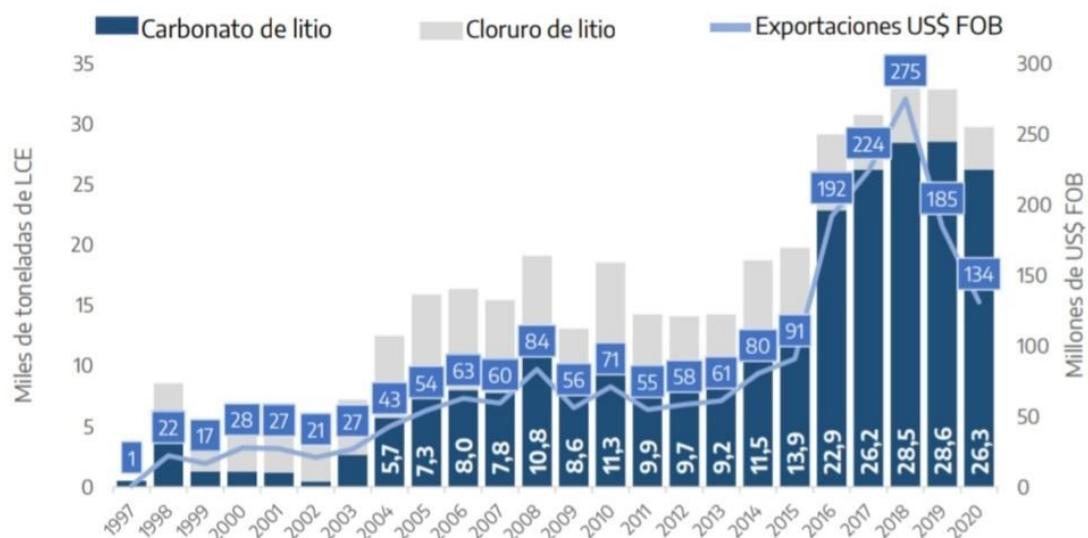
El artículo 124 de la Constitución Nacional establece que son las provincias las que cuentan con la capacidad de regular el uso y disposición de los recursos naturales existentes en su territorio.

La ley de inversiones mineras (Ley 24.196) otorga beneficios tributarios para su promoción. A los que cabe agregarles bajo un régimen especial (Decreto reglamentario N°2686/93) el otorgamiento de estabilidad fiscal la cual abarca impuestos directos, tasas, contribuciones impositivas, derechos y aranceles u otros gravámenes a la importación o exportación de los 3 niveles (Nacional, provincial o municipal). Es importante mencionar que este régimen no incluye a los procesos industriales.

Esta misma ley, a su vez, beneficia a las empresas mineras con la posibilidad de deducir el impuesto a las ganancias los gastos de inversión en prospección y exploración. Cabe mencionar que cuentan además: Con la posibilidad de solicitar la devolución del Impuesto al Valor Agregado originado por la compra de bienes y/o servicios destinados a la exploración; un Régimen optativo de amortización acelerada; Exención de tributos, tasas y aranceles para la importación de bienes de capital e insumos; Previsión especial para cuidado del ambiente, deducible hasta el 5% de los costos operativos y de beneficio, entre otros beneficios.

En lo que respecta a su participación en el mercado, Argentina logró posicionarse en 4° lugar en la producción mundial de litio con 7,4% del market share en 2019. El cual puede explicarse a partir de un aumento de la producción de litio del 72,2% entre 2015 y 2020, procedente del cloruro y carbonato.

GRÁFICO II: EXPORTACIONES ARGENTINAS DE LITIO 1997-2020



Fuente: Informe Litio, 2021. Secretaría de Minería. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación de la República Argentina

Al igual que en los casos de Bolivia y Chile, la pandemia generó que la producción se vea afectada reduciendo las cantidades exportadas. Esta situación junto con la caída del precio internacional, provocó que las exportaciones cayeran a 27,5% respecto del año 2019, y del 51,3% si se lo compara con el pico del 2018, con un valor de 134 millones de US\$ FOB.

TABLA I: PARTICIPACIONES EN EL MERCADO DEL LITIO

País	Variación 2020/19	Participación en 2019	Variación 2020/2015
Australia	-11,1%	52,2%	183,7%
Chile	-6,7%	22,4%	71,4%
China	29,6%	12,5%	600,0%
Argentina	-3,1%	7,4%	72,2%
Brasil	-20,8%	2,8%	850,0%
Zimbabue	0,0%	1,4%	33,3%
Portugal	0,0%	1,0%	350,0%
Triángulo del litio	-5,8%	29,8%	71,6%
Mundo	-4,7%	100,0%	160,3%

Fuente: Informe Litio, 2021. Secretaría de Minería. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación de la República Argentina

Si bien es cierto que en relación a otros países, como Australia o Chile, Argentina parece ocupar un rol de segundo orden en el mercado, el “paquete” de beneficios fiscales junto con la variedad de posibilidades que otorga la geografía del país dada las características y cantidad de salares de pequeño y mediano tamaño, hacen que Argentina sea uno de los países con mayor expectativa

en el mercado futuro del litio. De hecho, Argentina es el país con mayor cantidad de proyectos en desarrollo. Como se mencionó anteriormente, hay solo dos proyectos en funcionamiento: Sales de Jujuy y Fénix (operado en Catamarca por Livent, subsidiaria de la empresa estadounidense FMC) de los cuales se espera que produzcan en 2022 alrededor de 37.000 toneladas de carbonato de Litio. No obstante, de acuerdo con información de la Secretaría de Energía y de las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca, en 2023 y 2024 podrían sumarse a la producción al menos tres proyectos, elevando la exportación de litio a US\$4.000 millones anuales en seis años, el equivalente a 800.000 t/n anuales. Una cifra exponencial considerando la exportación de US\$ 200 millones en 2021. Estos proyectos son: Cauchari Olaroz en Jujuy, que podría comenzar la producción en 2023 escalando la cifra de producción a 80.000 t/n; y Ratones en Salta junto con Tres Quebradas de Catamarca en 2024. A estos posibles 5 proyectos en producción de cara a 2024, se le suman otros 3 que conforman 8 posibles proyectos en producción. En sumatoria, estos son (Bellato, 2022; Camblor, 2022 (Obaya & Céspedes, 2021, 52):

Cauchari Olaroz: Operado por la Minera Exar, la cual es a su vez una firma conformada por la empresa canadiense Lithium América (que cuenta con 45,75% de las acciones); la empresa china Jiangxi Ganfeng Lithium (con 45,75% de las acciones) y JEMSE (con 8,5% de las acciones). El proyecto, de acuerdo a fuentes provinciales, entrará en producción a fines del 2022 y tendrá una capacidad de producción de 40.000 toneladas de litio anuales cuando entre en pleno funcionamiento.

Sales de Jujuy: Actualmente produce 16.000 toneladas anuales y se espera una ampliación que eleve esta cifra a 42.000 toneladas anuales a partir de 2023. Este proyecto está conformado por la minera australiana Orocobre (que cuenta con 67,5% de las acciones); Toyota Tsuho (con el 25% de las acciones); y la ya mencionada JEMSE con (8,5%).

Centenario - Ratones: Este proyecto, a cargo de la empresa francesa Eramine, reinició su construcción en junio, demandando una inversión de US\$750. Se espera que produzca 24.000 toneladas anuales desde 2024, pudiendo escalar entre 60.000 y 70.000 toneladas en etapas posteriores.

Puna Mining: Este proyecto, a cargo de la empresa australiana Argosy Minerals Limited y ubicado en el Salar del Rincón, prevé finalizar la construcción de su planta piloto entre julio y agosto de 2023. Se espera que su capacidad de producción sea de 2000 toneladas anuales, con un 99.8% de pureza, pudiendo escalar a 12.000 toneladas.

Mariana: Ubicado en el Salar de Llullaillaco y a cargo de la empresa china Ganfeng, comenzó en junio su construcción demandando una inversión de US\$600 millones. Se espera a su vez que esta empresa desembolse alrededor de US\$960 millones en el proyecto de Pozuelos Pastos Grandes, ubicado en la misma zona.

Tres Quebradas (3Q): Este proyecto compuesto por 16.000 hectáreas, ubicado en Laguna Tres Quebradas, operado por la empresa Liex, subsidiaria de la empresa china Zijin, se espera que alcance una producción de 20.000 toneladas por año durante 20 años gracias a una inversión de US\$371 millones.

Sal de Oro: Este proyecto operado por la empresa surcoreana Posco, está ubicado

en el Salar del Hombre Muerto y cuenta con 20.000 hectáreas. Su construcción demandará US \$1.700 millones y se espera que hacia fines de 2023, y principios del 2024, tenga una capacidad de producción de 25.000 toneladas de hidróxido de litio por año.

Sal de Vida: Este proyecto, operado por la empresa australiana Allkem (una fusión de las compañías Orocobre y Galaxy Resources, también de ese país), se encuentra en un estado de exploración avanzada y a la espera de inversores. De acuerdo a fuentes cercanas a la empresa y la provincia de Catamarca, el Banco Mundial podría aportar los 170 millones de dólares requeridos.

Kachi: Este proyecto ubicado en el Salar Carachi Pampa y compuesto por 49.000 hectáreas, es operado por la empresa australiana Lake Resources. Se espera que alcance las 25.000 toneladas anuales (según los últimos estudios, podrían duplicarse a 50.000 tn) con una vida útil del proyecto de 25 años.

A estos proyectos se le suman otros más de 40 proyectos en fase temprana (Obaya & Céspedes, 2021, 52; Bellato, 2022).

De este análisis podemos observar otro rasgo distintivo adicional respecto a los otros dos integrantes del triángulo del litio: Casi todos los proyectos están liderados por empresas extranjeras, a excepción de la participación accionaria de la empresa provincial JEMSE en Sales de Jujuy.

A su vez, cabe mencionar el trabajo sobre un proyecto de ley sobre electromovilidad. El mismo persigue fomentar la inserción de una cadena productiva a nivel nacional por medio de incentivos que apunten a la creación de un mercado de consumo. Un hecho potenciado por la firma de los acuerdos internacionales previamente mencionados. De acuerdo a la Cámara de Diputados de la Nación, el mencionado proyecto regula la prohibición de venta de vehículos de combustión interna en el territorio así como también la obligación de respetar, por parte del Estado Nacional, cuotas de vehículos eléctricos en la reposición de la flota oficial y en el recambio de la flota de autotransporte de pasajeros. Este proyecto, a su vez, prevé la creación de un Bono Verde en forma de descuento directo sobre el precio de un vehículo y el equipo de recarga. Un beneficio que se sumaría al hecho de que los VE no se contemplaran en la base imponible para el cálculo del impuesto a los bienes personales. (Macri & Awada, 2022)

Con el fin de lograr promover esta ley, el Ministerio de desarrollo productivo presentó un informe en el cual se destacan las oportunidades internacionales del sector: La declaración de los vehículos eléctricos como industria estratégica en China; La determinación como sector estratégico de la producción de baterías por parte de la Unión Europea en 2019, así como el anuncio de un fondo de US\$ 3500 millones destinados a investigación y desarrollo que se sumarían a otros US\$ 5500 millones del sector privado; el decreto del presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, que establece el 50% de producción de autos eléctricos para 2030 (Kulfas, 2021, 11)

A esta intención de generar un mayor valor agregado a la producción del litio, se le suma la creación de YPF Litio y las inversiones de Y-TEC, que en conjunto con otras organizaciones, inició las obras de la primera planta de baterías de litio de Argentina, en La Plata. La producción anual, medida en energía almacenada, será de 13 MWh. La puesta en marcha de la producción de

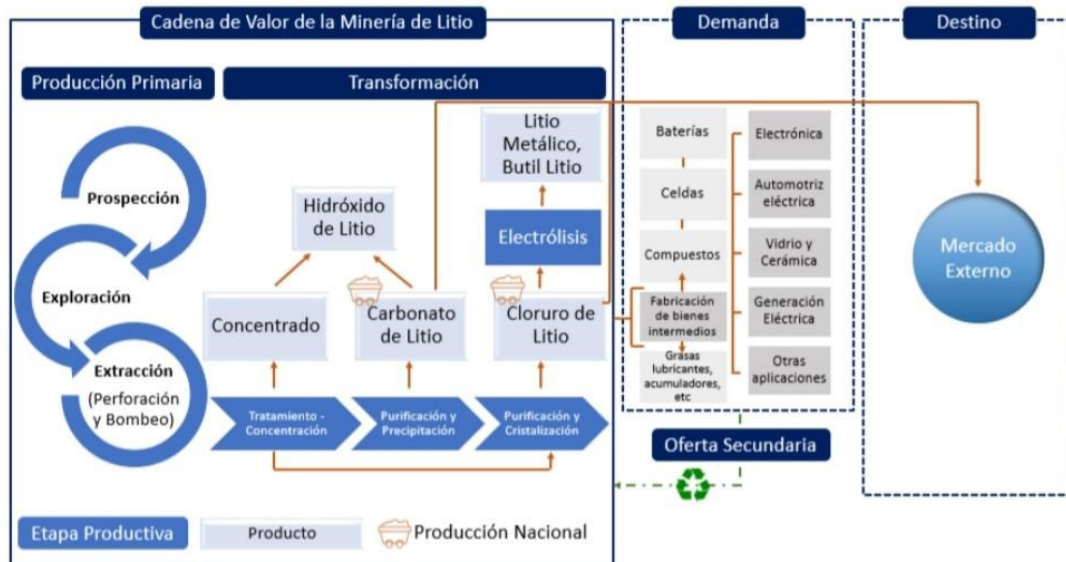
celdas está prevista para diciembre del 2022, ya que la fábrica se encuentra finalizada y a la espera de la llegada de los equipos que será en el mes de octubre (Paredes & Martello, 2022)

GRÁFICO III: Proyectos de Litio en Argentina



Fuente: BCR Mercados (Bolsa de Comercio de Rosario) en base a datos de la Sec. de política minera y USGS. Extraído de: https://www.bcr.com.ar/sites/default/files/styles/free/public/litio_1_1.png?itok=a2cAmVd3

GRÁFICO IV: CADENA DE VALOR DE LA MINERÍA DE LITIO BAJO LA PERSPECTIVA ARGENTINA



Fuente: Informe Litio, 2021. Secretaría de Minería. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación de la República Argentina

En síntesis ¿Por qué es una gran oportunidad para Argentina? En primer lugar, las características geográficas de las reservas de litio, las cuales dan lugar a una serie de ventajas comparativas en torno a costos en relación a otras fuentes de extracción como la minería de roca o sedimentos. En segundo lugar, en relación a otros países con fuentes similares, la Argentina tiene como ventaja una mejor proyección de cara a los próximos años a causa de un mayor número de proyectos cercanos a entrar en producción así como tantos otros en fases preliminares. Los cuales, cabe destacar, tuvieron lugar a partir de un marco legal que incentiva la inversión en el sector. En tercer lugar, un contexto internacional favorable tanto por la coyuntura dada la crisis energética, provocada por la Guerra entre Ucrania y Rusia, así como por la intención de un cambio generacional en lo que respecta al ambiente. Materializado en los diversos compromisos internacionales los cuales pueden dar lugar a mayores inversiones en el sector así como un mercado de consumo paulatinamente más elevado.

¿Cómo puede Argentina aprovechar esta oportunidad?

Tal como se mencionó previamente, dentro de los posibles usos del litio, la industria principal es el de las baterías de Litio (BiL). Las cuales muestran un gran dinamismo, en particular las destinadas a la industria de los Vehículos Eléctricos (VE), debido a que se trata de una red en formación que busca posicionarse en el mercado. Dentro de este posicionamiento, cabe decir que las empresas automotrices tradicionales tienen un papel, por el momento, marginal. Salvo algunas excepciones como algunas empresas asiáticas como Toyota o algunas Europeas, no obstante sigue siendo un nivel de participación bajo. Siendo los nuevos jugadores como Tesla y algunas empresas Chinas las empresas con mayor presencia (Obaya & Céspedes, 2021, 67).

Este así llamado “dinamismo” no sólo viene dado por estos cambios en el mercado, sino también por el desarrollo tecnológico. En este sentido cabe decir que los costos de los paquetes de batería se han reducido considerablemente, pasando de US\$ 1160 kWh en 2010 a US\$ 100 kWh en 2020, el cual es considerado el umbral que determina el equiparamiento de los precios con los vehículos de combustión interna. No obstante, de acuerdo a diferentes proyecciones, este cambio recién comenzará a ser perceptible en 2024. Esto se debe a que el desplazamiento hacia estas nuevas tecnologías conlleva una reorganización profunda de las redes de producción. Sin ir más lejos, alrededor del 70% de los componentes de un VE son distintos a los de uno tradicional (Obaya & Céspedes, 2021).

Este cambio rotundo en la industria, abrirá una ventana de oportunidad para aquellas organizaciones que tengan competencia en la producción de insumos y componentes de VE, dando lugar a nuevas cadenas productivas entre empresas productoras y nuevos actores de la industria. Un grupo compuesto por aquellos que controlan las tecnologías críticas como los productores de celdas y cátodos, los elementos fundamentales para la fabricación de las baterías. (Obaya & Céspedes, 2021, 68)

Estas nuevas cadenas y modalidades de alianza entre empresas llegan hasta las materias primas utilizadas en la producción, donde los actores clave en los segmentos intermedios y los llamados “aguas arriba”, buscan asegurar la estabilidad de su cadena de suministro siendo los productores de insumos basados en recursos naturales actores clave. Algo que no sucedía en el esquema tradicional de la industria. Esta situación, la cual incluye insumos clave como el litio, el cobalto o el grafito, explica el interés de los países productores de materias primas en lograr posicionarse, fomentando inclusive la producción de algunos elementos industrializados tal como es en el caso de la Argentina (Obaya & Céspedes, 2021, 68).

En este sentido, las modalidades de articulación, las cuales a su vez dependen de las estrategias que estas empresas clave adopten, son fundamentales. Estas estrategias van a depender: De las dinámicas competitivas y los recursos que tienen a disposición (Tecnológicos, organizacionales y financieros).

Dentro de las modalidades de articulación, encontramos (Obaya & Céspedes, 2021, 69-70):

Intra-firma: Internacionalización y consolidación de actividades de creación de valor al interior de la misma empresa. Un caso muy común donde las grandes empresas buscan expandirse controlando directamente la producción. Tal como puede ser el caso de las empresas químicas controlando la producción del salar o bien las empresas productoras de celdas controlando la producción de elementos medios. Dicho control puede darse por medio de inversiones, ya sea en nuevas instalaciones como en adquisiciones o fusiones.

Asociación entre empresas: Tal como su nombre lo indica, esta supone la colaboración entre las partes aprovechando la complementariedad, disminuyendo costos de logística y favoreciendo la cooperación. Un ejemplo claro de esto son las joint-venture o las inversiones conjuntas.

Transacciones: En este caso, los vínculos de empresas están situados en transacciones de mercado (compra-venta). Un ejemplo es el de los contratos de compra a largo plazo entre las empresas líderes y proveedores especializados. El objetivo de este tipo de vinculación es lograr estabilidad en el mercado tanto para la oferta como para la demanda, evitando fluctuaciones.

Inter-firma: Contrario a la modalidad intra firma, este método de asociación busca externalizar sus actividades tercerizando las pero ejerciendo un control sobre los procesos que puede verse fortalecido mediante financiamiento. Este método es el menos utilizado.

Considerando estas tendencias de mercado así como las ventajas comparativas del país expuestas en el punto anterior ¿Cómo puede aprovechar esta oportunidad? Esto va a depender de los objetivos de máxima, fijados en una política de estado. En este caso, el arco político Argentino parece coincidir en la necesidad de generar un mayor valor agregado a la producción. Cualquiera sea la estrategia seleccionada para lograr este fin, todas van a depender, en primer lugar, del aprovechamiento de esta ventana de tiempo entre 2023-2027 para negociar convenios bajo condiciones favorables. Considerando tanto la ventaja estratégica del país como productor en la región, así como la transición dada en el sector.

En lo que respecta a modalidades de articulación, la ideal, de acuerdo a los modelos planteados con anterioridad, es el de asociación de empresas la cual puede dar lugar a condiciones favorables para el desarrollo de una cadena productiva local. No obstante, así como es la ideal, es quizá la modalidad más compleja de aplicar en la forma deseada, vinculando a empresas internacionales con empresas de capitales nacionales, debido a la falta de suficientes incentivos tales como: un papel preponderante de capitales locales en las actividades de extracción; un mercado de consumo establecido; o bien, actores medios con la suficiente competencia como para generar interés en lograr colaboración.

Lo más probable es que se den articulaciones de colaboración entre empresas internacionales tal como se vienen dando hasta el momento, en este sentido será clave aprovechar al máximo la transferencia tecnológica con el fin de potenciar la industria local y apelar en un futuro próximo a configurar acuerdos más favorables.

En caso de querer lograr esta modalidad de articulación, será clave lograr acuerdos de cooperación entre entes gubernamentales, tal como puede ser aprovechando los espacios multilaterales o bien a un tratado directo. Cualquiera sea el caso, será clave aprovechar la coyuntura y la aparente nueva bipolaridad dada entre China y los Estados Unidos, así como potenciar las condiciones internas. Ya sea legislando lo antes posible una ley de electromovilidad; invirtiendo mayores recursos en empresas con un posible desarrollo de competencias como Y-TEC, Techint, INVAP, entre otras; o bien logrando revitalizar las redes de cooperación regional como el mercosur como forma de hacer crecer un eventual mercado de consumo.

En un segundo orden de modalidades de cooperación aparece la intra firma, la cual constituye a su vez la modalidad más factible en la actualidad donde empresas grandes por medio de sus empresas subsidiarias o de gran caudal de inversión realizan directamente la actividad de extracción. Cabe destacar que este tipo de modalidad es uno de los menos favorables de cara a generar una cadena de valor agregado local dada la marginal intervención de las empresas locales. Bajo este tipo de modalidad las acciones recomendadas giran en torno a fomentar acuerdos que impliquen transferencias de tecnología así como sistemas de solidaridad en torno a ganancias, apelando a mejorar las condiciones de negociaciones futuras así como de rentabilizar el uso de los recursos nacionales en manos de las empresas concesionadas.

En un tercer orden, se encuentran las modalidades de transacción, las cuales son igual de probables que las anteriormente mencionadas dada la presencia de capitales extranjeros en los proyectos de extracción. Para este caso las recomendaciones son las mismas que para la modalidad anterior, no obstante, la transferencia de tecnología hacia empresas nacionales es quizá menos probable por lo que en estos casos los acuerdos deberían girar a cobros impositivos o sistemas solidarios en torno a ganancias en forma de compensación.

En un cuarto orden, aparece la modalidad inter firma, la cual podría ser muy favorable si se logran acuerdos entre empresas clave del sector con empresas nacionales. No obstante, considerando la falta de incentivos en el contexto nacional así como el hecho de que es la modalidad menos probable esta posibilidad queda casi descartada al menos en el mediano y corto plazo.

Ahora bien, cabe afirmar que ninguno de los cuatro tipos de modalidad se van a imponer de manera absoluta. Lo más probable, por no decir efectivamente lo que ocurrirá, es que haya una convivencia entre las distintas modalidades. En este sentido, una correcta gestión de los incentivos será fundamental para decantar cuáles serán los acuerdos que predominen y cuál será el aprovechamiento a nivel país de estos.

Lo que se termine de decir en los próximos meses terminará de decantar la forma en la que aprovechamos esta oportunidad. En este sentido, los principales desafíos están en la macroeconomía Argentina dados los ingresos de capitales requeridos para llevar a cabo esta actividad; la incorporación y desarrollo de tecnología dentro del segmento productivo, dadas las complejidades que acarrea esta industria; y el desarrollo de políticas de estado, las cuales no solo traigan estabilidad sino que favorezcan el establecimiento sistemático de la infraestructura clave con la que reducir distancias entre los polos industriales y los puntos de extracción de los recursos.

¿Puede aprovechar esta oportunidad?

En virtud de todo lo expuesto, podemos afirmar que Argentina al momento de escribir este trabajo se encuentra frente a la oportunidad de delinear su rol en el sector. Si bien es cierto que su influencia es escasa y que las relaciones de dependencia son elevadas, el país posee los medios para lograr relaciones virtuosas que le permitan a la población gozar de los beneficios que la existencia de estos recursos en el territorio acarrearán. Elevando la calidad de vida dado el mencionado cambio generacional o bien gracias a una posible mejora en los estándares de vida dada una eventual mejora en el ámbito financiero. La ventana de oportunidad es reducida, pero existe. Todo depende de un correcto entendimiento del contexto, una estrategia eficiente y sostenida, y, finalmente, un poco azar respecto a las decisiones de los demás actores.

No quedan dudas de que Argentina ocupará un rol central en la industria por al menos una década, está en la dirigencia política y la ciudadanía, lograr direccionar esta situación hacia el mejor resultado posible.

Bibliografía

- Bellato, R. (2022). *Cuáles son los ocho proyectos de litio que ingresarán en etapa de producción comercial en los próximos tres años*. EconoJournal. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de <https://econojournal.com.ar/2022/07/cuales-son-los-ocho-proyectos-de-litio-que-ingresaran-en-etapa-de-produccion-comercial-en-los-proximos-tres-anos/>
- Bnamericas. (2022). *Bajo la lupa: el panorama del litio en Chile*. BNamericas. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de <https://www.bnamericas.com/es/reportajes/bajo-la-lupa-el-panorama-del-litio-en-chile>
- Camblor, C. (2022). *¿Puede ser el litio la nueva riqueza de la Argentina?* ámbito.com. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de <https://www.ambito.com/energia/litio/puede-ser-el-la-nueva-riqueza-la-argentina-n5542762>
- Casa Rosada - Presidencia. (2022). *Alberto Fernández: "El mundo reclama litio como energía y tenemos la oportunidad de brindarlo"*. Casa Rosada. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/49028-alberto-fernandez-el-mundo-reclama-litio-como-energia-y-tenemos-la-oportunidad-de-brindarlo>
- Downing, A., Zhang, J., & Schreiner, B. (2018). *Litio y tecnología: Cómo obtener más valor de las salmueras – Panorama Minero*. Panorama Minero. Consultado el 2 de Octubre de 2022 de <https://panorama-minero.com/litio/litio-y-tecnologia-como-obtener-mas-valor-de-las-salmueras/>
- Espina, M. (2021). *Oro blanco: Argentina podría convertirse en potencia mundial del litio*. Bloomberg Línea. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de <https://www.bloomberglinea.com/2021/08/02/oro-blanco-argentina-se-encamina-a-convertirse-en-potencia-mundial-del-litio/>
- Gilligan, S. (2021). *Techint Energy Transition* [Podcast]. In *Techint Energy Transition*. Spotify. Consultado el 29 de Septiembre de 2022 de <https://open.spotify.com/episode/3VcpsAgKGD9y3TK2Gcr1p>
- Gobierno de Bolivia. (2019). *YLB y XINJIANG TBEA GROUP firman Minuta de Constitución de la empresa mixta para la industrialización de los salares de Pastos*. Yacimientos de Litio Bolivianos. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de https://www.ylb.gob.bo/archivos/notas_archivos/nota_de_prensa_firma_ylb_xinjiang_group.pdf
- Kulfas, M. (2021). *Proyecto de Ley de Promoción de la Movilidad Sustentable*. Argentina.gob.ar. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/10/movilidad_sustentable.pdf
- Macri, M., & Awada, J. (2022). *Ley de Electromovilidad: Diputados trabajan en proyecto sustentable y de menor impacto ambiental*. La Nación. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/ley-de-electromovilidad-diputados-trabajan-en-proyecto-sustentable-y-de-menor-impacto-ambiental-nid25072022/>
- MineríaSustentable.com.ar. (2022). *Rodríguez Larreta ponderó el potencial del litio en el Consejo de las Américas*. Minería Sustentable Argentina. Consultado el 1 de Octubre de 2022

de <https://mineriasustentable.com.ar/contenido/4065/rodriguez-larreta-pondero-el-potencial-del-litio-en-el-consejo-de-las-americas>

Obaya, M., & Céspedes, M. (2021). *Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio Implicaciones para los países del triángulo del litio*. CEPAL. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46943/S2100250_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Paredes, C. A., & Martello, W. (2022). *OETEC*. OETEC. Consultado el 3 de octubre de 2022 de <https://www.oetec.org/nota.php?id=6061&area=1>

Secretaría de Minería de la República Argentina. (2021). *Informe Litio - Octubre 2021*.

Argentina.gob.ar. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_litio_-_octubre_2021.pdf

Tiempo Argentino. (2022). Alberto Fernández: "Debemos declarar el litio un bien estratégico para el desarrollo nacional". Tiempo Argentino. Consultado el 1 de Octubre de 2022 de

<https://www.tiempoar.com.ar/politica/alberto-fernandez-debemos-declarar-el-litio-un-bien-estrategico-para-el-desarrollo-nacional/>

Vásquez, P. I. (2021). *Litio en Argentina: hay que saber aprovechar el momento*. El Economista.

Consultado el 3 de Octubre de 2022 de <https://eleconomista.com.ar/economia/litio-argentina-hay-saber-aprovechar-momento-n45055>

Zúñiga, D. (2022). *¿Por qué ahora todos quieren explotar litio?* DW. Consultado el 3 de Octubre de 2022 de <https://www.dw.com/es/por-qu%C3%A9-ahora-todos-quieren-explotar-litio/a-60468536>

Diálogo político nacional e internacional: la necesidad de un concepto universal

LUIS LIRA CAMPOSANO

Doctor © en Estudios Americanos

Universidad de Santiago de Chile

Resumen: El estudio del diálogo político, tanto a nivel nacional como internacional, da cuenta de una bibliografía importante en materia de casos y desarrollo teórico, pero al momento de revisar su definición es observable encontrar una variedad de estas, dependientes del contexto en que se estén analizando. Un concepto universal de diálogo político presenta la oportunidad de estandarizar futuras investigaciones y de comparar ejemplos que se den en distintas regiones o instancias.

palabras clave: diálogo político, concepto,

La suspensión de la cumbre de jefes de estado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (CELAC-UE) a realizarse en El Salvador en 2017 marca el punto de partida sobre la reflexión del presente artículo. Si bien la relación entre ambos bloques tiene una tradición de sesenta años, es en la década de 1990 cuando se producen avances sustantivos en el tema.

Es en este momento, específicamente en 1999, cuando se alcanza una madurez en la relación birregional con la primera cumbre de Jefes de Estado realizada en Río de Janeiro. Los gobiernos de América Latina y el Caribe ya se encontraban en gran parte con sus democracias consolidadas y reinsertas en el sistema internacional, y por su parte la Unión Europea post tratado de Maastricht se encontraba en un proceso de expansión, ad portas del ingreso de nuevos miembros y el desarrollo de una constitución europea que fue finalmente rechazada. Ante la consolidación y desarrollo de nuevas potencias, como Estados Unidos y China, la Unión Europea necesitaba estrechar lazos con sus socios del hemisferio sur para mantener su influencia.

Las cumbres presidenciales experimentaron un desarrollo importante en la primera década del siglo XXI, realizándose en promedio de manera trianual. La Unión Europea, en su condición de institución organizada, creó en 2010 el Servicio europeo de acción exterior, y los países de América Latina y el Caribe implementaron nuevos mecanismos de consulta, reemplazando el Grupo de Río por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La relación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea fue orientada a través de los tres pilares que utiliza esta última para incorporar a nuevos miembros o comunicarse con terceros países: Cooperación, desarrollo y diálogo político. A través de este último pilar, ambas regiones podían conversar sobre temas de interés mutuo, como derechos humanos, narcotráfico, crisis económicas, rol de la sociedad civil y desarrollo, entre otros temas.

Las dos últimas cumbres CELAC-UE se realizaron en Santiago de Chile en 2013 y en Bruselas tres años después. Sin embargo, el encuentro a realizarse en El Salvador el año 2017 fue suspendido por diferencias entre países por la crisis política y económica de Venezuela. Desde entonces, el diálogo se ha realizado a nivel ministerial y en iniciativas como el Grupo de contacto, integrado por países europeos y americanos que buscan una salida democrática al conflicto.

La cancelación de la cumbre nos lleva a la siguiente reflexión: ¿Por qué dos regiones, que no se encuentran en conflicto (como el caso de una guerra), no pueden mantener una relación al más alto nivel? Y en segunda instancia, esta pregunta nos lleva a la reflexión en torno al diálogo político.

Para profundizar en su estudio, debemos revisar primero su conceptualización. Es en este proceso que nos damos cuenta que diálogo político es una idea líquida, que ha sido definida en marco del uso que corresponda. Puede ser utilizado en un contexto democrático, como en el caso de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, pero también se puede usar en contextos de guerra para acercar posiciones que parecen irreconciliables.

Un concepto general de diálogo político podría ser el punto de partida adecuado para un estudio más profundo de éste. Mediante una revisión exploratoria de aspectos teóricos, distintos casos y definiciones funcionales que se hayan realizado, se identificarán las principales características para ofrecer un concepto general que permita avanzar en su estudio.

Elementos teóricos del diálogo político

De acuerdo a Stephen L. Esquith (1996, p. 9), el diálogo político se puede categorizar en términos del objetivo en discusión (la cosa política), y la forma distintiva (políticamente) en que el diálogo es conducido. El desafío sobre el primer término es especificar qué es lo que cuenta como “cosa política”.

Hannah Arendt intentó identificar dichas cosas políticas en términos bastante generales como la “esfera pública” o el “bien común” (Esquith 1996, p. 9). Esta idea de que el diálogo político se diferenciaría de otras formas de diálogo por tratarse de temas generales, excluyendo otros tópicos, presenta el riesgo de llevar al diálogo político a una concepción narcisista y de convertirse en un diálogo sobre diálogo político.

Frente a esto, Esquith señala que alternativamente las cosas políticas se pueden identificar como un conjunto de problemas que pueden y deben ser zanjados usando el poder político. Esto significa que algunos problemas económicos, sociales, de salud y morales algunas veces son políticos y otras no (1996, p. 9). El diálogo político serían los debates y discusiones que determinan si el poder coercitivo del Estado se necesita para solucionar los problemas. La debilidad de un concepto así es que ignora los límites del dominio político y quienes o qué deberían ser los objetos de una fuerza política legítima.

Por lo tanto, en vez de definir al diálogo político en términos de su objeto muchos teóricos contemporáneos se han enfocado en distinguir dicho proceso respecto a las reglas para su procedimiento. Las preguntas surgidas al respecto son las siguientes: ¿Hay reglas específicas que regulen el diálogo político a nivel civil o democrático? ¿Qué rol juegan los partidos políticos? ¿Qué información necesitan para conducir una discusión política racional? ¿Qué consideraciones

deberían ser excluidas? ¿Qué obstáculos históricos y culturales se encuentran en el camino? (Esquith, p.10).

Esta visión del diálogo político en base a las reglas, llamada visión liberal, da también importancia a las habilidades que tienen sus participantes. De estas, se destacan la tolerancia y el autocontrol. Esquith agrega (1996, p.10), que estos actores deben tener un tipo particular de peso político que les ayude a hablar y escuchar dentro del ejercicio del poder en política.

Es precisamente para este autor que un punto que es escaso en la visión liberal de la virtud política es la conciencia del rol que juega el poder en los diálogos políticos democráticos (Esquith 1996, p. 10). Es aquí donde entra a jugar el peso político. Dicha habilidad se puede dar en un contexto de diálogo democrático y diálogo constitucional.

En el diálogo constitucional, el objetivo es delimitar ciertos objetivos esenciales de la agenda política, como la participación. Una vez que se logra este objetivo, los ciudadanos tienen la confianza suficiente para elegir representantes que dirijan asuntos relacionados a justicia cívica. Este tipo de diálogo se conduce a través de delegados, que piensan el rol de un marco constitucional que garantice a los ciudadanos su igualdad ante la ley y seguridad. El consenso no siempre se alcanza en estas situaciones, se deben dar compromisos y votaciones (Esquith 1996, p. 12). Este tipo de diálogo depende también de un cierto tipo de compostura moral, que es la capacidad de restringirse de hacer juicios morales que impidan el consenso y la habilidad de respetar otras visiones.

Por otra parte, los diálogos políticos democráticos (Esquith 1996, p. 13), no luchan por el consenso entre delegados imparciales. Su meta primaria es expandir el círculo de ciudadanos capaces de compartir una vida política común. Para hacer eso, los diálogos democráticos enseñan a la gente a ejercer el poder ellos mismos con sus cualidades y participación.

Autores como Damico (1996, p. 43), han profundizado en la tolerancia como elemento importante del diálogo político. Su práctica ha sido un método para tomar decisiones colectivas de forma más razonable. Concebida como una norma de conversación racional de un debate justo, la tolerancia imagina a los ciudadanos con el deseo y capacidad de reflexionar bajo sus propias creencias, estando a la vez atentos a las opiniones de los demás. Esta capacidad, que aparece siempre en la toma de decisiones (Damico 1996, p. 43) tiende a desarrollarse en donde haya arreglos democráticos que inviten a múltiples grupos e instituciones a pulir las artes de la persuasión y comunicación. La tolerancia puede de esta forma fortalecerse en el debate público.

Damico señala también que la tolerancia no entrega instrucciones sobre lo que haya que decir ante los desacuerdos, pero, siguiendo la línea de John Locke, la tolerancia simplemente significa colocar entre paréntesis algunos asuntos para fijar la atención en asuntos más pertinentes de discusión pública (Damico 1996, p. 43). Una sociedad tolerante, incluye un pluralismo intelectual.

Parte fundamental del estudio del diálogo político son sus practicantes. De acuerdo a Pruitt y Thomas (2006), estos son gente activa o potencialmente comprometida en organizar, facilitar o promover el diálogo en instituciones y sociedades. Podemos distinguir las siguientes categorías:

Tomadores de decisiones (Decision makers): los tomadores de decisiones son la gente que tiene la responsabilidad formal de conducir los retos que confronta la sociedad en varios niveles, como

local, nacional, regional e internacional. Estos son practicantes del diálogo en cuanto lo utilizan como medio para alcanzar sus objetivos (Pruitt y Thomas 2006, p. 21).

Promotores del diálogo (Dialogue promoters): este tipo de personas utiliza el diálogo como una manera de posicionar algunos temas, no desde posiciones de responsabilidad formal, sino que como partes interesadas en sus resultados (Pruitt y Thomas 2006, p. 22). En un contexto nacional, pueden tratarse de organizaciones intergubernamentales en representación de la comunidad internacional, y también pueden venir de sectores no gubernamentales, como el mundo de los negocios o la sociedad civil. En este último, la gente puede estar involucrada en un amplio rango de organizaciones nacionales e internacionales sin fines de lucro que debatan desafíos desde una perspectiva social, opuesta a una esfera política o económica.

Expertos en el proceso (Process experts): son personas que entregan la experiencia técnica desde una variedad de disciplinas para apoyar iniciativas de diálogo, y que en muchos casos han dedicado su profesión a desarrollar el tema (Pruitt y Thomas 2006, p. 22).

Si bien el Diálogo Político, objeto central de la presente investigación, ha tenido un importante desarrollo en ámbitos específicos y globales, como la relación de la Unión Europea con sus socios o en otras partes del mundo, se identifican diferencias al momento de definirlo como concepto. Sus funciones varían mucho si se desarrollan en ámbitos de guerra o de paz. Por lo tanto, según la circunstancia en que se aplique, existen definiciones operacionales que calzan con la institución que la lleve a cabo, pero no una idea general.

El diálogo político en la práctica internacional: la Unión Europea

Aunque es una característica fundamental en la relación con sus socios, el diálogo político no aparece definido en documentos importantes de la Unión Europea, como el Tratado de Lisboa. Aparecen presentes el contexto y la finalidad con la que se lleva a cabo, como señala el artículo 1 bis: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” (Unión Europea, 2007).

Respecto a la relación con sus socios exteriores, el artículo 13 bis n° 2 señala que “El Alto Representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales” (Unión Europea, 2007).

La comunicación conjunta del Parlamento y el Consejo Europeo “European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future” (2019), en marco de la relación distante actual a la que hace mención el presente proyecto, menciona que el diálogo político “con los diferentes países de América Latina y el Caribe deben continuar guiando las relaciones entre ambas regiones” (Unión Europea, 2019). De acuerdo al documento, este diálogo “debe ayudar a identificar prioridades compartidas, intereses y nuevas oportunidades de cooperación”. También

destaca los Acuerdos de Asociación firmados o en curso entregan un marco institucional para mejorar la cooperación en asuntos bilaterales o regionales”, citando el ejemplo del Acuerdo de diálogo político y cooperación con Cuba en 2016.

Respecto a la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, las instancias de cooperación en el ámbito político tienen una tradición de 60 años, que ha escalado de nivel. Uno de los antecedentes más antiguos, de acuerdo a Weisstraub (2006, p. 16) es el diálogo interparlamentario, que data de 1974. Se realiza entre los miembros del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y el Parlamento Europeo. Si bien en un principio ambas instituciones tenían características similares, fueron creciendo asimétricamente. Mientras que el primero mantiene un carácter consultivo, su contraparte europea se convirtió en un organismo de elección directa en 1979, con atribuciones vitales como la programación del presupuesto europeo, entre otras funciones. Pese a estas diferencias, el diálogo interparlamentario favorece conversaciones en torno a la defensa de la democracia y los derechos humanos, pero también temas económicos, como la deuda externa, las crisis vigentes y políticas de ajuste estructural (Weisstraub 2006, pp. 17-18).

Entre ambas regiones se han realizado encuentros a nivel de la sociedad civil (Weisstraub 2006, p. 18) que se llevan a cabo al alero de cumbres de jefes de Estado. Esto incluye a representantes empresariales, sindicales, agrícolas, de defensa de los derechos humanos, entre otros. Sus declaraciones llaman habitualmente a los gobernantes que se encuentran reunidos a tomar posiciones en aspectos nacionales e internacionales, lo que convierte al diálogo de la sociedad civil en la instancia más crítica de la relación ALC-UE.

Si separamos a América Latina en bloques, dos instancias importantes de diálogo se han dado con la Unión Europea: el primero es el diálogo de San José con los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Su objetivo inicial fue apoyar la resolución de conflictos y la democratización de los Estados de Centroamérica, para luego avanzar en asuntos de integración regional, seguridad, medioambiente, relaciones birregionales y concertación política (Weisstraub 2006, pp. 19-20). La segunda instancia se dio con el Mercado Común del Sur (Mercosur) unión aduanera creada en 1991 y con personalidad jurídica desde 1994. La Unión Europea apoyó su implementación y actualmente se encuentra en curso la ratificación del acuerdo de asociación UE-Mercosur. Otros tipos de diálogo que se han efectuado son con la Comunidad Andina de Naciones y en marco de las cumbres iberoamericanas.

Actualmente el más alto nivel de diálogo se da a través de las cumbres de jefes de Estado de América Latina y el Caribe, bajo el rótulo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea. La última reunión se realizó en Bruselas en 2015. Otro punto a destacar son los acuerdos de asociación que se han firmado tanto con países como con bloques o regiones. El acuerdo de asociación es el punto inicial por el que los países europeos inician su proceso de membresía en la Unión, y busca homologar los aspectos políticos, económicos y de cooperación.

De esta forma, la figura del acuerdo de asociación traspasa a nivel internacional el trabajo, por ejemplo, de un tratado de libre comercio (TLC) y permite tratar aspectos más variados. Chile y

México tienen este acuerdo con Bruselas, y a nivel regional Centroamérica y el Mercosur, que se encuentra en etapa de ratificación.

En esta línea, y considerando los Acuerdos de Asociación como motor importante de la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe-ya que comprenden los pilares político, económico y de cooperación que marcan el rasgo “diferenciador” de la Unión Europea con sus socios-, documentos como el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile (2002), tampoco entregan una definición concreta de diálogo político. En el artículo 2.4 letra a) el documento llama a la profundización del diálogo político sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo a través de reuniones de distintos niveles” (2002). Su objetivo principal, como señala el artículo 12, es la promoción, la difusión, el desarrollo y la defensa común de valores democráticos tales como el respeto a los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios de Estado de Derecho como fundamentos de una sociedad democrática” (2002). En artículo 12 número 3 complementa dicho objetivo, señalando que “las Partes debatirán e intercambiarán información sobre iniciativas conjuntas relacionadas con cualquier cuestión de interés mutuo y con cualquier otra cuestión internacional con vistas a alcanzar objetivos comunes, en particular, la seguridad, la estabilidad, la democracia y el desarrollo regional” (2002).

El mecanismo en que se dará el Diálogo Político está detallado en el Artículo 13: reuniones periódicas entre Jefes de Estado y de Gobierno, reuniones periódicas entre Ministros de Asuntos Exteriores, reuniones entre otros ministros para discutir asuntos de interés común en los casos en que las partes consideren que tales reuniones servirán para estrechar las relaciones (2002).

Considerando el concepto, mecanismo y las temáticas a tratar, Michel Levi (2006) resume el diálogo político como **“un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar el nivel de sus relaciones en el marco de la política exterior y tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación”**. Levi complementa esta idea distinguiendo que el diálogo político es un elemento diferenciador en las relaciones que mantiene La Unión Europea a nivel birregional, en el marco de su política exterior (Levi, 2006).

Lana Weisstraub define diálogo político como **“aquellos acuerdos formales o tácitos por los que se establecen encuentros, más o menos regulares, que tienen como finalidad escuchar los vínculos entre dos o más países más allá de lo que establecen los límites de la diplomacia tradicional”** (Weisstraub 2006, p. 24).

Otras instancias de diálogo político internacional: el diálogo democrático

En un aspecto global, el International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding, foro internacional fundado en la ciudad de Accra en 2008 e integrado por estados que necesitan diálogo al alero de países más fuertes, tiene una aproximación al diálogo político en un contexto de reconstrucción tras un conflicto violento. De acuerdo a esto, **se refiere a un rango amplio de actividades, desde negociaciones al más alto nivel hasta la mediación e intentos comunitarios de reconciliación (2008)**. Estos procesos pueden correr en paralelo, pero se enfatiza que deben

ser por naturaleza políticos y apuntando a enfrentar amenazas que puedan provocar un conflicto o una recaída de éste (International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding, 2020).

De acuerdo a esta perspectiva, el diálogo político toma forma de distintas maneras; es iniciado y conducido por una variedad de actores y se da en diversos sectores de la sociedad. La International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding identifica cuatro tipos de este:

-Reuniones de alto nivel o cumbres, involucrando al liderazgo más importante de los sectores de la población. Estos diálogos son a menudo iniciados o mediados por la comunidad internacional.

-Intervenciones de organizaciones de la sociedad civil que exploran una oportunidad discreta y de opciones de bajo riesgo, pero que ayudan a la construcción de confianza y aptitudes en el proceso de diálogo.

-Diálogo político que toma forma como un aspecto indispensable de planificar procesos de paz, construcción del Estado y desarrollo. Se comprende que dicha acción debe estar impulsada por el Diálogo Político.

-Diálogo multinivel, que toma forma en diversos niveles de la sociedad como esfuerzo de comprometer a los ciudadanos en la construcción de consenso nacional en momentos críticos.

Estos cuatro tipos de Diálogo Político son complementarios, y cada uno tiene distintas ventajas y desventajas. Sus autores recomiendan seguir diferentes tipos de diálogo en paralelo, con la condición que persigan los mismos objetivos y que no sean contradictorios (International Dialogue for Peacebuilding and Statebuilding, 2008).

En el ámbito internacional, los autores reconocen que los conflictos sociopolíticos no se resuelven con un solo encuentro entre las partes, sino que con procesos de diálogo multifacéticos y en multinivel. Construir la cohesión social suficiente e instituciones democráticas sólidas en sociedades que han pasado por importantes conflictos es un proceso que puede tardar incluso muchas décadas. De esta forma, el Diálogo Político, para esta institución, debe ser apoyado por todos los niveles de la sociedad por un período importante de tiempo. La comunidad internacional ha tenido un rol importante en iniciar, facilitar y apoyar el Diálogo Político en sociedades afectadas por conflictos. Hasta ahora, su rol no es solo en controversias y dilemas. Un diálogo importante entre las potencias también debe iniciarse para encontrar las mejores soluciones, como la creación de instituciones y procedimientos que se adapten al contexto específico.

Una aproximación similar han hecho Pruitt y Thomas (2007) con el concepto de Diálogo Democrático. Su enfoque, está basado -de acuerdo a ambos autores-, en casos de América Latina, para enfatizar la relevancia del diálogo en el fortalecimiento de instituciones y la forma democrática en que éstas trabajan. Un entendimiento amplio afirma que el Diálogo Democrático consiste en **procesos inclusivos que son abiertos, sostenidos y lo suficientemente flexibles para adaptarse a contextos de cambio. Se puede usar para llegar a consensos o a evitar conflictos, eso sí, como complemento y no como reemplazo de las instituciones democráticas como parlamentos, partidos políticos y gobiernos** (Pruitt y Thomas, 2007).

En este mismo texto, se ofrece también el concepto de Hal Saunders, del International Institute for Sustained Dialogue and the Kettering Foundation: **“Diálogo es un proceso de interacción**

genuina en donde los seres humanos se escuchan mutuamente de la forma suficiente para ser cambiados en lo que aprenden. Cada parte hace un esfuerzo serio en traer las preocupaciones del otro en su propio terreno, incluso cuando persista el desacuerdo. Los participantes no ceden en su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente las afirmaciones en que se va a relacionar respecto al otro (Pruitt y Thomas, 2007).

De todas formas, los autores reconocen que los términos “diálogo” y “diálogo democrático” no pueden utilizarse para todos los casos. Señalan que en un contexto global cada vez más personas utilizan la palabra “diálogo” para definir cualquier tipo de proceso que involucre a gente hablando mutuamente, por lo que se reconoce la necesidad de una definición que tenga las características del proceso indicado.

Los ejemplos anteriormente señalados-Documentación de la Unión Europea y Acuerdo de Asociación con Chile, International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding y Diálogo Democrático, son una síntesis de la operacionalidad que se entrega a la idea de diálogo político, y es materia prima para la definición que el presente proyecto quiere ofrecer.

Como punto de partida de la investigación, se utilizará la definición de Diálogo Político de Michel Levi (2006), que consiste en **“un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar el nivel de sus relaciones en el marco de la política exterior y tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación”**. Este concepto “negativo” de diálogo político-señalando todo lo que no es comercial o de cooperación-, motivará la búsqueda de un concepto “positivo”, que defina lo que Diálogo Político entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea es.

En resumen, la búsqueda de una definición de diálogo político muestra que tiene muchas interpretaciones, dependiendo del caso que se aplique.

Diálogo político en la práctica

El caso de Zimbabwe

De acuerdo a Pruitt y Thomas (2007, p. 7), en el año 2004, en un contexto que buscaba reducir la participación de la juventud en la delincuencia, ocho grupos se reunieron en la ciudad de Harare para iniciar un proceso de diálogo. Cada grupo provenía de los distritos con mayor índice de violencia de la ciudad. Sus miembros estaban equilibrados entre hombres y mujeres e incluyeron grupos clave de la juventud, como organizaciones políticas, religiosas, recreativas y estudiantiles. Los participantes del diálogo eran líderes reconocidos de dichos grupos, y juntos representaban variadas visiones políticas. Este proceso estuvo apoyado por instituciones como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proceso de diálogo (Pruitt y Thomas 2007, p. 8) comenzó con sesiones de orientación temática, en donde podían elegir distintas áreas de discusión, como desempleo, VIH, el rol de la

juventud en la construcción de la nación y tolerancia política. También se acordaron las reglas que se utilizarían para asegurar un desarrollo neutral en que se llevarían a cabo las conversaciones. Las secciones se llevaron a cabo en un lugar fuera de la ciudad y fueron acompañadas con actividades recreativas para potenciar el trabajo en equipo. Una vez iniciados los diálogos, cada grupo siguió con encuentros mensuales en un lugar a definir. Estos tenían dos moderadores, uno seleccionado entre los mismos jóvenes y otro elegido por una organización local, quienes recibieron capacitación para conducir el diálogo.

Entre los temas propuestos a debatir (Pruitt y Thomas 2007, p. 8), el desempleo y el Sida fueron los más demandados. Cada grupo eligió uno o los dos temas para conversar. En las primeras sesiones, los participantes abordaron los asuntos de manera superficial, cuidándose de no exponer sus visiones políticas, y de no enfrentar el problema directamente, como ocurrió en las conversaciones sobre el Sida. Pero mientras los diálogos se fueron abriendo, los participantes comenzaron a hablar abiertamente y a cultivar relaciones entre esas diferencias. Por ejemplo, en un grupo se habló del miedo general a realizarse el test del Sida, por lo que todos los presentes acordaron hacerse la prueba para la reunión del mes siguiente. Otro grupo canalizó su impaciencia por la falta de oportunidades de empleo, por lo que organizaron un proyecto para estudiar el impacto de la cesantía en distintos sectores de la comunidad. Y en otro grupo, participantes de distinto espectro político comenzaron a reunirse fuera del “espacio seguro” que ofrecía el diálogo.

Estos diálogos se realizaron en un momento de confrontación política en el país, ad portas de las elecciones parlamentarias de 2005 (Pruitt y Thomas 2007, p. 8). Los diálogos continuaron hasta mediados de ese año, cuando una fuerte represión policial al sector empresarial informal y de la construcción dejara a miles de personas sin casa. Pese a esos tiempos difíciles, los distintos grupos se apoyaron mutuamente y mantuvieron el proceso andando. En el caso de los grupos que se disolvieron por la situación difícil, otros que estaban más sólidos integraron a sus participantes.

Mientras el proceso duró, los jóvenes pudieron comprender los problemas de comunicación que existen entre pares, y a la vez cómo el entendimiento a través del diálogo les daba a ellos un mayor control sobre sus propias decisiones (Pruitt y Thomas 2007, p. 8). También comprendieron que si estaban en desacuerdo, incluso en los temas más complejos, no implicaba convertirse en enemigos o reaccionar violentamente. De acuerdo a los evaluadores del diálogo, “ellos tuvieron que tomar un rol más fuerte, articulado y más responsable en los equipos que tenían a cargo, entregando una voz importante para la tolerancia, aproximaciones de mayor consenso, y mayor igualdad de género”. También incorporaron las habilidades para resolver conflictos en sus actividades diarias. Posteriormente, los grupos desarrollaron proyectos en los temas que discutieron, por lo que siguieron trabajando una vez que terminó el proceso de diálogo.

El caso de Alemania

Si bien la reunificación alemana en 1990 fue un proceso cúlmine de la Guerra Fría y que incluyó negociaciones con representantes de la República Federal de Alemania, la República

Democrática de Alemania, Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia y Reino Unido, por aquellos años se retomó una discusión presente durante dos siglos: la “cuestión alemana” (Scaff y Scaff 1996, p. 217). Esta interrogante ha tenido diferentes formas dentro y fuera del país. ¿Existe una única nación alemana? Si existe como tal, bajo qué criterios se compone? En esta discusión se incluyen los criterios de idioma, religión, cultura, historia, geografía y raza. En el ámbito más abstracto, ¿es Alemania una entidad orgánica, o es una invención del intelecto?

Siempre que esta pregunta ha aparecido, ha generado controversia que ha llegado incluso a las raíces del país. Tradicionalmente, los intelectuales del país han jugado un rol central en enmarcar estos asuntos para la discusión pública. En los años posteriores a la reunificación alemana, el asunto de la nacionalidad alemana fue altamente discutido en los medios de comunicación. Esto muestra el rol que dichos autores presentan en el diálogo político alemán, como generadores de insumo de información que baja a nivel de la ciudadanía.

Durante el período de la Guerra Fría (Scaff y Scaff 1996, p. 219), la “cuestión alemana” estuvo centrada completamente en el aspecto político, como lo fue la relación entre las dos Alemanias en un contexto de polarización mundial dominada por las superpotencias y la amenaza nuclear. La situación internacional condicionó la vida política e intelectual en ambas naciones, incluyendo la formulación del “debate de los historiadores” de 1986. Este asunto se dio con más fuerza en la parte occidental, en donde los problemas del pasado se pusieron en contraposición a la influencia soviética de sus vecinos del este. Pero luego de la reunificación en 1990, la discusión se concentró en terreno propio. Un motivo de discusión derivó en cómo definir a los eventos del 3 de octubre de 1990: ¿debía ser unificación (Vereinigung), reunificación (Wiedervereinigung) o simplemente unión (Einigung)? La elección del nombre llevó a un completo juicio sobre el pasado alemán.

En los años siguientes (Scaff y Scaff 1996, p. 219), los efectos de la Guerra Fría derivaron en problemas socioculturales derivados de la historia dividida entre este y oeste. Y aunque se trató de buscar una unidad cultural en el país, como señalaba Jürgen Habermas, “el pasado se había duplicado”. Aunque todo debía explicarse a través de experiencias compartidas, el riesgo de asimetrías culturales estaba presente.

Fue aquí donde autores como el mismo Habermas y Dolph Stenberger, potenciaron las condiciones por las que se podría apelar a la unidad de Alemania: a través de un compromiso público con el “patriotismo constitucional” (Scaff y Scaff 1996, p. 220). El desbalance en las condiciones sociales del este y el oeste, obligaba la participación de intelectuales y de su liderazgo, en especial para la conducción de las preguntas nacionales de ese momento. Esto se debía a que las condiciones para llevar a cabo un diálogo civil tenían que reconstruirse, especialmente en la zona del este.

Para dicha reconstrucción, se vio como pieza fundamental el trabajo de dichos intelectuales. Estos eran vistos como los capaces de generar entendimiento, imparcialidad y justicia (Scaff y Scaff 1996, p. 220). Esto tiene su base en que Alemania, pese a tener centros descentralizados de influencia nacional, tenía una tradición importante de elevar a los intelectuales como protectores de la cultura y pensamiento, capaces de educar al público y conducir asuntos de importancia.

En el caso alemán (Scaff y Scaff 1996, p. 223), el diálogo intelectual se hizo importante por dos motivos: se encargaría de guiar la pregunta de la “cuestión alemana” en la década de 1990 y jugaría un rol importante determinando el curso de la educación política. Hoy, con Alemania convertida en una potencia dentro de la Unión Europea y el mundo, vale la pena hacer evaluaciones a dicho proceso.

Hacia un concepto general de diálogo político

La revisión previa nos ha entregado definiciones de diálogo político y también elementos teóricos que debemos prestar atención. Si bien los márgenes de lo que determinamos como “político” puede ser difuso en algunas definiciones que se resumen en el recuadro, un medio de orientación es la base teórica que nos entrega la primera parte del texto: la cosa política, el uso de poder político, las reglas de procedimiento, la tolerancia, el equilibrio político y los tipos de participantes.

Los ejemplos de Zimbabwe y Alemania también entregan luces para avanzar en un concepto común de diálogo político.

Autor	Definición de diálogo político
Michel Levi (2006)	Un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar el nivel de sus relaciones en el marco de la política exterior y tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación.
Lana Weisstraub (2006)	Aquellos acuerdos formales o tácitos por los que se establecen encuentros, más o menos regulares, que tienen como finalidad escuchar los vínculos entre dos o más países más allá de lo que establecen los límites de la diplomacia tradicional.
International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding (2008)	Un rango amplio de actividades, desde negociaciones al más alto nivel hasta la mediación e intentos comunitarios de reconciliación.
Pruitt y Thomas (2007) Diálogo democrático	Procesos inclusivos que son abiertos, sostenidos y lo suficientemente flexibles para adaptarse a contextos de cambio. Se puede usar para llegar a consensos o a evitar conflictos, eso sí, como complemento y no como reemplazo de las instituciones democráticas como parlamentos, partidos políticos y gobiernos.

Hal Saunders (2007)	Diálogo es un proceso de interacción genuina en donde los seres humanos se escuchan mutuamente de la forma suficiente para ser cambiados en lo que aprenden. Cada parte hace un esfuerzo serio en traer las preocupaciones del otro en su propio terreno, incluso cuando persista el desacuerdo. Los participantes no ceden en su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente las afirmaciones en que se va a relacionar respecto al otro.
---------------------	--

En dicha revisión, podemos hacer una bajada a las siguientes características que se pueden encontrar:

La idea de procesos: Existe consenso que el diálogo político es un proceso en el que dos o varias contrapartes pueden ser sus participantes. Aparece también la idea de mecanismo, que en base a reglas parece ser la palabra que le da mayor sentido. El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define procesos como “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial” y también en otra acepción, de corte más legal, como “conjunto de actos y trámites seguidos ante un juez o tribunal, tendientes a dilucidar la justificación en derecho de una determinada pretensión entre partes y que concluye por resolución motivada” (RAE 2022).

En tanto, mecanismo puede aplicarse como sinónimo de proceso y también como sucesión de fases (RAE 2022). Por lo tanto, proceso es la palabra más precisa y general para definir al diálogo político, ya que consta de varias fases en donde se desarrollan el rol de los participantes, las decisiones tomadas y los compromisos a evaluar.

Decisiones por consenso o mayorías: las reglas del juego del diálogo político tienen como resultados que las decisiones pueden tomarse por consenso o por mayorías. Esto depende del marco legal establecido acerca del número de participantes, y se busca tener un mayor número de estos o una cantidad selecta u elegida por determinadas fórmulas. Es importante destacar que el diálogo político a nivel nacional puede realizarse bajo un marco legal, pero a nivel internacional lo que cuenta es el compromiso de las partes, sean representantes de un Estado o de una organización internacional.

El contexto en el que se desarrolla el diálogo: una visión en “blanco y negro”, de guerra o paz, en que se desarrolla el diálogo político deja de lado muchos aspectos a determinar sobre el contexto. Corresponde pensar también en una “zona gris”, que tenga presente a nivel nacional o internacional elecciones políticas, crisis económicas, guerras en terceros países que afecten directa o indirectamente a las partes dialogantes. Ejemplo de esto es el caso del diálogo político en Alemania en marco de la posguerra fría y la caída del muro de Berlín, con dos naciones que llevaban años de camino separado y que volvían a encontrarse; o el diálogo llevado a cabo en Zimbabue y los efectos que vivió a raíz de la represión policial.

Los intereses de los participantes: Si bien algunos objetivos del diálogo político parecen estar identificados, como la definición de Michel Levi, que sería tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación, en la práctica las decisiones o consensos pueden estar marcados por la agenda que tengan los

participantes. Esto se relaciona con el punto anterior del contexto, y un ejemplo de esto es como las decisiones de las cumbres de jefes de Estado entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea de los primeros años del siglo XXI estuvieron marcadas por la “guerra contra el terrorismo” impulsada por Estados Unidos y temáticas propuestas por los latinoamericanos quedaron relegadas a un segundo lugar. También deben considerarse el peso político y las habilidades de los dialogantes.

Por lo tanto, juntando las características previamente señaladas, podemos definir diálogo político como aquellos procesos cuya toma de decisiones se dan por consenso o mayoría, determinados por el contexto, los intereses de los participantes y el marco legal al cual está sujeto. Esta definición pretende englobar distintas concepciones, tanto a nivel nacional como internacional, para profundizar en su estudio o efectuar comparaciones.

Conclusión

El diálogo político, a nivel nacional pero también internacional, ha sido definido muchas veces dependiendo del caso que se esté estudiando. Esto hace que caiga en una conceptualidad “líquida”, que va variando en la situación que se revise. Este fenómeno es frecuente en otros conceptos a nivel internacional y que habitualmente son debatidos en Naciones Unidas, como es el caso de la definición de terrorismo, con distintas asepciones desde el aspecto que se está revisando.

Pese a que existe una investigación variada sobre el tema, no existe un concepto base para hablar de diálogo político. A través de su desarrollo teórico, las definiciones ofrecidas por distintos autores, distintas instancias de utilización y casos en que se ha aplicado, es posible avanzar en un concepto general para avanzar en comparaciones nacionales como internacionales.

De esta forma, con una observación exploratoria de dicho contenido, podemos describir el diálogo político como los procesos cuya toma de decisiones se dan por consenso o mayoría, determinados por el contexto, los intereses de los participantes y el marco legal al cual está sujeto. El concepto que se ofrece pretende ser un punto de partida para el desarrollo de nuevas investigaciones y comparaciones de casos.

Bibliografía:

- DAMICO, A. (1996) Reason's reach: Liberal tolerance and Political discourse. *Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities*. Vol 46, pp. 25-44.
- ESQUITH, S. (1996). Political Dialogue and Political Virtue. *Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities*. Vol 46, pp. 9-22.
- LEVI, M. (2006). El diálogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. *Oasis*, N° 12.
- PRUITT, B.; THOMAS, P. (2007). *Democratic Dialogue-A Handbook for Practitioners*. Washington, OEA.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2022). Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [30 de septiembre de 2022].
- UNIÓN EUROPEA (2009). Tratado de Lisboa. Estrasburgo, Parlamento Europeo.
- UNIÓN EUROPEA (2019). European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future. Estrasburgo, Parlamento Europeo.
- VON ROHR SCAFF, S.; SCAFF, L. A. (1996). Political Dialogue in the new Germany: the burdens of culture and an asymmetrical past. *Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities*. Vol, 46, pp. 217-237.
- WEISSTRAUB, L. (2006). Principios del diálogo político. Cooperación para el desarrollo América Latina-Unión Europea. Cartagena de Indias, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

El escenario de la CELAC en el período 2015-2019

JAVIER FERNANDO LUCHETTI, HÉCTOR OSCAR MASTROPIERRO²⁶⁷

Introducción

La materialización del Acta de creación de la CELAC se concretó en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo y de la XXII Cumbre del Grupo de Río, reunidas los días 2 y 3 de diciembre de 2011. En esta reunión los Jefes de Estado y Altos Representantes de los 33 países de la región aprobaron la Declaración de Caracas, los Estatutos del Mecanismo y el Plan de Acción de 2012.

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la región indicaron que “el propósito común de integración, unidad y cooperación dentro de la CELAC se sustenta en los acervos heredados por los principios compartidos y consensos adoptados en la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre la Integración y Desarrollo (CALC) y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política Grupo de Río, que luego de fructífera labor cesan formalmente en sus acciones y dan paso a la CELAC”. (Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”. Caracas, 2 y 3 de diciembre de 2011, artículo 32, en, <http://parlatino.org/pdf/comunidad-estados/declaracion-caracas.pdf>, consultado 7/1/2019).

Finalmente la Declaración de Caracas incorpora el Plan de Acción de Caracas 2012, y aprueba el Mecanismo de Procedimientos de la CELAC para el funcionamiento orgánico de la CELAC. Se adoptan los siguientes órganos: 1. Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. Presidencia Pro Témpore; 4. Reunión de Coordinadores Nacionales; 5. Reuniones especializadas; 6. Troika.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), se ha erigido como un organismo de integración y cooperación regional especialmente de diálogo político, que cuenta con el apoyo de 33 Estados: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Mancomunidad de Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Federación de San Kitts y Nevis, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

La I Cumbre se reunió en Santiago, Chile, los días 27 y 28 de enero de 2013. La II Cumbre tuvo lugar en La Habana, Cuba, entre los días 28 y 29 de enero de 2014. La III Cumbre se realizó los días 28 y 29 de enero de 2015, en San José, Costa Rica. La IV Cumbre aconteció en Quito, Ecuador, el 27 de enero de 2016. La V Cumbre ocurrió en Cabo en Punta Cana, República Dominicana, los días 24 y 25 de enero de 2017.

²⁶⁷ Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Tandil
javiferluche@yahoo.com.ar oscarmastropierro@gmail.com

Actualmente la CELAC, “es hoy el eslabón superior en el proceso de construcción de la nueva arquitectura del multilateralismo latinoamericano y caribeño. Dicha entidad, como resultado de decisiones adoptadas mediante la diplomacia de cumbres, tiene el propósito de avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural de toda la región, logrando el necesario equilibrio entre la unidad y la diversidad” (Romero, Antonio. (2013). La CELAC y los países caribeños. En, Bonilla, Adrián y, Álvarez, Isabel (Editores), Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José. FLACSO, p. 100, recuperado de https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=136797&tab=opac consultado 5/12/2019).

Es por eso que este trabajo describe los temas tratados por la CELAC desde el año 2015 hasta el 2019 en las distintas cumbres inclusive reuniones con la Unión Europea (UE) y China, para demostrar que los objetivos del organismo son fomentar el diálogo, la cooperación y la integración con otros Estados de la región, pero también promover la interlocución con otros países extra regionales y así conseguir un mejor posicionamiento de la región en los asuntos mundiales. Lo que cabe señalar es que como veremos en el trabajo, el protagonismo fundamental del diálogo lo realizan los presidentes o Jefas y Jefes de Gobierno o de Estado, lo que significa reuniones al más alto nivel para la toma de decisiones políticas, pero también una posible lentitud ante esa misma toma de decisiones por razones ideológicas o simplemente por cuestiones de agenda:

“Un aspecto de particular relevancia, es el papel que tiene la figura presidencial; o en su caso, del primer ministro, en la gestión de las decisiones de política en todos los países. La impronta personal de las(os) jefas(es) de estado ha sido determinante en la producción de políticas exteriores. Las gestiones de cada mandatario(a) le confieren particularidad al manejo de la política externa, debido a la influencia de factores ideológicos y personalistas; las Cancillerías no quedan relegadas a un segundo plano, son importantes en el registro e implementación de políticas, pero las decisiones estratégicas en los ámbitos doméstico, bilaterales y multilaterales se toman en el nivel presidencial” (Bonilla, Adrián. (2014). La CELAC y el momento multilateral contemporáneo. En, Bonilla, Adrián y Jaramillo, Grace (Editores), La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe. San José. FLACSO, p. 204, recuperado de <https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/CELAC%20Politica%20Exterior.pdf> consultado 6/6/2019).

Primera Reunión de Ministros de la CELAC con China: el Plan de Cooperación China – Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015-2019

El 8 y 9 de enero de 2015, los Ministros de Relaciones Exteriores y Representantes de China y la CELAC se reunieron en Beijing, China, en el marco de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, cuyo lema era “Nueva Plataforma, Nuevo Punto de Partida y Nuevas Oportunidades – Esfuerzos Conjuntos para promover la Asociación de Cooperación Integral China – América Latina y el Caribe”. En el conclave los integrantes se mostraron dispuestos a,

“fortalecer nuestras relaciones mutuas, cumplir plenamente con las normas y principios del Derecho Internacional, incluido el respeto mutuo, la soberanía e integridad territorial; promover la cooperación y un tratamiento equitativo y de beneficio mutuo en lo económico y comercial, así como el aprendizaje recíproco en lo cultural; intensificar el diálogo constructivo y la estrecha coordinación y consulta en los asuntos internacionales y fortalecer mutuamente todas las áreas de cooperación” (Declaración de Beijing. Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China. Beijing, 8 y 9 de enero de 2015, artículo 3, recuperado de http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECLBEIJ.2015ESP.pdf consultado 8/6/2021)

En la reunión en donde se firmó un Plan de Cooperación China – Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015-2019, también se llegó a un acuerdo general sobre diferentes temas como por ejemplo:

“Promover la cooperación integral, sustancial y de beneficio mutuo es una prioridad. (...) construir un marco para la cooperación aceptado por ambas Partes, basado en el seguimiento y monitoreo de iniciativas, planes y programas, con el fin de promover el diálogo sobre nuestras respectivas estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas, transformar y actualizar la cooperación más aceleradamente, en aras de lograr un crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. (...) incrementar los intercambios people-to-people por medio de una mayor interacción entre órganos legislativos, gobiernos estatales y locales, así como de jóvenes y otros actores de la sociedad para promover el conocimiento mutuo e incrementar el intercambio y la cooperación en áreas como la educación, la formación de recursos humanos, centros de pensamiento (think-tanks), prensa, cultura, deporte, ciencia y tecnología, agricultura, turismo, energía, recursos naturales e infraestructura” (Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños - China (2015-2019), recuperado de http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm consultado 25/1/2020).

En el aspecto económico, se proyectaba incrementar varias veces en los próximos años, el comercio de bienes y servicios y las inversiones especialmente de alta tecnología, dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), beneficiando tanto a las pequeñas y medianas empresas como a las grandes. Con respecto a la Industria, Ciencia y Tecnología, Aviación e Industria Aeroespacial, se pretendía la búsqueda de creación conjunta de parques industriales y zonas económicas especiales para formar cadenas industriales de valor, cooperar en lo relacionado con Internet, televisión digital, y la industria de comunicación, pero además aumentar,

“la inversión recíproca en la manufactura para impulsar la construcción de zonas industriales bajo iniciativas multilaterales y bilaterales, para incentivar la cooperación de beneficio mutuo en los ámbitos de equipamiento de construcción, petroquímica, procesamiento de productos agrícolas, energías limpias, equipos mecánicos, automotriz, aviación, equipamiento naviero y de la ingeniería marítima, equipos de transporte, electrónicos, equipos de medicina digital, tecnología de la información y comunicación, la transferencia recíproca de tecnología y conocimiento, biotecnología, alimentos y medicina. Explorar la posibilidad de la celebración, en un momento

oportuno, del Foro sobre Desarrollo y Cooperación Industrial China - América Latina y el Caribe” (ibídem).

La III Cumbre de la CELAC

La cumbre de la CELAC del 2015 se desarrolló en Belén, Costa Rica y tal cuál es la costumbre emitieron una larga Declaración final que abarcaba variados temas. Al principio reconocieron que la unidad se producía gracias a la diversidad, buscando una integración y cooperación para mejorar el bienestar de los pueblos latinoamericanos y caribeños. Los desafíos estaban marcados por la pobreza, el racismo, el hambre, la desigualdad y el desarrollo sostenible con inclusión social y económica, y para ello era imperioso incluir a grupos vulnerables como los indígenas, mujeres, afro-descendientes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, migrantes, adolescentes, niños y niñas. Para ellos debían implementarse una serie de medidas económicas, políticas y sociales (Declaración Política de Belén. III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). 28 y 29 de enero de 2015, Belén, Costa Rica, recuperado de <https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/declaracion-politica-de-belen-2015-es-5.pdf> consultado 6/10/2021)

Los países se comprometieron a garantizar la democracia, el Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos, la igualdad de género, el trabajo decente, la inclusión social, la educación de calidad, el derecho a las nuevas tecnologías y a la no discriminación, para lo cual en materia de soluciones, se debía tomar en consideración a las sociedades civiles, organizaciones sociales, políticas públicas y sector privado (ibídem, artículos 2-4). La paz y la prohibición del uso y de la amenaza de la fuerza, el principio de autodeterminación de los pueblos, el desarme nuclear, afirmando a la CELAC como zona de paz y libre de armas nucleares, y el rechazo al terrorismo, eran otros de los objetivos (ibídem, artículos 60-63). Se auspició en esta reunión, el interés por relacionarse con otros socios extra-regionales para incrementar el comercio y la inversión, otorgando importancia además a la cooperación Sur-Sur, no sólo en lo económico sino también en lo político para tener más significación a nivel internacional en los distintos procesos de toma de decisiones. De esta forma, se afianzaría el multilateralismo para que las decisiones importantes de la agenda internacional fuesen adoptadas por varios países y no sólo por unos pocos (ibídem, artículos 73 y 80).

La II Cumbre Unión Europea – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

La segunda cumbre UE-CELAC se celebró en Bruselas, los días 10 y 11 de junio de 2015, bajo el lema “Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”. En la reunión se subscribieron dos declaraciones, una corta y una larga, además de aprobarse un Plan de Acción como veremos de aquí en adelante. La CELAC integrada por 33 Estados, se reunía con la Unión Europea integrada en ese entonces por 28 Estados: Austria, Finlandia, Lituania, Eslovenia, Croacia, Hungría, Polonia, Bulgaria, Alemania, Malta, Suecia, Dinamarca, Italia, Rumania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, España, República

Checa, Portugal, Chipre, Grecia, Países Bajos, Reino Unido, Letonia, Eslovaquia, Estonia, Irlanda. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acaba de votar su salida de la UE.

En cuanto a la Declaración de Bruselas (Declaración de Bruselas “Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”. Bruselas, 11 de junio de 2015), la más larga de las dos declaraciones, manifestaron su agrado por las diferentes reuniones de sindicatos, académicos, empresarios y de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. En esta Asamblea, se aprobó una Resolución sobre Minería del Siglo XXI basada en el desarrollo responsable y sostenible (Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. RESOLUCION: Minería del siglo XXI basada en desarrollo responsable y sostenible sobre la base del Informe Comisión de Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente, Política Energética, Investigación, Innovación y Tecnología. Viernes, 5 de junio de 2015 – Bruselas (Bélgica), en la que consideraban que la minería era un recurso económico importante porque en muchos países en vías de desarrollo significaba un gran porcentaje del PBI y de las exportaciones, pero también tomaban en cuenta que los precios eran volátiles y que si bien se creaban puestos de trabajo no siempre los beneficios quedaban para las localidades en donde se realizaba la explotación. Por lo tanto la Resolución, señalaba entre otros artículos lo siguiente:

- “1. Reconoce la importancia del sector minero que proporciona rendimientos a los Estados y a las empresas, es una fuente importante de empleo tanto directo como indirecto y que puede tener una repercusión importante sobre el combate a la pobreza; subraya, no obstante, los importantes desafíos a los que se enfrentan los países que deseen traducir su riqueza mineral en desarrollo económico y social que incluyen: la capacidad de atraer inversiones y la adopción de sólidas políticas mineras; la creación de riqueza natural protegiendo simultáneamente el medio ambiente y otros valores sociales y culturales; el compartir de forma equilibrada los beneficios provenientes de la minería entre la sociedad en general, las comunidades locales y las empresas mineras, y el prevenir y abordar los potenciales conflictos sociales;*
- 2. Recuerda la gran dotación de recursos minerales de América Latina, con una cuota de producción mundial considerable y cuyos países son los principales productores mundiales de varias de las materias primas principales como, por ejemplo, el niobio, el manganeso, el hierro, la bauxita, el cobre, el renio, el molibdeno, el litio, el oro, la plata, el cinc y el volframio de plomo;*
- 3. Considerando que la magnitud de los impactos no deseados sobre el medio ambiente y la sostenibilidad del desarrollo de la actividad minera dependen de diferentes factores, insta en consecuencia a los países a que se doten de un marco legal y regulatorio transparente, claro y concreto, que abarque todas las fases de la explotación minera, en particular, la fase posterior al cierre de una explotación minera y la rehabilitación del terreno;*
- 4. Manifiesta su preocupación por las condiciones de trabajo en la minería, donde muchos trabajos son precarios y están lejos de respetar las normas internacionales y nacionales en materia laboral y medioambiental; pide a los gobiernos de los países de América Latina y a las empresas mineras que apliquen las normas fundamentales del trabajo establecidas en los convenios de la OIT con el fin de garantizar un trabajo digno y seguro a todos los mineros; considera necesario formalizar e integrar la minería a pequeña escala en la cadena de valor, de tal forma que contribuya a reducir*

la pobreza, incremente las ganancias, así como que prevenga la migración rural y la destrucción del medio ambiente; (...).

16. Recuerda la importancia de la cooperación en el ámbito geológico y sugiere, por tanto, que los órganos pertinentes de la UE estén a disposición de los países latinoamericanos en caso de que estos quieran elaborar un mapa de América Latina de materias primas críticas; (...)

18. Recuerda a los gobiernos que las actividades mineras deben aumentar al máximo los beneficios sociales y económicos, y tener un impacto directo en el desarrollo de la población local”

(http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/brussels_2015/mining_es.pdf consultado 8/07/2021).

Continuando con la Declaración de Bruselas, en lo económico reconocieron la necesidad de combatir el proteccionismo, aunque los mismos europeos lo siguen practicando, pero se mostraron favorables a la reestructuración de la deuda externa de los países y al afianzamiento de una nueva arquitectura financiera internacional y el multilateralismo comercial (Declaración de Bruselas, op. cit., artículos 22-24), porque todo ello ayudaba

“para lograr un crecimiento fuerte, integrador, sostenible y equilibrado, con vistas a alcanzar un desarrollo sostenible y obtener unos mejores y más equitativos niveles de vida, un empleo digno y productivo y un trabajo decente, especialmente para todos los grupos vulnerables, en nuestras respectivas economías. Además destacamos nuestro compromiso de continuar nuestros esfuerzos conjuntos destinados a la plena ejecución, por todos los miembros del FMI, de las reformas de las cuotas acordadas en 2010. (...). Nos mantenemos comprometidos con la plena, oportuna y coherente ejecución del programa de regulación financiera internacional a fin de reforzar la resiliencia del sistema financiero y reducir los riesgos sistémicos, lo cual es clave para la reforma completa del sistema financiero mundial” (ibídem, artículo 21).

Se pretendía incrementar el comercio entre ambas regiones, facilitando las transacciones de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y favoreciendo su competitividad. Esto tendría que valer para reducir la pobreza, crear empleo productivo y conseguir una mayor inclusión social y el desarrollo sostenible (ibídem, artículos 44-48). Sobre la Declaración Política se puede decir que resaltaron a la cooperación entre ambas regiones basada en relaciones históricas, culturales y humanas, la defensa del multilateralismo, la defensa de la paz y seguridad internacionales tomando en cuenta que la prosperidad de los pueblos depende del desarrollo sostenible pero en un planeta que se muestra vulnerable, por ello encargaron a los ministros de Relaciones Exteriores que analicen el futuro de la relación entre Europa y América Latina y el Caribe para conseguir una asociación estratégica que beneficie a los pueblos y a las futuras generaciones (Declaración Política “Una asociación para la próxima generación”. Bruselas, 11 de junio de 2015).

La IV Cumbre de la CELAC

En la Declaración Política, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, reafirmaron,

“la decisión de consolidar nuestra unidad y avanzar hacia la integración latinoamericana y caribeña, basada en profundas raíces históricas, en el acervo de la Comunidad, privilegiando al ser humano, compartiendo valores e intereses afines, y proponiéndonos alcanzar el bienestar de nuestros pueblos, la eliminación de la pobreza y la inequidad. Ratificamos nuestra voluntad de fortalecer la CELAC como mecanismo de concertación política regional reconociendo el trabajo realizado a través de estos años, consolidando nuestra unidad en la diversidad” (Declaración Política de Quito – Mitad del Mundo. Quito, IV Cumbre de la CELAC, 27 de enero de 2016, artículo 1, recuperado de <http://s017.sela.org/media/2088261/iv-cumbre-celac-declaracion-politica.pdf>, consultado 5/7/2021).

Además, en una serie de temas manifiestan su preocupación por el desarrollo de los acontecimientos:

“Condenamos los intentos de quebrantar la integridad territorial, la soberanía y la independencia política de sus miembros; las amenazas a la paz; el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones; las violaciones de los derechos humanos; el incremento del armamentismo; la imposición de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional; el crimen organizado transnacional; la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; y, todas las formas de delitos cibernéticos” (ibídem, artículo 7).

En este sentido, la cooperación sur-sur puede ser un instrumento para conseguir mejorar la situación económica y social mediante “la complementación, la solidaridad, la unión la integración y el intercambio horizontal de conocimiento entre los países y destacamos que América Latina y el Caribe cuenta con un acervo de experiencias asertivas, palpables y exitosas en la cooperación sur-sur y la cooperación triangular”, considerándose esta última “como puente entre experiencias y modalidades diferentes”, constituyéndose en “una herramienta importante para incrementar las relaciones con nuestros socios extrarregionales mediante el intercambio de experiencias, conocimientos, buenas prácticas, políticas públicas relevantes y la formación y capacitación de recursos humanos que podría considerar los principios de la cooperación sur-sur” (ibídem, artículos 34 y 35).

No pretenden cambios revolucionarios en la arquitectura financiera internacional, más allá que tratan de “continuar reformando la gobernanza en el FMI y el Banco Mundial para que se adapten a los cambios en la economía mundial” y resaltan la importancia de las instituciones regionales de financiamiento para el desarrollo (ibídem, artículos 43 y 46). Las relaciones con otros países fuera de la región debían basarse en el principio de la igualdad y beneficio mutuo, de todos modos señalan que pretenden avanzar en las relaciones estratégicas con la Unión Europea, China, Corea del Sur, Turquía, Japón y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ibídem, artículo 68).

Por otra parte, el Foro China-CELAC creado en el 2014 y cuya primera reunión ministerial se realizó en el 2015, nació para crear vinculaciones comerciales pero también geopolíticas dentro del marco de cooperación sur-sur:

“Nos guiamos por los principios de respeto, igualdad, pluralidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusión y no condicionalidad y estamos decididos a desarrollar

diálogos en el marco de las áreas temáticas del Foro, entre otras adicionales acordadas por las Partes, por medio de formas innovadoras de cooperación para promover el desarrollo sostenible común, el bienestar social, el crecimiento económico y realizar nuevas contribuciones a la cooperación Sur-Sur” (Declaración de Beijing, (2015), recuperado de http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230940.htm, artículo 4, consultado 4/6/2021).

Ambas partes buscaron llegar a consensos en distintos aspectos de cooperación económica y política:

“Ambas partes expresan su disposición de intensificar el diálogo y la colaboración en los asuntos regionales y globales de interés común, reforzar su colaboración en los temas de trascendencia global, fortalecer la voz de los países en vías de desarrollo en los organismos decisorios multilaterales y continuar contribuyendo positivamente a la paz, la estabilidad, el desarrollo y la prosperidad en el mundo.

China y América Latina y el Caribe enfrentan retos de desarrollo similares y comparten una amplia convergencia de intereses comunes, reconociendo asimismo los retos concretos que enfrentan los Estados miembros de la CELAC menos desarrollados. Coincidimos en que nuestra relación constituye una importante oportunidad para lograr el desarrollo mutuo.

Trabajaremos activamente para mantener intercambios y contactos de alto nivel que incluye sostener diálogos institucionalizados a niveles relevantes, fortalecer experiencias en gobernanza y promover consultas sobre asuntos internacionales.

Promover la cooperación integral, sustancial y de beneficio mutuo es una prioridad. Trabajaremos activamente para construir un marco para la cooperación aceptado por ambas Partes, basado en el seguimiento y monitoreo de iniciativas, planes y programas, con el fin de promover el diálogo sobre nuestras respectivas estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas, transformar y actualizar la cooperación más aceleradamente, en aras de lograr un crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible” (ibídem, artículo 5).

En el 2016, en un Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe, la República Popular China propone aumentar la cooperación sur-sur y la confianza mutua, a partir de la base de que todos los países grandes o pequeños, más poderosos unos que otros, no empañaba el hecho de que todos fuesen iguales ((Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe (2016), recuperado de http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1418613.htm, parte III consultado 4/7/2021).

La cooperación entre China y América Latina y el Caribe se producirá en el aspecto político, en las áreas de intercambio de alto nivel político, en el área de experiencias de gobernanzas, en los mecanismos gubernamentales de intercambio y consulta, en el intercambio entre órganos legislativos y entre partidos políticos y entre gobiernos regionales.

En el aspecto económico y comercial, en la promoción del comercio, en la cooperación en inversión industrial y capacidad productiva, en la cooperación financiera, en la cooperación en energía y recursos, en la cooperación en infraestructura, en la cooperación en la industria manufacturera, en la cooperación agrícola, en la innovación tecnológica, en la cooperación espacial, en la cooperación oceanográfica, en la cooperación aduanera y cooperación en

inspección de calidad y cuarentena, en la cooperación entre las cámaras e instituciones de promoción de comercio e inversión y en la asistencia económica y técnica.

En el aspecto social, en la gobernanza y desarrollo social, la cooperación en la protección del medio ambiente, cambio climático y reducción de desastres, la cooperación en la reducción de la pobreza y la cooperación sanitaria.

En el aspecto cultural y humanístico, en los intercambios y cooperación culturales y deportivos, la educación y formación de recursos humanos, el intercambio y cooperación en prensa, publicación, radio, cine y televisión, la cooperación en turismo, el intercambio académico y de think tanks, el intercambios entre los pueblos y la cooperación en asuntos consulares. En el área de la paz, la seguridad y la justicia, manifiestan colaborar en el intercambio y cooperación militares y en la cooperación judicial y policial. Por último, también pretenden la cooperación en conjunto y tripartita con países y organizaciones extra regionales (ibídem).

La V Cumbre de la CELAC

Entre los temas presentes en las reuniones, se encuentran la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos contra Cuba, así como otros asuntos relacionados con seguridad alimentaria, migración y desarrollo y problema mundial de drogas, el desarme nuclear y la perspectiva de género. Uno de los temas que los cancilleres no lograban ponerse de acuerdo era sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela, para lo cual se conformó una comisión de trabajo con varios países para que a través del diálogo se llegara a un acuerdo mínimo. Tampoco la mediación internacional había dado resultados, y ambas partes en conflicto en el país se acusaban mutuamente de no cumplir los acuerdos pactados.

La CELAC era vista como un “mecanismo de concertación, unidad y diálogo político de la totalidad de la América Latina y el Caribe” y “como un ámbito para la promoción de los intereses comunes de nuestros pueblos” (Declaración Política de Punta Cana. V Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC. Punta Cana, República Dominicana. 25 de enero de 2017, recuperado de <http://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/n/27781/declaracion-politica-de-punta-cana-v-cumbre-celac> consultado 4/7/2021).

Defensores del multilateralismo, los países consideraban prioritario el desarrollo sostenible en lo económico, social y ambiental, mediante soluciones a los problemas de los pueblos de la región, para lo cual reconocían “la importancia de la promoción y la implementación de políticas públicas dirigidas a crear estrategias de desarrollo, según las características de cada país, de modo equilibrado, inclusivo, sostenible, innovador y seguro” (ibídem).

Con respecto a la situación en Venezuela (artículo 9), “reiteramos los contenidos del párrafo 13 de la Declaración Política aprobada en Quito, 2016, así como los del Comunicado Especial de la III Cumbre de la CELAC (Belén, 2015) y del Comunicado Especial del 26 de marzo de 2015, sobre acciones unilaterales contra la República Bolivariana de Venezuela y consideramos que el Decreto Ejecutivo de los Estados Unidos de América aprobado originalmente el 9 de marzo de 2015, debe ser revertido”.

El párrafo 13 de la Declaración Política de Quito, se refiere a las acciones unilaterales que Estados Unidos anunció contra la República Bolivariana de Venezuela de marzo del 2015, y que deben ser retiradas (Declaración Política de Quito – Mitad del Mundo. Quito, IV Cumbre de la CELAC, 27 de enero de 2016, recuperado de <http://www.fao.org/3/bl907s/bl907s.pdf> consultado 5/7/2021).

El Comunicado Especial de la III Cumbre de la CELAC menciona que rechaza la aplicación de medidas unilaterales coercitivas contra el derecho internacional, reiterando que América Latina y el Caribe es una Zona de Paz y que los países no intervienen en los asuntos internos de otros países. (Declaración Política de Belén III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 28 y 29 de enero de 2015, Belén, Costa Rica. Declaración Especial 24: sobre acciones unilaterales contra Venezuela, recuperado de http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_24_Sobre_acciones_unilaterales_contra_Venezuela.pdf consultado 5/7/2021).

El decreto al que hace mención la Declaración, fue firmado por Barack Obama y hacía referencia al bloqueo a personas y propiedades. Señalaba que en Venezuela se violaban los derechos humanos, no existía libertad de prensa, se detenían arbitrariamente a las personas, especialmente opositores al presidente Nicolás Maduro, y que por lo tanto esto implicaba una amenaza a la seguridad nacional norteamericana (Obama, Barack, Decreto Ejecutivo – Declaración de Emergencia Nacional con respecto a Venezuela. Decreto, Bloqueo de la Propiedad y la Suspensión de Entrada a ciertas personas que contribuyan a la situación en Venezuela. 9 de marzo de 2015, recuperado de <https://www.aporrea.org/tiburon/n266663.html> consultado 5/7/2021). Asimismo, la CELAC en una posición bastante tibia, instó a las partes en conflicto,

“a realizar gestiones para lograr resultados concretos, así como a cumplir sin dilación los acuerdos alcanzados hasta ahora, garantizar la continuidad del proceso y retomar las conversaciones de buena fe y con alto compromiso constructivo y con pleno apego al Estado de derecho, a los derechos humanos y la institucionalidad democrática, especialmente a la separación de poderes en el marco de la constitución y las leyes de la República Bolivariana de Venezuela y bajo el principio de respeto a la no intervención en los asuntos internos de los Estados” (Declaración Política de Punta Cana. V Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, op. cit., artículo 2).

En cuanto a los vínculos con los socios extrarregionales, se había avanzado en los contactos con Corea, India, Turquía y la Federación de Rusia. También con la Unión Europea, y especialmente con la República Popular China (ibídem, artículos 56-60).

La situación en el 2018

En enero del 2018, se produjo la II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, en Santiago de Chile, entre los Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC y el ministro Wang Yi de China, lo que significaba un avance en las relaciones con el gigante asiático en la búsqueda de su compromiso con el multilateralismo y el libre comercio (La Celac y China aúnan fuerzas para

combatir el proteccionismo, recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-celac-y-china-aunan-fuerzas-para-combatir-el-proteccionismo/20000011-3499997> consultado 7/7/2021).

Según Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “el comercio entre la región y China se multiplicó por 22 veces entre 2000 y 2013 y en 2017 alcanzó los 266.000 millones de dólares” (Foro ministerial China-CELAC en la Ruta de la Seda, recuperado de <http://www.redeco.com.ar/internacional/chile/23442-foro-ministerial-china-celac-en-la-ruta-de-la-seda> consultado 7/7/2021).

El problema se plantea en materia comercial sobre todo en cuanto a la diversificación de las exportaciones latinoamericanas a China porque “exportamos solo cinco productos básicos en 2017 -porotos de soja, mineral de hierro, mineral de cobre, cobre refinado y petróleo-, representando el 70% del valor total de los envíos” (ibídem).

Sumado a esto se aprecia una gran concentración de la Inversión Extranjera Directa en la minería y los hidrocarburos, y principalmente en países como Brasil, Perú y Argentina, lo que acentúa el intercambio de materias primas por manufacturas chinas. En la citada reunión, los países reconocieron “la diversidad como una característica fundamental de nuestro diálogo, que debe servir de marco para la identificación de formas innovadoras de cooperación entre los países miembros del Foro, incluyendo la cooperación Sur-Sur y triangular, y de visiones compartidas en pro de la paz y el desarrollo” (Declaración de Santiago. II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China “CELAC-China: trabajando por más desarrollo, innovación y cooperación para nuestros pueblos”, recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Declaracin-de-Santiago--II-Foro-CELAC-China-VF-22-01-2018.pdf> artículo 2 inciso 1 consultado 7/7/2019).

En lo político, se comprometieron a “promover y defender el multilateralismo y subrayamos los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. China y los países de América Latina y el Caribe apoyan la reforma de la ONU para un mejor cumplimiento de las responsabilidades dadas por la Carta de las Naciones Unidas, reforzar su capacidad de actuar contra las amenazas y desafíos globales y promover el papel que juega la ONU en el sistema de la gobernanza global” (ibídem, artículo 2, inciso 6).

Al igual que la CELAC con la Unión Europea, con China se comprometieron “a superar los retos del desarrollo y las desigualdades entre y al interior de los países y coincidimos en la necesidad de promover un sistema multilateral de comercio no discriminatorio, basado en normas, transparente, abierto e inclusivo en el marco de la Organización Mundial del Comercio” (ibídem, artículo 2, inciso 8), y a promover “el intercambio de conocimientos sobre el financiamiento chino y sobre los fondos de cooperación, y la implementación del paquete de arreglos de financiación de China a los países miembros de la CELAC” (ibídem, artículo 5, inciso 3).

La cumbre de la CELAC celebrada en el 2017 mostraba las intensas desavenencias por la situación en Venezuela. En ese sentido tampoco se había avanzado con el diálogo con otros organismos o países, excepto China mencionada anteriormente y el caso de la Cumbre Unión Europea-CELAC del año 2018, que se redujo a una reunión de cancilleres:

“Si se dirige la mirada a la CELAC también se observa un escenario de bloqueo y abandono por parte de los nuevos gobiernos de derechas latinoamericanos. Este foro,

establecido en sendas cumbres entre 2010 y 2011, partía del exitoso precedente del Grupo de Río, una plataforma de concertación de política exterior a nivel de cancilleres nacida en los años ochenta para dar apoyo al proceso de paz en Centroamérica y a las transiciones democráticas de ese periodo. Redefinido como foro de jefes de Estado y de gobierno, y con una agenda ampliada de concertación política, la CELAC se constituyó en un interlocutor regional ante actores externos como la UE, China, o Estados Unidos, reforzando la autonomía y la condición de actor de la región. En ese papel, a pesar de las diferencias ideológicas que existían en su interior, propició importantes acuerdos, como los que avalaron el retorno de Cuba a los foros regionales.

La fractura causada por la crisis venezolana también ha paralizado la CELAC como instancia regional Estados Unidos, reforzando la autonomía y la condición de actor de la región. En ese papel, a pesar de las diferencias ideológicas que existían en su interior, propició importantes acuerdos, como los que avalaron el retorno de Cuba a los foros regionales. La fractura causada por la crisis venezolana también ha paralizado la CELAC como instancia regional de concertación y diálogo político, tanto para la propia región, como con socios externos. La última cumbre anual de CELAC se celebró en 2017, bajo la presidencia pro-témpore de República Dominicana, pero los profundos desacuerdos en torno a la crisis de Venezuela impidieron la celebración de posteriores reuniones (Sanahuja, José. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En, Manuela Mesa (coord.), Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019. Madrid. Fundación Cultura de la Paz, pp. 111-112, recuperado de <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/04/06.JSANAHUJA.pdf> consultado 31/7/2021).

La situación durante el 2019

En el 2019, El Salvador entregó la Presidencia Pro Témpore de la CELAC a Bolivia. Este país buscó a lo largo del año revitalizar las relaciones no solo con la Unión Europea, sino incrementarlas también con Turquía, Rusia y China. El ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Diego Pary señaló,

“que como parte de su misión en la presidencia pro tempore de la Celac está fortalecer los nexos intercontinentales de beneficio mutuo. Hemos identificado países que de alguna manera tienen una importante influencia en la dinámica internacional, con los cuales estamos trabajando muy de cerca, como China y Rusia. Vamos a fortalecer los vínculos, porque hace mucho tiempo que no son convocados a estas reuniones” (<http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20190315/si/41723/bolivia> consultado 25/7/2021).

También se realizó el Tercer Seminario Sobre Cooperación Financiera para los países miembros del Foro China-Celac, en San José, Costa Rica, en donde se dio cuenta de la inversión de más de 22.000 millones de dólares de China en la región a través del Fondo Especial para la Cooperación en Materia de Capacidad Productiva. Los principales países beneficiados han sido Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina con más del 70% de las inversiones en diversos proyectos de energía, minería, e infraestructura

(<https://www.grupolaprovincia.com/economia/chinainvirtiomasdeus22000millonesenlaregionat ravesdeunfondodecooperacionespecial-319233> consultado 25/7/2021).

Por otro lado, el Consejero Económico y Comercial de la Embajada China en Costa Rica, Zhai Chengyu, señaló que "actualmente los países latinoamericanos y caribeños se encuentran en una etapa de desarrollo acelerado, en la que hay una fuerte necesidad financiera para la construcción de infraestructuras. Ante una situación internacional compleja y de incertidumbres, la profundización de cooperaciones económicas, comerciales y financieras entre ambas partes será aún más necesaria" (http://spanish.xinhuanet.com/2019-06/29/c_138184478.htm consultado 25/7/2021). Para finalizar, se podría decir que el organismo se encuentra en una crisis o encrucijada, puesto que

"desde hace 2 años, la CELAC enfrenta una parálisis en sus trabajos, derivada principalmente de la división ideológica existente a causa de las crisis en Venezuela y, recientemente, Nicaragua. Prácticamente, la membresía de la CELAC está dividida en dos facciones. Por un lado se encuentran los integrantes del Grupo de Lima -formado por trece países de la región, y Canadá-, el cual se ha dedicado a bloquear a Venezuela de reuniones regionales y no reconoce al régimen de Nicolás Maduro, además de apoyar la aplicación de la Carta Democrática a Nicaragua en la OEA. Por el otro, están los miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), que respaldan al gobierno de Venezuela y al de Daniel Ortega en Nicaragua frente a las críticas y sanciones de la comunidad internacional. Este enfrentamiento ideológico ha dado como resultado la cancelación de diversas reuniones sectoriales y ministeriales. Incluso, no fue posible celebrar la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, cuyas cinco ediciones anteriores habían gozado de una periodicidad anual ininterrumpida, hasta ahora" (Duarte Gamboa Eric Emmanuel. (2019). La CELAC en el nuevo escenario regional. Foreign Affairs Latinoamérica. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Recuperado de <http://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/> consultado 25/7/2021).

A partir de enero del 2020, México asume la Presidencia Pro Tempore de la CELAC con apoyo argentino, y con una serie de proyectos fomentados por el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador. Pero Brasil se ha manifestado en forma contraria a participar debido a la presencia de Cuba y Venezuela: "La presencia de Cuba y Venezuela en la CELAC son, han señalado los medios locales, una de las principales razones por las que Brasil ha optado por quedarse fuera, aunque oficialmente han explicado que debido 'al actual contexto de crisis regional', la CELAC 'no cuenta con todas las condiciones para actuar'" (<https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/01/16/el-gobierno-de-brasil-confirmando-que-no-colaborara-con-la-celac-por-la-presencia-de-cuba-y-venezuela/> consultado 25/7/2021).

Consideraciones finales

La cooperación, la complementariedad, la concertación política, la promoción del desarrollo sostenible, la reducción de las asimetrías regionales, la ejecución de dispositivos de arreglo de controversias entre los países, han beneficiado a la CELAC para convertirse en uno de los organismos latinoamericanos más importantes en la región y en el mundo. La importancia del

diálogo y la cooperación multilateral ha demostrado su importancia para la CELAC. Este diálogo tiene que mostrar resultados concretos y una gran transparencia para que los pueblos puedan ser capaces de discernir lo beneficioso que puede resultar.

Las cumbres de la CELAC tienen sentido en el hecho de que demuestran la voluntad política para el diálogo y la solución pacífica de las controversias. En este sentido, la significación del multilateralismo es una forma de alcanzar un papel internacional más activo que pueda hacer la diferencia para los países. La CELAC une a América Latina con los países del Caribe para tratar de alcanzar el desarrollo sostenible, teniendo como punto de partida la diversidad. Pero este punto de partida puede ser tomado de dos maneras: como una dificultad o como una oportunidad. Lo que los países de la CELAC intentan es justamente lo segundo: conseguir una oportunidad para lograr una mejor integración regional económica, política, social, cultural, energética, ambiental y de infraestructura, para mejorar la competitividad, erradicar la pobreza, disminuir la desigualdad social, reducir las asimetrías regionales, crear puestos de trabajo y avanzar en la seguridad ciudadana.

La CELAC ha buscado que no se produzca la superposición de funciones con otros organismos, aunque no significa que lo haya logrado. La zona de paz y libre de armas nucleares es necesaria para atraer inversiones, pero no es suficiente. El afianzamiento de la democracia también ayuda. El logro de consensos ha sido un factor capital para aumentar la presencia de la CELAC en el escenario internacional. También lo ha sido la intensificación de las relaciones diplomáticas y comerciales con India, Rusia, China y la Unión Europea. Las distintas cumbres han servido para alcanzar ciertos consensos imprescindibles para alcanzar acuerdos a través del diálogo político.

Lo que debe mejorar la CELAC, es su conversión de ser una diplomacia de cumbres a una organización con mayor participación ciudadana, puesto que la sociedad civil se encuentra relegada de los grandes asuntos que se debaten en estas cumbres. Para finalizar, se podría mencionar que las cumbres son necesarias en la medida que las situaciones lo requieran. Por supuesto que existen ocasiones en que las cumbres se deben efectuar por situaciones de emergencia y no está mal que se plasmen. Pero no es solamente cuestión de reunirse, sino también de evaluar los objetivos propuestos y los resultados conseguidos, a partir de la vigilancia sobre los organismos encargados de llevar adelante esas políticas. Si no se llevan adelante las políticas que las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno pretenden, será muy difícil que perduren estas estructuras, y menos que los pueblos se sientan representados por las mismas.

Bibliografía

Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. RESOLUCION: Minería del siglo XXI basada en desarrollo responsable y sostenible sobre la base del Informe Comisión de Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente, Política Energética, Investigación, Innovación y Tecnología. Viernes, 5 de junio de 2015 – Bruselas (Bélgica).

Bonilla, Adrián. (2014). La CELAC y el momento multilateral contemporáneo. En, Bonilla, Adrián y Jaramillo, Grace (Editores), La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe. San José. FLACSO, recuperado de

<https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/CELAC%20Politica%20Exterior.pdf>

Declaración de Beijing, (2015).

Declaración de Beijing. Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China. Beijing, 8 y 9 de enero de 2015.

Declaración de Bruselas “Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”. Bruselas, 11 de junio de 2015.

Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”. Caracas, 2 y 3 de diciembre de 2011.

Declaración Política de Belén. III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). 28 y 29 de enero de 2015, Belén, Costa Rica.

Declaración Política de Belén III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 28 y 29 de enero de 2015, Belén, Costa Rica. Declaración Especial 24: sobre acciones unilaterales contra Venezuela recuperado de recuperado de http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_24_Sobre_acciones_unilaterales_contra_Venezuela.pdf

Declaración Política de Punta Cana. V Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC. Punta Cana, República Dominicana. 25 de enero de 2017

Declaración Política de Quito – Mitad del Mundo. Quito, IV Cumbre de la CELAC, 27 de enero de 2016.

Declaración de Santiago. II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China “CELAC-China: trabajando por más desarrollo, innovación y cooperación para nuestros pueblos”, recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Declaracin-de-Santiago-II-Foro-CELAC-China-VF-22-01-2018.pdf>.

Declaración Política “Una asociación para la próxima generación”. Bruselas, 11 de junio de 2015.

Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe (2016) http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1418613.htm.

Duarte Gamboa Eric Emmanuel. (2019). La CELAC en el nuevo escenario regional. Foreign Affairs Latinoamérica. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Recuperado de <http://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>

Foro ministerial China-CELAC en la Ruta de la Seda, recuperado de <http://www.redeco.com.ar/internacional/chile/23442-foro-ministerial-china-celac-en-la-ruta-de-la-seda>.

http://spanish.xinhuanet.com/2019-06/29/c_138184478.htm

<https://www.cepal.org/es>

<http://www.sela.org/es/>

<http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20190315/si/41723/bolivia>

<https://www.grupolaprovincia.com/economia/chinainvirtiomasmadeus22000millonesenlaregionatravesdeunfondodecooperacionespecial-319233>

<https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/01/16/el-gobierno-de-brasil-confirma-que-no-colaborara-con-la-celac-por-la-presencia-de-cuba-y-venezuela/>

La Celac y China aúnan fuerzas para combatir el proteccionismo, recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-celac-y-china-aunan-fuerzas-para-combatir-el-proteccionismo/20000011-3499997>.

Luchetti, Javier. (2016). La Habana 2014: II Cumbre de la CELAC. VIII Congreso de Relaciones Internacionales. La Plata. Instituto de Relaciones Internacionales. 23, 24 y 25 de noviembre.

Luchetti, Javier, Mastropiero, Oscar. (2019). Belén 2015: III Cumbre de la CELAC. IX Encuentro del CERPI y VII Jornada del CENSUD “Argentina y América Latina en un mundo de extremos”. La Plata. Instituto de Relaciones Internacionales. 13 de septiembre.

Obama, Barack. Decreto Ejecutivo – Declaración de Emergencia Nacional con respecto a Venezuela. Decreto, Bloqueo de la Propiedad y la Suspensión de Entrada a ciertas personas que contribuyan a la situación en Venezuela. 9 de marzo de 2015, recuperado de <https://www.aporrea.org/tiburon/n266663.html>.

Plan de Acción de Caracas 2012.

Plan de Acción de la CELAC 2015. Belén, Costa Rica, 29 de enero de 2015.

Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños - China (2015- 2019). Beijing, 8 y 9 de enero del 2015.

PLAN DE ACCIÓN UE-CELAC. Bruselas 2015.

Romero, Antonio. (2013). La CELAC y los países caribeños. En, Bonilla, Adrián y, Álvarez, Isabel (Editores), Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José. FLACSO, pp. 99-110, recuperado de https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=136797&tab=opac

Sanahuja, José. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En, Manuela Mesa (coord.), Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019. Madrid. Fundación Cultura de la Paz, pp. 107-126, recuperado de <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/04/06.JSANAHUJA.pdf>

La CELAC, Argentina y la integración regional

JAVIER FERNANDO LUCHETTI, HÉCTOR OSCAR MASTROPIERRO²⁶⁸

Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Tandil. Argentina

Introducción.

Si hasta el final de la guerra fría a fines de los años ochenta, predominaba una integración económica y política, basada, al menos en occidente, en el anticomunismo, el regionalismo luego de la caída del comunismo en los años noventa, pasó a ser un tema importante dentro del marco de la globalización. Lo que ha quedado en claro desde los años noventa hasta la actualidad, es que los mecanismos de integración económica y política han aumentado su influencia a nivel internacional. Si bien se puede observar cierta cohesión, existen relaciones asimétricas entre los países en lo económico y social, por ello, distintos organismos regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), se han propuesto reducir esas asimetrías para beneficio de la población. En la CELAC, no se encuentran Estados Unidos, ni Canadá, como en la Organización de Estados Americanos (OEA). La CELAC se concibe con los siguientes objetivos:

“Es un mecanismo de diálogo y concertación política.

Es un mecanismo articulador, que trabaja sobre la base del consenso.

Es un foro que avanza sobre la convergencia de acciones e intereses comunes.

Es una plataforma que facilita una mayor presencia de nuestra región en el mundo.

Es un espacio para hacer frente a desafíos comunes”. (¿Qué es la CELAC?. Recuperado de <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/> consultado 21/10/2021).

La CELAC debido a divisiones internas había caído en una lenta declinación, pero salió del letargo, a partir de la presidencia de México, con el impulso del presidente Andrés Manuel López Obrador. A partir de la VI Cumbre realizada en México D.F. en septiembre del 2021, la CELAC adquiere mayor protagonismo político. Luego la Presidencia Pro Témproe pasa a la República Argentina, que plantea una serie de metas para cumplir a lo largo del 2022.

El objetivo del trabajo es describir lo acontecido desde la cumbre de México realizada en el 2021 hasta lo acontecido en el encuentro de Barbados, donde ocurrió la primera actuación del presidente argentino, Alberto Fernández, como presidente de la CELAC, y su posterior desempeño como Presidente Pro Témproe, a nivel internacional tomando en cuenta algunos temas fundamentales de la agenda de la CELAC como la integración regional y la vinculación con la Unión Europea (UE).

²⁶⁸ Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Tandil javiferluche@yahoo.com.ar oscardmastropierro@gmail.com

La VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC.

México fue el principal responsable de llevar adelante la Cumbre realizada en el 2021, en su ciudad capital. En su discurso de bienvenida, el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, realizó una defensa del papel que puede desempeñar la CELAC ante el mundo:

“La Celac en estos tiempos puede convertirse en el principal instrumento para consolidar las relaciones entre nuestros países de América Latina y el Caribe, y alcanzar el ideal de una integración económica con Estados Unidos y Canadá en un marco de respeto a nuestras soberanías, es decir, construir en el continente americano algo parecido a lo que fue la comunidad económica que dio origen a la actual Unión Europea. Es nuestro sentir que este ideal puede convertirse en realidad si pensamos y acordamos sobre tres cuestiones básicas: La no intervención y la autodeterminación de los pueblos, la cooperación para el desarrollo y la ayuda mutua para combatir la desigualdad y la discriminación”. Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador, Celac 2021 México. (2021). México. Recuperado de <http://www.sela.org/media/3223269/mensaje-de-andres-manuel-lopez-obrador-vi-cumbre-celac-2021.pdf> consultado 5/8/2022).

La cumbre quedó marcada por las diferencias entre el bloque bolivariano, Cuba, Nicaragua, Venezuela, y otros países como Uruguay y Paraguay, que plantearon abiertamente sus discrepancias sobre la situación interna en Cuba y Venezuela.

El presidente paraguayo, Mario Abdo Benítez, señaló que su “presencia en esta cumbre en ningún sentido ni circunstancia representa un reconocimiento al gobierno del señor Nicolás Maduro. No hay ningún cambio de mi gobierno y creo es de caballeros decirlo de frente”. En esta dirección, el presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, criticó a los países donde “no hay una democracia plena” y donde “se utiliza el aparato represor para acallar las protestas, cuando se encarcelan opositores”, afirmando que “vemos gravemente lo que ocurre en Cuba, en Nicaragua y en Venezuela”.

Por su parte, en respuesta a estas acusaciones, el presidente venezolano, Nicolás Maduro, rechazó el “acoso a la revolución bolivariana” y el “acoso incesante a la revolución cubana y a la nicaragüense”, proponiendo a los presidentes uruguayo y paraguayo, un debate sobre la democracia: “Le digo al presidente de Paraguay, ponga usted la fecha, el lugar y la hora para un debate sobre la democracia en Paraguay, en Venezuela y América Latina. Ponga usted, presidente Lacalle, la fecha y el lugar” (Clarín. (2021). Los presidentes de Uruguay y Paraguay cruzaron a Maduro en la tensa cumbre de la Celac. Buenos Aires. 19 de septiembre, p. 32).

También se presentó una situación de tensión entre Cuba y Uruguay. El presidente cubano Miguel Díaz-Canel, acusó al presidente uruguayo de desconocer la realidad cubana y de llevar adelante un “paquetazo neoliberal”, lo que fue contestado por Lacalle Pou, señalando que “en mi país por suerte la oposición tiene resortes democráticos para quejarse. Esa es la gran diferencia con el régimen cubano” (ibídem, p. 33).

El presidente argentino no participó de la reunión debido a la crisis política interna (pérdida de elecciones primarias a nivel nacional), cuya onda expansiva llegó hasta la cumbre, puesto que

antes de siquiera poder participar en ella, el Ministro de Relaciones Exteriores, Felipe Solá, se enteró que ya no era más canciller.

La República Argentina contaba con votos de países como Bolivia, Costa Rica, México, Chile, Ecuador, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela, aunque Nicaragua era el único país que se había opuesto. Argentina había quedado como único país candidato luego que San Vicente y las Granadinas retirara su postulación debido a gestiones realizadas en países del caribe por el -a esa altura- ex Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino (Porto, 2021).

En su reemplazo, asistió el subsecretario de Asuntos de América Latina, Juan Carlos Valle Raleigh, quien en su discurso hizo hincapié en la producción latinoamericana y distribución de vacunas Oxford/AstraZeneca y Sputnik V, más allá de las entregadas por el mecanismo COVAX (Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19):

“Esta experiencia confirma la necesidad de contar con la CELAC como un espacio regional que no compita con otros, sino que brille en su singularidad y en su esencia propia. Debemos consolidar los avances logrados bajo la conducción de México y proyectarlos hacia el futuro para que este foro siga siendo un ámbito de unidad, que respeta la diversidad, y en el que los pueblos de América Latina y el Caribe puedan ver que, del compromiso entre nuestras naciones, surgen mejoras concretas para todos. Con este espíritu, nuestro país ha presentado su postulación para ejercer la Presidencia Pro Tempore en 2022, que cuenta con un amplio apoyo de los países que componen la CELAC y a quienes les agradecemos enormemente por su confianza. Así como también remarco, existe un amplio consenso entre los miembros de la CELAC para que un país hermano del Caribe asuma la presidencia en 2023, y eso es un logro”. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Intervención Argentina en la cumbre de la CELAC en México. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/intervencion-argentina-en-la-cumbre-de-la-celac-en-mexico> consultado 10/1/2022).

En la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC del 18 de septiembre de 2021 desarrollada en la Ciudad de México la CELAC,

“reitera el compromiso con la unidad e integración política, económica, social y cultural, y la decisión de continuar trabajando conjuntamente para hacer frente a la crisis sanitaria, social, económica y ambiental, ocasionada por la pandemia de COVID-19, el cambio climático, desastres naturales y la degradación de la biodiversidad del planeta, entre otros”. (DECLARACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC 18 de septiembre de 2021. México. Artículo 1. Recuperado de <http://www.sela.org/media/3223268/declaracion-pol%C3%ADtica-de-ciudad-de-mexico-vi-cumbre-celac.pdf> consultado 20/8/2022).

Al mismo tiempo, propugnaba un orden internacional más equitativo en donde exista una verdadera igualdad soberana de los Estados, basada en los principios de la Carta de las Naciones Unidas y en el acatamiento al derecho internacional, y defendía

“la solución pacífica de controversias, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto a la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de los

Estados. Reafirma su compromiso con la defensa de la soberanía y del derecho de todo Estado a construir su propio sistema político, libre de amenazas, agresiones y medidas coercitivas unilaterales en un ambiente de paz, estabilidad, justicia, democracia y respeto de los derechos humanos” (ibídem, artículo 3).

La CELAC reafirmó su defensa de la democracia, el sufragio universal, las elecciones libres, la promoción y protección de los derechos humanos (artículo 4), y la consolidación de América Latina y el Caribe como Zona de Paz (artículo 5), una respuesta directa a la presencia ilegal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, sus bases militares, y la posibilidad de la entrada de armas nucleares, por ello el mecanismo de integración,

“29. Reitera el más firme respaldo regional a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, así como el permanente interés de los países de la región en la reanudación de negociaciones entre la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte a fin de encontrar, a la brevedad, una solución definitiva y pacífica a esta disputa, conforme a lo dispuesto por la Resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

39. Ratifica el carácter de zona libre de armas nucleares de nuestra región. Reafirma que un mundo sin armas nucleares es fundamental para el cumplimiento de los objetivos prioritarios de la humanidad como son la paz, la seguridad, el desarrollo, y la protección del medio ambiente; así como la necesidad urgente de lograr la eliminación total de las armas nucleares” (ibídem, artículos 29 y 39).

Con respecto a la pandemia COVID-19, los gobiernos latinoamericanos y caribeños han respondido incrementando los gastos sociales, especialmente en salud pública, lo que ha provocado un aumento del déficit fiscal, de la presión tributaria, el cierre de comercios y pequeñas y medianas empresas, un aumento de la desocupación, la subocupación, y de la deuda externa. Los países de la CELAC han realizado cuarentenas que varían según cada uno de ellos en cuanto a los días de duración y a los períodos entre ellas, pero su efectividad puede estar perdiendo efecto por el cansancio de la población, y la disminución de la actividad económica.

También la pandemia ha demostrado que los gobiernos actuaron en forma disímil, descoordinadamente, sin planificación a corto, mediano y largo plazo, sin un cronograma de objetivos, ni medidas, comprando vacunas a medida que existían en stock, puesto que la mayor cantidad de ellas se dirigió a los países desarrollados.

En febrero del 2021, la CELAC mostraba su preocupación por el hecho que los países ricos se quedaban con la mayor cantidad de vacunas, perjudicando a los países de escasos recursos. Es por eso que en un comunicado, expresaba “su preocupación por la creación de mecanismos que limiten las exportaciones de vacunas e insumos médicos a terceros países de bienes utilizados para hacer frente a la pandemia, como el recientemente creado por la Unión Europea”.

También, consideraba importante tener en cuenta lo aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas en su Resolución 74/274, el 20 de abril del 2020, “en la que se solicita fortalecer las cadenas de suministros que promuevan y garanticen el acceso universal, justo, transparente, equitativo, eficiente y oportuno a los medicamentos, vacunas e insumos médicos para enfrentar

la pandemia por COVID-19". De ahí, que la CELAC, hacía "un llamado a la comunidad internacional a evitar medidas que impidan brindar una respuesta mundial a la COVID-19, basada en la unidad, la solidaridad, la concertación política y una cooperación multilateral en la nueva normalidad post-pandemia" (CELAC. (2021). Comunicado especial sobre la restricción de exportaciones para vacunas e insumos contra Covid-19. Comunicado No. 057. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-especial-sobre-la-restriccion-de-exportaciones-para-vacunas-e-insumos-contra-covid-19> consultado 28/7/2021).

En marzo, la CELAC volvía a reclamar sobre la distribución injusta que existía de las vacunas, puesto que los países más ricos acumulaban un stock muy grande y se agravaba la situación en los países en vías de desarrollo (CELAC. (2021). La PPT de la CELAC expresa su preocupación por la falta de entrega de vacunas contra COVID-19 en los Estados insulares de la región. México. Recuperado de <https://ppt-celac.sre.gob.mx/es/comunicados-especiales-e-intervenciones/comunicados/27-la-ppt-de-la-celac-expresa-su-preocupacion-por-la-falta-de-entrega-de-vacunas-contra-covid-19-en-la-region-celac-ppt-expresses-concern-over-the-lack-of-delivery-of-covid-19-vaccines-in-the-region> consultado 29/7/2021). Siguiendo con esta postura crítica hacia las grandes potencias que acaparaban las vacunas contra el COVID-19, la CELAC,

"7. Hace un llamado para democratizar la producción y eliminar los obstáculos que dificultan el acceso justo y equitativo a las vacunas contra COVID-19, en tanto bienes públicos globales. Reitera su llamado a la comunidad internacional y al sector farmacéutico mundial a sumarse a los esfuerzos de los gobiernos y de los organismos multilaterales, incluyendo las discusiones en diversos foros encaminadas a incrementar la cooperación para asegurar una distribución pronta, equitativa, solidaria y a precios asequibles, de vacunas, insumos y equipamientos médicos, además de otros tratamientos contra COVID-19. Así como otros esfuerzos solidarios para acelerar el escalamiento de la investigación, desarrollo, producción y distribución mundial de las vacunas y los tratamientos contra COVID-19 sobre la base de la solidaridad internacional y la condición de bien público global, acordada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la vacunación extensiva.

8. Recalca la importancia de observar lo dispuesto en la Resolución 74/274, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 20 de abril de 2020, en la que se solicita fortalecer las cadenas de suministro que promuevan y garanticen el acceso universal, justo, inclusivo, transparente, equitativo, eficiente y oportuno a los medicamentos, vacunas e insumos para la salud, con el fin de enfrentar la pandemia de COVID-19. Aprecia los esfuerzos e iniciativas de cooperación regional con el propósito de promover una respuesta más inclusiva a la pandemia". (DECLARACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, op. cit., artículos 7 y 8).

Asimismo, defendieron la necesidad de "un sistema multilateral de comercio, basado en reglas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial de Comercio" (ibídem, artículo 15), para combatir la pobreza y la desigualdad agravadas por la pandemia COVID-19 (ibídem, artículo 17), solicitando al mismo tiempo a las instituciones financieras regionales e internacionales que implementen mecanismos de financiamiento para el desarrollo sostenible de los Países en Desarrollo Sin Litoral, y de ingresos bajos y medianos, y haciendo

hincapié en el Fondo Monetario Internacional (FMI) para que revisara sus préstamos y los intereses pagados en el contexto de la pandemia COVID-19 (ibídem, artículo 18).

Por último, entre otros artículos, exterioriza su rechazo a “medidas coercitivas unilaterales, contrarias al derecho internacional” defendiendo “la solución pacífica de controversias y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados” (ibídem, artículo 20), comprometiéndose en la defensa del

“el Estado de Derecho, así como el respeto irrestricto a los derechos humanos, incluidos el derecho al desarrollo y el derecho a la paz, en un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo enfocado en sus dimensiones económica, social y medioambiental, que coloque a las personas en el centro de nuestras políticas, para contribuir a la recuperación de la región frente al impacto de la pandemia de COVID - 19” (ibídem, artículo 21).

La Sesión Plenaria de la XXII Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: la presidencia argentina de la CELAC

Después de lo acontecido en la cumbre de México, el gobierno argentino retomó la iniciativa para poder conseguir la presidencia de la CELAC. La República Argentina con la Presidencia Pro Témpore de la CELAC, pretendía demostrar que podía dialogar diplomáticamente tanto con Estados Unidos como con China, Venezuela o Colombia, aportando a la multipolaridad el diálogo latinoamericano.

El presidente argentino, en la Sesión Plenaria de la XXII Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, agradeció la confianza de los países latinoamericanos y caribeños para que Argentina asumiera la Presidencia Pro Témpore, tomándolo “como un reconocimiento de que la Argentina es capaz de articular diálogos, consensos, y a la vez como un mandato de darle la institucionalidad a la CELAC” (Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la Sesión Plenaria de la XXII Reunión de Cancilleres de la CELAC. (2022). Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/48380-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-la-sesion-plenaria-de-la-xxii-reunion-de-cancilleres-de-la-celac> consultado 17/2/2022).

Asimismo, manifestó su convicción de que “todos somos parte de una patria grande, que nos une, aunque muchos hacen lo imposible por dividirnos, y consecuentemente someternos con facilidad”, sin embargo, a pesar del “maltrato al que nos sometió la pandemia” y a que en la “región, la riqueza se concentra en poco y la miseria se distribuye en hombres y mujeres que padecen”, el principal objetivo de esta nueva presidencia es “la búsqueda de consensos” y también “el respeto por la diversidad”. Es por ello que Alberto Fernández plantea “que América Latina y el Caribe no sean solo una expresión geográfica, sino también una expresión política, cultural, económica y social” (ibídem).

Ya en una entrevista anterior brindada en agosto del 2021, con el Primer Ministro de San Vicente y las Granadinas, Ralph Gonsalves, el presidente argentino le mencionaba su decisión de "profundizar los lazos y trabajar juntos por la integración" entre la Argentina, América Latina y el Caribe y la intención de "trabajar juntos por la unidad del continente". Asimismo, ambos mandatarios coincidieron en que "la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) deje de ser un organismo gris y logre una institucionalidad que esté al servicio del desarrollo de sus países" (Fernández, Alberto. (2021). Recuperado de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/48011-el-presidente-alberto-fernandez-propuso-trabajar-por-la-integracion-de-america-latina-y-el-caribe> consultado 22/2/2022).

Simultáneamente es factible que busquen avanzar en la integración política y social, más allá de las cuestiones económicas, por lo que Santiago Cafiero, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, presentó un Plan de Trabajo de la CELAC con diversos ejes para el año 2022:

"1. recuperación económica inclusiva post-covid-19; 2. estrategia sanitaria latinoamericana y caribeña; 3. cooperación espacial; 4. ciencia, tecnología e innovación para la inclusión social; 5. gestión integral de riesgo de desastres; 6. educación; 7. fortalecimiento institucional y agenda CELAC contra la corrupción; 8. seguridad alimentaria; 9. diálogo con socios extrarregionales; 10. integración de infraestructura latinoamericana y caribeña; 11. cooperación ambiental; 12. desarrollo y perfeccionamiento de la operatividad de la CELAC; 13. mejora de la situación y condición de las mujeres en los países miembros; 14. transformación digital y cooperación; y 15. cultura". (Comunicado de Prensa Conjunto Argentina-México CELAC 2022. (2022). Información para la Prensa N°: 015/21. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-de-prensa-conjunto-argentina-mexico-celac-2022#:~:text=El%20Canciller%20Cafiero%20present%C3%B3%20la,cooperaci%C3%B3n%20espa%20cial%3B%204> consultado 4/3/2022).

Además, el ministro señaló que mediante el diálogo político y el fomento de la integración,

"Nuestra identidad común es una construcción política, social, económica y cultural; una historia rica que tenemos que seguir bregando entre todos y todas para que no se detenga. Este es el ámbito por excelencia de Latinoamérica y Caribe que promueve el diálogo sin exclusiones. A eso se compromete la Argentina como anfitriona de este nuevo encuentro de la CELAC". Canciller Cafiero. (2022). "La CELAC es el ámbito por excelencia de América Latina y el Caribe que promueve el diálogo sin exclusiones". Información para la prensa N° 012/22. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/canciller-cafiero-la-celac-es-el-ambito-por-excelencia-de-america-latina-y-el> consultado 4/3/2022).

El encuentro de la CELAC en Barbados

En febrero del 2022, Alberto Fernández luego de su gira por la Federación Rusa y la República Popular China, realizó una escala en Barbados antes de regresar a Argentina. El presidente

escribió que aspiraba a “profundizar la relación bilateral y regional y cooperar en la lucha contra el cambio climático. Sus consecuencias se evidencian más severamente en los pequeños Estados insulares” (Fernández, Alberto. 9 de febrero de 2022. Recuperado de <https://twitter.com/alferdez/status/1491462231942479873> consultado 25/2/2022).

El presidente argentino señaló que la visita al Caribe se relacionaba con el cambio climático que afectaba la zona y con las charlas mantenidas con anterioridad con la Primera Ministra de Barbados, Mia Mottley: “El Caribe la está pasando muy mal. Es una cuestión muy trágica”, especificando que “es impactante como el agua va tapando y haciendo desaparecer islas, y se llevan puestas comunidades enteras” por ello quería que en su presidencia de la CELAC se prestara “particular atención a lo que está pasando en el Caribe”, porque “como hermanos latinoamericanos del Caribe, tenemos que ayudar a que ellos sobrelleven este problema y lo resuelvan” (Gil, Soledad. 31 de enero de 2022. Alberto Fernández habló sobre su visita a Barbados: “El Caribe la está pasando muy mal. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-hablo-sobre-su-visita-a-barbados-el-caribe-la-esta-pasando-muy-mal-nid31012022/> consultado 25/2/2022).

Entre otros temas analizados se destacó el rol del Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres de la CELAC, el papel de la Agencia Caribeña de Manejo de Emergencias ante Desastres y, el desarrollo de proyectos de cooperación educativa, ambiental, agrícola y salud pública. Además, se examinó la problemática del endeudamiento externo de los países de renta media y baja, pidiendo el presidente argentino, una nueva arquitectura financiera internacional y agradeciendo no solo el respaldo a su candidatura para la presidencia de la CELAC, sino también el apoyo en las negociaciones frente al Fondo Monetario Internacional (FMI), y en la lucha por la soberanía argentina de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. (Fernández, Alberto. 9 de febrero de 2022. Recuperado de <https://twitter.com/alferdez/status/1491462231942479873> consultado 25/2/2022).

La CELAC después de Barbados

Posteriormente al encuentro de Barbados, el presidente Pro Témprore, Alberto Fernández en la IV Cumbre entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), aseguró que “el mundo vive horas dramáticas” debido a la invasión de la Federación Rusa a la República de Ucrania, por lo que “la humanidad no debe resignarse ante la guerra, que arrasa con dolor y destrucción a miles de familias”, de ahí que la CELAC repudiaba “el uso de la violencia como medio para resolver las diferencias”, enfatizando que en América Latina y el Caribe, “hemos sido capaces de construir una fuerte tradición de resolución pacífica de los conflictos y tenemos claro que el diálogo y la concertación son el camino moralmente correcto, sin importar la legitimidad de las expectativas y pretensiones en juego” y que aún nos “enfrentamos junto a los devastadores efectos de la pandemia del COVID 19, las amenazas del calentamiento global que nos demanda respuestas inmediatas ante sus consecuencias negativas actuales y a fin de encontrar soluciones para las próximas décadas”.

Asimismo, remarcó que impulsaría la recuperación económica inclusiva, junto con estrategias sanitarias y de cooperación técnica para hacer frente a los desafíos climáticos y fortalecer la

gestión integral del riesgo de desastres y ahondaría en “la cooperación técnica y la asistencia humanitaria para coadyuvar a que todos los países que integran nuestra comunidad de naciones alcancen un crecimiento económico equilibrado que les permita desarrollarse de modo sostenible”.

De la misma forma, pidió con respecto a la deuda externa y sus consecuencias debido a la pandemia COVID-19, “una nueva arquitectura financiera internacional que aborde los desafíos actuales de los países de renta media y baja, asegurando el financiamiento para el desarrollo, pero sin ahogar las posibilidades de crecimiento necesarias para conformar sociedades equilibradas y más justas” y agradeció a los países reunidos, por su apoyo en “la búsqueda de una solución negociada y pacífica para la controversia de soberanía que existe entre los gobiernos de la Argentina y el Reino Unido en la cuestión de las Islas Malvinas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2022). “La humanidad no debe resignarse ante la guerra, que arrasa con dolor y destrucción a miles de familias”, dijo el Presidente Fernández. Información para la Prensa N°: 119/22. 3 de marzo. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-humanidad-no-debe-resignarse-ante-la-guerra-que-arrasa-con-dolor-y> consultado 27/8/2022).

Algunas de las actividades que se pueden remarcar hasta mediados de año, se relacionan con la profundización del vínculo con la Unión Europea (UE). El canciller Antonio Cafiero, junto con miembros de la Asamblea Permanente Eurolat (institución parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional, establecida en junio de 1999 en el marco de las Cumbres UE-ALC entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe), analizaron diversos temas como los vínculos comerciales post pandemia, los desafíos del medio ambiente y por supuesto la profundización de la integración regional, “a través de la concertación política, con un enfoque solidario y cooperativo, basado en la construcción de consensos” aprovechando que la República Argentina ejerce la Presidencia Pro Témpore de la CELAC, por lo que “nuestro país pretende coordinar un esquema de ampliación y fortalecimiento de los vínculos del bloque en su conjunto con la Unión Europea” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2022). Cafiero con miembros de Eurolat: “Desde la CELAC, Argentina quiere ampliar y fortalecer lazos con la Unión Europea”. Información para la Prensa N°: 199/22. 13 de abril. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cafiero-con-miembros-de-eurolat-desde-la-celac-argentina-quiere-ampliar-y> consultado 27/8/2022).

En mayo, el canciller recibió al Secretario General Iberoamericano (SEGIB), Andrés Allamand Zavala, organismo internacional de apoyo a los 19 países de América Latina de lengua castellana y portuguesa, conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, y los de la Península Ibérica, España, Portugal, y Andorra. Los objetivos de la SEGIB son:

- “01 Fortalecer la Comunidad Iberoamericana y asegurar su proyección internacional.*
- 02 Promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, valorando la diversidad entre sus pueblos.*
- 03 Apoyar a la preparación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y dar cumplimiento a sus mandatos*

04 Implementar y fortalecer la cooperación sur-sur en la región, en las áreas prioritarias de educación, cultura y cohesión social” (Secretaría General Iberoamericana. (2022). Quienes somos. Recuperado de <https://www.segib.org/quienes-somos/> consultado 27/8/2022).

El canciller argentino manifestó que “en el marco de la Presidencia Pro Tempore 2022 de la CELAC, vamos a trabajar para fortalecer los lazos entre ambos espacios de integración, buscando un mayor diálogo, coordinación y acciones conjuntas en áreas y temas comunes”, mientras que Allamand Zavala, señaló que, “hay que aprovechar el liderazgo argentino al frente de la CELAC para reforzar los lazos entre ambas organizaciones”, y que la “CELAC y SEGIB siempre han sabido sumar esfuerzos y coordinar sus trabajos y acciones. Hoy la región enfrenta desafíos comunes que exigen respuestas comunes y conjuntas. La SEGIB y la CELAC han trabajado juntas en el pasado, a partir de sus múltiples coincidencias y ello debería seguir inalterado hacia adelante” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2022). El Canciller Cafiero analizó con el nuevo Secretario General Iberoamericano líneas de acción y cooperación con la CELAC. Información para la prensa N° 244/22. 3 de mayo. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-canciller-cafiero-analizo-con-el-nuevo-secretario-general-iberoamericano> consultado 27/8/2022).

Posteriormente, el canciller argentino se reunió con el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell Fontelles, dentro del marco del Encuentro de Ministros de Relaciones Exteriores del G-20, en Bali, Indonesia. Se acordó en virtud de los buenos vínculos existentes entre la CELAC y la UE, intensificar las acciones beneficiosas para los intereses de ambas regiones, en base a los vínculos históricos, culturales y humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2022). Argentina busca potenciar el diálogo entre la CELAC y la Unión Europea. Información para la prensa N° 365/22. 7 de julio. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-busca-potenciar-el-dialogo-entre-la-celac-y-la-union-europea> consultado 27/8/2022).

Por último, en el mes de agosto, la CELAC junto con el Banco de Desarrollo de América Latina, desarrolló el seminario “Unidad en la diversidad, América Latina y el Caribe, el futuro de la integración” donde participaron diversos dirigentes de la región, como el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, y el ex presidente uruguayo José Mujica.

El presidente mexicano, llamó a conformar un bloque en América Latina y el Caribe, tomando como modelo a la Unión Europea, porque según él, “la integración de nuestros países es el sueño de Bolívar, sueño que debe de convertirse en realidad”, por lo que considera que hay que “continuar insistiendo en la unidad de nuestros pueblos”. Sin embargo, reconoció que la “integración de todo el continente” es “compleja”, y que se debe cambiar la política de los países del norte como Estados Unidos que ha patrocinado golpes de Estado e intervenciones en los asuntos internos de los países.

Al finalizar el seminario, el presidente argentino, criticó el hecho que cuando comenzó la producción de vacunas contra el COVID-19, el 90% de ellas, fue distribuida en el 10% de los países, y “fue muy penoso ver que la división no nos permitió negociar en mejores condiciones para nuestro continente”. También en línea con lo expresado por el presidente mexicano, estuvo

a favor de institucionalizar la CELAC, para que se tomen decisiones que los países se encuentren obligados a adoptarlas, aprovechando que es una zona de paz: “Si a la paz le sumamos la unidad, le damos institucionalidad y todo eso lo ponemos al servicio de la región, tenemos una magnífica oportunidad para que América Latina sea un continente privilegiado, con una posibilidad maravillosa de crecer y desarrollarse”. Por último, criticó los bloqueos y sanciones a Cuba y Venezuela por parte de Estados Unidos. (Página 12. (2022). Celac terminó seminario con llamados a la unidad de América Latina para negociar con el resto del mundo en mejores condiciones. Buenos Aires. 18 de agosto. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/474544-celac-termino-seminario-con-llamados-a-la-unidad-de-america-consultado-1/9/2022>).

En definitiva, la CELAC es un mecanismo de integración y diálogo político que ha levantado su perfil regional e internacional con respecto a los últimos años donde había caído en un atolladero sin salida en parte debido a la división existente entre el bloque bolivariano y los que no pertenecían a él, que entraban en discusión por diversos temas, especialmente en lo que respecta a los derechos humanos. Sin embargo, gracias al empuje desarrollado por México en el 2021, esa falta de interés en el diálogo y la cooperación se transformó en un escenario distinto en parte ayudado por la situación generada por la pandemia COVID-19 que mostró la precaria situación de los países latinoamericanos y caribeños por su dificultad para acceder a las vacunas anti covid, que fueron distribuidas en su mayor parte entre los países desarrollados.

El escenario internacional durante la pandemia y post pandemia COVID-19 ayudó a que la CELAC se volviera a convertir en un actor regional e internacional importante. La crisis económica actual debido a la invasión de la Federación Rusa a la República de Ucrania, junto la crisis de Taiwán, el alza de la inflación en la Unión Europea y en Estados Unidos de Norteamérica, muestran que la CELAC posee una oportunidad histórica para afianzar sus lazos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales para conseguir un mayor peso en la toma de decisiones a nivel regional e internacional.

Comentarios finales

Con respecto a la VI Cumbre de la CELAC, debido a la predisposición mexicana a avanzar con la CELAC, y dado que se produjeron avances en proyectos relacionados con la emergencia sanitaria producto del COVID-19, sumado a lo acontecido con la delegación argentina, se terminó acordando que México continuara un año más con la Presidencia Pro Témpore.

La cumbre demostró la falta de acuerdos mínimos entre los países y la declaración final, como las que se producen en esta serie de eventos, expuso una vez más, las palabras “de compromiso” que se invocan en este tipo de ocasiones: “el respeto a la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de los Estados”, “la defensa de la soberanía”, la “consolidación, preservación y el ejercicio pleno de la democracia”, etcétera.

La CELAC es un mecanismo de integración que puede ayudar a superar las diferencias ideológicas existentes, y buscar la cooperación regional en distintos temas, pero a pesar de los compromisos, objetivos y principios, las contradicciones ideológicas entre sus miembros han hecho de esta institución una más de las que han aparecido en el último siglo en el continente americano, y que no soluciona los graves problemas estructurales de los países.

Si las Jefas y Jefes de Estado no se ponen de acuerdo sobre diversos temas, y si además de ello, cuando lo hacen, no se llevan adelante las políticas que pretenden, será muy difícil que perduren estas estructuras, y menos que los pueblos se sientan representados por las mismas. El desafío justamente es otorgarle jerarquía y valor en este caso a la CELAC, para impulsar no solo el diálogo político, sino también el desarrollo económico sostenible que permita mejorar la situación social de la población.

Más allá de la Presidencia Pro Témpore argentina en la CELAC, el país ha firmado un acuerdo con el FMI, y la CELAC ha sostenido que tanto los organismos multilaterales de crédito como los bancos privados, deben flexibilizar las condiciones de pago de la deuda externa. La intención de Argentina era mejorar el poder de negociación del país gracias al apoyo político de la CELAC. También se puede esperar que Argentina sea un intermediario entre Estados Unidos y Venezuela, al mismo tiempo que junto con su país aliado, México, avancen en el desarrollo y producción de vacunas contra el COVID-19. En los primeros 100 días de gestión, la Presidencia Pro Témpore argentina ha realizado,

“acciones conjuntas de protección y asistencia consular en beneficio de los connacionales de países integrantes de la CELAC en territorio ucraniano y sus alrededores. Para ello, se puso en marcha una “Red Consular” que coordinó los esfuerzos de atención y repatriación entre cancillerías y representaciones diplomáticas y consulares en la zona de conflicto. En ese marco, la PPT Argentina puso a disposición de dicha red una misión humanitaria de Cascos Blancos y un consulado móvil para asistir a latinoamericanos y caribeños que llegaban desde Ucrania a las fronteras. Se trata de acciones concretas que buscan que la integración no sea un mero proceso burocrático, sino una iniciativa con fuerte perfil social y comunitario, orientada a resolver problemas y necesidades que enfrentan los pueblos que integran la CELAC”. (Martínez Pandiani, Gustavo. (2022). Argentina cumple cien días al frente de la CELAC. La Plata. 15 de abril. Recuperado de <https://realpolitik.com.ar/nota/47850/argentina-cumple-cien-dias-al-frente-de-la-celac/> consultado 1/9/2022).

La Presidencia Pro Témpore de la República Argentina, ha apostado a dialogar con distintos países como Estados Unidos, la República Popular China y los países integrantes de la Unión Europea, a través del fortalecimiento de proceso de cooperación en integración regional. Esto se ha dado en el marco de la pérdida de legitimidad o la mengua de poder de otros mecanismos multilaterales como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos. Por ello, la CELAC, debe convertirse en un instrumento político, para el diálogo y la cooperación; económico, para el desarrollo de las potencialidades de cada país; social, para reducir la pobreza y las asimetrías regionales; cultural, para la construcción de la identidad latinoamericana y caribeña y; ambiental, para combatir el cambio climático y sus consecuencias con sequías e inundaciones en los países latinoamericanos y caribeños.

Bibliografía

Álvarez Figueroa, Oneida. (2012). La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avaluos y obstáculos para lograr su consolidación. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2012. Coordinadora Regional de Investigaciones

- Económicas y Sociales, n° 9, pp. 177-205. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>
- Bernal-Meza, Raúl. (2009). El regionalismo: Conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana Año XV, N° 21 /Diciembre, pp. 1-29. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/11356/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bernal-Meza, Raúl. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. Ibero-Amerikanisches Institut, pp. 1-23. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Alemania/iai/20161117032353/pdf_1393.pdf
- Bonilla, Adrián. (2014). La CELAC y el momento multilateral contemporáneo. En, Bonilla, Adrián y Jaramillo, Grace (Editores), La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe. San José. FLACSO, pp. 193-206. Recuperado de <https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/CELAC%20Politica%20Exterior.pdf>
- Canciller Cafiero. (2022). "La CELAC es el ámbito por excelencia de América Latina y el Caribe que promueve el diálogo sin exclusiones". Información para la prensa N° 012/22. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/canciller-cafiero-la-celac-es-el-ambito-por-excelencia-de-america-latina-y-el>
- CELAC. (2021). Comunicado especial sobre la restricción de exportaciones para vacunas e insumos contra Covid-19. Comunicado No. 057. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-especial-sobre-la-restriccion-de-exportaciones-para-vacunas-e-insumos-contracovid-19>
- CELAC. (2021). La PPT de la CELAC externa su preocupación por la falta de entrega de vacunas contra COVID-19 en los Estados insulares de la región. México. Recuperado de <https://ppt-celac.sre.gob.mx/es/comunicados-especiales-e-intervenciones/comunicados/27-la-ppt-de-la-celac-expresa-su-preocupacion-por-la-falta-de-entrega-de-vacunas-contracovid-19-en-la-region-celac-ppt-expresses-concern-over-the-lack-of-delivery-of-covid-19-vaccines-in-the-region>
- Clarín. (2021). Los presidentes de Uruguay y Paraguay cruzaron a Maduro en la tensa cumbre de la Celac. Buenos Aires. 19 de septiembre, pp. 32-33.
- Comunicado de Prensa Conjunto Argentina-México CELAC 2022. (2022). Información para la Prensa N°: 015/21. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-de-prensa-conjunto-argentina-mexico-celac-2022#:~:text=El%20Canciller%20Cafiero%20present%C3%B3%20la,cooperaci%C3%B3n%20espacial%3B%204>
- DECLARACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC 18 de septiembre de 2021. México. Recuperado de

<http://www.sela.org/media/3223268/declaracion-pol%C3%ADtica-de-ciudad-de-mexico-vi-cumbre-celac.pdf>

Fernández, Alberto. (2021). El presidente Alberto Fernández propuso “trabajar por la integración de América Latina y el Caribe. Presidencia de la Nación. Recuperado de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/48011-el-presidente-alberto-fernandez-propuso-trabajar-por-la-integracion-de-america-latina-y-el-caribe>

Fernández, Alberto. 9 de febrero de 2022. Recuperado de <https://twitter.com/alferdez/status/1491462231942479873>

Gil, Soledad. 31 de enero de 2022. Alberto Fernández habló sobre su visita a Barbados: “El Caribe la está pasando muy mal. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-hablo-sobre-su-visita-a-barbados-el-caribe-la-esta-pasando-muy-mal-nid31012022/>

Luchetti, Javier. (2019). 2016-2018: La crisis de la CELAC. Tandil. Jornadas “100 años del inicio de las Relaciones Internacionales como disciplina”. Departamento de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 1-25.

Luchetti, Javier. (2021). Las repercusiones del COVID-19 en la CELAC. X Encuentro del CERPI y VIII Jornada del CENSUD. Universidad Nacional de La Plata. Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata, 17 de septiembre de 2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=sVX2YNO5a98>

Luchetti, Javier. (2022). Barbados: el primer acto de Alberto Fernández como presidente de la CELAC. XXIV Encuentro Internacional Humboldt. América Latina frente a la “nueva bipolaridad”. Corrientes. 19 al 23 de septiembre de 2022.

Luchetti, Javier. (2022). La VI Cumbre de la Celac: ¿otra oportunidad perdida para avanzar en la integración regional?. Revista UCINA Internacional. Mendoza. Universidad de Congreso. Revista de RI nro. 2 ISSN 2796-7204, pp. 1-9. Recuperado de https://ediuc.ucongreso.edu.ar/wp-content/uploads/sites/6/2022/08/2.-La-VI-Cumbre-de-la-CELAC-%C2%BFotra-oportunidad-perdida-para-avanzar-en-la-integracion-regional_.pdf

Martínez Pandiani, Gustavo. (2022). Argentina cumple cien días al frente de la CELAC. La Plata. 15 de abril. Recuperado de <https://realpolitik.com.ar/nota/47850/argentina-cumple-cien-dias-al-frente-de-la-celac/>

Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador, Celac 2021 México. (2021). México. Recuperado de <http://www.sela.org/media/3223269/mensaje-de-andres-manuel-lopez-obrador-vi-cumbre-celac-2021.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2021). Intervención Argentina en la cumbre de la CELAC en México. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/intervencion-argentina-en-la-cumbre-de-la-celac-en-mexico>

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2022). Argentina busca potenciar el diálogo entre la CELAC y la Unión Europea. Información para la prensa N° 365/22. 7 de julio. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-busca-potenciar-el-dialogo-entre-la-celac-y-la-union-europea>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2022). Cafiero con miembros de Eurolat: “Desde la CELAC, Argentina quiere ampliar y fortalecer lazos con la Unión Europea”. Información para la Prensa N°: 199/22. 13 de abril. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cafiero-con-miembros-de-eurolat-desde-la-celac-argentina-quiere-ampliar-y>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2022). El Canciller Cafiero analizó con el nuevo Secretario General Iberoamericano líneas de acción y cooperación con la CELAC. Información para la prensa N° 244/22. 3 de mayo. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-canciller-cafiero-analizo-con-el-nuevo-secretario-general-iberoamericano>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2022). “La humanidad no debe resignarse ante la guerra, que arrasa con dolor y destrucción a miles de familias”, dijo el Presidente Fernández. Información para la Prensa N°: 119/22. 3 de marzo. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-humanidad-no-debe-resignarse-ante-la-guerra-que-arrasa-con-dolor-y>
- Página 12. (2022). Celac terminó seminario con llamados a la unidad de América Latina para negociar con el resto del mundo en mejores condiciones. Buenos Aires. 18 de agosto. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/474544-celac-termino-seminario-con-llamados-a-la-unidad-de-america->
- Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la Sesión Plenaria de la XXII Reunión de Cancilleres de la CELAC. (2022). Recuperado de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/48380-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-la-sesion-plenaria-de-la-xxii-reunion-de-cancilleres-de-la-celac>
- Porto, Juan. (2021). Celac: Solá llegó a México con la propuesta argentina de "fortalecer" el bloque. Télam. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202109/568932-vi-cumbre-de-la-celac-sola-viaja-a-mexico-con-la-propuesta-argentina-de-fortalecer-el-bloque.html>
- ¿Qué es la CELAC?. Recuperado de <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>
- Racovschik, María, González, Leticia (Compiladoras). (2022). Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional: en el escenario post pandemia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. FLACSO, Documento de Trabajo 10. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Amanda-Barrenengoa/publication/361471243_La_integracion_en_infraestructura_como_clave_para_el_desarrollo_nacional_y_regional_En_Documento_de_Trabajo_Desafios_pa

ra_la_politica_exterior_argentina_y_la_integracion_regional_en_el_escenario_postp
/links/62b365686ec05339cc9aa2a5/La-integracion-en-infraestructura-como-clave-
para-el-desarrollo-nacional-y-regional-En-Documento-de-Trabajo-Desafios-para-la-
politica-exterior-argentina-y-la-integracion-regional-en-el-escenario-postp.pdf

Secretaría General Iberoamericana. (2022). Quienes somos. Recuperado de
<https://www.segib.org/quienes-somos/>

Relaciones entre Corea y Argentina: una lección de Soft Power a lo largo del tiempo.

MARINA LUZZI SANTANA²⁶⁹

Abstract: Con la creación del Día del Kimchi en octubre del año 2021, consideramos que las relaciones entre Corea del Sur y Argentina han llegado a uno de sus puntos más álgidos. Éste hecho fue el que llevó a preguntarnos cómo se logró ésta declaración histórica. Por consiguiente, el punto central del trabajo es entender cómo se formó el vínculo cultural entre ambos estados, cuáles fueron los elementos que llevaron a la declaración legislativa en la Argentina y el porqué de la misma.

Para desarrollar el trabajo, mencionaremos los acontecimientos más relevantes desde el año 1990 hasta el año 2022. Para ello, el cuerpo principal del trabajo estará inicialmente dividido en décadas, para brindar contexto, y así poder entender cómo se dió el Día del Kimchi. Una vez analizado el contexto histórico, hablaremos sobre las relaciones durante los últimos diez años, comprendiendo así los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernandez.

Finalmente, responderemos a los interrogantes planteados con anterioridad y brindaremos una conclusión al respecto.

Para poder llevar a cabo éste trabajo, se consultarán papers científicos, datos públicos de la organización Datos Macro y del Banco Mundial, como también la información disponible en La Embajada de Argentina en Corea del Sur, La Embajada de Corea del Sur en Argentina, la Cancillería Argentina y la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de Corea del Sur.

Palabras Clave: Argentina, Corea del Sur, Poder Blando.

Abstract: With the creation of Kimchi Day in October 2021, we believe that relations between South Korea and Argentina have reached one of their highest points. This fact was what led us to ask how this historic declaration was achieved. Therefore, the central point of the work is to understand how the cultural link between the two states was formed, what were the elements that led to the legislative declaration in Argentina and the reason for it.

To develop the work, we will mention the most relevant events from the year 1990 to the year 2022. To do this, the main body of the work will initially be divided into decades, to provide context, and thus be able to understand how Kimchi Day took place. Once the historical context has been analyzed, we will talk about the relations during the last ten years, thus understanding the governments of Mauricio Macri and Alberto Fernandez.

²⁶⁹ Lic. en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica Argentina. Maestranda en Estrategia y Geopolítica por la Universidad de la Defensa Nacional. marinalsantana@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-6519-1771>

Finally, we will answer the questions raised previously and provide a conclusion in this regard.

In order to carry out this work, scientific papers, public data from the organization Data Macro and the World Bank will be consulted, as well as the information available at the Embassy of Argentina in South Korea, the Embassy of South Korea in Argentina, the Argentine Foreign Ministry and the website of the Ministry of Foreign Affairs of the Government of South Korea.

Keywords: Argentina, South Korea, Soft Power

Introducción

En la política exterior, la mayoría de las veces, los acontecimientos que consideramos sorprendentes, se gestan de una manera silenciosa. Tal fue el caso de la declaración del Día del Kimchi en Argentina. Para entender cómo llegó éste alimento a colocarse en el interés de la legislatura nacional, se tomará la teoría de interdependencia compleja, elaborada por Robert. O Keohane Y Joseph Nye en 1989 (por la misma, entendemos que dicha teoría cuenta con tres características principales, a saber: canales múltiples que conectan a las sociedades, la ausencia de jerarquía en los temas de la agenda internacional, y la subordinación de la fuerza militar cuando predomina la interdependencia compleja) para explicar la relación entre Corea del Sur y Argentina; el concepto “Soft Power” (poder blando en español), consiste en la habilidad de poder afectar a otros para obtener el resultado que uno quiere mediante la atracción, en vez de la coerción. El poder blando de un país yace en sus recursos culturales, valores y políticas (Nye, 2004). De esta manera, consideramos que el término podría ser propicio para explicar mediante qué acciones llegó Corea del Sur a ejercer su influencia en Argentina, y la recepción de Argentina hacia las mismas ¿Acaso se trata de una relación favorable para ambos? ¿Está la Argentina explotando su potencial de soft power?

Finalmente, consideramos que dar un contexto histórico sobre las décadas con más actividad diplomática entre los estados es importante para entender cómo se llegó a la aprobación del Día del Kimchi a fines de 2021. Por ello, comenzaremos observando los acontecimientos culturales desde el gobierno de Carlos Menem, dado que se trató de un gobierno reciente con una política internacional de alto impacto. Continuaremos con un breve análisis de los eventos culturales e internacionales que ocurrieron hasta el año 2016. Finalmente, nos detendremos en las últimas dos presidencias, para poder analizar las relaciones actuales y comprender si tienen el mismo nivel de reciprocidad.

Década de los 90'

Con la llegada del presidente Carlos Menem al poder en la década de 1990, las relaciones Argentinas con el mundo se intensificaron y se optó por una política internacional de alto impacto. Según Gonzalo Paz, lo mismo ocurrió con las relaciones entre Corea del Sur y Argentina. Argentina apoyó el ingreso de Corea del Sur a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 1991. En el año 1994, tras una gira del ministro de economía, Cavallo, a Corea del Sur, se firmó el acuerdo "Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca". En 1995 la Argentina apoyó a la República de Corea del Sur en su ingreso al Consejo de Seguridad de la ONU (como

miembro no permanente). En ese mismo año, un club de fútbol argentino, Boca Juniors, realizó una visita a Corea del Sur para disputar un partido amistoso con la selección de Corea del Sur (Paz, 2000). Fue en esta década, más precisamente en 1997, cuando se inauguró el Centro Cultural de la Embajada de Corea en Argentina.

En cuanto a la industria cinematográfica, desde la inauguración de la primera edición del Buenos Aires Festival Internacional de Cine Independiente (BAFICI), en 1999, el cine coreano cuenta con una presencia ininterrumpida y creciente. Por el lado académico, en 1991 se creó la Korea Foundation en la República de Corea del Sur, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio. Su objetivo es promocionar la imagen de Corea del Sur en sus aspectos económico, científico y tecnológico, además de promover el intercambio cultural y académico con diferentes países (Velarde, 2015).

Década de los 2000'

Fue en esta década (en el año 2003) que se realizó el 1º Campeonato Selectivo para el Mundial de Corea del Sur 2004. Un acontecimiento no menor ocurrió en el año 2006, según nos comenta la autora Paula Iadevito, cuando se inauguró en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Centro Cultural Coreano en América Latina. Su misión es desarrollar el diálogo y el mutuo entendimiento entre la República de Corea y Argentina, y con el resto de los países de América Latina. Según la autora, podemos dividir las principales acciones del centro en dos grupos:

Primero mencionaremos al programa "Han Style". El mismo pone foco en la enseñanza del idioma, la arquitectura, la música, la moda a través del tiempo y la gastronomía.

Segundo, la difusión de contenidos de la cultura, el deporte y el turismo (Iadevito, 2014).

El nuevo milenio encontró mucha promoción en cuanto a los estudios académicos del país asiático en la República Argentina. Según la Korea Foundation, durante el 2003 se llevó a cabo (con el apoyo de la misma) el Primer Encuentro de Estudios Coreanos de América Latina. En él participaron 34 estudiosos de Argentina, México, Chile, Perú, Cuba, Brasil, Colombia y Corea (Korea Foundation, 2003). Luego, en el año 2004 se creó un Instituto de Estudios Coreanos en la Universidad de Buenos Aires. En el 2005, se celebró el Primer Congreso Nacional de Estudios Coreanos. En dicha actividad participaron más de 40 ponentes que presentaron sus trabajos ante más de 100 personas, entre estudiantes y asistentes (Di Masi, 2006). Desde el año 2007 el Centro Cultural Coreano en América Latina organiza ciclos de cine. Los asistentes a estos ciclos fueron en aumento con el pasar de los años.

A partir del 2010 comenzaron a desarrollarse concursos de K-POP, género musical de suma relevancia en tanto en la península asiática como en el mundo. En ese mismo año, la presidente Cristina Fernández de Kirchner viajó a Corea del Sur en el marco del G-20.

Presidencia de Mauricio Macri (2016 - 2019)

Antecedentes - Jefe del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Se puede observar que el interés del ex presidente Mauricio Macri por Corea del Sur surgió antes de su presidencia. Cuando el fue Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, firmó un convenio en el año 2012, con el entonces embajador de Corea del Sur, para profundizar la cooperación académica y cultural, con posibilidad de renovación cada 2 años.

En cuanto al ámbito musical, en el año 2012 se viralizó la canción “Gangman Style” del intérprete surcoreano Psy. La canción logró ser una de las más reproducidas en el sitio YouTube y según la emisora radial Los 40 Principales, se ubicó en el primer lugar de los rankings radiales en Argentina durante el periodo 2012-2013 (Iadevito, 2014). En cuanto a las artes cinematográficas, en octubre del año 2014, comenzó el ciclo de cine coreano denominado “Festival Han Cine”. Desde ese año en adelante, se ponen a disposición del público abonos y entradas para que puedan disfrutar de películas de varios géneros diferentes. También se realiza el Festival Hansik, compuesto mayormente por una promoción de lugares de gastronomía coreana en Argentina.

Presidencia

Según la Embajada de Corea del Sur, en el año 2016 se firmó el “Programa Ejecutivo Cultural entre La República Argentina y La República de Corea del Sur”. El mismo se extendería desde el año 2017 al año 2019. En el año 2017 se firmó un Memorándum de Entendimiento de intercambios académicos entre Corea y Argentina. Durante la cumbre del G-20 organizada en La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2018, hubo un encuentro bilateral entre el Presidente Moon Jae-in y su homólogo argentino, el Presidente Mauricio Macri. A su vez, el canciller Jorge Faurie y el embajador de la República de Corea del Sur, Lim Ki-mo, firmaron un Acuerdo de Vacaciones y Trabajo y un Convenio de Seguridad Social en el Palacio San Martín (Cancillería Argentina, 2018).

En el año 2019 en Buenos Aires se realizó la Feria de las Colectividades, incluyendo el evento Buenos Aires celebra Corea, la cual incluyó variadas actividades culturales y hasta la presentación del grupo de K-Pop surcoreano, MONT.

Presidencia de Alberto Fernandez (2019 - Presente)

Presidencia

Con el comienzo del gobierno de Fernandez, nuevamente se destacó el cine coreano, pero esta vez a nivel mundial: la película Parasite, del director Bong Joon-Ho, ganó el premio Oscar a la mejor película del año 2020. A su vez, las relaciones se enfriaron durante la pandemia de COVID 19, pero, los presidentes de ambos estados mantuvieron conversaciones y reafirmaron la necesidad de incrementar la cooperación para hacerle frente al virus. Los eventos culturales durante la pandemia siguieron de manera virtual y se reanudaron de manera presencial luego de la pandemia. En éste mismo año, se abrió el Centro Cultural Mafalda en la embajada de Argentina en Corea del Sur.

Para terminar con este apartado, podemos mencionar que en octubre del año 2021 se dió media sanción en la Cámara de Senadores a la ley por el Día Nacional del Kimchi, la misma fue por

unanimidad de 47 votos. Fue por esa razón que durante ese mes se realizó una celebración dedicada a la difusión de la cultura coreana (Centro Cultural Coreano, 2021). En el año 2022, se realizó por primera vez el Festival de Cine Argentino en Seúl. Un último logro de la Cancillería Argentina, bajo el gobierno de Fernandez, fue la inclusión de Argentina en el programa de exoneración de visados de Corea del Sur, la cual permite permanecer hasta 30 días para visitas de corta duración.

Podemos observar que la intensidad de las relaciones internacionales ha variado según el partido político que gobernaba el país en ese entonces. Esto se debe, posiblemente, al foco en la política exterior que cada cancillería pone al momento de establecer su agenda internacional y en el último tiempo, a las consecuencias de la pandemia. Esta última ha sido la causa principal del leve enfriamiento en las relaciones internacionales con Corea del Sur durante la primera mitad del gobierno de Alberto Fernandez.

Estado Actual de las Relaciones Exteriores

Argentina es parte de uno de los 34 países de América con los cuales la república asiática mantiene relaciones diplomáticas en la actualidad (Cancillería de Corea del Sur, 2021). El presupuesto de Corea del Sur para su ministerio de relaciones exterior en el año 2021 es de 2.736.000.000.000 de won (aproximadamente 2.323.260.720 dólares estadounidenses), de los cuales un 74.5% del presupuesto es destinado para ser utilizado en Corea y el restante 25,5% es destinado a misiones en el exterior. En cuanto a la República Argentina (Cancillería Argentina, 2021), el presupuesto en materia de relaciones exteriores es de aproximadamente 366.552 dólares.

Hasta el año 2021, se han firmado cuatro acuerdos en materia de cultura entre la República de Corea del Sur y la República Argentina. Los mismos son:

Convenio Cultural entre la República Argentina y la República de Corea.

Comunicado conjunto del Sr. Ministro de Comercio e Intereses Marítimos de la República Argentina y el Sr. Ministro de Comercio e Industria de la República de Corea.

Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Corea.

Programa Ejecutivo Cultural entre la República Argentina y la República de Corea, 2017-2019 (Cancillería Argentina, 2021).

La Cancillería Argentina menciona que los elementos culturales entre el público coreano que más se destacan de la cultura argentina son: el tango, la literatura y el fútbol. A su vez, el intercambio universitario entre ambos países ha sido importante, tanto en universidades privadas como públicas. Incluso, según Bárbara Bavoleo y Luciano Bolinaga (2018) Argentina es el país latinoamericano con mayor cantidad de especialistas con estudios de doctorado y maestría; mayor cantidad de universidades con oferta de cursos, seminarios y talleres sobre aspectos de la cultura, la lengua, la historia, la política, la economía y las relaciones internacionales de Corea y con un número constante y vasto de actividades anuales destinadas a la difusión y promoción de las relaciones bilaterales entre Argentina y Corea.

Conclusión

En el presente trabajo hemos realizado una reseña histórica en la cual observamos el desenvolvimiento de las relaciones entre La República de Corea del Sur y La República Argentina.

En base a lo visto, podemos concluir que, a partir de la década de los 90' y hasta el año 2022, ha habido varias oportunidades de intercambio cultural y académico entre las dos repúblicas, que pueden ser observados en la firma del convenio de cooperación cultural y educativa y el programa ejecutivo cultural entre ambos estados. Lo afirmado puede ser considerado un resultado de las causas que llevaron al incremento en la intensidad de las relaciones de ambos estados, y culminaron con la creación del Día del Kimchi. Ello puede atribuirse al foco puesto en el soft power por parte del ministerio de relaciones exteriores de Corea del Sur y a los convenios firmados para fortalecer las relaciones culturales entre ambos países.

Pudimos observar que Argentina aprovechó el interés de Corea del Sur en expandir su cultura de una manera pasiva. En consecuencia, se ha posibilitado una mayor difusión de la cultura surcoreana en todos sus aspectos a lo ancho y largo del país, siendo los recursos culturales una de las características del Soft Power (Nye, 2004). Aun así, consideramos que Argentina no está explotando al máximo su potencial en Soft Power, y hay lugar para el desarrollo y la expansión en ésta área, ya que la expansión de la cultura argentina no se dió con la misma intensidad en la península coreana.

También hemos podido observar que Argentina no ha tenido el mismo grado de reciprocidad en cuanto a su iniciativa e inversión en la península Coreana, ya que las relaciones internacionales del país no han tenido la misma consistencia y se vieron afectados según el color político del gobernante de turno. Podemos tomar como ejemplo el establecimiento del ciclo de cine coreano en Argentina en el 2014. Argentina tardó 8 años en poder realizar un ciclo de cine argentino en Corea del Sur. Además, recién en el 2021 se realizó la apertura de un centro cultural argentino en éste país.

En cuanto a las teorías de las relaciones internacionales mencionadas en el trabajo, es, justamente, durante las épocas abarcadas, donde podemos notar una predominancia de la interdependencia compleja de Robert O. Keohane y Joseph Nye Jr (1989), ya que se utilizan varios aspectos sociales para conectar a ambas sociedades (como por ejemplo, el deporte, la cultura, la gastronomía, entre otros), la ausencia de una jerarquía clara en la agenda y la subordinación de la relevancia del componente militar en sus relaciones.

La estrategia en materia de soft-power ha tenido un impacto creciente en las relaciones entre los países, ha generado tratados de intercambio cultural y académico, y hasta ha logrado que la comida icónica de Corea, el kimchi, tenga su propio día en un país que se ubica al otro lado del mundo, con hábitos alimenticios diferentes. Concluimos entonces que estamos ante una relación que, si bien es beneficiosa para ambos estados, todavía hay lugar para que la República Argentina explote la totalidad de su potencial en esta área en los próximos años.

Bibliografía

- Biblioteca Virtual Universal. (2010). Coreana. Biblioteca Virtual Universal. Editorial Del Cardo. <http://www.culturaargentina.org.ar/archivos/COLECTIVIDADES/Coreana.pdf>
- Bolinaga, L. D., Bavoleo, B. (2018). E-Corea: Procesos Políticos, Económicos y Sociales En La Península Coreana. Teseo. <https://www.editorialteseo.com/archivos/15607/e-corea/>
- Centro Argentino para las Relaciones Internacionales. (2005). Alcances y límites de la República de Corea. Democratización y diálogo norte-sur. Comercio e inversión. La integración de la colectividad coreana en argentina”. Cuadernos de Estudio de Las Relaciones Internacionales Asia-Pacífico - Argentina, 4. <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/cari/cuadernos/4.pdf>
- Embajada de Corea en Argentina, *Memorándum de Entendimiento de intercambios académicos entre Corea y Argentina*. 20 de diciembre 2017, https://overseas.mofa.go.kr/ar-es/brd/m_6304/view.do?seq=754606&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires “Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Embajada de la República de Corea”, (21 de junio de 2012), disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/convenio_corea_0.pdf
- Iadevito, Paula Marina (2014). Presencias de Corea en Buenos Aires. Espacios culturales y estrategias de visibilización para la integración. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario. <https://cdsa.academica.org/000-081/109.pdf>
- Mera, Carolina. (2006). Migración coreana en Argentina. Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea]. Consultado el 17 de octubre de 2021. URL: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/1286>
- Mera, Carolina. (2007). La comunidad coreana de Buenos Aires. Una experiencia de convivencia intercultural. (pp. 1–3). Universidad de Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Apertura del Centro Cultural “Mafalda” de la Embajada Argentina en Corea*. 17 de noviembre de 2021, <https://ecore.cancilleria.gob.ar/es/primer-festival-de-cine-argentino-en-se%C3%BAI-2022>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *La República Argentina y la República de Corea firmaron un Convenio de Seguridad Social y un Acuerdo de Vacaciones y Trabajo*. 27 de noviembre de 2018, <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-republica-argentina-y-la-republica-de-corea-firmaron-un-convenio-de-seguridad>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Primer festival de cine argentino en Seúl*, 30 de junio de 2022, <https://ecore.cancilleria.gob.ar/es/primer-festival-de-cine-argentino-en-se%C3%BAI-2022>
- Nye, J. S. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153–171. <https://doi.org/10.2307/1148580>

- Paz, Gonzalo S. (2000). Las relaciones entre Corea y Argentina. Desarrollo y perspectivas, Comité de Estudios de Asuntos Asiáticos (Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). <http://www.asiayargentina.com/cari13.htm#top>
- Rubio, C. E. (2015). Breve historia de las relaciones entre Argentina y Corea del Sur. En E. D. Oviedo y D. Navarro (Eds.), *Argentina y sus relaciones con países del Este Asiático* (pp. 513-543). Mendoza: Editorial de la Universidad Aconcagua.

Regimen de draw-back: ¿un instrumento anacronico para promover las exportaciones argentinas y del mercosur?

HUGO EDMUNDO MARCONI²⁷⁰, LAUTARO DANIEL VINSENAU²⁷¹

Introduccion

El marco regulatorio del denominado Draw-Back en el ámbito internacional ha abordado el tema de la restitución condicionada de aranceles y otras cargas a la importación (v.g. tasa de estadística) que gravan materias primas (conjuntos, subconjuntos, etc.), ulteriormente incorporados a mercancías exportadas, desde concepciones técnicas diferentes y objetivos explícitos y no explícitos de política comercial externa.

En línea con lo expresado precedentemente, cabe destacar que el plexo jurídico usualmente ha dado cuenta; conforme a lo resuelto en particular por cada país; que "... la restitución puede efectuarse aplicando una tasa porcentual fija sobre el valor FOB de exportación, o bien determinando el monto a restituir sobre la base de los derechos e impuestos a la importación efectivamente pagados por el importador". (ALADI, 2005, p.19)

La República Argentina incorporó el Draw-Back en el denominado Código Aduanero ²⁷² adoptando el criterio mencionado en segundo término, consistente en la devolución aranceles y otras cargas a la importación abonados oportunamente por el importador-exportador.

En concordancia con lo precedentemente expuesto, se considera pertinente recorrer a través de esta presentación, los principales cambios receptados por el marco regulatorio de nuestro país y del Mercosur, a fin de identificar posibles continuidades y rupturas en la restitución condicionada de aranceles y otras cargas a la importación, posibilitando concomitantemente la necesaria prognosis sobre los efectos potenciales del actual marco regulatorio; en el mediano y largo plazo; tanto en la República Argentina como en el Mercosur.

Marco regulatorio multilateral: cca/oma

²⁷⁰ Contador Público, Lic. en Administración, Mg en Relaciones Internacionales, Profesor Adjunto, asignaturas "Comercio Internacional" e "Integración Económica y Regionalismo", Carrera "Relaciones Internacionales", Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN, Paraje Arroyo Seco s/n, C.P. B7000GHG, Tandil, Buenos Aires, Argentina, Correo electrónico: hmarco@fch.unicen.edu.ar

²⁷¹ Lic. en Relaciones Internacionales, Mg en Administración, Doctorando en Administración, Profesor Adjunto, asignaturas "Comercio Internacional" y "Elementos de Economía Política", Carrera "Relaciones Internacionales", Facultad de Ciencias Humanas - UNICEN, Paraje Arroyo Seco s/n - C.P. B7000GHG – Tandil - Buenos Aires – Argentina, Correo electrónico: lvinse@fch.unicen.edu.ar

²⁷² Ley N° 22.415, Sección X: Estímulos a la Exportación, Capítulo Primero – Drawback, Publicada en el BO del 23/3/1981, Número: 24633, Página: 1, Vigente desde: 24/09/1981. Deroga la normativa hasta entonces vigente contenida en la denominada Ley de Aduanas (texto ordenado en 1962 y sus modificaciones)

En términos generales, existe una coincidencia significativa en torno a tipificar al sistema como un instrumento de política comercial externa generador de un incentivo promocional, consistente en el reintegro de tributos pagados en oportunidad de concretar la importación de bienes ulteriormente incorporados a bienes exportables, en el momento de efectivizarse la operación de exportación de estos últimos.

El Consejo de Cooperación Aduanera, desde el punto de vista doctrinario y, a través de la “Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros”²⁷³, Anexo F, Capítulo 3, Definiciones, estableció que se entiende por :

*“drawback”, el monto de los derechos y los impuestos a la importación reintegrados en aplicación del régimen de “drawback”; y
“régimen de “drawback”, el régimen aduanero que permite, en el momento de la exportación de mercancías, obtener la restitución total o parcial de los derechos y los impuestos a la importación que hayan gravado ya sea las mercancías mencionadas o los productos contenidos en las mercancías exportadas o consumidas durante su producción”. (ALADI, 2010, p.122)*

En razón de lo explicitado precedentemente, puede concluirse que el objetivo primordial del instituto es contribuir con el proceso de expansión de las exportaciones, reduciendo el grado del sesgo anti exportador que pudiese existir en la economía, mediante la no exportación de tributos concebidos para gravar las destinaciones definitivas de importación para consumo. (CN, 1981, Art. 233; CEPAL, 1999, p. 94)

Marco regulatorio multilateral: OMC

En este punto deviene pertinente destacar la configuración de dos situaciones totalmente diferentes con relación al Draw-Back.

La primera, es que en los casos que se efectiviza la restitución en base a los derechos de importación efectivamente pagados por el importador/exportador (v.g. Argentina), en virtud de las diversas negociaciones comerciales concretadas desde 1947 en el ámbito del GATT (CN, 1968) y OMC (CN, 1994a), de la multiplicidad de acuerdos regionales de integración y, asimismo, de las aperturas comerciales unilaterales llevadas a cabo por un número importante de países, se ha producido una pérdida progresiva de la importancia relativa de este instrumento de política comercial, como consecuencia de la denominada “erosión arancelaria”.²⁷⁴

La segunda, es que los países que han adoptado la restitución mediante la aplicación de una tasa porcentual fija sobre el valor FOB de exportación han podido no solo neutralizar parcial o

²⁷³ Firmado en Kyoto el 18-5-1973 entró en vigor el 25-9-1974. Revisado en diversas oportunidades. La última modificación se concretó en 1999 y entró en vigencia el 3-2-2006. Argentina depositó el 19-6-2015 el instrumento de ratificación del Convenio de Kyoto Revisado, convirtiéndose en la 102a parte contratante. Vigente en Argentina desde el 19-9-2015 s/ Ley N° 27.138 del 29-4-2015. Al 25-6-2022 la OMA daba cuenta de 133 partes contratantes.

²⁷⁴ Reducción progresiva de los niveles de aranceles consolidados NMF en el marco de: Primera Ronda-Ginebra 1947; Segunda Ronda – Annecy, Francia, 1949; Tercera Ronda – Torquay, Inglaterra, 1950; Cuarta Ronda – Ginebra, Suiza, 1955-56; Quinta Ronda, Ronda Dillon, EEUU, 1960-62; Sexta Ronda, Ronda Kennedy, 1964-67; Séptima Ronda, Ronda Tokio, 1973-79; Octava Ronda, Ronda Uruguay, Punta del Este, 1986-93.

totalmente la consecuencia antes aludida, sino que concomitantemente han utilizado el régimen para otorgar; dentro de los márgenes permitidos por el “Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”; subsidios a la exportación oportunamente prohibidos.²⁷⁵ (CN, 1994a; OMC, 2017, pp.297-348)

Marco regulatorio regional: ALADI

La ALADI, teniendo en consideración que “durante la etapa de la ALALC se adoptaron acuerdos de armonización sobre ... regímenes aduaneros especiales; y que es necesario preservar y profundizar los avances registrados en la Asociación”, abordó oportunamente el tema de los denominados regímenes aduaneros especiales, resolviendo al respecto que (ALADI, 1986, p.1):

“PRIMERO.- Recomendar a los países miembros tener presente como modelos de armonización, las normas básicas a que se refieren los Anexos I al X de la presente Resolución, con ocasión de los trabajos que encaren para la modernización de sus legislaciones aduaneras nacionales.

SEGUNDO.- Encomendar a la Secretaría General el seguimiento y evolución en los países miembros de la aplicación de las normas citadas, así como prestar la asistencia técnica que le sea requerida para el cumplimiento de la presente Resolución.”

En concordancia con lo anterior, el Anexo IV: Normas básicas sobre el régimen de Draw-Back, procedió a definir y, asimismo, a especificar:

- 1) El “campo de aplicación”, señalando que cada país determinará “los casos en los cuales puede solicitarse”²⁷⁶,
- 2) Las diversas “condiciones que deben cumplirse en cada caso para gozar de sus beneficios”,
- 3) La modalidad de efectivización de los beneficios acordados, a saber: “un porcentaje de su precio FOB o ... una cantidad fija”,
- 2) Los “requisitos que deben cumplir los documentos de despacho” en la importación,
- 3) El plazo máximo “para efectuar la exportación de las mercaderías”,
- 4) La “forma y requisitos que debe reunir la declaración de exportación de mercaderías”,
- 5) La modalidad “en que se efectúa el pago del draw-back, ya sea en dinero efectivo, en documentos representativos del monto del beneficio y endosables para el pago de otros gravámenes o según otras modalidades”

²⁷⁵ Se consideran tales las “supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación...” (Acuerdo sobre SMC, Art. 3, párr. 3.1, ap. a) y, “i) La remisión o la devolución de cargas a la importación... por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio) ..” (Acuerdo sobre SMC, Anexo I:Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación, ap. i)

²⁷⁶ “El draw-back relativo a las mercaderías que se consuman durante el proceso de producción no se extiende normalmente a los elementos que tienen un rol auxiliar en la fabricación, tales como los lubricantes” (ALADI/CR/Resolución 53, 14 de mayo de 1986, Anexo IV, Punto II, apartado 6)

De lo expuesto precedentemente surge que la ALADI, en 1986, intentó iniciar un proceso de armonización mediante diversas recomendaciones; significativamente flexibles; plasmadas en la RES 53 del Comité de Representantes, a efectos de inducir un cambio gradual convergente de las regulaciones nacionales de los regímenes aduaneros especiales en general y, del Draw-Back en particular.

Sin embargo, la estrategia oportunamente planteada no ha logrado hasta el presente desarrollar e implantar un marco jurídico armonizado referido al régimen de Draw-Back, el cual debiera haberse materializado a través de un “acuerdo regional”, de carácter vinculante, conforme a lo previsto por el Tratado de Montevideo de 1980. (Cuadro 1)

Para concluir este apartado estimamos oportuno señalar que doctrinariamente ALADI, al concretar un estudio comparativo a nivel regional, ha tipificado taxativamente al instituto Draw-Back (Devolución condicionada de tributos), como uno de los “incentivos ... aduaneros aplicados a las exportaciones” (ALADI, 2005, p.1), en coincidencia con quienes sostienen que el régimen bajo análisis constituye una herramienta de “promoción de las exportaciones”.

Marco regulatorio subregional: MERCOSUR

En el ámbito del MERCOSUR, previo al inicio de la vigencia de la unión aduanera el 1-1-1995, se planteó la necesidad de abordar conjuntamente el tema de los denominados “regímenes especiales de importación” de insumos, partes, etc., incorporados a bienes ulteriormente exportados a destinos extrazona e intrazona de los estados partes.

Así, el CMC del MERCOSUR, considerando lo acordado por los estados partes en el marco del GATT “en materia de incentivos a las exportaciones” y, asimismo, estimando conveniente “admitir algunos de estos incentivos en el comercio intra-regional, hasta tanto queden armonizadas las condiciones tributarias en el Mercosur”, oportunamente dispuso que (MERCOSUR, 1994)²⁷⁷:

“Artículo 7º.- Los Estados Partes podrán conceder a sus exportadores esquemas de "draw-back" ..., comprendiendo la ... restitución de los impuestos que inciden sobre las mercaderías destinadas al perfeccionamiento, fabricación, complementación o acondicionamiento de otra a ser exportada ... El régimen de "draw-back" en su modalidad de restitución consistirá en la restitución, parcial o total, de los impuestos que hubieran sido pagados para la importación de mercaderías o utilizadas en el perfeccionamiento, complementación o acondicionamiento de otras exportadas.

El régimen de "draw-back" también podrá ser concedido para materias primas y otros productos que, aun cuando no integren el producto exportado, sean utilizados en su fabricación en condiciones que justifiquen la concesión...

Artículo 10º.- Serán considerados subsidios derivados de la aplicación de los regímenes mencionados en los Artículos ... 7, ... la devolución, ... de gravámenes a la importación de mercaderías a ser utilizadas en procesos productivos de bienes de exportación cuya cuantía exceda los montos efectivamente pagados, suspendidos o eximidos.--

²⁷⁷ La normativa que no requiere incorporación. No posee registro de entrada en vigencia en MERCOSUR.

Artículo 12º.- *Los incentivos a las exportaciones no serán aplicables al comercio intrazona, con las excepciones enunciadas seguidamente:...*
c) *regímenes aduaneros especiales: podrán ser concedidos bajo las condiciones establecidas en los Artículos 9, 10 y 11, para los insumos, partes o piezas utilizados en la elaboración de bienes sujetos a las disposiciones de los párrafos primero y segundo del Artículo 2 referido al Ámbito de Aplicación del Régimen de Origen MERCOSUR. La Comisión de Comercio del MERCOSUR analizará los alcances y limitaciones de la utilización de estos regímenes en el comercio intrarregional y propondrá los ajustes que resultaren necesarios para preservar la protección derivada del Arancel Externo Común.*

En concordancia con lo antes citado y, a efectos “adecuar la normativa vigente en materia de exportación a lo acordado entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur”, el MEOSP argentino estableció (MEyOySP, 1995):

A) Respetto de las exportaciones intrazona:

“Art. 2º — El régimen instituido por el DTO N°1012/91 se aplicará a las exportaciones destinadas a los demás Estados Partes del MERCOSUR a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución en los siguientes casos:

a) Para productos exceptuados del Arancel Externo Común (A.E.C.) en dichos Estados Partes.

b) Para las mercaderías importadas cuyas posiciones arancelarias se encuentren incluidas en los regímenes de excepción al Arancel Externo Común de los restantes Estados Partes y su valor CIF no represente más del CUARENTA POR CIENTO (40 %) del valor FOB, FOR o FOT del bien a exportar. Se considerará valor CIF de las mercaderías importadas al monto integrado por aquéllas ingresadas a la REPUBLICA ARGENTINA en forma transitoria y/o definitiva, conforme lo establece el artículo 1º del DTO N°2182 del 21 de octubre de 1991.

c) Para las mercaderías importadas desde los Estados Partes sujetas al Régimen de Adecuación intrazona de la REPUBLICA ARGENTINA.”

B) Respetto de las exportaciones extrazona:

“Art. 3º — El régimen instituido por el DTO N°1012/91 se aplicará a las exportaciones destinadas a extrazona a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución en los siguientes casos:

a) Para las mercaderías provenientes de intrazona comprendidas en las posiciones arancelarias mencionadas en el Régimen de Adecuación de la REPUBLICA ARGENTINA.

b) Para las mercaderías provenientes de extrazona.”

Ulteriormente, el CMC del MERCOSUR, señalando que “los regímenes especiales de importación y la eliminación” del “draw-back”, constituyen una unidad que debe ser abordada en forma conjunta, teniendo en cuenta la vinculación existente entre ellos y las distintas posiciones de los Estados Partes.”, dispuso (MERCOSUR, 1998)²⁷⁸:

²⁷⁸ La normativa requiere incorporación. Derogada por la Decisión CMC N° 69/00.

“Art. 4 - Antes del 30/12/2000 los Estados Partes podrán requerir el cumplimiento del Régimen de Origen MERCOSUR, ... para todo el comercio intrazona.

Art. 5 - Hasta la fecha que consta en el artículo anterior, no serán aplicadas las limitaciones mencionadas en el artículo 12 de la Decisión CMC N° 10/94 para las concesiones ... de “draw-back” ... establecidas en el artículo 7 de la referida Decisión.”

En virtud de lo anterior, el MEyOySP, interpretando que resultaba “necesario proceder a suspender la aplicación de los artículos 2º y 3º de la Resolución MEyOySP N° 288/95”, dispuso (MEyOyS.P, 1999):

“Artículo 1º — Suspéndese hasta el 30 de diciembre del 2000, la aplicación de los artículos 2º y 3º de la Resolución M.E. y O. y S.P. N° 288 del 8 de marzo de 1995”

El CMC del MERCOSUR, teniendo en consideración que “de acuerdo con lo previsto en la Decisión N° 21/98, a partir del 31 de diciembre de 2000 no pueden aplicarse los regímenes de draw-back ... para el comercio intrazona, excepción hecha de lo previsto en el artículo 12 de la Dec. CMC N° 10/94”, dispuso (MERCOSUR, 2000a) ²⁷⁹ :

“Art. 3.- Instruir al Grupo Mercado Común a elaborar, antes del 15 de diciembre de 2000, normas específicas que contemplen la regulación de la totalidad de los incentivos configurados por regímenes aduaneros especiales de importación aplicados por los Estados Partes, incluidos aquellos utilizados en Áreas Aduaneras Especiales o similares...”

A tal efecto debería considerarse:

“e) Eliminar las limitaciones impuestas por el artículo 12 de la Decisión CMC N° 10/94 para la concesión ... de “Draw back” ...establecidos en el artículo 7º de la referida Decisión.

f) Eliminar el artículo 5 de la Decisión CMC N° 21/98.”

“Art. 5.- Los Estados Partes no adoptarán, a partir del 30 de junio de 2000, y hasta que concluya la negociación prevista en el artículo precedente, nuevas medidas que impliquen la concesión de beneficios al amparo de regímenes especiales de importación más allá del 1º de enero de 2006.”

En Florianópolis, el 14-12-2000, durante la reunión XIX del CMC del MERCOSUR, se resolvió (MERCOSUR, 2000b) ²⁸⁰:

“Art. 2 – Los Estados Partes se comprometen a eliminar, completamente el 1 de enero de 2006, la totalidad de los regímenes aduaneros especiales de importación...”

Art. 5 – Hasta la fecha que consta en el art. 2 no serán aplicadas las limitaciones mencionadas en el art. 12 de la Dec. CMC N° 10/94 para las concesiones ... de “drawback” ... establecidas en el art. 7...

Art. 6 – Derógase la Dec. CMC N° 21/98”

No obstante lo acordado precedentemente, el 15-12-2003, en la reunión XXV CMC del MERCOSUR, se determinó (MERCOSUR, 2003) ²⁸¹ :

²⁷⁹ La normativa requiere incorporación. La normativa no posee registro de entrada en vigencia en MERCOSUR.

²⁸⁰ La normativa requiere incorporación. La normativa no posee registro de entrada en vigencia en MERCOSUR.

“Art. 2 – Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2010, la posibilidad de utilizar ... “drawback” ... para el comercio intrazona.”

En concordancia con lo antes expuesto, el 7-12-2009, en Montevideo, durante la reunión XXXVIII CMC del MERCOSUR, teniendo en cuenta “la existencia de distintas imperfecciones en la Unión Aduanera” y, en consecuencia, la necesidad de “prorrogar determinados regímenes especiales”, se dispuso (MERCOSUR, 2009) ²⁸²:

“Art. 1 – Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2016, la posibilidad de utilizar ... “drawback” ... para el comercio intrazona.”

Lo resuelto anteriormente fue ratificado en Foz de Iguazú, el 16-12-2010, durante la reunión XL CMC del MERCOSUR, en el transcurso de la cual se determinó (MERCOSUR, 2010) ²⁸³:

“Art. 14 - Los Estados Partes están autorizados a utilizar ... “Draw Back” ... para el comercio intrazona hasta el 31 de diciembre de 2016.

Posteriormente, en Brasilia, el 16-7-2015, durante la reunión XLVIII CMC del MERCOSUR, se acordó (MERCOSUR, 2015) ²⁸⁴:

“Art. 1 - Los Estados Partes están autorizados a utilizar hasta el 31 de diciembre de 2023, ... “Draw Back” ... para el comercio intrazona.”

En razón de lo anterior el Poder Ejecutivo, interpretando que “corresponde adecuar la normativa interna”, dispuso (MP, 2016):

“ARTÍCULO 1º — Suspéndese desde el día 1 de enero de 2017 hasta el día 31 de diciembre de 2023, la aplicación de los Artículos 2º y 3º de la Resolución N° 288 de

²⁸¹ La normativa requiere incorporación. Vigente desde el 29/07/2012 - Art. 40 POP : “Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes ... deberá seguirse el siguiente procedimiento: i) ... aprobada la norma los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos la Secretaría ... comunicará el hecho a cada Estado Parte iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría ...”

²⁸² La normativa requiere incorporación. La normativa no posee registro de entrada en vigencia en MERCOSUR. Incorporada por Uruguay y Argentina (DTO PEN N° 1553/2012 29-ago-2012, Publicado en el BO del 05-sep-2012 Número: 32474 Página: 1)

²⁸³ La normativa no requiere incorporación. Vigente desde el día 16/12/2010 - Artículo 5 a) Decisión CMC N° 23/00: “Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”

²⁸⁴ La normativa requiere incorporación. Vigente desde el 01/08/2018 - Art. 40 POP. Op. cit.. Incorporada por Argentina conforme a lo prescripto por DTO 415/91 (“Artículo 1º. Los acuerdos suscriptos por la República Argentina en el marco jurídico de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entrarán en vigor en las condiciones y a partir de las fechas que en cada uno de ellos se convenga, sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial.). Brasil: Deceto Presidencial n° 9.072 del 02/06/17, publicado en el DOU el 05/06/17 . Paraguay: DTO N° 9009/18. Uruguay: DTO del PE N° 53/016 del 26/02/16, publicado en el DO el 17/03/16. No incorporada por Venezuela (suspendida el 5-8-2017, “en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5º del Protocolo de Ushuaia”)

fecha 8 de marzo de 1995 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.”

Finalmente, en Montevideo, el 13-12-2021, se acordó una nueva prórroga del régimen de Draw-Back, disponiéndose (MERCOSUR, 2021) ²⁸⁵:

“Art. 1 - Los Estados Partes están autorizados a utilizar, hasta el 31 de diciembre de 2030, ... “Draw Back” ... para el comercio intrazona.”

De esta manera y, luego de diversas decisiones adoptadas desde también diversas fundamentaciones jurídicas, vuelve una vez más a permitirse el funcionamiento del régimen de Draw-Back a los efectos del comercio intrazona del MERCOSUR.

Para finalizar resulta pertinente señalar; si bien no es motivo específico de este trabajo; que la Comunidad Andina, al proceder a la regulación comunitaria de los regímenes aduaneros convalidó la vigencia del régimen de “Restitución de derechos de aduana (Drawback)” en los cuatro países miembros y, asimismo, reconoció en forma expresa la legítima potestad regulatoria en la materia por parte de cada uno de los estados, disponiendo (CAN, 2007):

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS. Tercera. Los Países Miembros, según corresponda, continuarán regulando de acuerdo con su legislación nacional los regímenes o destinos aduaneros que a continuación se indican:

Bolivia: ... Restitución de derechos de aduana (Drawback)

Colombia: ... Restitución de derechos de aduana (Drawback)

Ecuador: ... Restitución de derechos de aduana (Drawback)

Perú: ... Restitución de derechos de aduana (Drawback)”

Marco regulatorio nacional: ARGENTINA

Normativa

El Régimen de Drawback en la República Argentina se encuentra instrumentado mediante las siguientes normas básicas:

Ley N° 22.415 (Código Aduanero) Arts. 820 a 824; DTO N° 1001/82 Art. 92; Ley N° 23.101, Art. 6; DTO N° 177/85 (mod. p/ DTO N° 1012/91, DTO N° 2182/91, DTO N° 2184/92, DTO N° 313/00); RES SSIC N° 177/91; RES MEyOySP N° 288/95; RES GRAL AFIP N° 221/98; RES MEyOySP N° 1041/99 (Mod. p/ DTO 1553/12); RES GRAL AFIP N° 1921/05 (mod. p/ RES AFIP N° 4544/19); RES MP N° E685/16; DTO N° 901/21; RES SIECGCE 212/22.

²⁸⁵ La normativa requiere incorporación. La normativa no posee registro de entrada en vigencia. “Art. 4 y 5 de la Resolución GMC N° 043/2003: Art. 4 - Cada Estado Parte notificará en una misma comunicación a la Secretaría del MERCOSUR la incorporación de la Norma MERCOSUR y del correspondiente Protocolo Adicional al ordenamiento jurídico nacional. Art. 5 - Cuando todos los Estados ... hubieren enviado la comunicación a que refiere el artículo anterior a la Secretaría ..., esta deberá comunicar de inmediato a la Secretaria General de la ALADI la incorporación de la Norma MERCOSUR y su correspondiente Protocolo Adicional a los ordenamientos jurídicos de los cuatro Estados Partes”. Incorporada por Argentina (De conformidad con lo dispuesto en el DTO N° 415/1991) y por Uruguay (DTO del PE N° 92/022 del 24/03/22, publicado en el DO el 30/03/22)

Desde la fecha de inicio de la vigencia del régimen se han producido cambios normativos de distinta naturaleza y significación. Los más relevantes se han vinculado con aspectos técnico-operativos, administrativos y, de control aduanero. Asimismo, deviene pertinente señalar que en virtud de la pertenencia de la República Argentina al MERCOSUR ciertos cambios se han concretado a fin de instaurar ajustes vinculados con la puesta en marcha y ulterior funcionamiento de la Unión Aduanera del MERCOSUR. Del análisis de las normas vigentes surgen; entre otros; los siguientes aspectos relevantes:

1) La legislación de fondo (Código Aduanero) tipifica el Draw-Back como un régimen aduanero orientado a promover las exportaciones de mercancías dado que se restituye:

“total o parcialmente, los importes que se hubieran pagado en concepto de tributos que gravaron la importación para consumo, siempre que la mercadería fuere exportada para consumo:

a) luego de haber sido sometida en el territorio aduanero a un proceso de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación, o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio ;

b) utilizándose para acondicionar o envasar otra mercadería que se exportare.” (Ley 22415, Art. 820)

2) Las normas reglamentarias emanadas del PEN y, demás órganos competentes en la materia, determinan que pueden ser beneficiarios del régimen “los exportadores” inscriptos en el Registro Especial Aduanero de Importadores/Exportadores, accediendo a “la restitución total o parcial de los importes que se hubieren pagado en concepto de derechos de importación y de tasa de estadística”²⁸⁶ (DTO N° 177/85, Art. 1, mod. p/ DTO 2184/92, Art. 1; DTO N° 901/21)

3) Las exportaciones gozan del Draw-Back si las mercancías se encuentran alcanzadas por el régimen y no se solicita, simultáneamente, beneficiarse con lo prescripto por el régimen de reembolsos. (Ley 23101, Art. 6º)

4) Para tener acceso al beneficio el usuario del sistema debe asimismo cumplir con el requisito de ser “importador directo de los insumos objeto de devolución por draw-back” (RES SIC N° 177/1991, Art. 5) y “el libramiento a plaza de la mercadería importada no podrá retrotraerse más allá del año, a contar de la fecha de oficialización del documento aduanero que corresponda” (RES GRAL AFIP N° 221/1998, Anexo II)²⁸⁷

5) El Poder Ejecutivo Nacional a través de la Subsecretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; u organismo que la sustituyere; determina la mercadería que puede acogerse al régimen. (Ley 22415, Art. 821, Inc. a)

²⁸⁶ DTO 901/2021, Art.1º.- “Establécese, hasta el 31 de diciembre de 2024, en un tres por ciento (3 %) la alícuota de la tasa de estadística ... aplicable a las destinaciones definitivas de importación para consumo, con excepción de aquellas destinaciones registradas en el marco de Acuerdos Preferenciales suscriptos por la República Argentina que específicamente contemplen una exención o aquellas que incluyan mercadería originaria de los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).”

²⁸⁷ Adicionalmente se requiere: disponer de CUIT y clave fiscal nivel 2 o superior ante AFIP, haber adherido a la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) y, estar Inscripto en Registro Único de la Matriz Productiva-RUMP (Res.MP N° 442/2016) y en Registros Especiales Aduaneros como importador/exportador (Res. GRAL AFIP N° 2.570/2009)

Devolución del Impuesto al Valor Agregado

La devolución del Impuesto al Valor Agregado, se realiza conforme a lo prescripto por las normas vigentes del Impuesto al Valor Agregado²⁸⁸, en la forma y condiciones establecidas por la Subsecretaría de Finanzas Públicas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (DTO N° 1012/91, Art. 2º)

En concordancia con lo expresado precedentemente, se estableció el procedimiento a seguir a fin de concretar el recupero del IVA por insumos importados, dentro del Régimen de Draw-Back, “en tanto los mismos no hayan sido compensados o acreditados en la forma establecida” por la Ley del IVA. (RES SSFP N° 78/91; RES GRAL AFIP 1921/2005, Anexo III, Apdo. A, Pto. 2; mod. p/ RES AFIP N° 4544/2019, Art.1)

Bienes Incluidos

Las mercancías importadas comprendidas en el régimen; sin interesar el hecho de que sean o no producidas en la República Argentina; son los que a continuación se detallan:

- 1) materias primas incorporadas en la fabricación de la mercadería, embalaje, acondicionamiento y/o envases a exportar.
- 2) mercancías que sin ser sometidas a transformación se incorporan a un proceso de elaboración y/o ensamblado de mercaderías, embalajes, acondicionamiento y/o envases a exportar.
- 3) Embalajes, acondicionamientos y/o envases; no sometidos a proceso alguno de elaboración; utilizados en mercaderías a exportar. (RES SSIC N° 177/91, Anexo II)

Bienes No Incluidos

- 1) Elementos de consumo auxiliares utilizados en el proceso de producción, v.g. abrasivos para granitos. (RES SSIC N° 177/91, Anexo II, De los componentes importados, Apdo. a)
- 2) Bienes de origen importado adquiridos en el mercado interno (RES SSIC N° 177/91, Art.5º)
- 3) Bienes de origen importado utilizados en la fabricación de partes y/o piezas adquiridas en el mercado interno para su incorporación al proceso de elaboración del producto a exportar. (RES SSIC N° 177/91, Art.5º)

Tipificación

I) Concepto

²⁸⁸ DTO 280/97, texto ordenado de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, Ley 23349 y modificatorias, Art. 43; DTO Reglamentario 692/98, ley de impuesto al valor agregado, texto ordenado en 1997 y su modificatoria, Art. 74 a 76)

Se denomina tipificación al proceso de determinación del “monto a restituir por cada tributo” para determinado producto en función de los gravámenes de importación y tasa de estadística que hubieren tributado las mercaderías indicados en el punto “Bienes Incluidos”. (DTO Nº 177/85, texto actualizado, Art. 3º)

II) Trámite

Solicitud de Tipificación:

El exportador requiere a la SSIC del MEyOySP “la tipificación de la mercadería cuya exportación dé lugar” al Draw-Back. (DTO Nº 177/85, texto actualizado, Art. 3º) y, ésta da intervención al INTI “a efectos de evaluar técnicamente la Solicitud de Tipificación.(DTO Nº 177/85, texto actualizado, Art.4º). La solicitud de tipificación (o adhesión a tipificación previa existente) requerida por el exportador reviste “el carácter de Declaración Jurada” y debe presentarse “conteniendo los datos por unidad de producto a tipificar” requeridos por la normativa vigente. (RES SSIC Nº 177/91, Art. 1º, 2º y, Anexos I y II)

Resolución-Adhesión-Oposición-Notificación:

La Solicitud de Tipificación debe “ser resuelta dentro de los ... (90) días corridos desde la fecha de su presentación”, iniciándose el cómputo del plazo “cuando la solicitud de tipificación se halle debidamente cumplimentada” (entendiéndose por tal la fecha correspondiente al número de expediente). Dentro de los cinco días corridos subsiguientes, la SSIC mediante comunicado de prensa informa el inicio del pertinente trámite. Cabe destacar que “cualquier exportador interesado” puede adherir (de manera expresa y por escrito) a una solicitud de tipificación en trámite y, asimismo, que “todo tercero” interesado puede “oponerse a la tipificación solicitada dentro de los ... (10) días corridos desde la fecha en que aquella se hubiera dado a publicidad”. Concluido el proceso de tipificación la SSIC procede a publicar y notificar “al solicitante, a los adherentes y a los que se hayan presentado en oposición” la correspondiente resolución, la cual “se aplicará a todas las solicitudes de destinación de exportación para consumo, en las que se hubiere citado el número de solicitud de tipificación.” (DTO Nº 177/85, texto actualizado, Art. 5º y 6º; RES SSIC Nº 177/91, Art.4º). Deviene importante señalar que si al confrontarse los valores expresados en la DDJJ presentada por el exportador con lo explicitado en la correspondiente resolución de tipificación, surgiere “una diferencia del ... (0 %) al ... (5 %) se procederá a hacer efectiva la acreditación o débito según corresponda. Si dicha diferencia fuera de más del ... (5 %) y hasta ... (10 %)” la SSIC se reserva “el derecho a evaluar la causal de tal dispersión a los efectos de aplicar eventualmente las sanciones establecidas en el Código Aduanero (Ley 22.415) o se procederá al reajuste de la liquidación pertinente según corresponda”. (RES SSIC Nº 177/91, Art. 6º)

Finalmente, resulta procedente destacar que el documento que da cuenta de la tipificación realizada denominado “Certificado de Tipificación Drawback (C.T.DB.)” tiene un plazo de validez máximo de 5 años “a contar desde su carga en el Sistema Informático Malvina (S.I.M), o el que en el futuro lo reemplace”, en tanto no se produzcan modificaciones en “la relación insumo-

producto declarada”. Una vez expirado el precitado lapso, el C.T.DB. vence de “pleno derecho.” (RES SIECGCE 212/22, Art. 11°)

Actualización de oficio de tipificaciones:

La SSIC está facultada para actualizar (de oficio o a pedido de parte) las tipificaciones en vigor de constatare “modificaciones en los derechos de importación, tasa de estadística... o en otros factores que hagan a la tipificación” (v.g. Cambios operados en la NCM). Las tipificaciones resultantes serán aplicables “a las solicitudes de destinación de exportación para consumo que se registren a partir de los ... (60) días corridos contados desde la entrada en vigencia de la resolución que la establezca. La autoridad de aplicación está facultada para anular y reemplazar los certificados que hayan perdido actualidad. ”. (DTO N° 177/85, texto actualizado, Art. 8°; RES GRAL AFIP N° 1921/05, texto actualizado, Anexo III, Punto A, Apartado 2)

Verificaciones

A fin de posibilitar los controles pertinentes a la DGA, el exportador debe “individualizar en la documentación aduaneras para el embarque de las mercaderías, el número de la solicitud o adhesión a la tipificación, o el de la resolución...” (DTO N° 177/85, texto actualizado, Art. 9°)

Liquidación del draw-back

La DGA requiere que de manera conjunta “con el pedido de liquidación de draw-back, se consigne el número de la solicitud de destinación de importación para consumo y la fecha de libramiento a plaza que cubre la importación de la mercadería...”, lo cual significa que la mercadería debe estar previamente nacionalizada. Asimismo, la administración aduanera, previo a concretar el pago del draw-back constata “la exactitud de la documentación de exportación presentada, así como que las exportaciones imputables contra una solicitud de destinación de importación para consumo no superen el volumen de bienes documentados por ésta”. Posteriormente, procede a liquidar “el monto de Draw-back establecido en la tipificación o en la solicitud, según el caso, de acuerdo a la norma que rija para dicho organismo a los fines de calcular los tributos a la importación, vigentes a la fecha del registro de la solicitud de destinación para consumo respectiva” y, finalmente, libra “cheque a favor del exportador por los importes correspondientes, sin perjuicio de las verificaciones que quedarán pendientes” (DTO N° 177/85, texto actualizado, Art. 10° y 11°), extrayendo el importe pertinente “de la recaudación ... de los tributos” (DTO N° 177/85, texto actualizado, Art. 14°) “que debieren ingresar a rentas generales” (Ley 22415, Art. 822, Pto. 1)

El tipo de cambio para la liquidación del beneficio de Draw-Back “será el de cierre vendedor del Banco de la Nación Argentina del día anterior al del efectivo pago” (DTO N° 2182/91, Art.4°)

En caso que “la Resolución de tipificación reconociese un monto inferior al cobrado en función de lo solicitado, las diferencias quedarán sujetas al régimen general dispuesto para la devolución de estímulos a la exportación percibidas indebidamente” (DTO N° 2182/91, Art.8°)

Liquidación anticipada del draw-back.

El Código Aduanero contempla que conforme a lo prescripto por el “Régimen de garantía previsto en el art. 453, inciso k), el exportador que hubiere solicitado la destinación de exportación para consumo e ingresare la mercadería a depósito aduanero habilitado al efecto podrá percibir anticipadamente los importes que le correspondieren en concepto de Draw-Back”. (Ley 22415, Art. 823) Sin embargo, si no se concreta la exportación para consumo dentro del plazo de “(31) días, contado a partir del día del registro de la destinación de exportación”, debe devolver el importe percibido, con más la actualización e intereses devengados, calculados conforme a “lo dispuesto en los artículos 849 y 845, respectivamente, sin perjuicio de las sanciones establecidas” (Ley 22415, Art. 824; DTO 1001/82, Art. 92, Ptos 1 y 2)

Restitución de importes percibidos indebidamente

El Código Aduanero también prescribe que “cuando por cualquier causa mercaderías previamente exportadas retornaren al país en el tiempo y la forma autorizada en la Ley N. 22.415, quien las hubiera exportado deberá restituir el importe que se le hubiera abonado al momento de su exportación”. (DTO N° 1012/91, Art. 12º)

Sanciones

La comisión de violaciones por parte de exportadores/importadores a la normativa vigente puede, según el caso, configurar un delito aduanero o una infracción aduanera. Las sanciones correspondientes se encuentran explicitadas en la Sección XII del Código Aduanero. (Ley N° 22415, Sección XII - Disposiciones Penales, Título I: Delitos aduaneros, arts. 860 a 891 y, Título II: Infracciones aduaneras, arts. 892 a 996; DTO N° 177/85, texto actualizado, Art. 13º)

Reflexiones finales

De lo considerado precedentemente, de lo señalado en diversos documentos por académicos, funcionarios de la AFIP/DGA y, asimismo, del análisis de los textos jurídicos abordados, surge que:

Si bien ha existido un consenso generalizado; aunque no unánime; en considerar al Draw-Back como un mecanismo de promoción de las exportaciones, no debemos dejar de considerar otras miradas al respecto. En esta línea, se suele señalar que el precitado régimen se funda en la necesidad de no gravar mercancías importadas que no van a ser destinadas al consumo en un país determinado por ser parte constitutiva de un bien ulteriormente exportado en forma definitiva. En concordancia con ello se ha expresado:

“El drawback se considera una devolución de impuestos pagados indebidamente, pues el principio de la tributación en el comercio exterior es que “los tributos no se exportan”

(FLORES KONJA e HIDALGO TUPIA, 2009, p.44)

En concordancia con lo anterior, deviene pertinente destacar la configuración de dos situaciones diferentes. La primera de ellas es que en virtud de las ocho rondas de negociaciones comerciales concretadas desde 1947 en el ámbito del GATT ²⁸⁹, en el caso de países que efectivizan la restitución en base a los derechos de importación efectivamente pagados por el importador/exportador (v.g. Argentina), se ha producido una pérdida sistemática y gradual de la importancia relativa de este instrumento de política comercial, como consecuencia de la erosión de las barreras arancelarias.²⁹⁰ La segunda, es que los países que han adoptado la restitución mediante la aplicación de una tasa porcentual fija sobre el valor FOB de exportación han podido no solo neutralizar la consecuencia antes aludida, sino que concomitantemente han utilizado el régimen para otorgar subsidios a la exportación ²⁹¹ oportunamente prohibidos, por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, superando en ciertas circunstancias; como señala Duarte en el caso de Perú ²⁹²; el límite máximo del 5% oportunamente aceptado.²⁹³ (DUARTE CUEVA, 2011, p.104)

Habiendo transcurrido más de 30 años de la constitución del MERCOSUR, estimamos oportuno evaluar la pertinencia y/o conveniencia de mantener el Draw-Back para las exportaciones intrazona ya que "...parecen especialmente perjudiciales: ... los regímenes especiales de importación, entre ellos ... el draw-back, que afectan los procesos de complementación productiva..." (TERRA, 2008, p.22).

Si bien "en un principio, la permanencia" en MERCOSUR del régimen de "draw-back en el comercio intra-regional tendía a favorecer a los socios menores", la ulterior modificación del marco regulatorio anuló dicho beneficio "cuando se extendió a los cuatro socios" ralentizando hasta el presente el proceso de integración subregional (TERRA, 2008, p.31).

En concordancia con lo antes expuesto, debiera considerarse que cuando el MERCOSUR logre el status de unión aduanera "perfecta" o "plena", dejarán de tener primacía los territorios aduaneros generales y leyes aduaneras nacionales, por comenzar a funcionar un territorio aduanero general comunitario regido por el Código Aduanero del Mercosur (CAM)²⁹⁴. En tal caso, sólo existirán compraventas intracomunitarias no determinantes de exportaciones o importaciones, lo cual imposibilitará a los industriales mercosureños solicitar acogerse al

²⁸⁹ Primera Ronda-Ginebra 1947; Segunda Ronda – Annecy, Francia, 1949; Tercera Ronda – Torquay, Inglaterra, 1950; Cuarta Ronda – Ginebra, Suiza, 1955-56; Quinta Ronda, Ronda Dillon, EEUU, 1960-62; Sexta Ronda, Ronda Kennedy, 1964-67; Séptima Ronda, Ronda Tokio, 1973-79; Octava Ronda, Ronda Uruguay, Punta del Este, 1986-93.

²⁹⁰ Cuadro 2, Gráfico 1 y Gráfico 2

²⁹¹ las "supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación...", (Acuerdo sobre SMC, Art. 3, párr. 3.1, ap. a) y, "i) La remisión o la devolución de cargas a la importación... por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio) ..." (Acuerdo sobre SMC, Anexo I: Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación, ap. i)

²⁹² Desde enero de 2009 y hasta el 30-6-2010: 8 %; del 1-7-2010 al 31-12-2010: 6,5%

²⁹³ "Artículo 6. Perjuicio grave. 6.1 Se considerará que existe perjuicio grave en el sentido del apartado c) del artículo 5 en los siguientes casos: a) cuando el total de subvención ad valorem ... aplicado a un producto sea superior al 5 por ciento...;"

²⁹⁴ Dec. CMC N° 27/2010 – CAM. No vigente . Incorporada por: Argentina por Ley N° 26.795 (BO 13/12/2012); Brasil, DTO Legislativo n° 149/2018 del 10/09/18 (DOU 11/09/18).

régimen de Draw-Back cuando produjeran una mercancía destinada a su venta en cualquiera de los estados partes.

La circunstancia antes aludida; de no mediar otra prórroga; conforme a lo tratado en el apartado V. MARCO REGULATORIO SUBREGIONAL: MERCOSUR, se verificaría a partir del 1-1-2031, ya que lo oportunamente dispuesto habilita la utilización intrazona del régimen de Draw-Back, para producir una mercancía y ulteriormente “exportarla” a otro país miembro del Mercosur, hasta fin del año 2030.

En coincidencia con lo oportunamente planteado por Mac Donell, no debiera obviarse el impacto perjudicial para los procesos de especialización de la producción subregional, el comercio intrazona y, consecuentemente, el desarrollo humano comunitario, del mantenimiento del régimen de Draw-Back; generador de controversias en tiempos de la ALALC; por cuanto su permanencia es un factor coadyuvante de “la disminución o desaparición de los márgenes de preferencia regionales, en relación con los bienes o insumos provenientes de terceros países” ya que la “devolución de los tributos aduaneros para las importaciones de cualquier origen pone en un pie de igualdad a todos los bienes extranjeros fueren o no originarios de la región, resultando, en consecuencia indiferente importar insumos y bienes de la región o de terceros países” (MAC DONELL, 1995, p.21)

Resulta necesario que a la brevedad posible se proceda a reformular el actual marco regulatorio del Mercosur, aprobado por MERCOSUR/CMC/DEC Nº 10/21, vinculado con los “Regímenes especiales de importación”, a fin de limitar la utilización del Draw-Back a los casos que a continuación se indican:

- a) inexistencia de producción subregional de insumos adquiridos extrazona,
- b) existencia de producción subregional insuficiente de insumos adquiridos extrazona
- c) condiciones de calidad, cantidad o precio de la producción subregional no aptos y/o no competitivos respecto de los atribuibles a insumos adquiridos extrazona
- d) exportación a mercados no integrantes del Mercosur de bienes obtenidos luego de la incorporación de insumos adquiridos extrazona (MAC DONELL, 1995, pp.21-22)

CUADROS Y GRAFICOS

Cuadro 1 : Draw Back en países de la ALADI

PAIS	APLICABILIDAD DEL DRAW-BACK	FUENTE / AÑO
Argentina	el régimen que "consiste en la restitución, total o parcial, de los derechos de importación, la tasa estadística, la tasa del Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones (FOPEX) y el IVA, pagados al importar insumos utilizados en la producción de bienes exportables y sus envases"	OMC, WT/TPR/S/412, 11/8/2021, p.14 y p.110
Bolivia	"...ciertos exportadores pueden obtener la restitución total o parcial de los aranceles y de otros impuestos ... que hayan sido pagados al importar insumos y otros bienes incorporados en las mercancías exportadas. El porcentaje de los impuestos restituido varía según los bienes exportados y el valor de las exportaciones. El régimen promueve la exportación de bienes con valor agregado" y "una restitución mayor a los nuevos" y pequeños exportadores	OMC, WT/TPR/S/363, 26/9/2017, p.11
Brasil	Establecido inicialmente por Decreto Ley N° 37, del 21/11/66. Contempla la eliminación de tributos aplicados a insumos importados, que se utilizan en la elaboración de mercancías esportadas.	OMC, WT/TPR/S/283, 17/5/2013, p.83
Chile	"Los exportadores tienen derecho a recuperar el IVA que hubieran pagado ... al importar bienes utilizados para producir bienes destinados a la exportación" y, asimismo, "pueden obtener el reintegro de los derechos y demás gravámenes aduaneros pagados al importar materias primas, artículos a media elaboración, partes o piezas, cuando estos insumos sean incorporados o consumidos en la producción del bien exportado". Se contempla un "sistema simplificado ... para las exportaciones menores de bienes no tradicionales ...que contengan al menos un 50% de insumos importados". En tal caso "pueden beneficiarse de un reintegro del 3% del valor f.o.b. de las mercancías exportadas"	OMC, WT/TPR/S/315, 5/5/2015, pp.70-71
Colombia	Certificado de reembolso tributario (CERT). "... tiene como objetivo promover las exportaciones de bienes y servicios mediante la devolución de la totalidad o una porción de los impuestos indirectos, tasas y contribuciones pagados por el exportador"	OMC, WT/TPR/S/372, 24/4/2018, p.76
Cuba	"Las mercancías por las que se hayan pagado los derechos de aduanas, pueden beneficiarse con la restitución total o parcial de aquellos, si se justifica que han sido reexportadas después de haber sido sometidas a un proceso de transformación, elaboración o reparación..."	Ministerio de Finanzas y Precios, Res. N° 85/2013, art. 41
Ecuador	"Los exportadores de mercancías que utilicen o incorporen envases o acondicionamientos, materias primas o insumos importados pueden acogerse al régimen de devolución condicionada (o drawback), por medio del cual se permite obtener la devolución total o parcial de los tributos al comercio exterior pagados por la importación de las mercancías que luego se exporten. "	OMC, WT/TPR/S/383, 8/1/2019, p.11
México	Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (drawback). "El sistema de drawback consiste en la devolución de los aranceles pagados al importar materias primas, partes, componentes y demás insumos para la producción de mercancías destinadas a la exportación y que se retornen en el mismo estado"	OMC, WT/TPR/S/352, 15/2/2017, p.79
Panamá	"Permite obtener la devolución de todos los impuestos pagados al importar insumos utilizados en la producción de bienes para la exportación. El reintegro se otorga cuando las mercancías importadas han sido objeto de una transformación en Panamá mediante la cual se les haya agregado valor ..."	OMC, WT/TPR/S/421, 13/12/2021, p.72
Paraguay	"El artículo 177 (Drawback) del Código Aduanero prevé la posibilidad de que los exportadores obtengan la restitución total o parcial del tributo aduanero a la importación pagado por la mercadería exportada o por los productos contenidos en la misma o consumidos durante su producción. No obstante, dado que nunca se reglamentó, dicho régimen no se ha utilizado"	OMC, WT/TPR/S/360, 2/8/2017, p.63

Cuadro 1 : Draw Back en países de la ALADI (continuación)

PAIS	APLICABILIDAD DEL DRAW-BACK	FUENTE / AÑO
Perú	“Régimen ... que permite a los productores y exportadores de mercancías obtener la devolución total o parcial de los aranceles pagados por los insumos importados o por las mercancías elaboradas con insumos importados adquiridas de proveedores locales que sean incorporados o utilizados en la producción de un bien exportado. Para acogerse a este beneficio, el valor c.i.f. de los insumos importados utilizados no debe exceder el 50% del valor f.o.b. del bien exportado y las exportaciones del producto no deben superar los USD 20 millones anuales por subpartida arancelaria y por empresa beneficiaria no vinculada... El régimen permite la restitución de un porcentaje del valor f.o.b. del bien exportadoA partir del 1° de enero de 2019 la tasa de restitución es del 3%.”	OMC, WT/TPR/S/393, 27/8/2019pp.71-72
Uruguay	“... el exportador puede reclamar la restitución de los tributos y gravámenes abonados por la importación de insumos que puedan importarse en régimen de admisión temporaria y que se hayan utilizado como insumos en la producción del bien, luego de la exportación del producto final”	OMC, WT/TPR/S/374, 23/5/2018, P.71
Venezuela	“... El Régimen ... concede una devolución de los aranceles pagados por mercancías importadas utilizadas en el proceso productivo de los bienes exportados y que hubiesen sido pagados directamente por el exportador, o cuyo pago haya sido soportado por éste en el precio de adquisición de tales mercancías ... Para beneficiarse ... es necesario que el valor c.i.f. de los insumos importados a los que se les haya concedido alguna exención, exoneración, liberación o desgravación total o parcial de los impuestos de importación, no supere el 10 por ciento del valor f.o.b. de la mercancía exportada... Están excluidos de los beneficios ... las importaciones que hayan sido objeto de manipulaciones simples u operaciones de limpieza, pintado y recortado.”	OMC, WT/TPR/S/108, 30/10/2002, p.69

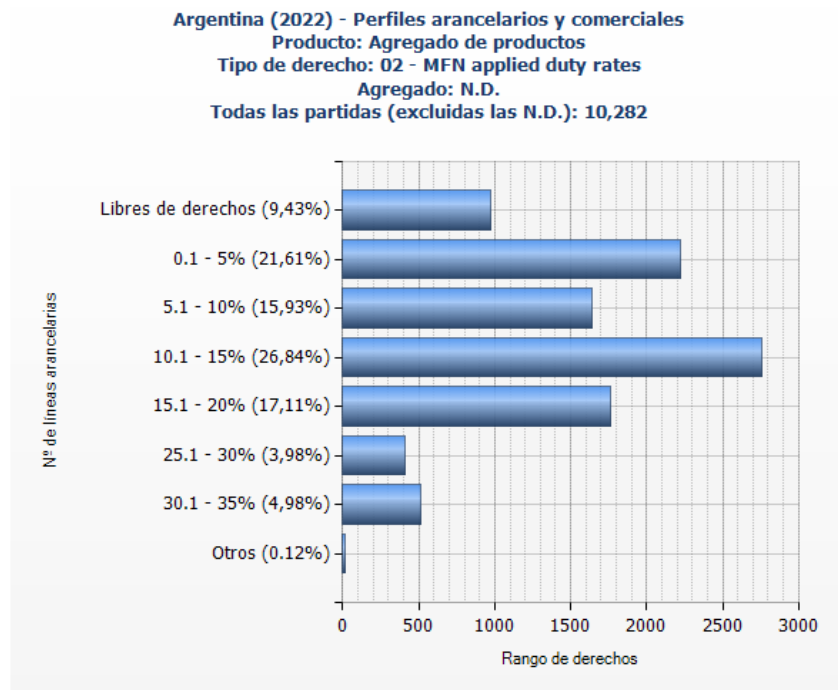
Cuadro 2

Argentina: Perfiles arancelarios y comerciales (2022)

Rango de derechos	Nº de líneas arancelarias	% Líneas	Nº de líneas acumuladas	% líneas acumuladas
Todas las partidas (excluidas las N.D.)	10.282	100	10.282	100
Libres de derechos	970	9	970	9
Inferior a0.1%	0	-	970	9
0.1 - 5%	2.222	22	3.192	31
5.1 - 10%	1.638	16	4.830	47
10.1 - 15%	2.760	27	7.590	74
15.1 - 20%	1.759	17	9.349	91
20.1 - 25%	12	0	9.361	91
25.1 - 30%	409	4	9.770	95
30.1 - 35%	512	5	10.282	100
Superior a35%	0	-		
N.D.	0	-		

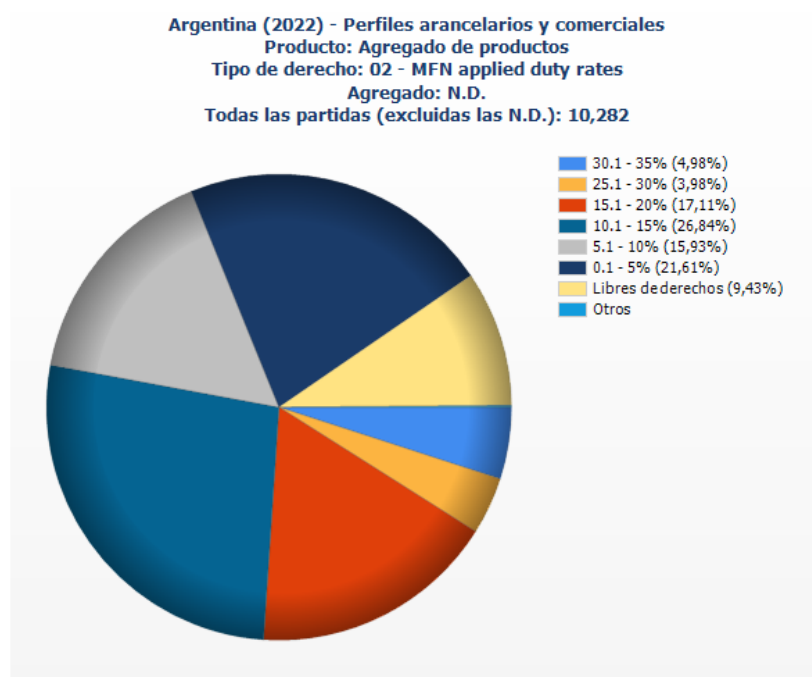
Fuente: OMC, Análisis Arancelario en Línea (TAO). Disponible en: <http://tao.wto.org/>

Gráfico 1



Fuente: OMC, Análisis Arancelario en Línea (TAO).
 Disponible en: <http://tao.wto.org/>

Gráfico 2



Fuente: OMC, Análisis Arancelario en Línea (TAO). Disponible en: <http://tao.wto.org/>

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRONIMOS

AFIP – Administración Federal de Ingresos Públicos

ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC – Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

BO – Boletín Oficial de la República Argentina

CCA – Consejo de Cooperación Aduanera

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y El Caribe

CMC – Consejo del Mercado Común

CN – Congreso Nacional

DGA – Dirección General de Aduanas

DTO - DTO

FOB – Free On Board

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)

ICE – Impuesto a los Consumos Específicos

INTI - Instituto Nacional de Tecnología Industrial

IVA – Impuesto al Valor Agregado

MEyOySP – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

MP – Ministerio de Producción

NCM – Nomenclatura Común del Mercosur

NMF – Nación Mas Favorecida

OMA - Organización Mundial de Aduanas

OMC – Organización Mundial del Comercio

PEN – Poder Ejecutivo Nacional

POP – Protocolo de Ouro Preto

RES - Resolución

SIECGCE - Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa

SMC – Subvenciones y Medidas Compensatorias

SSIC – Subsecretaría de Industria y Comercio

SSFP - Subsecretaría de Finanzas Públicas

Bibliografía

- ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (2021), Resolución GENERAL 221/1998 del 01-oct-1998. Adecuación de la normativa aduanera aplicable para la liquidación, autorización y pago del beneficio del Draw- Back. Publicada en el Boletín Oficial del 05-oct-1998, Número: 28994, Página: 5
- (2009), Resolución GENERAL 2570/2009 del 27-feb-2009. Procedimiento. Sistema Registral. Registros Especiales Aduaneros. Su implementación. Publicada en el Boletín Oficial del 04-mar-2009, Número: 31607, Página: 30
 - (2005), Resolución GENERAL 1921/2005 del 04-ago-2005. Reglaméntanse los Procedimientos por los que se tramitan las Destinaciones de Exportación que se registran a través del SIM. Publicada en el Boletín Oficial del 09-ago-2005, Número: 30713, Página: 55
- ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (2010), “Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (revisado)”, Proyecto OEA/ALADI Modernización Aduanera en el proceso de integración económica de los países miembros de la ALADI, Consejo de Cooperación Aduanera (Organización Mundial de Aduanas)
- (2005), Incentivos fiscales y aduaneros aplicados a las exportaciones por los países miembros de la ALADI, ALADI/SEC/di 1953 (Montevideo: ALADI, 5/12/2005).
- (1986), Normas básicas sobre los principales regímenes aduaneros especiales, ALADI/CR/Resolución 53 (Montevideo: ALADI,14/5/1986).
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (1998), “Capítulo IV: Políticas de promoción de exportaciones en el nuevo marco internacional”, en Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe Edición 1998, LC/G.2038-P (Santiago de Chile: CEPAL, Marzo de 1999)
- COMUNIDAD ANDINA (2007), CAN/CCA/DEC. N° 671/07, Armonización de Regímenes Aduaneros. Periodo noventa y siete de Sesiones Ordinarias de la Comisión, 13 de julio de 2007. Lima – Perú. Publicada en Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, 16/7/2007. Vigente: 1 de junio del 2010 (Según Decisión 716. Modificación del plazo para la entrada en vigencia de las Decisiones 670 y 671. Publicada en Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, 9/9/2009)
- CONGRESO NACIONAL (2015), Ley N° 27.138 del 29-4-2015. Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Promulgada: 15-5-2015. Publicada en B.O. 19-5-2015.
- (1994b), Ley N° 24.430. Constitución Nacional. Ordena su publicación
- (1994a), Ley N° 24.425 del 7-12-1994. Organización Mundial del Comercio. GATT – Aplicación. Promulgada: 23-12-1994, Publicada en B.O. 05/1/1995.
- (1984), Ley N° 23.101 del 28-sep-1984, Régimen de Promoción, Objetivos. Creación del Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones. Publicada en el Boletín Oficial del 02-nov-

1984, Número: 25544. Página: 2

- (1981) Ley Nº 22.415 del 05-feb-1981. Código Aduanero. Publicada en el Boletín Oficial del 23-mar-1981, Número: 24633, Página: 1

- (1968) Ley Nº 17.799 del 28-jun-1968. Aranceles Aduaneros y Comercio. Acuerdo General. Publicada en el Boletín Oficial del 19-jul-1968, Número: 21480

DUARTE CUEVA Franklin (2011), "Reflexiones sobre el drawback y su efecto sobre las exportaciones", Contabilidad y Negocios (6) 11, 2011, pp. 99-112, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento Académico de Ciencias Administrativas
FLORES KONJA Adrián Alejandro e HIDALGO TUPIA Manuel Alberto (2009), "El drawback como mecanismo de promoción de exportaciones. ¿Cómo mejorar su impacto en las MYPE?", Revista Quipukamay, Vol. 16 (1) 2009, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

MAC DONELL Stella, "El draw-back y los procesos de integración económica", Boletín DGI Nº 494, 1 de Febrero de 1995

MERCADO COMÚN SEL SUR (2021), MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 10/21, Regímenes especiales de importación

- (2015) MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 24/15, Regímenes especiales de importación

- (2010) MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 56/10, Programa de consolidación de la unión aduanera

- (2009) MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 20/09, Regímenes especiales de importación

- (2003) MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 32/03, Regímenes especiales de importación

- (2000b) MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 69/00, Regímenes aduaneros especiales de importación

- (2000a) MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 31/00, Relanzamiento del MERCOSUR. Incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo zonas francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales.

- (1998) MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 21/98, Productos sujetos al régimen de origen MERCOSUR

- (1994) MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 10/94, Armonización para la aplicación y utilización de incentivos a las exportaciones por parte de los países integrantes del MERCOSUR.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (1999), Resolución 1041/99 del 31-ago-1999. Suspéndese la aplicación de los artículos 2º y 3º de la Resolución Nº 288/95, por la que se procedió a adecuar el régimen de Draw-Back a pautas previstas por los países miembros del Mercosur. Publicada en el Boletín Oficial: 02-sep-1999, Número: 29221, Página: 10

- (1995), Resolución Nº 288/95, Adóptense medidas en relación a la tipificación de mercaderías destinadas a la exportación que fueran efectuadas al amparo del régimen de Draw Back (DTO Nº1012/91).

MINISTERIO DE PRODUCCION (2016b), Resolución Nº E 685/2016, Resolución Nº 288/95 - Suspéndese aplicación. Publicada en el BO del 17-nov-2016, Número: 33506, Página: 22

- (2016a) Resolución 442/2016 del 08-sep-2016. Crease el Registro Único del

Ministerio de Producción (R.U.M.P.) Publicada en el Boletín Oficial: 09-sep-2016, Número: 33458, Página: 59

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2017), Los Acuerdos de la OMC. El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y sus Anexos. (Ginebra: OMC, 05/12/2017)

PODER EJECUTIVO NACIONAL (2021), DTO 901/2021 del 30-dic-2021. Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública. Publicado en el Boletín Oficial del 31-dic-2021, Número: 34826, Página: 9

- (1985), Régimen de "DRAW BACK". Publicado en el Boletín Oficial del 01-feb-1985, Número: 25607, Página: 1

- (1982), DTO N° 1001/82 del 21-may-1982, Código Aduanero. Reglamentación de la Ley número 22.415 Publicado en el Boletín Oficial del 27-may-1982, Número: 24929, Página: 1.

SECRETARIA DE INDUSTRIA ECONOMIA DEL CONOCIMIENTO Y GESTION (2022), Resolución 212/2022 del 05-abr-2022. Tipificación de la mercadería cuya exportación de lugar a la aplicación del régimen previsto en el artículo 1° del DTO n° 177 de fecha 25 de enero de 1985 y sus modificatorios. Publicada en el Boletín Oficial del 06-abr-2022, Número: 34895, Página: 25

SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (1991), Resolución N° 177/1991 del 27-jun-1991, Apruébanse las normas referidas al nuevo régimen instituido por el DTO N°1012/91. Publicada en el Boletín Oficial del 01-jul-1991, Número: 27166

TERRA María Inés (2008), "Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Un obstáculo para el crecimiento?", en Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?, Serie Red Mercosur N° 12.

Cuba y la importancia de la agencia en la autonomía

MATÍAS MONGAN MARCÓ²⁹⁵

Resumen: El artículo resalta la importancia de la agencia en la autonomía y, en contraposición a lo que plantean Puig y Jaguaribe, busca dejar en evidencia las posibilidades que tienen los países periféricos de impulsar políticas externas autonomistas aprovechando las disputas por esferas de influencia.

Con este fin es que se analiza el caso de Cuba, un país que a pesar de carecer de una viabilidad nacional “solida” y de tener que enfrentar durante seis décadas la política de sanciones de Estados Unidos ha logrado impulsar diversos modelos de inserción internacional identificando, en primera instancia, cinco períodos bien diferenciados: “autonomía en la dependencia” (1959-1990), “autonomía secesionista” (1991-2002), “autonomía heterodoxa” (2003-2013), “dependencia nacional” (2014-2016) y “autonomía secesionista” (2017-2021).

Abstract: The article highlights the importance of agency in autonomy and, in contrast to Puig and Jaguaribe arguments, seeks to demonstrate the possibilities for peripheral countries to promote autonomist foreign policies by taking advantage of disputes over spheres of influence.

To this end, the case of Cuba is analyzed. A country that, despite lacking a "solid" national viability and having to face the U.S. sanctions policy for six decades has managed to promote various models of international insertion, identifying, in the first instance, five well-differentiated periods: “autonomy in dependence” (1959-1990), “secessionist autonomy”(1991-2002), “heterodox autonomy” (2003-2013), “national dependence” (2014-2016) and “secessionist autonomy” (2017-2021).

Palabras Claves: Cuba, autonomía, dependencia, agencia, permisibilidad internacional.

Introducción

Tras el triunfo del demócrata Joe Biden en las elecciones presidenciales de Estados Unidos 2020 el gobierno de Miguel Díaz-Canel se ilusionó con la posibilidad de que Cuba recuperé los niveles de autonomía que disfrutó durante el denominado “regionalismo post-liberal” (2003-2015), más aún teniendo en cuenta los cambios políticos registrados en Latinoamérica durante los últimos cuatro años entre los que sobresalen el ascenso al poder de Andrés Manuel López Obrador en México en 2018, de Alberto Fernández en Argentina en 2019, de Luis Arce en Bolivia en 2020 y

²⁹⁵ Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina, y Máster en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo por la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), España. Doctorando en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), actualmente se desempeña como asistente de investigación en el Proyecto Cuba UAM. matiasmongan@yahoo.com.ar

de Pedro Castillo en Perú en 2021. A esto tenemos que añadir las recientes victorias de Gabriel Boric en Chile y de Xiomara Castro en Honduras.

Esto ha llevado a que algunos analistas como Andrés Oppenheimer ya hablen sobre una nueva “marea rosa” en la región, una tendencia que podría acentuarse aún más luego de las cruciales elecciones que se desarrollaran en Colombia el 29 de mayo y en Brasil el 2 de Octubre próximo.

“Si la izquierda gana en Brasil y en Colombia, como sugieren algunas encuestas, los 7 países más grandes de la región y más del 85% de la población de América Latina vivirían en países dirigidos por gobiernos de centroizquierda o de izquierda” (Oppenheimer, 2022: www.lanacion.com.ar; <https://www.lanacion.com.ar/opinion/se-viene-una-marea-rosa-en-la-region-nid12012022/>, consultado en febrero del 2022), concluye Oppenheimer.

Haciendo uso de las herramientas teóricas brindadas por la Escuela de la Autonomía, el artículo intenta dar respuesta (principalmente de forma cualitativa) al siguiente interrogante: ¿Qué factores explican la creciente vulnerabilidad internacional del gobierno de Miguel Díaz-Canel y de qué manera el nuevo escenario político regional puede contribuir a que Cuba recupere los niveles de autonomía que disfrutó durante el regionalismo post-liberal?

Luego de hacer un análisis del escenario político regional, el artículo parte de la siguiente hipótesis: no obstante el nuevo “marco para la acción” (Cox 1986) en apariencia favorable para los intereses cubanos, la sobredimensión por parte del gobierno Díaz-Canel de la permisibilidad internacional de la era Biden y la prolongación del “empate catastrófico” (Mongan 2018) impiden que Cuba pueda recuperar el margen de maniobra internacional alcanzado durante el período anterior y revertir así su creciente vulnerabilidad internacional.

El contenido está distribuido de la siguiente manera. En el primer segmento detallaremos los postulados teóricos enarbolados por dos de los principales exponentes de la Escuela de la Autonomía (Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig) , un paradigma que, a diferencia de lo que ocurrió con el estructuralismo cepalista y la teoría de la dependencia, sorprendentemente no logró “viajar” más allá de América del Sur (Briceño Ruiz, Simonoff 2017) a pesar de aún en la actualidad ejercer una influencia determinante en la política exterior de países como Brasil y Argentina. Luego analizaremos el caso cubano desde una óptica autonomista, un enfoque original ya que la mayoría de los estudios suelen centrar su atención en aquellos países que tienen las capacidades relativas de poder para adoptar políticas autonomistas (léase las potencias medias) y no tanto en la posibilidad de impulsar comportamientos autonomistas aún bajo una situación de marcada dependencia. Por último debatiremos si el nuevo escenario político regional que se abre tras la llegada al poder de Joe Biden en Estados Unidos (EEUU) puede contribuir a que Cuba recupere los niveles de autonomía que disfrutó durante el “regionalismo post-liberal”.

Autonomía: el aporte teórico “olvidado” de Latinoamérica a las RI

En contraposición al estructuralismo cepalista y la teoría de la dependencia, cuyos postulados fueron debatidos y evaluados -la mayoría de la veces de forma poco positiva- en los centros académicos de Relaciones Internacionales (RI) de Estados Unidos, Europa, África y Asia (Briceño-

Ruiz, Simonoff, 2017: 42), el enfoque autonomista sistemáticamente ha sido ignorado por el mainstream de la disciplina a pesar de ser un aporte teórico que aún hoy en día ejerce una influencia determinante en la política externa de los países sudamericanos y de que a lo largo de estos últimos años han ido surgiendo nuevas conceptualizaciones que han buscado repensar y enriquecer los aportes teóricos fundacionales desarrollados por Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig (Lorenzini, Doval 2013).

Hay dos motivos principales que explican este “olvido”. Por un lado el mainstream de las RI, advierten Briceño Ruiz y Simonoff, cuestiona los fundamentos científicos de la autonomía y en este marco la define como una doctrina y no como una teoría en términos positivistas al, según su punto de vista, carecer de generalizaciones empíricamente demostrables (Briceño-Ruiz, Simonoff, 2017: 51).

Luego del fin de la Guerra Fría desde la propia Sudamérica también se empezó a cuestionar la posibilidad de poder seguir considerando al concepto original de autonomía, desarrollado por Puig y Jaguaribe, como una herramienta teórica válida por intermedio de la cual poder analizar la realidad internacional (Escudé 1992, Drekonja-Kornat 1993, Russell y Tokatlian 2002). Esta situación llevó a que en los centros académicos de la región se desarrollen innumerables discusiones acerca de si la autonomía puede ser considerada como una teoría o no; o si es un ejemplo “hibridación teórica”, como plantea Tickner (2012), o si en cambio debe ser entendida como una contribución teórica original del Sur Global a las RI que aún conserva plena vigencia en la actualidad (como por ejemplo sostienen Briceño-Ruiz, Simonoff 2017, Míguez, Deciancio 2016, entre otros).

Pero más allá de este amplio debate metodológico que por lejos excede los objetivos de este artículo, la autonomía, por otro lado, no es considerada como un objeto de estudio válido por parte del mainstream ya que la misma es englobada dentro de la soberanía, siguiendo la lógica neorrealista que plantea que el comportamiento de todos los actores, ya sean estatales o privados, poderosos o débiles, están sometidos de igual manera al impacto de la “anarquía” que caracteriza al sistema internacional.

A diferencia de los sistemas políticos nacionales que se destacan por ser centralizados y jerárquicos, “donde unos tienen derecho a mandar y otros están obligados a obedecer”, la ausencia de una autoridad supranacional, añade Kenneth Waltz (1979), contribuye a que el sistema internacional sea “descentralizado” y “anárquico”.

No obstante que la (desigual) distribución de las capacidades de poder es lo que finalmente termina definiendo los principios organizativos de la estructura internacional, en el enfoque desarrollado por Waltz los estados son nominalmente *iguales* ya que incluso el accionar de las grandes potencias se ve limitado por los “constreñimientos estructurales” que impone el sistema.

Por eso, según el autor decir que los estados son soberanos no quiere decir que son libres de hacer lo que les plazca o que están libres de la influencia de actores externos. “Los estados soberanos pueden estar muy presionados, obligados a actuar de maneras que les gustaría evitar e incapaces de hacer casi nada como les gustaría. La soberanía de los estados nunca ha implicado su aislamiento de los efectos de las acciones de otros estados. Ser soberano y ser dependiente

no son condiciones contradictorias”²⁹⁶ (Waltz, 1979: 96). En este sentido es que para el académico norteamericano decir que un estado es soberano significa que decide por sí mismo cómo hacer frente a sus problemas internos y externos, incluida la posibilidad de solicitar o no la ayuda de otros y, al hacerlo, limitar su libertad asumiendo compromisos con ellos (Waltz, 1979: 96).

Más allá de que a partir de la década del ochenta desde una posición minoritaria la Teoría Crítica de Richard Cox y otros enfoques “reflectivistas” comenzaron a poner en tela de juicio la posibilidad de alcanzar verdades objetivas y empíricamente verificables en un objeto de estudio socialmente construido como las RI, la “anarquía” continúa siendo el principio ordenador a partir del cual se estudia la disciplina. Incluso en el Sur Global y en Sudamérica, como bien dejan en evidencia las reformulaciones realizadas al concepto original de autonomía luego del final de la Guerra Fría (Fonseca Jr. 1998, Russell y Tokatlian 2002).

No obstante esta situación, a lo largo de estas últimas décadas han surgido nuevas corrientes de pensamiento en Argentina y Brasil, como por ejemplo la “Escuela Rosarina” de Relaciones Internacionales (Lechini, Rojo 2019), que han retomado el legado de Puig y Jaguaribe y que resaltan la importancia de que los países latinoamericanos impulsen políticas externas autonomistas orientadas a sacar provecho de las escasas oportunidades que brinda un sistema internacional “estratificado”.

Este es uno de los principales aportes teóricos realizado por los autores. A diferencia del mainstream Jaguaribe y Puig consideraban que el mundo bipolar era “jerárquico” y no “anárquico” (Jaguaribe 1979, Puig 1980), por esta razón hacían hincapié en la necesidad de que los países de la región impulsaran políticas externas autonomizantes lo que permitiría que algunos de ellos, sólo los que reunieran determinadas condiciones materiales e ideacionales, puedan superar el estado de dependencia y pasen a un status de autonomía (Briceño Ruiz, 2019: 126).

Si consideramos el mundo en su conjunto, señala Jaguaribe, son pocos “los países que disponen de los requisitos estructurales y funcionales para la autonomía. Es esa la razón por la que la gran mayoría de los países contemporáneos se encuentran en una condición de dependencia” (Jaguaribe, 1979:98). De acuerdo a la óptica del autor países como Cuba serían incapaces de alcanzar la autonomía ya que carecen de los atributos de poder necesarios para cumplir con los requerimientos de carácter habilitatorio y ejercitatorio. Esta situación en buena parte explicaría porque la política exterior de este tipo de naciones se centró en promover la defensa de una soberanía entendida en el sentido “westfaliano-vatteliano”, una práctica, añaden Russell y Tokatlian, que nace como respuesta a las diversas acciones coercitivas y de fuerza impulsadas por Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe durante las últimas décadas, entre las que sobresalen el no reconocimiento de gobiernos, conquista y anexión de territorios, invasiones militares, operaciones clandestinas, etc (Russell, Tokatlian, 2002: 168).

²⁹⁶ Fragmento original: “Sovereign states may be hardpressed all around, constrained to act in ways they would like to avoid, and able to do hardly anything just as they would like to. The sovereignty of states has never entailed their insulation from the effects of other states actions. To be sovereign and to be dependent are not contradictory conditions”. Traducción propia.

¿Pero ahora bien que entendían ambos autores por autonomía?

Mientras que para Puig “la autonomía representa la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (Puig, 1980:148), para Jaguaribe la “autonomía en este caso significa, en el nivel nacional y regional, tanto la disponibilidad de condiciones que permitan libremente la toma de decisiones hecha por personas y agencias representativas del propio sistema, cuanto la resolución deliberada de poner en ejercicio tales condiciones” (Jaguaribe, 1969: 67).

No obstante su intrínseca polisemia, la mayoría de los autores que se encuadran dentro de la Escuela de la Autonomía concuerdan en que éste es un concepto esencialmente político, por lo tanto la autonomía no es una conquista estable y permanente sino que ésta, asegura Puig, se alcanza a través de un juego estratégico de “suma cero” en el cual lo que alguien gana otro lo pierde. Aunque esto no excluye la posibilidad de establecer juegos de suma variable tanto con la potencia hegemónica como con otros países latinoamericanos, siendo para ello clave el rol desempeñado por la integración regional la cual, según los autores, era un elemento constitutivo e inevitable para la conformación de un proyecto autonómico (Puig,1986). Siguiendo el modelo planteado en su momento por Raúl Prebisch (1959), esta fue pensada tanto como un medio para revertir los niveles de dependencia imperantes y garantizar una “viabilidad regional endógena” en el marco de la Guerra Fría (Jaguaribe 1969) como una herramienta *defensiva* para neutralizar la capacidad de injerencia de Estados Unidos en Sudamérica (Puig 1980).

Para que un país periférico pueda acceder a la autonomía, argumenta Jaguaribe (1979), debe cumplir con dos requisitos de carácter habilitatorio: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional.

“En lo fundamental, la viabilidad nacional de un país depende, para un determinado momento histórico, de la medida en que disponga de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales -territorio, población, recursos estratégicos-, incluida la capacidad de intercambio internacional” (Jaguaribe, 1979: 96). De esta forma, añaden Simonoff y Lorenzini (2019), el autor alude a un conjunto de requisitos precisos para satisfacer las necesidades básicas y de producción de bienes, asignándole un rol muy activo al Estado el cual es responsable de impulsar políticas públicas para mejorar la inserción internacional del país (Simonoff, Lorenzini, 2019:98).

Al igual que la autonomía, la viabilidad nacional es una categoría relativa que varía con las circunstancias históricas y, dentro de ciertos límites, con las circunstancias socioculturales de cada país. “Cuantos más exigentes las condiciones generales de una época, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías y a las escalas mínimas de operabilidad que se deriva de tal tecnología, mayores serán las masas mínimas de recursos humanos y naturales necesarios, así como sus características cualitativas” (Jaguaribe, 1979:96).

La categoría de permisibilidad internacional, por otra parte, es de más difícil caracterización. Se refiere fundamentalmente a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción. Estas condiciones podrían ser puramente internas, como el desarrollo de una apropiada capacidad económico- militar, o también externas, como el establecimiento de

convenientes alianzas defensivas (Jaguaribe, 1979:96-97). La permisibilidad intencional, añaden Simonoff y Lorenzini, alude “a las condiciones de posibilidad de un Estado o de un conjunto de Estados para emprender una estrategia autonomizante tomando en cuenta el estado de situación – flexibilidad/rigidez- o el grado de condicionamientos que el sistema internacional, específicamente los Estados que conforman el oligopolio de poderes, ofrece”(Simonoff, Lorenzini, 2019: 99).

El cumplimiento de estos pre-requisitos, como bien señalan Tokatlian y Carvajal (1995), no necesariamente equivale a la posibilidad de impulsar una política externa autonomista, ya que para acceder a la autonomía, aclara Jaguaribe, también es necesario cumplir con las obligaciones de carácter *dinámico y funcional*. “O bien el país candidato a la autonomía logra fundarla internamente en la autonomía técnico-empresarial, con su correspondiente tasa mínima de endogenia, o bien el país en cuestión logra disponer de una relación intraimperial efectivamente universal y con términos de intercambio que no sean desfavorables” (Jaguaribe, 1979:97).

Además de estos requisitos básicos para acceder a la autonomía, los autores a su vez resaltan la importancia de la agencia y remarcan la necesidad de que los países periféricos cuenten con una elite dirigente que no sólo exprese una clara “vocación autonomista” (Puig 1971) sino que también sepa aprovechar las escasas oportunidades que brinda el sistema internacional a los países de la periferia.

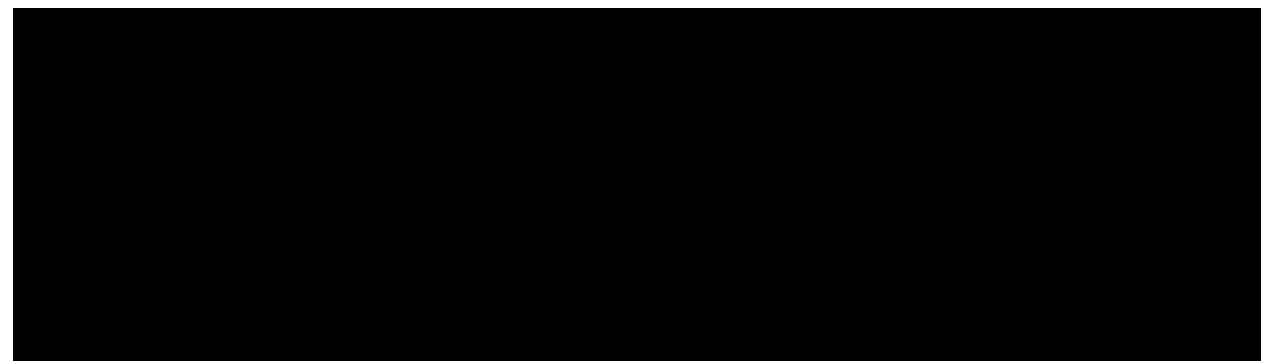
A diferencia del realismo/neorrealismo que ve al Estado como un actor homogéneo y racional, Jaguaribe y Puig –argumentan Briceño Ruiz y Simonoff- parten de la idea de que en su seno conviven un sinnúmero de grupos de presión que constantemente buscan hacerse con el control del aparato estatal y así poder remodelar el interés nacional a partir de sus propios pre-conceptos ideacionales. En este marco es que Puig (1984) propone cuatro modelos de inserción internacional posibles para los países de la región: a) dependencia para-colonial, b) dependencia nacional, c) autonomía heterodoxa y d) autonomía secesionista. Esta última opción, promovida en ese entonces por el sector más “radical” de la teoría de la dependencia y de la cual Cuba sería el ejemplo paradigmático, no es recomendable para Puig ya que acarrea más costos que beneficios. Aunque esto no siempre ha sido así a lo largo de la historia latinoamericana, tal como demuestra el ejemplo cubano que detallaremos a continuación.

Críticas al enfoque de Puig y Jaguaribe

Una de las principales críticas que podemos realizar a los autores es que proponen una concepción demasiado “cerrada” y “estática” de la autonomía, lo que finalmente los lleva a circunscribir en exceso el margen de acción internacional de los países periféricos y a pasar por alto las oportunidades de autonomía que se presentan incluso bajo una situación de dependencia.

Más allá de que como bien señala Míguez (2017) Puig plantea la posibilidad de que los países periféricos impulsen estrategias autonomizantes en el marco de relaciones internacionales asimétricas e incluso desde una posición de marcada subordinación como es la “dependencia nacional”, a lo largo de sus trabajos, sostienen Pinheiro y Soares de Lima, el autor siempre entiende a la dependencia y a la autonomía como opuestos. “En otras palabras, aunque

reconoce grados de autonomía incluso en su nivel más bajo ya se define por oposición -y no por proximidad- a la dependencia. Esto significa que la autonomía (independientemente de su grado) es siempre un contrapunto a la dependencia”²⁹⁷ (Pinheiro, Soares de Lima, 2018: 6).



De ahí se entiende la importancia que los autores le dan al concepto de viabilidad nacional, a tal punto que como ha señalado Raúl Bernal Meza (2013) el tránsito de la “dependencia” a la “autonomía” sólo podría darse en la medida en que los países logren construir un modelo de desarrollo viable que sirva de sustento de la política externa autonomista. Este enfoque limita el alcance de la autonomía a aquellos países que tengan las capacidades relativas de poder para implementar una política de esas características (léase las potencias medias), por lo tanto no sorprende que los principales aportes teóricos de la Escuela de la Autonomía se hayan desarrollado en los dos países de la región con más posibilidades de dejar atrás la dependencia y de alcanzar la autonomía regional (Argentina y Brasil).

Este dogmatismo conceptual fue dejado en evidencia por algunos autores (Rapoport, Spiguel 2005, Míguez 2018) quienes criticaron la predisposición de Puig y Jaguaribe a construir la autonomía exclusivamente a partir del tipo de relación que los países periféricos mantuvieran con los Estados Unidos, desconociendo de esta forma las oportunidades de inserción internacional que se abrían como consecuencia de la disputa por esferas de influencia por parte de la distintas potencias de la época (Míguez, 2018: 211).

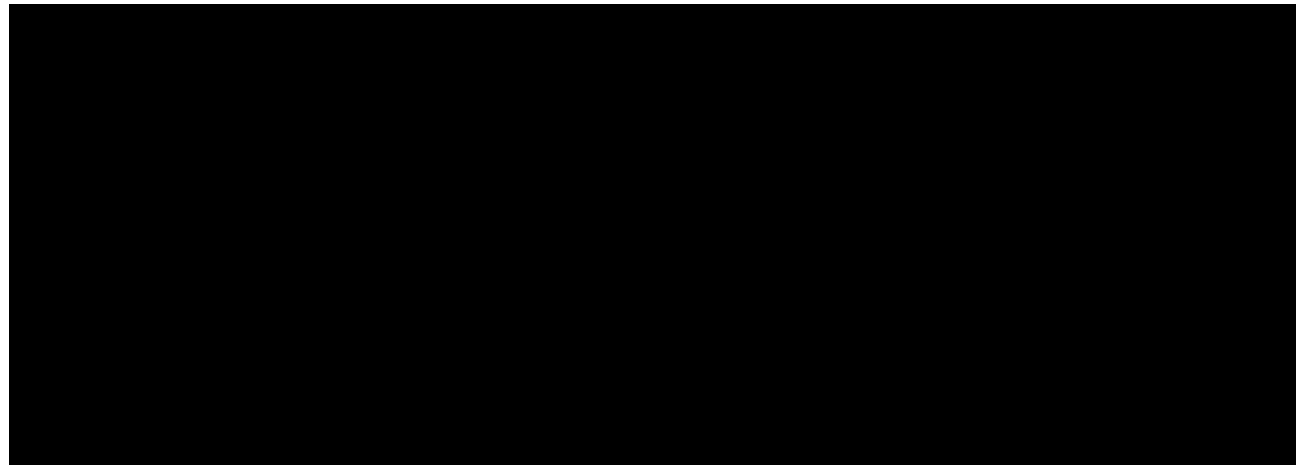
Uno de los aportes más relevantes en este sentido fue el desarrollado por Gerson Moura (1980), quien acuñó el término “autonomía en la dependencia” para describir el comportamiento internacional adoptado por el gobierno de Getulio Vargas entre 1935 y 1942. ¿Pero ahora bien que diferencia a la “autonomía en la dependencia” de la “dependencia nacional” de Puig o de otros conceptos similares como el de “cooperación dependiente asociada” (Tickner, Morales 2015)?

En la “dependencia nacional”, asegura Puig, las elites políticas persiguen el objetivo de racionalizar la dependencia en vista a conseguir mayores márgenes de acción internacional en el futuro. Para ello es que se busca establecer una relación *vis à vis* con la potencia hegemónica que genere algún tipo de beneficio económico o simbólico. A pesar de que, como señalan

²⁹⁷Fragmento original: “In other words, although he recognises degrees of autonomy, even at its lowest level it is already defined by opposition - and not by proximity - to dependency. It means that autonomy (regardless of its degree) is always a counterpoint to dependency”. Traducción propia.

Tickner y Morales, los países periféricos pueden demostrar cierta proactividad en la relación y hasta incluso actuar como una suerte de *proxy* y así lograr fortalecer su viabilidad nacional (la Colombia de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018) serían un ejemplo en este sentido), su margen de autonomía es extremadamente limitado y se circunscribe a la agenda temática establecida por Estados Unidos (que en el caso de Colombia es la seguridad). Esto en cambio no ocurre con la “autonomía en la dependencia”, en donde el país periférico logra incorporar sus propias demandas a la agenda bilateral aprovechando las disputas por esferas de influencia que existen en el sistema internacional.

Según la tesis propuesta por Moura: “Incluso en condiciones de fuerte dependencia estructural, como las que prevalecían en la época, existían posibilidades de agencia para los países periféricos, al encontrar una forma de negociar el reajuste y aprovecharlo (...) permitiéndonos caracterizar la acción del Estado como autonomía en la dependencia” (Moura, 1980:189).



A lo largo del trabajo el autor hace una “caracterización situacional” de la autonomía y destaca la “equidistancia pragmática” (p. 63) que el gobierno Vargas logra establecer respecto a la incipiente disputa por esferas de influencia que en ese momento llevaban adelante Estados Unidos y Alemania en América Latina. Una estrategia de inserción “pendular” que a la postre permitió fortalecer de forma considerable la viabilidad nacional brasileña.

“En ese momento se pudo aprovechar la situación geográfica estratégica del Nordeste brasileño y la necesidad de materiales estratégicos para la industria bélica durante la formación del sistema de poder estadounidense. Esto le permitió a Brasil atraer, entre otras cosas, financiación estadounidense para la construcción de la planta siderúrgica de Volta Redonda, un hito en la industrialización brasileña....La incorporación de Moura (1980) al concepto de autonomía - es decir, la dependencia- no pretendía explicar cómo ésta podía alcanzarse en su cabalidad, sino que apuntaba a una particular situación en la cual, a pesar de las condiciones adversas, podía ser alcanzada. En este sentido Moura (1980) llevó la propuesta de Jaguaribe (1979, 1982) aún más allá, pero sin negarla. Mientras que este último veía la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional como condiciones sine qua non para un comportamiento autónomo, Moura (1980) puso más énfasis en la importancia de la agencia como

*motor de una política autonomista en el contexto de condiciones menos que ideales, es decir, incluso en una situación de dependencia*²⁹⁸ (Pinheiro, Soares de Lima, 2018: 8).

La “autonomía en la dependencia”, señala el autor, permitió que el gobierno accediera a beneficios sustanciales que habrían sido imposibles de conseguir si el país desde un comienzo hubiera adoptado una política de alineamiento automático con Estados Unidos (Moura, 1980:100).

Claro que esta estrategia autonomizante también tiene sus limitaciones. Primero que nada es necesario remarcar que el poder negociador del país dependiente varía de acuerdo a las capacidades materiales que tenga y de lo que por ende le pueda “aportar” a la potencia hegemónica, además el mismo llega a su fin una vez que se produce el alineamiento²⁹⁹ y los países periféricos la mayoría de la veces no logran cumplir sus objetivos dado la amplia asimetría de poder que existe entre los interlocutores. Así, por ejemplo, a pesar de que Brasil consiguió que Washington financie su proceso industrializador (lo que la Casa Blanca terminó haciendo a *regañadientes* y asegurándose de que esto “no fortalezca a los sectores que en Brasil pudiesen oponerse a la influencia de los Estados Unidos en el hemisferio” (Moura, 1980: 155), el país sudamericano finalmente no logró que el gobierno estadounidense cumpla con su promesa original de equipar militarmente a las fuerzas armadas brasileñas. Una situación que generó un fuerte descontento en la elite política local y que, entre otras razones, sirvió como detonante para la posterior irrupción en la década del sesenta del “paradigma globalista” de política exterior (Soares de Lima 1994, Hurrell 2013).

Introduciéndonos en el caso cubano

La “autonomía en la dependencia” es una herramienta conceptual útil que permite subsanar el dogmatismo conceptual de Puig y Jaguaribe y que abre la posibilidad de que los países periféricos impulsen políticas autonomistas aún bajo una situación de marcada dependencia. Un ejemplo en este sentido es lo que ocurre con Cuba, un país que a pesar de padecer un relativo aislamiento internacional durante las últimas seis décadas ha logrado impulsar diversos modelos de inserción internacional identificando, en primera instancia, cinco períodos bien diferenciados: “autonomía en la dependencia” (1959-1990), “autonomía secesionista” (1991-2002), “autonomía

²⁹⁸Fragmento original: “At that time it was possible to take advantage of the Brazilian Northeast’s strategic geographical location, and the need for strategic materials for the war industry during the formation of the US power system. This allowed Brazil to attract, among other things, US funding for the construction of the Volta Redonda steel plant, a landmark in Brazilian industrialisation... Moura’s (1980) add-on to the concept of autonomy — i.e. dependency — was not proposing how it might be achieved in pure form, but pointing to a particular situation in which, despite the adverse conditions, it could be reached. In this sense, Moura (1980) took Jaguaribe’s (1979, 1982) proposition further, but without denying it. While the latter saw national viability and international permissibility as sine qua non conditions for autonomous behaviour, Moura (1980) placed more emphasis on the importance of agency as the driving force of an autonomist policy in the context of less than ideal conditions, i.e. even in a situation of dependency” Traducción propia.

²⁹⁹No obstante esta situación, esto no impide que en el futuro se puedan producir cambios en el balance de poder y surjan nuevas oportunidades para utilizar esta estrategia autonomista.

heterodoxa” (2003-2013), “dependencia nacional” (2014-2016) y “autonomía secesionista” (2017-2021).

a) “Autonomía en la dependencia” (1959-1990)

Al igual que ocurrió con el Brasil de Getulio Vargas, la Cuba de Fidel Castro es otro ejemplo que demuestra la posibilidad que tienen los países periféricos de impulsar políticas autonomistas aprovechando las disputas por esferas de influencia. Más allá de que ambos países implementaron estrategias de inserción internacional diferentes -ya que mientras Brasil buscó distanciarse de las potencias para ampliar su margen de maniobra internacional³⁰⁰, Cuba, en cambio, racionalizó su dependencia hacia la Unión Soviética (URSS) para garantizarse niveles mínimos de permisibilidad internacional y de esta forma asegurar la continuidad del proyecto político castrista-, ambos casos dejan en evidencia las posibilidades de agencia que tienen los países periféricos aún bajo una situación de marcada dependencia como la que vivió Cuba durante la Guerra Fría.

A pesar de que el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y el posterior acto de Fidel Castro de declararla socialista en 1961 puede ser considerado como un ejemplo paradigmático de “autonomía secesionista” (Fiore Viani 2020), estos acontecimientos en un comienzo no perjudicaron a la viabilidad nacional cubana -tal como Puig y Jaguaribe hubieran esperado, más aún teniendo en cuenta el alto nivel de dependencia que en ese momento Cuba tenía respecto a los Estados Unidos³⁰¹- sino más bien todo lo contrario. Gracias a la estratégica posición geopolítica de Cuba, Castro consiguió que la URSS brinde un importante respaldo económico y político a su gobierno y así lograr, no sólo soportar el bloqueo económico de los EEUU, sino también dotar a la población de bienes públicos de acceso universal en materia de salud y educación e incluso exportar su modelo revolucionario a América Latina y África, muchas veces contrariando los propios deseos soviéticos (Blasier 1993).

b) “Autonomía secesionista” (1991-2002)

La desaparición de la URSS en 1991 representó una amenaza para la viabilidad nacionalidad cubana y condujo a un aumento exponencial de la vulnerabilidad internacional del país, haciéndose ahora así sentir todos los costes sociales y económicos del modelo de inserción internacional adoptado por Fidel Castro en la década del sesenta (la “autonomía secesionista”).

El nuevo escenario internacional obligó al líder cubano ha impulsar una serie de medidas liberalizantes en el plano interno -entre las que podemos destacar el impulso al sector turístico, el restablecimiento del dólar como moneda de curso legal y la promulgación de la ley 77 de la

³⁰⁰ Una estrategia autonomizante que luego fue retomada por el gobierno Quadros- Goulart (1961-1964) así como en algunos períodos de la dictadura militar (sobresaliendo en este sentido el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979), un comportamiento internacional al que el diplomático Gelson Fonseca Júnior (1998) calificó como “autonomía por la distancia”.

³⁰¹ En el último año previo a la llegada de la Revolución (1958), asegura Carriazo Moreno (1993), el 72 % de las exportaciones de Cuba estuvieron dirigidas a Estados Unidos y el 71 % de las importaciones provinieron de ese país.

Inversión Extranjera- mientras en el plano externo profundizó la confrontación ideológica con los Estados Unidos a través de lo que a partir de 1999 sería conocido como la “batalla de ideas”.

c) “Autonomía heterodoxa” (2003-2013)

Luego de una década de relativo aislamiento internacional y de padecer el endurecimiento de las medidas de presión económica impulsadas por Estados Unidos que apuntaban a generar un cambio de régimen en la isla, a comienzos de la década del 2000 Cuba paulatinamente comenzó a recuperar el margen de maniobra internacional perdido y -volviendo a los modelos de Puig-dejó a un lado el discurso *secesionista* que caracterizó al período anterior para adoptar un modelo de inserción internacional de corte más *heterodoxo* que puso el foco en lo que Russell y Tokatlian (2002) denominaron como “autonomía relacional”.

“Como práctica, la autonomía relacional requiere creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global. Así, la autonomía ya no se define por el poder de un país para aislarse y controlar procesos y acontecimientos externos, sino por su poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo. Estas organizaciones y regímenes constituyen, además, el soporte institucional indispensable para el ejercicio de la autonomía. En un marco de creciente interdependencia, ellos son cada vez más útiles para afrontar problemas más comunes y alcanzar propósitos complementarios, sin que los gobiernos se subordinen a sistemas jerárquicos de control” (Russell, Tokatlian, 2002: 179-180).

Una vez que se consolidó el “giro a la izquierda” en América Latina (lo que luego popularmente se conocería como la “marea rosa” (Rohter 2005), el gobierno cubano se vinculó a una serie de iniciativas autonomizantes que no sólo resultaron beneficiosas para su debilitada economía sino que también lo dotaron de un importante nivel de permisibilidad internacional. Un hecho que a la postre permitiría que Cuba, años más tarde, retorne parcialmente³⁰² al sistema interamericano luego de una ausencia de más de medio siglo.

Desde el punto de vista de Jaguaribe y Puig, los organismos de integración regional pueden actuar como una herramienta funcional a la autonomía en la medida en que permitan ampliar no sólo el margen de maniobra internacional de los países periféricos (tal como Russell y Tokatlian plantean siguiendo la definición de soberanía de Kenneth Waltz) sino que sobretodo contribuyan a reducir sus niveles de dependencia (Pinheiro, Soares de Lima 2018: 6-7, Briceño-Ruiz, Simonoff 2017:76).

³⁰²A pesar de que el 3 de Junio del 2009 la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dejó sin efecto la Resolución VI de la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Punta del Este (Uruguay) entre el 22 y el 31 de enero de 1962, que dispuso la “Exclusión del actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano”; el gobierno de Raúl Castro –en un alarde de autonomía secesionista- rechazó de plano la posibilidad reingresar a la OEA aunque finalmente sí terminó incorporándose a la Cumbre de las Américas, participando, hasta el momento, de la séptima (Panamá 2015) y octava edición (Perú 2018).

En este sentido, la iniciativa más destacada del período 2003-2013 desde el punto de vista cubano fue la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), organismo que surgió a fines del 2004 a partir de un acuerdo de integración firmado entre Cuba y la Venezuela de Hugo Chávez y que se caracterizó por promover un intercambio comercial “solidario” y “complementario” (Schaposnik y Pardo, 2013) por intermedio del cual el país caribeño logró acceder a los recursos naturales necesarios para relanzar su economía y que antes le eran proveídos por la Unión Soviética.

“El principal resultado material del ALBA es la cooperación energética y sobre todo el envío de petróleo venezolano a condiciones preferenciales a sus países miembros y otros aliados de la Revolución bolivariana. ALBA impulsó una amplia cooperación energética —plasmada en Petrocaribe— con Bolivia y Venezuela como principales suministradores de gas y petróleo, sectores que en ambos casos están nacionalizados, y los demás países como beneficiarios de este intercambio que en el caso cubano sustituyó la anterior alianza con la URSS. Así, la ALBA permitió la supervivencia del régimen cubano que reexporta el petróleo venezolano al mercado internacional a cambio de expertos y asesores cubanos para avanzar la Revolución bolivariana”(Gratius, Puente, 2018: 242).

Luego del ascenso formal al poder de Raúl Castro en el 2008, el gobierno cubano le cedió el liderazgo del discurso antiimperialista a sus socios del ALBA y, mientras avanzaba con un programa de reformas económicas en el plano interno, en el plano externo buscó impulsar una política de diversificación comercial para contrabalancear la dependencia establecida con Venezuela y de paso promover la llegada de inversiones a la isla. El proyecto insignia en este sentido fue la remodelación del Puerto de Mariel y la creación de la Zona Especial de Desarrollo, un proyecto *faraónico* que se realizó con financiación brasileña y que pretendía convertirse en el nuevo “motor” de la economía cubana.

Más allá de que esta iniciativa puntual por múltiples razones finalmente no terminó generando los beneficios económicos que se esperaban, el balance del giro autonomista emprendido por Cuba en el período es altamente positivo. Durante el 2003-2013 el país no sólo logró recomponer su maltrecha viabilidad nacional y dejar atrás, al menos parcialmente, las secuelas socioeconómicas del “Período Especial”³⁰³ sino que también aprovechó la permisibilidad internacional imperante para aumentar su *soft power* en la región a través de las misiones médicas – las cuales además le aseguraban una entrada importante de divisas³⁰⁴- y para fortalecer su estrategia de *soft balancing* respecto a los Estados Unidos.

En este sentido la iniciativa más importante fue la creación en 2011 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), organismo de integración que agrupa a “los 33 países de

³⁰³De acuerdo a estadísticas del Banco Mundial, el Producto Interior Bruto (PIB) de Cuba cayó un -14 % durante el período 1990-2000 (lo que equivale a una caída anual del 1,4%), mientras que en el período 2003-2015 creció un 62,1% (lo que equivale a un crecimiento anual del 4,77%).

³⁰⁴Según estimaciones del ex Ministro de Economía y Planificación, José Luis Rodríguez, Cuba obtuvo ingresos por 11.543 millones de dólares como promedio anual entre 2011 y el 2015 en concepto de exportación de fuerza de trabajo calificada (consolidándose de esta forma como una de los mayores fuentes de ingresos en divisas del país), la mayor parte de la cual correspondió al sector de la salud.

América Latina y El Caribe” y de cuya membresía Estados Unidos y Canadá fueron deliberadamente excluidos para así diferenciar políticamente a la CELAC de la “desgastada” Organización de Estados Americanos (entidad a la que se acusaba de ser funcional a los intereses de Washington en la región).

Cuba participó activamente en su creación (Álvarez Figueroa 2017), lo que a la postre le permitió hacerse con la Presidencia Pro-Tempore del período 2013-2014 y en ese marco organizar la II Cumbre Presidencial de la CELAC celebrada en La Habana los días 28 y 29 de enero del 2014. En la declaración final, aprobada por todos los participantes a pesar de la ya incipiente polarización presente en la región, los países miembros acordaron “seguir trabajando para consolidar a América Latina y el Caribe como Zona de Paz”, por otra parte -en un clara referencia a Cuba- reiteraron que “la unidad y la integración de nuestra región debe construirse gradualmente, con flexibilidad, con respeto al pluralismo, a la diversidad y al derecho soberano de cada uno de nuestros pueblos para escoger su forma de organización política y económica” (2014: www.iri.edu.ar; https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_digital/documentos/celac/Declaraci%C3%B3n%20Final%20de%20la%20II%20Cumbre.pdf, consultado en febrero del 2022).

d) “Dependencia Nacional” (2014-2016)

Pero luego de este “éxito diplomático” la viabilidad nacional de Cuba se vería nuevamente afectada a fines del 2014 como consecuencia de una serie de eventos externos que la obligarían a modificar su modelo de inserción internacional. El primero y más importante fue la crisis económica y política de Venezuela, lo que por consiguiente llevó al estancamiento del ALBA y de un patrón de intercambio comercial que hasta ese momento había resultado totalmente funcional para los intereses cubanos. “De 2012 a 2017 las importaciones de bienes desde Venezuela cayeron en 4.241 millones de dólares, las exportaciones cubanas de bienes a Venezuela decrecieron en 2.109 millones, mientras que las exportaciones de servicios profesionales cayeron en 1.632 millones. Esto lleva a que el valor del intercambio comercial de bienes y servicios pasara de representar el 20,8% del PIB cubano en 2012 al 12,4% del PIB en 2017, medido a precios constantes (se ajusta por el deflactor de las importaciones)” (Mesa-Lago, Vidal Alejandro, 2019:18).

Por otra parte, la profundización de la crisis humanitaria venezolana y el consiguiente aumento de la polarización política en Latinoamérica contribuyeron a cimentar una suerte de “empate catastrófico” que atentó contra el desempeño del sistema de integración y que, a diferencia del período anterior, impidió que Cuba pueda utilizar a los organismos internacionales como herramienta de soft balancing frente a Estados Unidos. “América Latina se encuentra paralizada en un “empate hegemónico”, según la definición clásica de Juan Carlos Portantiero (1977): una situación en la que dos fuerzas en disputa tienen suficiente energía como para vetar los proyectos elaborados por la otra, pero ninguna logra reunir los recursos necesarios para asumir por sí sola el liderazgo” (Natanson, 2017: www.eldiplo.org; <https://www.eldiplo.org/notas-web/empate-hegemonico-en-america-latina/>, consultado en febrero del 2022). Un “derecho de veto” que los países no dudaron en hacer uso cuando estimaron conveniente, tal como dejan en

evidencia la experiencia de organismos “post-liberales” como la UNASUR (Sobrino Heredia 2021) y la CELAC (Duarte Gamboa, 2019).

Ante esta situación es que el gobierno de Raúl Castro, retornando a los modelos de inserción internacional desarrollados por Puig, decidió abandonar la “autonomía heterodoxa” y, en consonancia con el modelo de “dependencia nacional”, buscó racionalizar su dependencia y estrechar los vínculos económicos con las naciones desarrolladas (incluyendo a Estados Unidos) para así fortalecer su viabilidad nacional.

En un comienzo esta política externa *aquiescente* (Russell y Tokatlian, 2013) resultó efectiva, ya que dio paso a la normalización en 2015 de las relaciones diplomáticas entre EEUU y Cuba y a la posterior derogación, por parte del gobierno de Barack Obama, de una parte de las sanciones económicas que pesaban sobre la isla. Sumado a esto tenemos que resaltar la firma en diciembre del 2016 del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre Cuba y la Unión Europea (UE), el cual como señala Gratius sustituyó a “una larga fase de «compromiso condicionado», es decir un diálogo y una cooperación condicionada por requisitos políticos, en el caso de la UE por la cláusula democrática y la Posición Común sobre Cuba (Gratius S., 2005) –entre 1996 y 2016- por una estrategia de plena inserción de la isla en las relaciones europeo-latinoamericanas incluyendo sus programas bilaterales y regionales de cooperación (compromiso constructivo)” (Gratius, 2017:2-3).

e) “Autonomía secesionista” (2017-2021)

Pero este escenario de cooperación se vería abruptamente interrumpido como consecuencia del ascenso al poder de Donald Trump en 2017, quien intensificó las políticas de sanciones contra Cuba (entre las medidas más destacadas podemos señalar la activación de los Títulos III y IV de la ley Helms-Burton, la limitación en el envío de remesas y en la autorización de viajes de ciudadanos estadounidenses a la isla, el fortalecimiento del bloqueo a las transacciones financieras del gobierno cubano) lo que a su vez atentó contra la eficacia de la política de “compromiso constructivo” adoptada por la UE.

Para hacer frente a este escenario internacional *hostil*, el gobierno de Raúl Castro, y luego de su sucesor Miguel Díaz-Canel, recuperaron parte del discurso “secesionista” utilizado por Fidel Castro durante el Período Especial para garantizarse un nivel mínimo de consenso en el plano interno mientras paralelamente buscaron diversificar la balanza comercial para reducir el impacto de la política exterior Trump sobre la viabilidad nacional cubana. El problema es que, como remarca Mesa-Lago (2019), a pesar de los avances registrados durante los últimos años en el campo diplomático actualmente “no hay en la comunidad internacional un país con la capacidad y la voluntad de reemplazar a Venezuela en su apoyo económico a Cuba” (Mesa-Lago, 2019: 263).

A la creciente vulnerabilidad internacional que enfrenta el gobierno cubano tenemos que añadir el impacto de la pandemia del Covid-19 que llevó a que el país cierre el 2020 con una caída del PIB del 11 %, la peor contracción desde 1993, aumentando de esta forma la presión para que el presidente Díaz-Canel acelere el programa de reformas iniciado por Raúl Castro en el año 2008 y continuado durante su gestión.

Cuando parecía que el gobierno iba a tener que enfrentar en soledad, como ya hizo en la década del noventa, una crisis económica de dimensiones que podía poner en jaque el futuro de la Revolución (Mesa-Lago, 2019) el triunfo del candidato demócrata Joe Biden en las elecciones presidenciales EEUU 2020 fue recibido con alivio por Díaz-Canel quien rápidamente se ilusionó con la posibilidad de establecer en esta nueva etapa una “relación bilateral constructiva y respetuosa de las diferencias”(Díaz-Canel Bermúdez, 2020).

La sobrestimación de la permisibilidad internacional de la era Biden profundizó la vulnerabilidad externa de Cuba

A lo largo de sus trabajos académicos Juan Carlos Puig hizo hincapié en que para poder alcanzar un mayor margen de autonomía era imprescindible que las elites periféricas realizaran un análisis de situación que persiguiera el objetivo de “comprender al sistema internacional estructuralmente, mediante la selección de variables relevantes y significativas” y que permitiese “por lo menos, delinear las tendencias relevantes profundas y apreciar los errores y aciertos en función del logro de una mayor autonomía para el país” (Briceño, Simonoff, 2017: 75).

Esta opinión es compartida por Jaguaribe, quien remarcó que para lograr una mayor optimización del modelo de inserción internacional es necesaria “la selección objetiva del modelo más adecuado para un país [...] [que] requerirá, en consecuencia, un análisis preliminar histórico-estructural del país en cuestión, a fin de poder determinar objetivamente sus principales rasgos y tendencias estructurales” (Jaguaribe, 1973, 85).

Este requisito, añaden Lorenzini y Pereyra Doval, es imprescindible para alcanzar una mayor autonomía puesto que “si, por ejemplo, nuestras percepciones son erróneas nuestro margen de maniobra se anula hasta desaparecer y las decisiones que se adoptan serían poco pertinentes” (Lorenzini, Pereyra Doval, 2013: 18).

Un ejemplo en este sentido es lo que está ocurriendo actualmente con Cuba. El gobierno de Díaz-Canel pensó que el triunfo de Biden automáticamente iba a permitir restablecer el modelo de “dependencia nacional” utilizado durante los últimos dos años del gobierno de Barack Obama. Una percepción que se fortaleció aún más durante la campaña electoral, cuando Biden prometió restablecer la política de “engagement” y revertir las sanciones implementadas durante la administración Trump (Kelly, 2020: www.thehill.com;

<https://thehill.com/policy/international/495045-biden-says-he-would-return-to-obama-era-relations-with-cuba>, consultado en febrero del 2022).

Por este motivo, una vez que se oficializó su triunfo la cancillería cubana desplegó una campaña de comunicación pidiendo la “eliminación del bloqueo y el restablecimiento de los servicios consulares y de reunificación familiar”. Pero luego de trece meses en el poder, y a pesar del pedido realizado por parte del partido demócrata para que revea la política norteamericana hacia Cuba (Marsh, 2021: www.reuters.com; <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-exclusive-idUSKBN2AV1HS>, consultado en febrero del 2022), el mandatario por el momento ha decidido mantener las sanciones prolongado de esta forma el perjuicio sobre la viabilidad nacional cubana.

Este cambio de postura hizo que rápidamente subiera el tono de confrontación entre ambos países. Cuba, ya lejos del optimismo inicial, acusa a Biden de seguir las políticas de su antecesor, mientras que en estos últimos meses la Casa Blanca ha acusado al gobierno cubano de no “cooperar completamente” con la lucha antiterrorista, además de “rechazar la detención de artistas por ejercer su derecho de libertad de expresión” y de recordarle a la administración Díaz-Canel que “no puede silenciar a sus críticos mediante la violación de sus derechos humanos” (Nichols, 2021).

Uno de los últimos enfrentamientos dialécticos *cara a cara* tuvo lugar el 23 de Junio del año pasado en la Asamblea de las Naciones Unidas cuando Cuba presentó la tradicional resolución para condenar el bloqueo económico de Estados Unidos, iniciativa que fue aprobada con 184 votos a favor, dos en contra (Estados Unidos e Israel) y tres abstenciones (Colombia, Brasil y Ucrania). Antes de ejercer su voto el coordinador de política de la misión de Estados Unidos ante la ONU, Rodney Hunter, argumentó que las sanciones impuestas a terceros países es una forma legítima de llevar a cabo “la política exterior, temas de seguridad nacional y otros objetivos” (Torrens, 2021: www.chicagotribune.com; <https://www.chicagotribune.com/espanol/sns-es-eeuu-vota-en-contra-de-resolucion-que-condena-embargo-a-cuba-20210623-4w2przg5ubbhpen26uysijwu4-story.html>, consultado en febrero del 2022), diferenciándose así claramente de la gestión Obama que en 2016 –en pleno apogeo del “deshielo cubano”- se abstuvo durante la votación.

Conclusiones

A lo largo del artículo hemos buscado resaltar la importancia de la agencia en la autonomía y, en contraposición a lo que plantean Puig y Jaguaribe, dejar en evidencia las posibilidades que tienen los países periféricos de impulsar políticas externas autonomistas aún bajo una situación de marcada dependencia.

Con este fin es que rescatamos el concepto de “autonomía en la dependencia” desarrollado por el académico brasileño Gerson Moura en 1980, el cual permite subsanar las limitaciones metodológicas de la definición original de autonomía y ampliar su actual nivel de aplicabilidad. En este marco es que decidimos analizar el caso de Cuba, un país que a pesar de carecer de una viabilidad nacional “solida” y de tener que durante las últimas seis décadas enfrentar la política de sanciones de Estados Unidos ha logrado impulsar diversos modelos de inserción internacional identificando, como vimos anteriormente, cinco períodos bien diferenciados: “autonomía en la dependencia” (1959-1990), “autonomía secesionista” (1991-2002), “autonomía heterodoxa” (2003-2013), “dependencia nacional” (2014-2016) y “autonomía secesionista” (2017-2021).

Recapitemos ahora un poco con el fin de intentar responder a los interrogantes planteados al inicio. Al comienzo del texto lanzamos la siguiente hipótesis: no obstante el nuevo “marco para la acción” (Cox 1986) en apariencia favorable para los intereses cubanos, la sobredimensión por parte del gobierno Díaz-Canel de la permisibilidad internacional de la era Biden y la prolongación del “empate catastrófico” (Mongan 2018) impiden que Cuba pueda recuperar el margen de maniobra internacional alcanzado durante el período anterior y revertir así su creciente vulnerabilidad internacional.

Como bien plantearon en su momento Puig y Jaguaribe, para que una política externa autonomista tenga éxito es imprescindible que ésta parta de una correcta lectura del sistema internacional sino caso contrario los países periféricos, parafraseando a Carlos Escudé (2012), pueden incurrir en un mero consumo de autonomía cuando en realidad lo que deberían tratar de conseguir es su inversión.

La sobredimensión por parte del gobierno Díaz-Canel de la permisibilidad internacional de la era Biden llevó a que Cuba gaste sus limitados recursos materiales en una política exterior *ineficaz* y que actualmente no sólo esté lejos de recuperar los niveles de autonomía de los que disfrutó durante el regionalismo post-liberal sino que vea en esta nueva etapa aún más incrementada su vulnerabilidad internacional en relación al período 2017-2020, ya que sumado a los “constreñimientos estructurales” (Waltz, 1979) habituales el país debe hacer frente al impacto de la pandemia y de lo que luego va a ser la post-pandemia. Todo esto en el marco de una economía que desde hace seis años se encuentra inmersa en un proceso de escaso crecimiento y que actualmente atraviesa profundos cambios (siendo la reforma monetaria el principal), una situación que amenaza con generar importantes costos sociales sobre una ya de por sí empobrecida población.

A esta difícil situación tenemos que añadir que, a diferencia del pasado, Cuba tampoco puede utilizar a los organismos de integración como herramienta para fortalecer su maltrecha viabilidad nacional (como ocurrió con el ALBA) o para hacerse con un mayor margen de permisibilidad internacional (como le permitió la CELAC).

No obstante que el resultado de las elecciones brasileñas puede marcar el fin del “empate catastrófico” y que el “giro a la izquierda” de América Latina seguramente va a llevar a que Cuba pueda disfrutar de una mayor capacidad de inserción internacional en relación al período 2017-2021, esto no necesariamente tiene porque beneficiar a la debilitada economía cubana ya que, como sostiene Mesa-Lago, no hay en la región un país capaz de reemplazar a Venezuela en su apoyo económico a Cuba y en condiciones de liderar el proceso de integración como por ejemplo hizo el Brasil de Lula a comienzos del siglo XXI (más allá de los coqueteos de México en ese sentido).

A pesar de esta situación, si algo aprendimos de autores como Puig o Gerson Moura es que es posible impulsar políticas autonomistas aún bajo una situación de marcada dependencia. Para ello primero es necesario que el gobierno cubano deje de gastar sus limitados recursos en promover una política externa *polarizante* que ya ni siquiera le garantiza un nivel mínimo de consenso en el plano interno -tal como dejan en evidencia las masivas manifestaciones ocurridas en Cuba el 11 y 12 de Julio de 2021- y que sólo sirve para acentuar su aislamiento internacional y, en su lugar, comience a adoptar una actitud más proactiva para intentar sacar provecho de las escasas oportunidades que brinda un sistema internacional “estratificado” y fuertemente asimétrico. Más aún en un escenario como el actual, en el que el incipiente bipolarismo EEUU-China pareciera abrir nuevas oportunidades de inserción para los países de la periferia.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Figueroa, Oneida (2017), "Cuba en la integración latinoamericana y caribeña: oportunidades y desafíos", Centro de Investigaciones de Política Internacional, Cuba, pp. 133-146.
- Blasler, Cale (1993), "El fin de la asociación soviético-cubana", Estudios Internacionales, Chile, vol. 26, nº 103, pp. 296-340.
- Bernal Meza, Raúl (2013), "Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes and its relevance", Revista Brasileña de Política Internacional, Brasil, nº 56 (2), pp. 45-62.
- Briceño Ruiz, José y Alejandro Simonoff (2017), "La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales", Estudios Internacionales, Chile, nº 186, pp. 39-89.
- Briceño-Ruiz, José (2019), "Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano", Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, Suecia, nº 48(1), pp. 120–129.
- Carriazo Moreno, George (1993), "Las relaciones económicas Cuba-Estados Unidos: una mirada al futuro", Estudios Internacionales, Chile, vol. 26, nº 103, pp. 480-499.
- Cox, Robert (1986), "Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory", en Robert Keohane, Neorealism and its Critics, Estados Unidos: Columbia University, pp. 217-225.
- Díaz-Canel Bermúdez, Miguel. [@DiazCanelB]. (8 de noviembre del 2020). Reconocemos que, en sus elecciones presidenciales, el pueblo de EEUU ha optado por un nuevo rumbo. Creemos en la posibilidad de una relación bilateral constructiva y respetuosa de las diferencias [Tweet]. Twitter.
<https://twitter.com/diazcanelb/status/1325437613986213890?lang=ar>
- Drekonja, Gerhard (1993), "Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa", en María Mercedes Gómez, Gerhard Drekonja-Kornat, Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, Redefiniendo la autonomía en política internacional, Colombia: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.
- Duarte Gamboa, Eric Emmanuel (2019), "La CELAC en el nuevo escenario regional", Foreign Affairs Latinoamérica, edición digital, disponible en web: <https://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>
- Escudé, Carlos (1992), Realismo periférico: bases teóricas para una nueva política exterior argentina, Buenos Aires: Planeta.
- Escudé, Carlos (2012), "El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China", Buenos Aires: Lumiere.
- Fiore Viani, Gonzalo (2020), "Puig y la Autonomía: pensar las Relaciones Internacionales desde el sur", Breviario en Relaciones Internacionales, Argentina, vol. 1, nº 48, pp. 1-25.
- Fonseca Jr, Gelson (1998), A legitimidade e outras questões internacionais, São Paulo: Paz e Terra.

- Gratius, Susanne (2017), "El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE.UU. y Venezuela", disponible en web: <https://journals.openedition.org/ideas/2154>
- Gratius, Susanne y Juan Manuel Puente (2018), "¿Fin del proyecto alternativo ALBA? Una perspectiva política y económica", Revista de Estudios Políticos, España, nº 180, pp. 229-252.
- Hurrell, Andrew (2013), "The Quest for Autonomy. The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985", Brasil: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), (2014), "Declaración Final de la II Cumbre de la CELAC", disponible en web:https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_digital/documentos/celac/Declaraci%C3%B3n%20Final%20de%20la%20II%20Cumbre.pdf
- Jaguaribe, Helio (1969), "Dependencia y autonomía en América Latina", en Helio Jaguaribe et al., La dependencia político-económica de América Latina, México DF: Siglo XXI, pp.23-80.
- Jaguaribe, Helio (1973), Desarrollo económico y político, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Jaguaribe, Helio (1979), "Autonomía periférica y autonomía céntrica", Estudios Internacionales, Chile, 12(46), pp. 91-130.
- Kelly, Laura (2020), "Biden says he would return to Obama-era relations with Cuba", disponible en web: <https://thehill.com/policy/international/495045-biden-says-he-would-return-to-obama-era-relations-with-cuba>
- Lechini, Gladys, Rojo, Patricia (2019), "Las contribuciones de la "Escuela Rosarina" al estudio de Relaciones Internacionales en Argentina", Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 185-205.
- Lorenzini, María Elena y María Gisela Pereyra Doval (2013), "Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil", Relaciones Internacionales, España, nº 22, pp. 9-26.
- Marsh, Sarah (2021), "Exclusive: U.S. House Democrats urge Biden to revert to Obama-era Cuba détente", disponible en web: <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-exclusive-idUSKBN2AV1HS>
- Mesa-Lago, Carmelo y Pavel Vidal Alejandro (2019), "El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Donald Trump", disponible en web: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt9-2019-mesalago-vidalalejandro-impacto-economia-cubana-crisis-venezolana-politicas-donald-trump
- Mesa-Lago, Carmelo (2019), "La economía cubana en el 60 aniversario de la revolución", disponible en web: https://www.cidob.org/en/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/la_economia_cubana_en_el_60_aniversario_de_la_revolucion

- Míguez, María Cecilia y Melisa Deciancio (2016), “La internacionalización de la teoría de las Relaciones Internacionales en la Argentina. Los híbridos teóricos y su clasificación”, Papeles de Trabajo, Argentina, 10 (18), pp. 169-192.
- Míguez, María Cecilia (2017), “La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina”, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Colombia, vol. 12, nº 2, pp. 207-229.
- Míguez, María Cecilia (2018), “Sobre la autonomía heterodoxa y las debilidades del concepto”, Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, Argentina, año 3, nº 6, pp. 209-220.
- Mongan, Matías (2018), “El «empate catastrófico» profundiza la crisis del proceso de integración”, disponible en web: <https://revistafal.com/el-empate-catastrofico-profundiza-la-tesis-del-proceso-de-integracion/>
- Moura, Gerson (1980), Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Natanson, José (2017), “Empate hegemónico en América Latina”, disponible en web: <https://www.eldiplo.org/notas-web/empate-hegemonico-en-america-latina/>
- Nichols, Brian. [@WHAAsstSecty]. (25 de mayo de 2021). The United States rejects the detention of artists for exercising their freedom of expression. The Cuban government cannot silence its critics through violation of their human rights. @LMOAlcantara and Maykel "El Osorbo" Castillo should be freed immediately [Tweet]. Twitter.
https://twitter.com/WHAAsstSecty/status/1397346044585857033?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwc%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1397351466759819264%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5E%5Es3 &ref_url=https%3A%2F%2Fwww.dw.com%2Fes%2Feesu-exige-a-cuba-que-libere-inmediatamente-a-artistas-disidentes%2Fa-57664578
- Oppenheimer, Andrés (2022), “¿Se viene una “marea rosa” en la región?”, Diario La Nación, disponible en web: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/se-viene-una-marea-rosa-en-la-region-nid12012022/>
- Pinheiro, Letícia y Maria Regina Soares de Lima (2018), “Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy”, Brazilian Political Science Review, Brasil, nº 12 (3), pp. 1-22.
- Prebisch, Raúl (1959), “El Mercado Común Latinoamericano”, disponible en web: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32866>
- Puig, Juan Carlos (1971), “La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo”, Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas, 39/40, pp. 60-66.
- Puig, Juan Carlos (1980), “Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana”, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Venezuela.
- Puig, Juan Carlos (1986), “Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX”, Integración Latinoamericana, 11(109), pp. 40-62.

- Rapoport, Mario, Spiguel, Claudio (2005), *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Russell, Roberto, Tokatlian Juan Gabriel (2013), "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 104, España, pp. 157-180.
- Russell, Roberto, Tokatlian Juan Gabriel (2002), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, México, nº 21, pp. 159-194.
- Schaposnik, Carmen, Pardo, Eugenia (2015), "ALBA-TCP: Hacia nuevos mecanismos de participación de la economía social y solidaria", *Cooperativismo y Desarrollo*, Colombia, 23 (106), pp. 35-44.
- Simonoff, Alejandro y María Elena Lorenzini. (2019), "Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig", *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Suecia, nº 48 (1), pp. 96-106.
- Soares de Lima, María Regina (1994), "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina Internacional*, Brasil, vol. 1, nº 2, pp.27-46.
- Sobrino Heredia, José Manuel (2021), "La pérdida de institucionalidad en las organizaciones internacionales, y su declive en la sociedad internacional contemporánea", *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 9, pp. 1-21.
- Tickner, Arlene y David Blaney (2012), *Thinking International Relations Differently*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Tickner, Arlene, Morales, Mateo (2015), "Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos", *Colombia Internacional*, Colombia, v. 85, pp. 171-205.
- Tokatlian, Juan Gabriel y Leonardo Carvajal (1995), "Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, España, nº 28, pp. 7-31.
- Torrens, Claudia (2021), "EEUU vota en contra de resolución que condena embargo a Cuba", disponible en web: <https://www.chicagotribune.com/espanol/sns-es-eeuu-vota-en-contra-de-resolucion-que-condena-embargo-a-cuba-20210623-4w2przg5ubbbhpen26uysijwu4-story.html>
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, Estados Unidos: Addison-Wesley Publishing Company.

Rusofobia y occidentalismo: un análisis constructivista de la guerra en Ucrania

MARCELO MONTES³⁰⁵

El pasado 24 de febrero, Rusia lanzó una “operación militar especial” en Ucrania, en respuesta a lo que juzgara como una amenaza de Ucrania, apoyada por la OTAN, contra su propia seguridad territorial. Lo que parecía ser una invasión convencional sobre suelo considerado enemigo, terminó siendo al cabo de pocas semanas, la continuidad de la “guerra híbrida” en el sudeste ucraniano que se venía dando entre ucranianos (occidentalistas y europeístas versus rusófonos del este) desde 2014, tras el “Euromaidán”³⁰⁶.

Para muchos analistas, no era más que la ratificación del carácter imperialista de siglos, del cual está impregnado el ADN ruso -“autoritario de corazón y expansionista por hábito”- (Tsygankov, 2012).

Para otros, fue una acción motivada por el mal cálculo del Presidente Putin y la elite del Kremlin, quienes exageraron aquella amenaza y cuando se lanzaron a esta suerte de aventura militar, tuvieron que reconcentrarse al poco tiempo, en un objetivo minimalista, como retener para sí, el sudeste. Sin embargo, este “paper” no coincide con este par de visiones e intenta mostrar y explicar otra hipótesis, tal vez, más “culturalista”.

En efecto, se considera que la acción militar, no es más que la respuesta rusa -y su hartazgo- en función del autismo occidentalista, desde 2007 en adelante, cuando el propio Putin en el marco de la Conferencia de Seguridad de Munich, advirtiera a los líderes norteamericanos y europeos, que toda ampliación de la OTAN hacia el corazón eslavo, es decir, Georgia, Ucrania o Bielorrusia, sería interpretada como una amenaza intolerable para los intereses de seguridad de la Federación Rusa. Un año después se produciría, alentada por Estados Unidos, la torpe invasión de Georgia a las regiones prorrusas de Abkhazia y Osetia del Sur, lo cual sería de inmediato respondido militarmente por Rusia, desatando una guerra de menos de una semana, que sería sólo interrumpida con la mediación de Francia. El “Euromaidán”, una especie de golpe de Estado

³⁰⁵ Dr. en Relaciones Internacionales (UNR), Profesor Adjunto de Política Internacional (UNVM) y de postgrado en la UNR.

³⁰⁶ El 24 de febrero pasado, fue una sorpresa para la mayoría de los analistas, que Rusia invadiera militarmente Ucrania por el noreste y mucho más aún, cuando esa misma noche, bombardeara las principales ciudades del centro del país. Lo que nadie preveía: la ofensiva suponía una guerra convencional, de un ejército enfrentado al otro, en territorio abierto, aún incluyendo ciudades. Sin embargo, a más de un semestre de aquel inicio, más allá de las numerosas hipótesis estratégico-bélicas que puedan hacerse, esa conflicto derivó en uno “proxy” o híbrido, donde se combina la intimidación militar con otros medios como la explotación de vulnerabilidades económicas y políticas y medios diplomáticos o tecnológicos, lo cual supone una prolongación *sine die* de la guerra.

urrido también desde Washington, sobre Kiev, según el Kremlin, en febrero de 2014, no fue más que la ratificación de los planes occidentalistas, desoyendo las advertencias de Moscú³⁰⁷.

Lo interesante es que tales acciones del gobierno ruso, tienen una enorme representatividad simbólica en la propia opinión pública nacional. Hay, desde aproximadamente 2011, lo que podría ser considerado como “el efecto Bolotnaya”, en honor a las protestas juveniles opositoras en Moscú contra el putinismo, un enorme consenso societal de apoyo a las sucesivas acciones rusas, de anexión (o “recuperación”) de la Península de Crimea (2014), la intervención militar en Siria (2015) y la “operación especial” en Ucrania (2022). En función de dicho consenso, Putin ha tenido las manos libres para actuar como lo hizo, incluso midiendo los costos eventuales que pagaría Rusia, en función de las sanciones a las que la sometería “Occidente” (Montes, 2014).

Este trabajo intentará describir, con el aporte de la teoría constructivista de Relaciones Internacionales, cómo se forjan esas visiones societales rusas, a la manera de identidades, legitimando sus acciones militares fuera de su territorio, en aras de recuperar, no alguna veleidat imperial, sino, simple y sencillamente, una voz de cierto respeto en el concierto internacional, no obstante el bloqueo y encierro al que se ve sometida Rusia, por parte de la Unión Europea y Estados Unidos.

El aporte teórico del constructivismo

Según el realismo estructural, el comportamiento de los Estados no depende de la calidad de su régimen político, ni los rasgos de sus liderazgos internos ni sus sistemas de creencias. En tal sentido, es decisiva la posición en la estructura internacional del poder. Se trata pues, de una explicación de “afuera hacia adentro”, en donde las características del sistema internacional configuran las estrategias de política exterior.

El tema de la identidad no juega un rol importante para el realismo. Como éste se ocupa de atributos internacionales y materiales y, la identidad es un asunto doméstico y social, la identidad estatal no configura la política exterior de los Estados. La estructura social internacional depende de la material y la identidad internacional deriva desde afuera de los Estados, dependiendo de la anarquía y el dilema de la seguridad, convirtiendo a los Estados en egoístas y pesimistas. Así, para autores como Katzenstein, los intereses nacionales no pueden ser definidos, sino defendidos (Merke, 2008 :18)

El gran problema del realismo es su debilidad para explicar cómo funciona la agencia estatal. Una mirada teórica que se centra en un actor unitario y racional que define su interés nacional de manera objetiva y compartida por toda la comunidad, es limitada para explicar, entre otras cuestiones, los cambios en el escenario internacional.

³⁰⁷ Toda guerra es un proceso y ésta no lo es menos: no puede entenderse sin la necesaria conexión con el conflicto civil iniciado en abril de 2014, post Euromaidán: fue el ejército ucraniano, el que pretendió sofocar a sangre y fuego, aunque infructuosamente, al cabo de 8 años, la rebelión de las regiones del sudeste rusoparlante y dependiente industrial y comercial de Rusia. Esa guerra arrojó 14.000 muertos y millones de desplazados internos y externos (a Rusia y Alemania), pero fue ignorada por los medios occidentales. Allí vamos entonces a la segunda dimensión de esta guerra, no sólo analizable militarmente: la mediática.

Al idealismo le ocurre algo similar al realismo. Si bien su visión es mucho menos materialista y sí más axiológica, todo su andamiaje metodológico (individualista) se asienta sobre pilares racionalistas, como el realismo.

Son los enfoques reflectivistas o postpositivistas los que nos ayudan a comprender la gravitación de las identidades en los asuntos internacionales. Incluso apoyándose en algunos enfoques que ofrecían ciertas variantes del realismo, que buscaban abrir “la caja negra” del Estado, preocupadas por variables internas como la toma de decisiones, los ejecutores de las mismas y hasta las percepciones mutuas existentes entre las diferentes unidades estatales.

Dentro de los enfoques reflectivistas, los constructivistas pueden coincidir con algunas de dichas variantes del realismo, pero niegan las restricciones sistémicas objetivas entre lo externo y lo interno. Para ellos, la realidad internacional es construida socialmente y “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella”. Para los pensadores constructivistas, hasta la anarquía y las políticas de poder son socialmente construidas mientras que las ideas compartidas están definidas en clave “social” antes que “material”, optándose por una mirada sistémica u holística, más que individualista.

En ese contexto, para el constructivismo que es una teoría formal, más que nada un estilo de razonamiento, las identidades son predisposiciones de cognición y acción que son anteriores a los problemas que se encarar en materia de política exterior (Merke, 2008 :35-36).

Para el constructivismo, el vínculo entre política exterior de un Estado e identidad del mismo, es constitutivo. La primera está condicionada por representaciones de aquellos asuntos (países, amenazas, crisis, etc.) que busca encarar. Toda política exterior requiere darle un sentido a la situación y construir sus objetos más relevantes. Para ello, se acude a un verdadero repertorio de atributos de identidad que sirven para facilitar ciertas acciones o cursos de acción y restringir o evitar otras. En tal aspecto, hay un contenido y una estabilidad discursivas innegables en la ligazón entre identidad y política. Un “hacemos aquello porque somos esto” asoma siempre pero en términos de retroalimentación: el discurso identitario es precondition de la acción pero al mismo tiempo, es reproducido por ella misma.

Por consiguiente, corresponde indagar acerca de los patrones estructurales de discursos nacionales sobre el Estado y la nación. Esos “relatos” ayudan a pensar la articulación de la política exterior del Estado del que se trate con una visión de su propia identidad. Hablar de identidades significa hablar de relaciones -no necesariamente antagónicas- entre un Yo y un Otro. Así los Otros no siempre son amenazantes y el Nosotros también tiene sus Otros internos, por lo cual merecen especial atención. Derivado de ello, cabe estudiar cómo se estructura una política exterior en términos de un “interés nacional” que represente la identidad, las ideas y los valores de una comunidad en su inserción internacional (Merke, 2008 :43-44).

El propósito de este “paper” es describir cómo se enfrentan las identidades rusa y ucraniana, en el contexto de la guerra civil que se originó en el sudeste ucraniano desde 2014 y que derivara en la “operación militar especial” decidida por el Kremlin desde el 24 de febrero pasado. Dichas tensiones, en principio, explican por qué se ha arribado a la instancia de la beligerancia al umbral al que se llegó.

Identidades en pugna

Rusia:

Ha visto desfilar en las últimas décadas, desde que se reanudó el largo y profundo debate identitario que se produjo en el siglo XIX entre eslavófilos y occidentalistas y se interrumpiera en las siete décadas de experiencia bolchevique-soviética, tres grandes corrientes de creencias: la ya mencionada occidentalista (o atlanticista o liberal), la eurasianista -en las antípodas de la anterior- y la nacionalista moderada o putinista, de enorme hegemonía a lo largo del tiempo reciente (Montes, 2010).

La primera expresa que Rusia forma parte de Europa y debe necesariamente adscribir a sus valores, alineándose de manera automática a las organizaciones multilaterales, aceptando acriticamente la globalización e incluso rechazando y hasta negando su identidad eurasianista, que es su Otro. En la historia rusa, por diferentes motivos y momentos, han sido occidentalistas, Zares modernizadores como Pedro El Grande, Catalina La Grande, Alejandro I y Alejandro II, pero también Lenin, Khrushchev, Yeltsin, el ex Canciller Kozyrev y el recientemente difunto Gorbachov, entre otros.

Hoy, el equipo de economistas liberales de la era Putin, como la propia Presidenta del Banco Central ruso, Elvira Nabiullina y algunos oligarcas, se han mostrado como decididamente liberales y proclives a defender ese rostro globalista y occidentalista de Rusia.

La necesidad de equipararse, tratando de superarlas, a las economías más rezagadas de Europa, envidiando su calidad de vida así como requerir bienes de capital que mejoren la productividad de la economía rusa, son factores clave para entender por qué este grupo identitario, de fuerte gravitación entre 1991 y 1995, se mantiene vigente, aunque le cuesta explicar por qué una Rusia no puede ser, por historia y tamaño, tan liberal como Estonia, Suiza o Singapur³⁰⁸.

La juventud rusa, sobre todo, en las grandes ciudades (Moscú y San Petersburgo) expresa valores globalistas y liberales, siendo protagonista de las protestas de Plaza Bolotnaya en 2011-2012, en contra de la corrupción sistémica y el carácter autocrático de la era putinista pre-Crimea. Muchos de esos jóvenes de clase media urbana, se han ido del país o rechazan integrarse al servicio militar obligatorio y desde ya, no están de acuerdo -aunque pasivamente- a la guerra en Ucrania. Como consecuencia de todo ello, son los más proclives a rechazar la movilización militar parcial dispuesta hace semanas por el Kremlin, cuando no, intentan huir del país para evitarla.

Esa corriente occidentalista rechaza las decisiones de Rusia tras el “Euromaidán”, no apoya la guerra en el sudeste ni la “operación militar especial” del 24 de febrero, lamenta las sanciones occidentales contra Rusia y culpa a Putin por ellas y hasta se solidariza con Ucrania, a la que

³⁰⁸ Resulta claro hoy, con la perspectiva que brinda la lejanía en el tiempo, por qué el “momento liberal” en la Rusia de los años noventa, no duró más que apenas unos años, siendo sustituido por una era nacionalista, de la mano de Putin. Ya el profesor Iver Neumann, un estudioso de las relaciones europeorrasas, a lo largo de los siglos, había anticipado que esto ocurriría, en una nación habituada a liderar y donde los cambios se producen de la mano de guerras y variaciones en los liderazgos (Neumann, 2016).

legítima en su decisión de pretender entrar a la OTAN y la Unión Europea. Todo ello la margina de la mayoría de la población rusa, que comparte valores eurasiáticos y nacionalistas.

La segunda tradición, la eurasiática, es de larga data en Rusia. Concibe a ésta como una civilización especial, con una singularidad específica, dada por la religión cristiana ortodoxa y el alfabeto cirílico, pero además rechaza cualquier pretensión de occidentalizar o europeizar Rusia. Esta intención occidentalista debe ser repudiada porque no se busca más que apartar a Rusia de su lugar o “Destino Manifiesto” en el mundo, dado por su rol espiritualista y de vanguardia moral a nivel global, sobre todo, hoy, por la decadencia en ese plano, de “Occidente”. Existe un discurso histórico que avala ello: Moscú fue y es “la Tercera Roma”.

Tanto Stalin como el líder comunista Ziugánov y el nacionalista recientemente fallecido Zhirinovskiy, pero sobre todo, el Profesor universitario Aleksandr Dugin, reivindican este pensamiento que requiere para actuar exitosamente, incluir a Rusia en una alianza de civilizaciones, contrarias a “Occidente”, por ejemplo con chinos, musulmanes y latinoamericanos.

En tal sentido, Ucrania es visualizada como una “oveja descarriada del rebaño eslavo”, o, en términos militares, un “proxy” o ariete de Washington destinado a desequilibrar a Rusia, donde la responsabilidad de ello recae en Zelensky y algunos oligarcas juzgados como “traidores”, como en su momento, lo fue Gorbachov, cuando sepultó la vieja URSS. El pueblo ucraniano debe ser excluido de esta grave equivocación -o trampa tendida por la pérfida “Occidente” en contra de Rusia- y por lo tanto, la “operación militar especial” es reivindicada para intentar redimir y hasta liberar a aquel pueblo de “las hordas nazis” que lo gobiernan desde 2014, cuando arribaron al poder en Kiev vía golpe de Estado. La guerra de Ucrania no es una guerra ruso-ucraniana sino una guerra contra la OTAN³⁰⁹.

Los eurasiáticos no lamentan las sanciones occidentales contra Rusia: muy por el contrario, afirman que las mismas les dan por fin, la razón, en el sentido de que “Occidente” busca ser omnipotente e impune, deseando por sobre todo, destruir a Rusia y todo lo ruso, considerando la política de cancelación de la cultura rusa, puesta en marcha desde fines de febrero en casi toda Europa en represalia por las acciones militares de Moscú³¹⁰.

³⁰⁹ La guerra era evitable porque los esfuerzos diplomáticos no fueron suficientes, en comparación con los fogoneos de un lado y del otro, instando a la OTAN a intervenir en suelo ajeno y a Rusia, minándole su paciencia de décadas, respecto a una ampliación de aquélla, que estuvo lejos de ser consensuada. Aunque la OTAN ha dicho que las acciones militares rusas amenazan la seguridad internacional, la realidad es que la alianza atlántica occidental supera en número de bases militares a Rusia. Mientras que la OTAN tiene actualmente 38 bases militares en Europa, tres en Turquía y una en Estados Unidos, Moscú mantiene desplegadas sólo ocho en Siria, Abjasia, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Moldavia, Tayikistán y Osetia del Sur.

³¹⁰ No puede obviarse el capítulo de la economía derivada de la guerra. Al tratarse de dos productores mundiales de alimentos -y en el caso ruso, de energía- nada bueno puede esperar el resto del mundo, de continuar la conflagración en el tiempo. A la subida de precios internacionales, el peso de las sanciones que modificará por varios meses -y años- la relación ruso-europea, perjudicándolos a los dos, se puede agregar las dificultades logísticas y de abastecimiento, ya complicadas a partir de la salida de la pandemia. Todo ello podría derivar en desabastecimientos básicos, crisis alimentarias y según las regiones, tensiones sociales, ya percibidas en otros momentos similares de la historia.

Parte de los eurasianistas, en su mayoría militares rusos, ven la guerra en el sudeste ucraniano como un conflicto entre nazis y comunistas, como si fuera una “remake” en miniatura, de la Gran Guerra Patriótica. Es apenas el inicio de una III Guerra Mundial en cuotas e instan al Kremlin a aceptar el desafío y enfrentar por fin a la OTAN, si es necesario hasta amenazando con el poderío nuclear que ostenta Rusia.

Esta corriente eurasianista vive su momento de esplendor en la Rusia postsoviética. Añora los viejos tiempos de gloria de la vieja URSS, el triunfo sobre Hitler y no le teme a la soledad, la orfandad y el aislamiento ruso, producto de las sanciones. Aboga por una relación más estrecha con las otras civilizaciones para enterrar definitivamente al decadente “Occidente”.

Por fin, la tercera tradición, la nacionalista moderada o putinista, combina lo mejor de las dos anteriores. Por un lado, los servicios de inteligencia rusa, allegados a Putin, que era un camarada de ellos, aceptan de los liberales, la necesidad de no romper lazos definitivos con Europa por intereses pero se sienten cerca de los eurasianistas en su mirada de la singularidad de la cultura rusa.

Esa mixtura está presente en la guerra de Ucrania. Rusia atacó cuando creyó que la OTAN no intervendría, pero luego se concentró básicamente en ocupar el sudeste y algunas ciudades del sur, obstaculizando la integridad territorial ucraniana, sometiendo a Kiev a una “guerra híbrida” de desgaste convirtiéndolo en un Estado semifallido, para inhibirlo de que pueda girar a Europa, abandonando el redil ruso.

En las últimas semanas de setiembre, Putin siguiendo esta línea más “moderada” que la eurasianista, tras la contraofensiva ucraniana en Izyum, convocó una movilización parcial -evitando la total que traería mayor descontento- y volvió a amenazar por enésima vez con el uso del armamento nuclear pero, lo más importante, corrió la línea de posicionamiento hacia la concreción de referéndums en Donetsk, Lugansk, Zaporizhia y Khersón, que ratificaron la finalidad de volver a formar parte de Rusia. De esta manera, la Federación tendría la opción de defender tales territorios como propios, respondiendo con todos los instrumentos posibles, a la agresión ucraniana.

En la lógica nacionalista, hoy demasiado -aunque no lo suficientemente- inclinada a la eurasianista y alejada de la liberal, no queda otra alternativa que reaccionar, mostrando firmeza, al bloqueo occidentalista, aunque Putin no deja de tender algún puente con Berlín, para hacerles entender a los europeos que si continúan en esa tesitura seguidista de Washington, Rusia se alejará indefectiblemente de “Occidente” aliándose más aún a Beijing.

Ucrania:

Al mismo tiempo, ésta asoma más agrietada que Rusia y por ello vive una guerra civil desde hace 8 años. Su destino es diametralmente diferente al ruso. Mientras Rusia siempre ha sido un Imperio y recién en las tres últimas décadas, intenta ser un Estado multinacional “normal”, Ucrania ha sido casi siempre, parte de Imperios, con muy poca vida independiente, pero lo más grave, ha estado muy dividida a lo largo de siglos y hoy no es la excepción. La asimetría es

evidente y dificulta toda alternativa que no sea la cooperación pero desde una posición de jerarquía dominante, incluso de veto, por parte de Rusia.

Mientras la Ucrania del oeste parece inclinarse a un eje identitario liberal-atlanticista, o sea, polaco-lituano, el resto de Ucrania, o sea el centro, con minorías lingüísticas y étnicas subrepresentadas y el sudeste, son muy diferentes: por ejemplo, el último mantiene un vínculo cultural y económico -enorme- con Rusia. Mientras el primero se asemeja al liberal ruso, coincidiendo en valores aunque ya no en tamaño o volumen político, el segundo está totalmente apegado a la tradición eurasianista rusa y por ello, recibe con banderas de las repúblicas separatistas de Donetsk y Lugansk al ejército “liberador” ruso (Nova Ciencia, 2022).

Lo paradójico y este dato no es menor, que aquellos valores liberales se encarnen en una defensa militar a través de batallones neonazis como el Batallón Azov. Esto suena realmente contradictorio y por lo tanto, no se entiende cómo Washington y Bruselas apoyen con armas y dinero, semejante despropósito.

No obstante la artificialidad histórica de Ucrania como Estado y todas sus enormes contradicciones identitarias, sin dudas, es la gran ganadora mediática del conflicto. A fuerza del gran aprovechamiento de las redes sociales y la ayuda tecnológica comunicacional que ha recibido de fuentes occidentales, ha sabido construir su imagen de “víctima agredida” que necesita permanente ayuda para defenderse y derrotar al “neoimperialismo” ruso³¹¹.

La rusofobia

Desde hace mucho tiempo, en “Occidente” se ha construido una imagen de Rusia, como una civilización rival de la cristiana, tanto protestante como católica, ejemplificadas en las actitudes de Gran Bretaña y Polonia, respectivamente, así como se ha cuestionada a aquélla, por su natural propensión a la autocracia y el imperialismo.

El profesor Andrei Tsygankov ha dedicado buena parte de su tiempo académico a rastrear las creencias arraigadas de numerosos intelectuales y miembros del poder político y empresarial norteamericano en torno a sus temores y resentimientos con la “Madre Rusia”, en parte, forjadas y formadas tras descendencias familiares procedentes de los pogromos de judíos, polacos y ucranianos de las épocas de los Zares y del estalinismo soviético (Tsygankov, 2009).

En Europa, esa necesidad de distinguirse de Rusia, aceptando que es parte del Viejo Continente pero es al mismo tiempo, ajena por valores y grado de civilización, es más antigua: podemos remontarnos a las memorias del francés Marqués de Custine en sus viajes a la Corte rusa del

³¹¹ Así como la Guerra del Golfo Pérsico en agosto de 1990, supuso la primera en la era de las nuevas tecnologías de la información y las grandes cadenas globales como CNN, éste es el primer conflicto que se vive en la era de las redes sociales, el Whatsapp, el Viber y el Tik Tok, entre otras. Esto supone una nueva forma de difundirla, mucho más inclinada a reforzar la propaganda de un bando y del otro, sin distinción. Lo que resulta claro, que así como en el terreno militar, Rusia mantiene la iniciativa y no puede perder -políticamente- la guerra, aunque son inciertas las formas en que operará esa victoria, los alcances y los costos de la misma, en el campo mediático, la gran ganadora moral es Ucrania, por distancias siderales. Haber sido “agredida” por un rival histórico superior, le permite victimizarse y granjearse el apoyo de todo “Occidente”, empeñado en una campaña fuertemente rusofóbica y antiputinista.

siglo XIX. El noble galo solía despreciar en sus escritos al pueblo ruso, juzgándolo como “analfabeto”, “violento” y hasta “salvaje”, achacando a la Iglesia Ortodoxa, buena parte de esas falencias. Lo peor es que todavía hoy muchos medios europeos de comunicación reproducen la anacrónica y prejuiciosa mirada de Adolf de Custine sobre los rusos (Bonet, 2019).

Ni los americanos ni los europeos cambiaron mayormente estas percepciones y estereotipos acerca de la cultura rusa, a lo largo del tiempo. Fueron contadas las ocasiones en que dicha imagen preconstruida de lo ruso, cambió positivamente. Apenas el aporte ruso durante las guerras napoleónicas en el siglo XIX y contra el nazismo o la admiración que despertó el cosmonauta Gagarin en el siglo XX, fueron pequeños hitos en una relación que tuvo muchas más sombras que luces. Del lado ruso, una y otra vez, “Occidente” se mostró injusta, ingrata, miope y hasta caprichosamente selectiva por ejemplo, vis a vis, con las monarquías árabes, en su estigmatización de lo ruso.

La política de cancelación cultural inaugurada a partir del 24F no hace más que reforzar esos temores rusos. El eurasianismo “duro” interpreta que una vez más, “Occidente” quiere la capitulación y hasta destrucción del único poder moral y militar de cierto fuste que se levanta ante aquél. Es el corolario de una larga lucha intercultural, donde la OTAN y Ucrania son sólo los instrumentos -o “proxies”- pergeñados para derrotar por fin, a la “Madre Rusia”.

Conclusiones

He intentado explicar desde un marco teórico constructivista, la gran brecha o conflicto que existe entre las tradiciones identitarias rusas y ucranianas, incluyendo la rusofobia que se ha fomentado en “Occidente”. Desde 2014, año del “Euromaidán”, esa brecha no hizo más que agudizarse y todo ello detonó en la reacción, tal vez, exagerada, plantearán algunos, pero que se venía incubando de manera persistente.

Ignoramos cómo prosiguen los choques de identidades y qué desenlace tendrán. No sabemos si la guerra ucraniana terminará abruptamente, continuará por un largo tiempo más o, si incluso, será un eslabón más de un enfrentamiento de mayor alcance, nuclear tal vez, aunque dicho último escenario es más improbable por todo lo que existe en juego.

Sólo la OTAN o Estados Unidos, incluyendo las elecciones legislativas de noviembre convirtiendo en perdedor a Biden, podrían dejar de sustentar militar y económicamente a Kiev y ello inclinaría definitivamente la balanza a favor de Moscú y las repúblicas separatistas recientemente anexionadas a Rusia. Ese resultado significaría un enorme triunfo político para la Federación, obligaría a renegociar a “Occidente”, forzado sobre todo en vísperas de un invierno durísimo con poco gas para Europa y quizás, el inicio anticipado de un nuevo orden internacional.

Es decir, un mundo a pedir del Profesor Dugin, cuya hija, entonces, tal vez, no haya muerto en vano. Un mundo que como suele afirmar el Profesor Alberto Hutschenreuter, se asemeja cada vez más a “una ciudad que pretende funcionar sin semáforos”.

Fuentes de Consulta:

BONET, Pilar, Una mirada de 1839 para entender la Rusia de hoy, en el Diario El País, Madrid, España, 15 de marzo de 2019.

MONTES, Marcelo, La identidad nacional rusa desde la Teoría de las Relaciones Internacionales, ponencia presentada en el V Congreso de Relaciones Internacionales, IRI, UNLP, noviembre de 2010. Disponible en:

https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Montes_La%20identidad%20nacional%20rusa.pdf

MONTES, Marcelo, La crisis ucraniana y el papel de Rusia, Unión Europea y Estados Unidos, Serie de Artículos y Testimonios, Número 94, CARI, agosto de 2014. Disponible en: <https://www.cari.org.ar/pdf/at94.pdf>

NEUMANN, Iver, Russia and the Idea of Europe, A Study in Identity and International Relations, Routledge, 2016.

NOVA CIENCIA, Claves para comprender el conflicto de Ucrania, entrevista a Silvia Marcú, 4 de marzo de 2022. Disponible en:

<https://novaciencia.es/claves-para-comprender-el-conflicto-de-ucrania/>

MERKE, Federico, Identidad y política exterior en la Argentina y Brasil, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO. marzo de 2008.

TSYGANKOV, Andrei, Assessing Cultural and Regime-Based Explanations of Russia's Foreign Policy. 'Authoritarian at Heart and Expansionist by Habit'?, in Europe-Asia Studies, June 2012.

TSYGANKOV, Andrei, Russophobia: Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy, Palgrave Macmillan, 2009.

La participación de gobiernos locales argentinos en la red Mercociudades³¹²

ADRIÁN OJEDA³¹³, VIRGINIA DOMINGO YÉLAMOS³¹⁴ Y CAMILA TISOCCO³¹⁵

Abstract: Settled in South America, Mercocities is one of the most important city networks in the region. Without being connected to the Mercosur, local governments of their respective member countries, associated or in the process of becoming members belong to the Mercocities. Being membership in city networks, one of the spaces chosen for those local governments which make decentralized cooperation and with no background of similar studies, the current article becomes a first approach to the state of participation of Argentinian local governments, coordinators and sub-coordinators of the network's thematic instances and working groups. In response to this objective, a questionnaire was prepared and carried out, through which activities, participants and benefits obtained in the last 5 years were identified. As part of the results, it is highlighted the relevance of activities such as the exchange of experience, good practices and working methods in line with decentralized cooperation, which is the focus of this study.

Key words: Mercocities, city network, local governments, decentralized cooperation.

Resumen: Situada en América del Sur, Mercociudades es una de las redes de ciudades más importantes de la región. Sin estar vinculada al Mercosur, gobiernos locales de sus respectivos países miembros, asociados o en proceso de adhesión pertenecen a la misma. Siendo la

³¹² Publicado en la octava edición de la Revista TIP: "Río de La Plata. La acción internacional de los gobiernos locales en Argentina, Paraguay y Uruguay". https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_rio_de_la_plata. www.paradiplomacia.org

Fecha de publicación: 17 de agosto de 2022

³¹³ Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad Católica de Salta (UCASAL). +54 9 3777-401294 licadrianojeda@gmail.com Lic. en Relaciones Internacionales (UCASAL). Maestrando en Gobierno Local (Universidad Nacional de Quilmes). Jefe de Trabajos Prácticos en la materia Economía Política (Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Nacional del Nordeste).

³¹⁴ Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad Católica de Salta (UCASAL). +54 9 2625-635645 virginia.domingoyelamos@gmail.com Lic. en Relaciones Internacionales (UCASAL).

³¹⁵ Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad Católica de Salta (UCASAL). +54 9 34-5410-2452 catisocco@hotmail.com Lic. en Relaciones Internacionales (UCASAL). Diplomada en Relaciones Públicas y Ceremonial (UBA).

membresía a redes de ciudades uno de los espacios elegidos por aquellos gobiernos locales que realizan cooperación descentralizada y sin antecedentes de estudios similares, el presente artículo se convierte en una primera aproximación al estado de participación de gobiernos locales argentinos, coordinadores y subcoordinadores de las instancias temáticas de la red y grupos de trabajo. Para dar respuesta a ese objetivo, se confeccionó un cuestionario mediante el cual identificaron actividades, actores participantes y beneficios obtenidos en los últimos 5 años. Como parte de los resultados se destaca la relevancia de actividades como el intercambio de experiencias, buenas prácticas y métodos de trabajo en línea con la cooperación descentralizada, eje del presente estudio.

Palabras clave: Mercociudades, redes de ciudades, gobiernos locales, cooperación descentralizada.

Objetivo general: conocer la participación de los gobiernos locales argentinos coordinadores y subcoordinadores de las Unidades Temáticas, Grupos y Comisiones de Trabajo en el periodo comprendido entre 2017 y 2021. Algunos, accedieron a las mismas en el marco de la XXV Cumbre de Mercociudades celebrada en la ciudad Tandil (Argentina) en el año 2020 mientras que otros ocupaban el cargo con anterioridad³¹⁶.

Objetivos específicos: Identificar actividades desarrolladas y beneficios derivados de las mismas. Actores involucrados y gobiernos locales de otros países con los que se hubieran vinculado.

Tipo de investigación: se adoptó una investigación de carácter exploratorio-descriptivo. En virtud de ello, no se formuló una hipótesis de manera explícita, sin embargo se espera hacia el final del trabajo plantear alguna como punto de partida para posteriores estudios.

Originalidad de la investigación: respecto a trabajos realizados, es posible referenciar algunos que analizan la participación de los actores locales dentro de Mercociudades como “Municipios: la cooperación internacional y su acción internacional en la red de Mercociudades” (Moreno y Pallero, 2012). Como complemento, existen otros que estudian la participación de gobiernos locales de Venezuela en la red, tal es el caso de “La red Mercociudades: una oportunidad para las ciudades venezolanas” (Granato y Oddone, 2007). En “La Unidad Temática del Desarrollo Económico Local (UTDEL) en la Red Mercociudades” Granato y Oddone (2008) se centran en el rol de una unidad temática particular dentro de la red. Sin embargo, no se han encontrado trabajos que estudien la participación de gobiernos locales argentinos dentro de dicha red. Por tanto, la presente investigación busca convertirse en un primer antecedente de aquello último.

Introducción:

³¹⁶ De acuerdo a la Decisión adoptada por la XXIII Cumbre de Mercociudades en 2018 a partir de la propuesta para Fortalecer la estructura institucional, organizativa y de gestión de Mercociudades, las Coordinaciones de las Instancias Temáticas pasan a tener período de 2 (dos) años con evaluación al año, pudiendo una de las 2 (dos) ciudades subcoordinadoras asumir la coordinación por el segundo año, debiendo instar evaluación del Consejo y aprobación de la Asamblea. También se aprobó que las Instancias Temáticas serán subcoordinadas por hasta 2 (dos) ciudades.

La cooperación descentralizada no constituye una novedad al existir antecedentes de hermanamientos a mediados del siglo XX, la forma más antigua de cooperación (Zapata Garesché, 2007) a través de la cual dos gobiernos locales establecen relaciones de amistad. Aquella se caracteriza por el interés de los propios actores en cooperar y su responsabilidad directa en la formulación de dicha estrategia (Zapata Garesché, 2007). Luego de la Segunda Guerra Mundial se convirtió en una parte o tipo específico de la cooperación para el desarrollo (Proyecto Local, 2010).

Pese a lo anterior, las redes de ciudades como espacio de cooperación descentralizada, donde los actores involucrados mantienen relaciones horizontales, son anteriores a los hermanamientos. Su nacimiento se sitúa en el año 1913 con la creación de la Union of Local Authorities (IULA) (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008). No obstante, su expansión no se dio hasta los '90 (Batista *et al.*, 2008), para convertirse en los últimos años en espacios operativos de relevancia en el accionar externo de los gobiernos locales (Zapata Garesché, 2007).

En ese sentido, la red Mercociudades, pasó de 12 miembros fundacionales en 1995 a contar con 361 antes de noviembre de 2021 (Mercociudades, sf-a). Por lo anterior, podría decirse que la cooperación descentralizada continúa su expansión mediante la generalización de nuevas prácticas y del número de actores involucrados en ellas.

Mercociudades busca intensificar los procesos de integración regional como el Mercosur (Batista *et al.*, 2008; Estatuto y Reglamento de Mercociudades, s.f), sin pertenecer a la estructura de dicha organización. La red se extiende en el ámbito geográfico de los territorios del Mercosur y Unasur y es una de las referentes dentro de la región. Entre sus miembros, son parte los gobiernos locales de Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Argentina.

De acuerdo con el Estatuto y Reglamento de Mercociudades, el impulso a la cooperación y el intercambio de los gobiernos locales socios se convierte en una parte de la actividad que realizan. En línea con ello “[las] redes se caracterizan por favorecer el intercambio de experiencias, bien a través de las nuevas tecnologías (portales de información) o bien en foros y espacios para el diálogo. Además (...) el trabajo en red facilita el aprendizaje mutuo...” (Rosa de la Fuente, 2013:300) posiblemente dentro de alguna de las instancias de la estructura.

En ese sentido, sus miembros pueden ocupar un lugar dentro de las instancias de coordinación y ejecución establecidas en el Estatuto y Reglamento de la Red Mercociudades. De conformidad con su art. 8 éstas son: la Cumbre de Jefes de Gobierno, Consejo, la Dirección Ejecutiva integrada por: Presidencia, Vicepresidencias Temáticas, Comisión Directiva, Secretaría Ejecutiva, el Colegiado de Coordinadores de las Unidades Temáticas compuesto por las Unidades Temáticas, la Secretaría Técnica Permanente, la Comisión fiscal y Comisión Electoral.

Metodología y técnicas empleadas.

El análisis implicó la utilización de la metodología de estudio de caso, dada la necesidad de realizar estudios en profundidad que involucren a gobiernos locales argentinos y así poder

obtener una percepción más completa del objeto de estudio: los gobiernos locales argentinos, considerándolo como una entidad holística (Yin, 1994).

En ese marco, Argentina se distingue del resto de los miembros de Mercociudades al asumir el 38,8 % de participación (Gráfico 1); lo que a noviembre de 2021 significó que 140 gobiernos locales fueran socios dentro del organismo (Mercociudades, sf-a). Dentro de este universo se encuentran aquellos que son parte de la estructura de la red. Cabe señalar que, no estar al día con el abono anual de la cuota de socio, de acuerdo con el Estatuto y Reglamento impide, entre otras sanciones, el derecho a ejercer funciones de Coordinación dentro de instancias de participación como: Unidades Temáticas, Consejo, Presidencia y Vicepresidencia Temática (art. 50). En consecuencia, el interés de cada miembro debe ir acompañado del cumplimiento de responsabilidades que les permitan aprovechar los distintos espacios de trabajo.

Gráfico 1

Gobiernos locales miembros de Mercociudades en 2021.

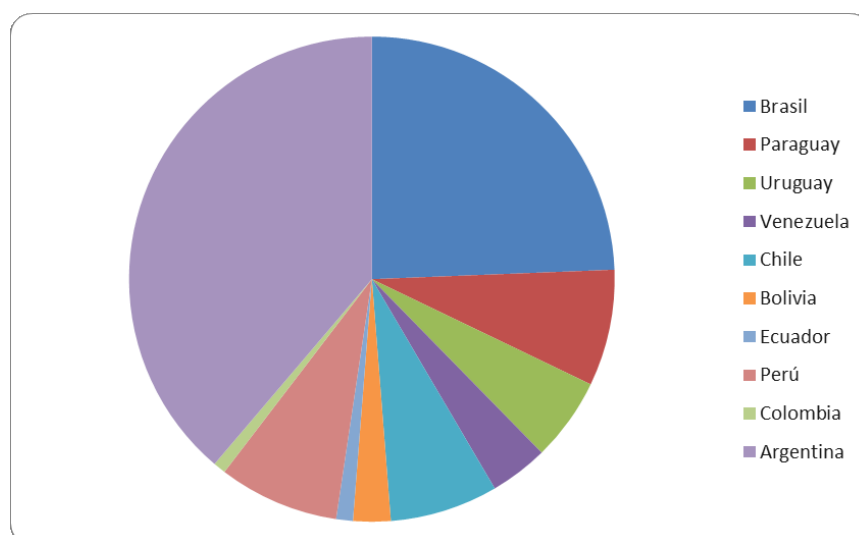


Gráfico 1. El gráfico ilustra la participación de gobiernos locales en la red por país. Fuente: elaboración propia en base a información disponible en el sitio web de Mercociudades durante 2021.

Por lo anterior y en virtud de la relevancia de los gobiernos argentinos, mediante un muestreo no probabilístico de bola de nieve y de acuerdo con información relevada en el sitio web, los 17 gobiernos locales (Tabla 1) participantes de algunas de las 21 Unidades Temáticas, Grupos y Comisiones de Trabajo como coordinadores y/o subcoordinadores que existían a noviembre de 2021³¹⁷ se convirtieron en la muestra de la investigación.

³¹⁷ Espacios éstos que permiten la difusión de experiencias exitosas, contribuyen a la formulación de políticas públicas y la promoción de investigaciones (Mercociudades, sf.-c) abarcando además múltiples temas. Sus titulares son elegidos en las reuniones ordinarias de la Cumbre de Jefes de Gobierno que se celebran todos los años (art. 13) previo a postularse mediante el llenado de una solicitud formal de Coordinación de la Unidad Temática, Comisión o Grupo de Trabajo.

La investigación se sustentó en el análisis de fuentes primarias, en particular de información proporcionada a partir de cuestionario enviado a las casillas de correo electrónico de los 17 funcionarios o actores políticos tomando como referencia información obtenida en el sitio web de Mercociudades que nos permitieron recolectar datos cualitativos y cuantitativos. Pese a los intentos y el empleo de llamados telefónicos se obtuvieron 11 respuestas de los siguientes gobiernos locales: Avellaneda, Banda del Río Salí, Bell Ville, Esteban Echeverría, General Alvear, Tandil, Quilmes, San Justo, Santa Fe, Villa Carlos Paz y Villa María a quienes agradecemos su participación. Los mencionados constituyen una evidencia directa de personas o gobiernos locales involucrados en el tema objeto de estudio.

A continuación, se presentan las referencias analíticas empleadas para el abordaje del presente caso. Luego son analizados e interpretados los gráficos confeccionados a través de la información proporcionada por los actores seleccionados en la muestra. A través de ellos se observa la diversidad y la cantidad de vínculos mantenidos entre los gobiernos locales involucrados pese a las diferencias en tamaño, antigüedad en la red y localización geográfica que existe entre los participantes para finalmente llegar a las conclusiones que dan paso a la posibilidad de realizar estudios a futuro.

Tabla 1 Gobiernos locales argentinos participantes en el estudio.

	Gobierno local	Provincia	Unidad temática
1	Avellaneda	Santa Fe	Ambiente y Desarrollo Sostenible; Educación
2	Banda del Río Salí	Tucumán	Integración Fronteriza
3	Bell Ville	Córdoba	Desarrollo Social
4	CABA	Buenos Aires	Planificación Estratégica y Áreas Metropolitanas
5	Córdoba	Córdoba	Desarrollo Social; Juventudes
6	Esteban Echeverría	Buenos Aires	Planificación Estratégica y Áreas Metropolitanas
7	General Alvear	Mendoza	Cultura del Deporte, la Actividad Física y la Recreación
8	Hurlingham	Buenos Aires	Autonomía, Gestión y Participación
9	La Plata	Buenos Aires	Ciencia, Tecnología y Capacitación
10	Mocoretá	Corrientes	Desarrollo Económico Local; Economía Social y Solidaria
11	Morón	Buenos Aires	Seguridad Ciudadana
12	Quilmes	Buenos Aires	Derechos Humanos
13	San Justo	Buenos Aires	Educación; Juventudes
14	Santa Fe	Santa Fe	Ciencia, Tecnología y Capacitación
15	Tandil	Buenos Aires	Comunicación; Cooperación Internacional; Fomento de Negocios; Turismo

16	Villa Carlos Paz	Córdoba	Discapacidad e Inclusión
17	Villa María	Córdoba	Cultura; Educación

Tabla 1. Enumera los 17 gobiernos locales miembros de Unidades Temáticas, Grupos y Comisiones de Trabajo.

Fuente: elaboración propia en base a información relevada del sitio web de Mercociudades.

Referencias analíticas o enfoques teóricos utilizados.

La participación de gobiernos locales en el sistema internacional o la paradiplomacia ha sido abordada desde múltiples perspectivas teóricas:

- la del actor internacional;
- la de la política exterior y los procesos de toma de decisiones;
- la del desarrollo territorial;
- la de la integración regional;
- los enfoques de la gobernanza (Alvarez, Luna Pont y Oddone, 2019).

La irrupción de la teoría de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye se inscribe dentro de la perspectiva del actor; al referir a los múltiples canales que conectan a las sociedades: transgubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye, 1988), reconoce además de los Estados la participación de los gobiernos locales en el sistema internacional.

Los gobiernos locales, a diferencia de los Estados, no son sujetos de Derecho Internacional Público, para Esther Barbé (2003), actor es "(...) aquella unidad del sistema internacional (...) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional y que goza de cierta autonomía" (p. 117). En virtud de tales requisitos, los gobiernos locales son considerados actores pese a no ser sujetos de Derecho Internacional Público.

En la Argentina existen 2.294 gobiernos locales de acuerdo con los datos del Censo Nacional del año 2010. Tomando como base la población que en ellos reside éstos adquieren distinto tamaño. De este modo, los "pequeños" no superan los 10.000 habitantes, los "medianos" comprenden entre los 10.000 hasta los 250.000 y los "grandes" cuentan con más de 250.000 habitantes (Iturburu, s.f.). Teniendo en cuenta la información disponible en la página de la red Mercociudades, de los 11 gobiernos locales participantes en el estudio, 8 corresponden a un tamaño mediano mientras que 3 son de tamaño grande, sin existir ningún gobierno local socio con menos de 10.000 habitantes. De acuerdo con las respuestas proporcionadas, 10 de los 11 gobiernos participantes declararon contar con un área que centralizaba su accionar en la arena internacional.

Como complemento, al año 2021, el 36,4% de los gobiernos locales participantes tenían 5 o menos de 5 años en la red, el 45,5% llevaba 10 o más de 10 años, mientras que aquellos con 20 o más de 20 años de membresía tuvieron menor representación con un total de 18,2% .

Cooperación descentralizada y paradiplomacia

El concepto de paradiplomacia fue creado por Ivo Duchacek (1984) y Soldatos Panayotis (1988) a principios de los '80 (citado por Zeraoui, 2016) siendo uno de los más extendidos para referir a la actividad externa de los gobiernos locales.

Zubelzú (2008) expone la definición de Duchacek quien afirma que “paradiplomacia [son las] relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros” (p. 34). Poco tiempo después de la aparición del término paradiplomacia, en 1989, mediante la firma del Convenio de Lomé, se presentó por primera vez el concepto de cooperación descentralizada (Malé, Cors y Monsagini, 2013), otorgando reconocimiento legal e institucional a una actividad que los gobiernos locales venían realizando desde la firma de acuerdos de hermanamientos, luego de la Segunda Guerra Mundial (Zapata Garesché, 2007:104).

El concepto de cooperación descentralizada, en un sentido restringido, abarca aquella liderada por actores locales únicamente (Socas y Hourcade, 2009), en línea con la cooperación descentralizada directa, que convierte a los gobiernos locales en responsables directos de la planificación de las acciones de cooperación Zapata Garesché (2005).

Si bien los gobiernos locales son los principales actores tanto de la paradiplomacia como de la cooperación descentralizada, es posible hacer una distinción entre ellas. Para Hourcade (2011) “[...] la [paradiplomacia] se constituye en uno de los fenómenos claves que contribuyó a la consolidación del paradigma de la cooperación descentralizada” (p. 54). De este modo puede funcionar como un canal para las relaciones internacionales de los gobiernos locales donde la cooperación descentralizada es una parte de ella con principios y características que no se encuentran dentro del fenómeno de la paradiplomacia, tales como igualdad y reciprocidad, interés mutuo en el relacionamiento entre las partes y la base territorial determinada de los actores (Zapata Garesché, 2007; Socas y Hourcade, 2009).

A pesar de lo anterior, podrían identificarse relaciones internacionales entre actores locales que quedan fuera del ámbito de la cooperación descentralizada ya que “la cooperación descentralizada se refiere a las relaciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos locales, lo cual es una parte importante pero no toda la acción internacional de dichos gobiernos” (Zapata Garesché, 2007: 95). La ausencia de cooperación, la falta de los principios y características señalados podría conducir a aquello último.

Resultados.

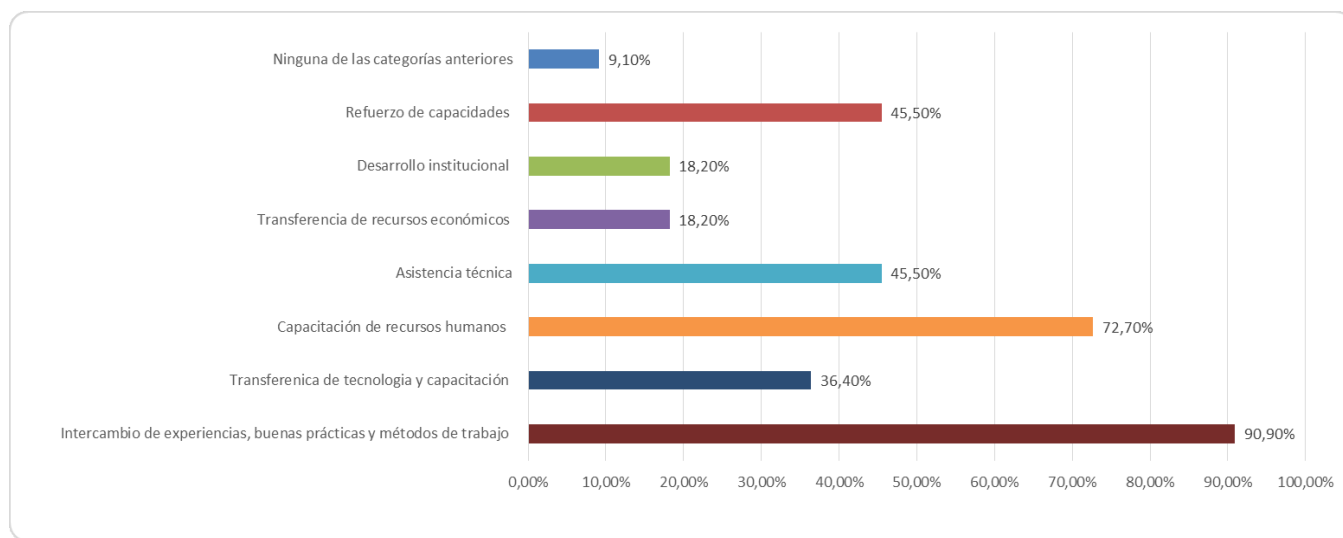
Actividades desarrolladas por los gobiernos locales en el marco de la red

La adhesión a una red, supone el empleo de distintos instrumentos: el intercambio de experiencias y métodos de trabajo, la transferencia de tecnología y conocimientos, la capacitación de recursos humanos (técnicos y políticos), la asistencia técnica y la transferencia de recursos (Del Huerto Romero, 2007).

El caso en estudio demuestra un despliegue en la ejecución de distintas actividades, poniendo en evidencia los diversos canales de participación de los gobiernos locales argentinos a través de la

red Mercociudades. De este modo, por medio del análisis de los datos resultantes (Gráfico 2), se observa que la mayoría de los actores estudiados identifica al intercambio de experiencias, buenas prácticas y métodos de trabajo como la actividad que nuclea la mayor cantidad de acciones.

Gráfico 2. Actividades ejecutadas dentro de la red Mercociudades.



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por los gobiernos locales encuestados.

Es por ello que la capacitación de recursos humanos, tanto desde el aspecto técnico como político, se constituye como una actividad con gran volumen de interacciones en el campo de la cooperación. Por detrás de los antes mencionados, la asistencia técnica, así como el refuerzo de capacidades, fortalecen la idea de que Mercociudades, a través de los gobiernos locales argentinos, apunta fuertemente a la consolidación en el aspecto técnico y de capacitación, en el mismo sentido que la transferencia de tecnología y conocimientos que también ha sido una opción seleccionada por los encuestados. Por otra parte, tanto el desarrollo institucional y la transferencia de recursos económicos no se indican como actividades fortalecidas en este campo. Por último, existe un pequeño porcentaje que desarrolla actividades que no se han encuadrado en ninguna de las categorías anteriores.

Con la idea de proporcionar un mayor enriquecimiento de los datos recabados, se propuso que los encuestados describieran algunas de las actividades realizadas. Las respuestas mostraron distintas experiencias que permitieron ver el empleo de los instrumentos antes mencionados:

San Justo, Santa Fé (2021) enumeró al: “Pcss [Programa de Cooperación Sur-Sur] con Medellín en el Programa Buen Comienzo”. También participantes de aquél Programa fueron los gobiernos locales de: Santa Fe, General Alvear y Villa Carlos Paz, quienes indicaron:

Se inició la ejecución del Proyecto Mujeres en la Ciudad liderado por la ciudad de Santa Fé y que tiene como ciudad socia a Asunción. El proyecto fue seleccionado para ser co-financiado por la Red en el marco de la convocatoria de cooperación Sur-Sur que se lanza año tras año. (Santa Fe, Santa Fe, 2021)

Participación activa en las actividades de la Red, cursos, encuentros; participación en cooperación Sur Sur (en este momento nos encontramos desarrollando el proyecto ganador en 2019 que fue retrasado por la pandemia, proyecto entre General Alvear de Argentina y Riobamba de Ecuador). (General Alvear, Mendoza, 2021)

En ese sentido, Villa Carlos Paz, Córdoba (2021) señaló: “Dentro del Grupo de Discapacidad e Inclusión que coordinamos participamos del Proyecto de Cooperación Sur Sur ‘El acceso a la comunicación en el paradigma social de la discapacidad’”. Sin embargo, la irrupción de la pandemia impactó en el trabajo realizado por otros gobiernos locales.

En el marco de la pandemia, formamos parte de sucesivos conversatorios y decidió llevar a cabo un formulario de diagnóstico sobre el estado de situación de los DDHH en la región. En el marco de la red de Mercociudades, el municipio fue seleccionado para la capacitación en dos proyectos de género y turismo. (Quilmes, Buenos Aires, 2021)

A lo anterior, se suman intercambios, de acuerdo con lo comentado por el gobierno de la Banda del Río Salí, Tucumán (2021), que destacó “intercambios y refuerzos de capacidades a través de cursos, especialmente de la UNED.” De manera similar, Villa María, Córdoba (2021), “participó en repetidas oportunidades compartiendo buenas prácticas, aportando algún experto para conferencias y con equipos técnicos para proyectos específicos (como por ejemplo la redacción del manifiesto de Discapacidad)”.

Lo anterior pone de manifiesto que las redes de ciudades, “...son indispensables como puntos de encuentro y plataformas para el inicio de relaciones duraderas de cooperación y la implementación de acciones concretas” (Zapata Garesché, 2007:109) en ese marco quienes participan en ellas pueden generar vínculos y aplicar de manera conjunta a proyectos de cooperación para los que se necesita un socio, tal y como ocurre con el Programa de Cooperación Sur Sur de Mercociudades donde algunos de los encuestados afirman haber participado.

Esta identificación de actividades se acerca a un profundo análisis en cuanto a la capacidad de acción de los gobiernos locales en la arena internacional, tomando sentido la idea de actor y el rol de éstos en plena interacción mundial.

Actores participantes junto a los gobiernos locales en el desarrollo de las actividades

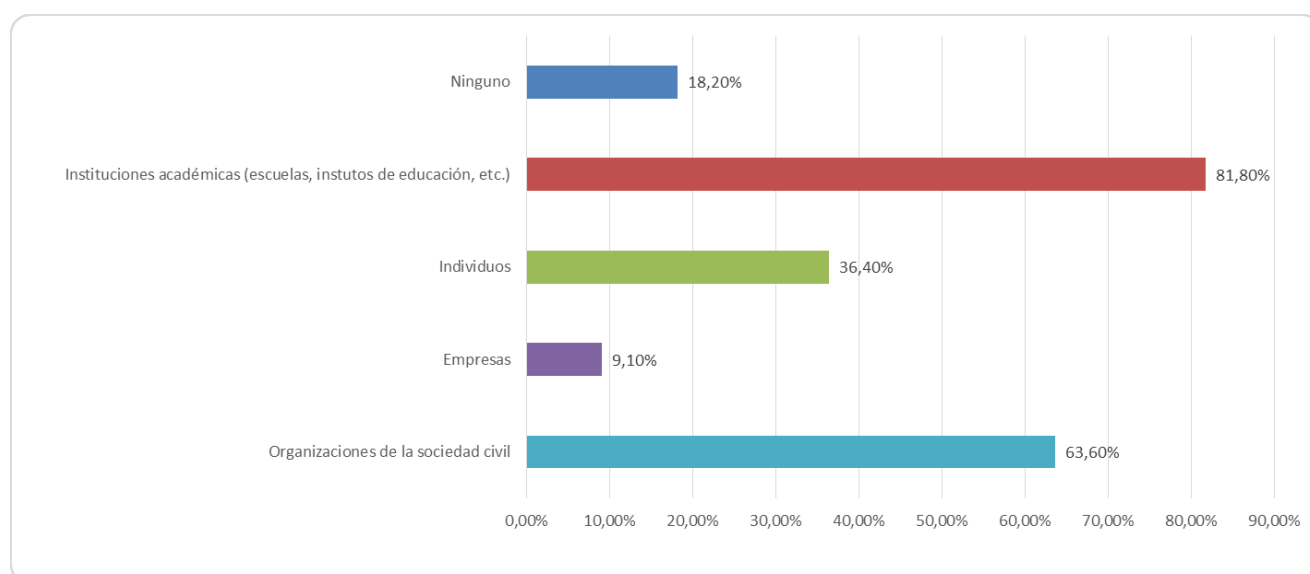
Si bien los gobiernos locales son los líderes de las iniciativas de cooperación descentralizada, existe la posibilidad de que otros actores del territorio queden involucrados en las acciones. Entre ellos se destacan: universidades, organizaciones de la sociedad civil³¹⁸, asociaciones empresariales, asociaciones profesionales, sindicatos, fundaciones, etc. (Romero, 2007). En efecto, el número de actores participantes se amplía generando una dinámica multi-actoral.

³¹⁸ Son entendidas en un sentido amplio que incluye no solo a organizaciones no gubernamentales sino también clubes de barrio, bibliotecas, asociaciones civiles, cooperativas, fundaciones.

Se observa que, en su mayoría, los gobiernos locales han experimentado diferentes actividades en el marco de la red Mercociudades, esto demuestra la posibilidad que brindan estos espacios para la socialización.

Ahora bien, en cuanto a los actores con los que se relacionaron, se destaca la vinculación de los gobiernos locales con instituciones académicas y organizaciones de sociedad civil (Gráfico 3). En ese sentido, “(...) la presencia de [otros actores locales] refuerza las acciones y hace sostenibles los impactos y efectos de la cooperación descentralizada” (Socas y Hourcade, 2009:44). No obstante, eso podría traer desafíos en los involucrados al tener que coordinar esfuerzos con un mayor número de actores.

Gráfico 3. Vínculos generados por los gobiernos locales con otros actores



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por los gobiernos locales encuestados.

Queda a las claras que la red les brinda, en base a las vinculaciones y articulaciones, la posibilidad de poder conectar a los gobiernos locales con actores de interés que permiten no sólo el intercambio de experiencias y buenas prácticas sino también la posibilidad de un trabajo conjunto en base a una agenda que comparten las partes y donde unos de los principales activos es la complementariedad.

Con respecto a la vinculación de los gobiernos locales entre sí, se evidencia que la red Mercociudades es un espacio para el intercambio y la posibilidad de proyectar espacios de cooperación ya que el número de contrapartes extranjeras con las que eventualmente podría conectarse tiende a verse facilitado al ser “la red una relación horizontal y estable de múltiples gobiernos locales no acotada en el tiempo” (Socas y Hourcade, 2009:46).

En relación con lo expuesto, el relevamiento demuestra que la gran mayoría de los encuestados, 10 de 11, se han relacionado con gobiernos locales, principalmente de otros países. Ésta es una característica interesante dado que representa la oportunidad que les genera formar parte de espacios integrados por varios países. A su vez, al compartir características e intereses, podrían

proponer líneas de acción conjuntas que permitan potenciar políticas públicas que impacten en el desarrollo local.

Los encuestados afirman haber mantenido vínculos con gobiernos locales de distintos países de la región (Gráfico 4). En particular, adquieren relevancia aquellos pertenecientes a los países de Paraguay y Uruguay, destacándose por su cercanía geográfica.

Gráfico 4. Relaciones con gobiernos locales de otros países en el marco de la red

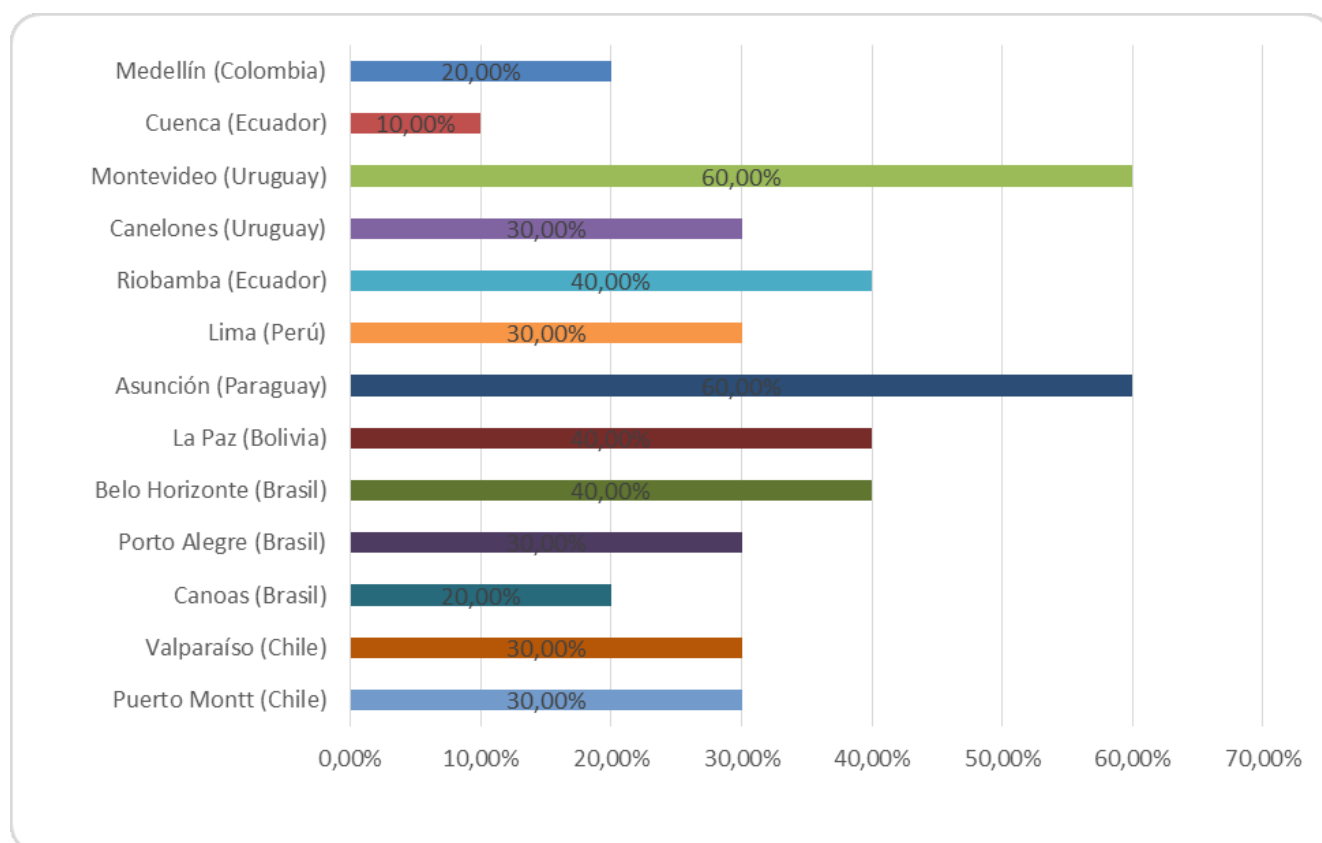


Gráfico 4. Muestra los distintos gobiernos extranjeros con los que se han relacionado las ciudades participantes en el estudio. El gráfico ha sido elaborado en base a la información proporcionada por las mismas.

Herramienta para el desarrollo: beneficios

En 2008, el Programa de Acción de Accra destacó la participación de los gobiernos en el desarrollo al indicar “que los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán de forma más estrecha con los parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo” (art. 13). El contenido refleja una superación a la restricción de la Declaración de París de 2005 (Martínez y Santander, 2009) que no contaba con una dimensión local ni de la cooperación ni del desarrollo, a pesar de la intervención de los actores locales en ellas.

Esto se produce en el marco de las nuevas conceptualizaciones sobre el desarrollo que abandonan el énfasis en la expansión del ingreso nacional como vía de crecimiento económico (Socas y Hourcade, 2009), incorporando aspectos tales como la salud, educación, ambiente (Hourcade, 2011), en línea con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible adoptados por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, que reconocen que el desarrollo abarca tres dimensiones: económicas, sociales y ambientales (ONU, 2015).

En el caso de los gobiernos locales encuestados, se observa la existencia de beneficios en todas las dimensiones del desarrollo enumeradas (Gráfico 5), dado que “la cooperación internacional se presenta como una herramienta que brinda recursos de distinto tipo, capaces de colaborar en el desarrollo de las sociedades locales” (CIPPEC, 2004).

Gráfico 5. Beneficios derivados de la participación en Mercociudades

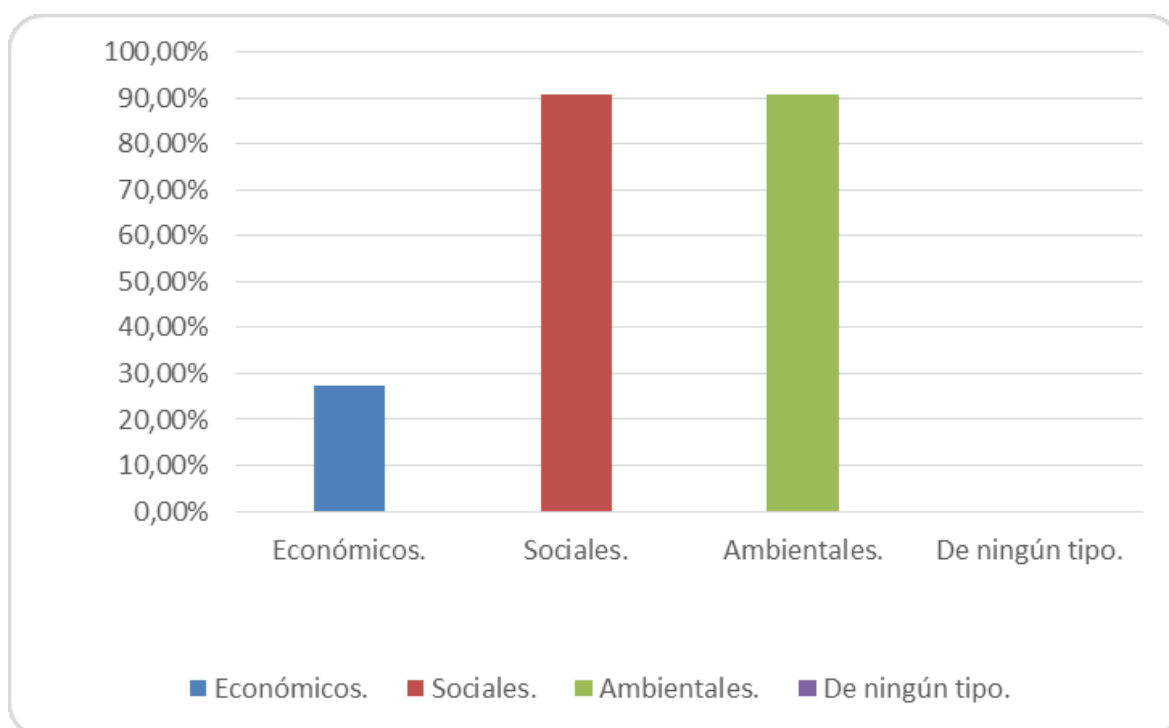


Gráfico 5. El gráfico muestra los distintos beneficios que los gobiernos locales encuestados han obtenido a lo largo de los últimos años de su participación en la red Mercociudades. Fue elaborado en base a las respuestas obtenidas.

Como complemento, se desprende del gráfico que los beneficios económicos fueron menores que los sociales y ambientales, asumiendo ambos la misma representación. Por lo tanto, podría inferirse que las actividades realizadas tales como el intercambio de experiencias, buenas prácticas y métodos de trabajo, capacitación de recursos humanos, el refuerzo de capacidades y asistencia técnica hayan incidido en esto último.

De modo que, la cooperación descentralizada se convierte en una fuente de beneficios para los gobiernos locales encuestados, donde el 72,7% califica la participación dentro de la red como

muy útil, seguida por un 27,3% que la considera útil. De modo que los gobiernos locales de la red encuestados han aprovechado las distintas posibilidades que les brinda la membresía.

Conclusiones.

Llegado el final del presente artículo, el mismo plantea conocer la participación de los gobiernos locales argentinos, dentro de la red Mercociudades, en los últimos 5 años. En este sentido, se hizo necesario identificar actividades desarrolladas y beneficios derivados de las mismas, actores involucrados y gobiernos locales de otros países con los que se hubieran vinculado, constituyéndose en un trabajo de tipo exploratorio-descriptivo.

El trabajo se focaliza en dar a conocer conceptos que hacen a una mejor comprensión del objeto de estudio, planteando además cuestiones afines a la metodología utilizada, determinando la muestra en un total de 17 gobiernos locales argentinos, cuyo criterio de selección fue su participación dentro de las Unidades Temáticas, Grupos y Comisiones de Trabajo de la red durante el año 2021. Habiendo determinado la misma, para la recolección de datos, se envió a través de correos electrónicos de los responsables del área pertinente de cada gobierno local un cuestionario, con preguntas abiertas y cerradas. En algunos casos ello fue acompañado con llamadas telefónicas. Sin embargo, pese a los intentos, solo se obtuvieron 11 de las 17 respuestas esperadas, lo que deja en evidencia las dificultades en el acceso a la información que se tuvieron que afrontar.

En adelante, los conceptos de cooperación descentralizada y paradiplomacia, acompañan cada análisis realizado, enmarcando el accionar de la red Mercociudades y el de sus miembros en el fundamento teórico de la Interdependencia Compleja de Robert Keohane y Joseph Nye. Dicha teoría se inscribe dentro de la perspectiva del actor en el campo de las relaciones internacionales, que junto al concepto de actor de Esther Barbé, complementan la idea de reconocer a los gobiernos locales como actores indiscutibles del sistema internacional.

Mediante un minucioso análisis de los datos obtenidos, se desprenden diversas lecciones aprendidas que dan relevancia a la temática abordada. Es así que, una de las formas de reconocer la participación de los gobiernos locales argentinos dentro de la red, fue consultar por aquellas actividades que éstos han desarrollado dentro de la misma en el periodo estimado. Según los datos se desprende que todos los actores estudiados, pese a diferencias de tamaño, antigüedad en la red u ubicación geográfica dentro del país trabajan de manera activa, identificando con mayor relevancia acciones relacionadas al intercambio de experiencias, buenas prácticas y método de trabajo, así como la transferencia en materia de tecnología y capacitación (sobre todo en recursos humanos) y asistencia técnica; no tanto así la transferencia de recursos económicos y el desarrollo institucional. Con la idea de enriquecer el análisis, los encuestados proporcionaron experiencias a través de diversos canales de desarrollo, donde se tornan trascendentes aquellas inscriptas en el Programa de Cooperación Sur-Sur, dentro de la Red. Particularmente se destacan experiencias, en cuanto a la relación de los gobiernos locales con otros actores en el marco de la red, que permiten articulaciones y acciones principalmente con instituciones de índole académica y organizaciones de la sociedad civil. También se debe resaltar que 10 de los 11 encuestados han manifestado haberse relacionado con gobiernos locales de

otros países miembros de la red, dónde el factor geográfico resulta determinante, considerando la proximidad y el compartimento de costumbres, como ocurre con Paraguay y Uruguay. Retomando con lo expresado anteriormente, es posible establecer una relación entre las actividades realizadas y los beneficios derivados de ellas, de acuerdo con la información proporcionada por los encuestados estos han estado más vinculados a las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo antes que a la económica. En virtud de aquello, podría afirmarse que durante los últimos 5 años, la red Mercociudades se ha convertido en un espacio de relevancia para los gobiernos locales miembros participantes del estudio, no obstante participar en una red como Mercociudades supone una clara voluntad política de superar nuevos desafíos.

En base a este innovador estudio, se puede trazar una nueva línea de acción que sirva como proyección para futuras investigaciones en el campo. En este sentido, el abordaje de un estudio sobre redes similares a Mercociudades, que tengan como actor central a los gobiernos locales y cuya mayor incidencia esté en América Latina, podría proveernos de una investigación comparativa, para dar cuenta de los caminos más aptos en materia de cooperación descentralizada en nuestra región.

Lista de referencias.

- Alvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. (2019). *América Latina global: estudios regionales sobre paradiplomacia*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Batista, S., Jakobsen, K. y Evangelista, A. C. (2008). La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, 3, 1-133. https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/385_193.pdf
- Barbé, E. (1995). Análisis de la sociedad internacional. En *Relaciones Internacionales* (pp. 113-226). Madrid: Tecnos.
- CIPPEC. (2004). Informe Especial Cooperación Internacional para Municipios. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bv_188.pdf
- De la Fuente Fernández, R. (2013). Redes de cooperación descentralizada. En M. R. Agost Felip, A. M. Fuertes Eugenio, I. Gimenez García, y G. Soto Personat (coords.), *Cooperación descentralizada pública : introducción, enfoques y ámbitos de actuación* (pp. 294-318). Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I.
- Fernández Rodríguez, J. (s.f.). "Las modalidades de la cooperación descentralizada". *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. (pp. 1-71). <https://www.diba.cat/documents/228621/146921844/Documento+Base+Tema+4+%281%29.pdf/68288d55-c1aa-44ed-a3ac-596c30aee57a>
- Granato y Oddone. (2007). La red Mercociudades: una oportunidad para las ciudades venezolanas. *Provincia*, (18),59-80. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/555/55501803.pdf>

- Granato y Oddone (2008). La Unidad Temática de Desarrollo Económico Local (UTDEL) en la Red de Mercociudades. *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal (RIDAA)*, (52-53-54), 131-147.
<http://ridaa.es/ridaa/index.php/ridaa/article/viewFile/20/20>
- Hourcade, O. I. (diciembre, 2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, (1), 44-63.
<http://www.paradiplomacia.org>
- Iturburu., M. S. (s.f.). Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local.
http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf
- Keohane, Robert O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia: la Política Mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Malé; J. P., Cors; C. y Monsagini, G. (2013). "Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana". *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, número 1, México: Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México y la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador. <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/05/Cuaderno-AL-LAs-1.pdf>
- Martínez, I. y Santander G. (2009). La declaración de París y la Cooperación Descentralizada. 1-12. https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/4976/resource_files/libreria-252.pdf
- Mercociudades. (sf-a). *Ciudades Miembro*. <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/>
- Mercociudades. (sf-b). *Estatuto y Reglamento de Mercociudades*.
<https://mercociudades.org/estatuto-y-reglamento-de-mercociudades>
- Mercociudades. (sf-c). *Unidades Temáticas*. <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>
- Ministerio del Interior y Transporte. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*.
<https://www.mininterior.gob.ar/municipios/pdfs/Estructura%20Recaudacion%20Municipal.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2015). Resolución 70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Pallero y Moreno. (2012). Municipios: la cooperación internacional y su acción internacional en la red de Mercociudades. Trabajo presentado en el VI Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40902/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Socas, N. y Hourcade, O. (2009). "La cooperación internacional". En A. M. Chiani y J. B. Scartascini del Río (coords.), *La cooperación internacional : herramienta clave para el desarrollo de nuestra región* (pp. 19-50). Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung.

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c920df51-f9ec-b210-e38d-2bbe7024dd3c&groupId=287460

Programa de Acción de Accra. (2008).

<http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>

Proyecto Local. (2010). *Guía de orientaciones para la Cooperación municipal al desarrollo. El papel de las ciudades y los gobiernos locales*. Asociación Proyecto Local.

https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/5382/resource_files/74_Gu%C3%ADa_de_orientaciones.pdf?v=63737163920

Romero, M. del H. (2007). "Introducción a la cooperación descentralizada". *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. (pp. 1-41).

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

Zapata Garesché, E. D. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Diputación de Barcelona.

https://www.ritimo.org/IMG/pdf/Manual_para_internacionalizar_a_la_ciudad.pdf

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359643444001>

Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En Iglesias, Eduardo (director); Iglesias, Valeria; Zubelzú, Graciela (coords.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos en un sistema federal* (pp. 19-47). 1º ed. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

¿En qué te han convertido, responsabilidad de proteger? Actualidad de un concepto en crisis

LUCIANO PEZZANO*

Resumen: A más de quince años de su adopción por las Naciones Unidas, la Responsabilidad de Proteger (RDP) está atravesada por una paradoja: mientras son cada vez más las resoluciones de los órganos de la Organización que la nombran y la Asamblea General celebra debates anuales que revelan una aceptación casi unánime de su denominado primer pilar, la discusión sobre su tercer pilar, que tuvo mucho vigor tras las intervenciones en Libia y Côte d'Ivoire en 2011, fue apagándose hasta casi desaparecer. Esto no se debe a que haya un consenso en torno al tercer pilar, sino más bien todo lo contrario: la palmaria inacción del Consejo de Seguridad frente a graves crisis humanitarias revela que se está muy lejos de un acuerdo para la acción frente a las atrocidades que integran el ámbito material de la RDP.

En esta ponencia reflexionaremos sobre esta paradoja, y argumentaremos que es el resultado de la estrategia desplegada por los Secretarios Generales –y otros actores favorables a la RDP– que, buscando construir el consenso en torno a los aspectos menos controvertidos del concepto, ha terminado por quebrarlo, reduciéndolo a sus dos primeros pilares, y evitando toda discusión –y, por lo tanto, desarrollo– del tercero.

Palabras clave: Responsabilidad de Proteger – tercer pilar – Naciones Unidas – Secretario General – Asamblea General

Introducción

Es casi un lugar común afirmar que la Responsabilidad de Proteger (RDP) está en crisis. A la inacción de la comunidad internacional frente a las atrocidades cometidas en Yemen o Myanmar, ahora se han sumado la crisis en Etiopía y las devastadoras consecuencias humanitarias de la agresión a Ucrania, por solo mencionar algunos de los más acuciantes ejemplos.

Al mismo tiempo, la RDP no deja de ser invocada en el lenguaje internacional, incluida en un número cada vez mayor de resoluciones de órganos de las Naciones Unidas y es objeto de un debate anual en la Asamblea General (AG). Sin embargo, a poco de profundizar en ello, advertiremos que la inmensa mayoría de esas menciones se refieren al que el Secretario General (SG) Ban Ki-moon denominó como primer pilar de la RDP –la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los

* Magister en Relaciones Internacionales (CEA-UNC). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Becario postdoctoral CIJS-UNC/CONICET. Docente de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos. Correo electrónico: luciano.pezzano@unc.edu.ar

crímenes de lesa humanidad–, con algunas referencias al segundo pilar, en virtud del cual la comunidad internacional debe alentar y ayudar a los Estados a cumplir con su responsabilidad primaria.

Esto implica que el tercer pilar de la RDP, esto es, la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a proteger a las poblaciones de los crímenes que forman el ámbito material del concepto, está completamente ausente de la discusión: no hay menciones a la responsabilidad de la comunidad internacional en general, ni de los órganos de las Naciones Unidas en particular. Pareciera que la inacción de aquella frente a las acuciantes crisis humanitarias de la actualidad tuviera un reflejo conceptual en el entendimiento compartido de la RDP.

El objetivo de esta ponencia es, entonces, reflexionar sobre el significado actual de la RDP en las Naciones Unidas, con un tercer pilar notablemente disminuido y casi por completo fuera de la discusión, pese a ser el aspecto más controvertido del concepto. Con tal fin, luego de insistir en la importancia del tercer pilar, repasaremos los hallazgos de nuestros anteriores estudios sobre el desarrollo de la RDP en las Naciones Unidas³¹⁹, actualizándolos a 2022 y argumentaremos que es el resultado de la estrategia desplegada por los SG Ban y Guterres –así como un considerable grupo de Estados y otros actores favorables a la RDP– que, buscando construir el consenso en torno a los aspectos menos controvertidos del concepto, ha terminado por quebrantarlo, reduciéndolo a sus dos primeros pilares, y evitando toda discusión –y, por lo tanto, desarrollo– del tercero. Esto implica, como veremos, que la RDP habría entrado en una nueva etapa en su historia dentro de las Naciones Unidas, aunque también señalaremos algunos rasgos positivos que podrían revivir la discusión sobre el tercer pilar.

La estructura de pilares y la importancia del tercer pilar

Recordemos que, de acuerdo al SG Ban, las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (DF) indican que la RDP descansa en tres pilares: la responsabilidad de proteger que incumbe al Estado (primer pilar); la asistencia internacional y formación de capacidad (segundo pilar), que incumbe a la comunidad internacional; y la respuesta oportuna y decisiva (tercer pilar), que también incumbe a la comunidad internacional (Ban, 2009: párr. 11).

El propio SG Ban definió al tercer pilar de la siguiente manera:

“El tercer pilar consiste en la responsabilidad de los Estados Miembros de actuar en forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección. [...] Para una reacción razonada, calibrada y oportuna se puede utilizar cualquiera de la amplia variedad de instrumentos que tienen las Naciones Unidas y sus asociados, entre ellos las medidas pacíficas en virtud del Capítulo VI de la Carta, las medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII o la colaboración con mecanismos regionales o subregionales con arreglo al Capítulo VIII. Al determinar cuál es la mejor

³¹⁹ Exploramos el origen y desarrollo de la RDP en las Naciones Unidas hasta 2015 en Pezzano (2016a), el período 2015-2016 en Pezzano (2016b) y el período 2017-2021 en Pezzano (2021).

forma de proceder, y llevarla a la práctica, hay que respetar plenamente las disposiciones, los principios y los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas. Según la carta, las medidas que se tomen en virtud del Capítulo VII deben ser autorizadas por el Consejo de Seguridad. La Asamblea General puede ejercer varias funciones conexas según los Artículos 10 a 14, así como en el marco de la “Unión pro paz” con arreglo a su resolución 377 (V). En los Capítulos VI y VIII se indica una amplia variedad de medidas pacíficas que tradicionalmente han llevado a cabo los órganos intergubernamentales o el Secretario General. En cualquiera de los dos casos, lo fundamental es que haya una reacción pronta y flexible que se ajuste a las necesidades concretas de cada caso” (Ban, 2009: párr. 11 c).

Ban propuso así una concepción amplia del tercer pilar, que no se limita a las “medidas colectivas” adoptadas por el Consejo de Seguridad (CS) que pueden, en última instancia, implicar el uso de la fuerza armada, y que, por lo tanto, son las medidas más controversiales de la RDP. Esta concepción amplia del tercer pilar está en consonancia con lo dispuesto por el párrafo 139 del DF:

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.” (AG, 2005: párr. 139).

Tanto del párrafo 139 como de la interpretación del SG surge que su principal característica no es la naturaleza de las medidas que pueden ser implementadas por las Naciones Unidas (que pueden ser tanto pacíficas como coercitivas), sino la falta de consentimiento del Estado involucrado. Es decir, la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, adopta directamente medidas para ayudar a proteger a las poblaciones de los crímenes de la RDP³²⁰, sin o contra la voluntad del Estado en cuyo territorio suceden dichos crímenes y no está cumpliendo su RDP. De otra forma, si las medidas contaran con el consentimiento de dicho Estado o fueran solicitadas por él, cabría considerarlas dentro del segundo pilar.

No podemos dejar de insistir en la importancia fundamental del tercer pilar en la concepción de la RDP. Esta importancia es doble. Por un lado, desde su origen mismo la RDP se presenta como una visión superadora de la denominada “intervención humanitaria”; su componente de reacción (lícito y encauzado dentro de los límites de la Carta de las Naciones Unidas, a diferencia de su predecesora conceptual), entonces, es ineludible. Por otro lado, apunta a reconocer la

³²⁰ Llamamos “crímenes de la RDP” a los tres crímenes mencionados en el DF: genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes lesa humanidad, junto a la depuración étnica, que si bien no es un crimen en sí misma según el derecho internacional, puede configurar, dependiendo de las circunstancias, una de las otras categorías (V. Pezzano, 2020).

responsabilidad (moral y política, pero con cierto fundamento jurídico) de la comunidad internacional de actuar frente a graves crisis que provoquen la comisión de los crímenes que forman su ámbito material.

Esto no significa que neguemos que el aspecto central de la RDP sea y deba ser la prevención, tal cual se indicó al momento de crear el concepto y se insiste en todo debate dentro de las Naciones Unidas. Mas ello no implica negar que la respuesta –oportuna y decisiva– forma parte integral del concepto y está dentro de la responsabilidad de la comunidad internacional.

Se considera que las únicas intervenciones armadas autorizadas por el CS en virtud del tercer pilar fueron las que tuvieron lugar en Libia y Côte d'Ivoire, en virtud de las resoluciones 1973 (2011) y 1975 (2011), respectivamente. Esta caracterización obedece a la posición mayoritaria en la literatura, pese a que el CS no reconoció en sus resoluciones (ni tampoco en los debates durante su aprobación) que estaba actuando en virtud de la RDP de la comunidad internacional, y solamente se limitó a recordar la RDP del Estado³²¹.

El hecho de que ambas intervenciones finalizaran en un cambio de régimen en los Estados intervenidos, lo cual no estaba autorizado por el CS ni contemplado expresamente por la RDP, provocó una andanada de críticas al concepto, que se tradujeron, en el inmediato corto plazo, en nuevos debates sobre el tercer pilar, los que incluyeron la presentación de la propuesta brasileña de “Responsabilidad al Proteger” (RAP), una iniciativa destinada a dotar de mayor precisión y transparencia la aplicación de los aspectos más coercitivos del tercer pilar³²². La RAP fue bien recibida por algunos Estados y criticada por otros, objeto de debates y discusiones tanto políticas como académicas, pero luego perdió ímpetu y prácticamente desapareció de la escena, sin regresar ni siquiera de la mano de sus creadores.

Pero este fenómeno no fue privativo de la RAP. Pese al carácter controversial de las cuestiones involucradas, principalmente en lo relativo al uso de la fuerza y sus efectos, y los arduos debates que se suscitaron al respecto, la importancia del tercer pilar en las discusiones fue disminuyendo con el transcurso del tiempo. Esta tendencia no varió en el transcurso de 2022, como veremos a continuación.

La RDP y el tercer pilar en 2022

Para analizar el tratamiento que el tercer pilar de la RDP recibió en las Naciones Unidas en lo que va de 2022, seguiremos la metodología que empleamos en nuestros anteriores estudios: primero repasaremos el informe del SG y el debate de la AG a su respecto, para pasar luego a las referencias que encontremos en los debates y resoluciones del CS y del Consejo de Derechos Humanos.

En nuestro estudio sobre el tercer pilar en el período 2017-2021, advertimos que el SG Guterres ha mencionado el tercer pilar de forma muy esporádica en sus informes anuales y en ningún

³²¹ V. Pezzano (2016a: 135-146) y los autores allí citados.

³²² V. Naciones Unidas (2011) y Pezzano (2016a: 160-168).

caso le dedicó particular atención. Por otra parte, identificamos tres tendencias respecto al tercer pilar en los debates de la AG:

No obstante las críticas infundadas de algunos Estados opositores³²³ al concepto, existen inquietudes genuinas respecto del tercer pilar, no solo de estos y los Estados de posición intermedia, sino también entre los Estados favorables a la RDP.

Muy pocos Estados están dispuestos a atender esas inquietudes o siquiera a debatir los aspectos más controversiales del tercer pilar.

En su conjunto, las menciones al tercer pilar son tan escasas, frente a la totalidad de las intervenciones, que verdaderamente no se puede considerar que esté siendo objeto del debate en torno a la RDP.

En lo que respecta al CS, la atención al tercer pilar en los debates fue por demás escasa, y aunque aprobó 41 resoluciones durante el período examinado en las que explícitamente se recuerda la RDP, la totalidad de esas menciones se refieren *solamente al primer pilar*, y debemos insistir en que el CS no adoptó en el período ninguna medida que pueda ser calificada en virtud del tercer pilar de la RDP.

En definitiva, podemos afirmar no solamente que el tercer pilar no experimentó ningún desarrollo significativo durante el período 2017-2021, sino que prácticamente no fue objeto de discusión en los órganos de las Naciones Unidas (Pezzano, 2021). Sobre esta base, veremos a continuación cuál fue su tratamiento en 2022

El informe del Secretario General

El informe del SG de 2022, titulado “La responsabilidad de proteger: dar prioridad a los niños y los jóvenes” menciona los tres pilares en la introducción (Guterres, 2022: párr. 8), mas no vuelve a hacer referencia al tercer pilar en toda su extensión. Es más, solo se refiere a la responsabilidad de la comunidad internacional en dos ocasiones, ambas con relación al apoyo que debe darse a los Estados en ejercicio de su RDP, es decir, claramente en el marco del segundo pilar³²⁴.

El debate en la Asamblea General

La AG trató el informe del SG los días 23 y 24 de junio de 2022 (en las sesiones 86ª a 88ª de su 76º período de sesiones), bajo el tema 134 de su programa, titulado “La responsabilidad de proteger y la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”³²⁵. Dado el tema preciso del informe del SG y su nulo tratamiento

³²³ En nuestro estudio inicial sobre la RDP en las Naciones Unidas, clasificamos las posiciones de los Miembros de las Naciones Unidas al respecto en: Estados favorables, Estados opositores y Estados de posición intermedia (Pezzano, 2016a: 247-253).

³²⁴ V. Guterres (2022), párr. 28 y 52.

³²⁵ La AG ha incluido la RDP en su programa oficial desde su 72º período de sesiones, mas en su resolución 75/277 resolvió incluirlo de manera permanente, esto es, sin que deba ser solicitado por los Estados Miembros.

del tercer pilar, difícilmente podrían encontrarse en el debate de la AG demasiadas referencias al respecto, aunque hubo varias menciones de interés, que pasaremos a reseñar.

Entre los Estados opositores, quienes suelen criticar más los aspectos relacionados al uso de la fuerza, no encontramos menciones explícitas al tercer pilar, habiendo realizado en el debate críticas de alcance general, respecto a la falta de consenso sobre la RDP y la necesidad de adecuarla a la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional.

Algunos Estados favorables a la RDP, tal cual sucedió en el período 2017-2021, sin dejar de apoyar al concepto, expresaron sus inquietudes respecto de las discrepancias en torno al tercer pilar. Fue el caso del representante de Namibia, quien señaló: *“Legitimate concerns remain, with discrepancies in the interpretation of the doctrine continuing to hamper discussions on the matter, specifically within the context of the third pillar of the ‘Responsibility to Protect’ doctrine, and as such its interpretation remains a serious concern”* (Namibia, 2022).

En la misma línea, el representante del Líbano se preguntó:

“the question that is being asked, is what if the state is the perpetrator of these crimes against its population? Who protects them? This brings us to the controversial and third pillar of R2P, translating this responsibility into action which raises concerns about sovereignty and non-intervention in domestic affairs. The issue of sovereignty is sacred to the overwhelming majority of states, as it should be. [...] The outcome document is very clear that any response to protect populations should be through the United Nations using “appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means in accordance with the Charter”. It advocates for “collective action in a timely and decisive manner, through the Security Council”, and on a case by case basis. [...] But in discharging its responsibility to protect it is very important that there is no abuse of the concept or any change of the mandate, or the objectives as we go along. The goals should be clear and those executing it should adhere religiously to this mandate.” (Líbano, 2022)

De su declaración surgen claramente los problemas que suscita el tercer pilar, en particular la necesidad de evitar el abuso del concepto y no cambiar el mandato que otorgue el CS al autorizar la intervención. Este énfasis no puede ser visto como una oposición al concepto –dado que se adhiere claramente a los términos del DF– sino como un llamado de atención al debate sobre esas cuestiones controversiales.

El representante del Ecuador –Estado que otrora se contaba entre los opositores a la RDP– insistió en la interpretación estricta del uso de la fuerza en virtud del tercer pilar: *“el tercer pilar y un eventual uso de la fuerza solo debe emplearse en circunstancias excepcionales, como último recurso y sólo podrá aplicarse mediante una resolución del Consejo de Seguridad en apego a los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas y demás normas y principios establecidos en ella”* (Ecuador, 2022). También apoyó las iniciativas orientadas a limitar el uso del veto en caso de crímenes de la RDP, a las que nos referiremos luego.

Solo Australia parece haber dedicado parte de su declaración a responder algunas de estas inquietudes. Así, su representante sostuvo:

“To suggest that R2P is solely about military intervention, or that it is inconsistent with the principles of the UN Charter, wilfully misrepresents the norm. It ignores the power of R2P to galvanise a state’s capacity to meet its primary responsibility to protect its own population. It disregards the sophisticated R2P framework that has evolved to include an array of preventive, peaceful and non-coercive actions. And it overlooks the norm’s express provision that any collective action will be taken in accordance with international law, including the UN Charter” (Australia, 2022).

En efecto, planteó una comprensión amplia del tercer pilar, que comprende más que la intervención militar y recordó que la acción colectiva tiene que adoptarse en virtud de la Carta, aunque no se extendió sobre la forma de asegurar una implementación que pueda cumplir con el derecho internacional.

Otros representantes se limitaron a parafrasear los términos del párrafo 139 del DF. Fue el caso de Costa Rica, cuyo representante hizo una declaración en nombre del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger, compuesto por 55 Estados y la Unión Europea, quien además apoyó las iniciativas orientadas a limitar el uso del veto (Costa Rica, 2022). En la misma línea, el representante de Dinamarca sostuvo: *“When national authorities fail to protect their populations, or is prevented from doing so by another State, we call on the Security Council to take timely and decisive action to prevent atrocity crimes pursuant to the UN Charter”* (Dinamarca, 2022). Es más que significativo que incluyera dentro del alcance de la RDP la posibilidad de que las autoridades nacionales no protejan a su población por ser impedidas de hacerlo por otro Estado –lo cual no se encuentra en el DF–, una clara referencia a la situación derivada de la agresión de Rusia a Ucrania que tiñó, como veremos, gran parte del debate.

La delegación de la República de Corea fue un poco más allá, al declarar: *“Our responsibility to respond, the third pillar of the R2P, should be spearheaded by the Security Council, which bears the primary responsibility to maintain international peace and security. However, the Council has frequently fallen short of fulfilling its expected role of taking a timely and effective action against atrocity crimes”* (República de Corea, 2022). Apoyó las iniciativas destinadas a limitar el uso del veto e insistió: *“my delegation would like to urge the Security Council to strengthen its efforts to deal with the risk or commission of mass atrocities. Lastly, I would like to underline that the notion of the R2P, especially that from genocide, may not serve as an excuse to justify any illegal use of force. This is the diametric opposite of the R2P, undermining the core principle and all the painful lessons we have learned from the past failures”* (República de Corea, 2022). Nuevamente, no podemos dejar de ver, particularmente en el último pasaje de la declaración, una referencia indirecta a la agresión a Ucrania, particularmente a una de las pretendidas justificaciones de la “operación militar especial” alegadas por Rusia³²⁶, respecto de frenar un genocidio en el Este de Ucrania, que el representante de Corea rechaza por diametralmente opuesto a la RDP. Este tipo de aclaraciones, respecto a que la RDP no justifica el uso ilícito de la fuerza, no era común en los Estados favorables al concepto en el período anterior. Volveremos sobre el posible impacto en el desarrollo de la RDP.

La propia Ucrania no podía eludir una referencia en este sentido:

³²⁶ V. Naciones Unidas (2022: 6). V. también CIJ (2022).

“R2P principles fully rule out an option of using military force by one State against another State under the pretext of protection of population from alleged threats with the actual goal to annex another State’s territory. [...] while speaking on Pillars II and III of R2P, we highlighted a particular role of the United Nations in prevention of atrocity crimes, with a special responsibility of the Security Council. And again, the use of “veto” or even a mere threat to use it can stall the Council’s response in situations when urgent action is needed to protect civilians” (Ucrania, 2022).

En claros términos, no solo advierte sobre la incompatibilidad entre el uso unilateral de la fuerza y la RDP, sino que subraya el papel del CS en la adopción de medidas del tercer pilar y el obstáculo que para ello representa el ejercicio del veto.

Esto nos lleva que analicemos brevemente las iniciativas encaminadas a limitar la facultad de los miembros permanentes en virtud del Art. 27.3 de la Carta, a las que se refirieron varias delegaciones. La primera de ellas es la iniciativa franco-mexicana, que fue comentada por sus propios autores en los siguientes términos:

“Early warnings are of little use if we do not respond with appropriate and timely action. The use of the veto cannot be aimed at paralyzing the Security Council in the fulfillment of its mandate to maintain international peace and security. It is in this spirit that the French-Mexican initiative to voluntarily and collectively suspend the use of the veto in the Security Council in the event of mass atrocities was launched in 2015. The initiative is now supported by 106 States. It strikes at the core of inaction. We seek that the five permanent members of the Security Council pledge not to use the veto in cases of genocide, crimes against humanity and war crimes, in order to allow the Security Council to take effective action” (Francia y México, 2022).

La iniciativa, aunque apoyada por más de la mitad de los Miembros, entre los miembros permanentes del CS solo es acompañada por el Reino Unido, y en la medida en que propone una suspensión voluntaria y colectiva –una suerte de disposición *si omnes*– carece de todo valor si no es apoyada por los cinco miembros permanentes.

La otra iniciativa, el “Código de Conducta para la respuesta del Consejo de Seguridad en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra” fue lanzada por el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia y está dirigida a comprometer a todos los Estados que sean o puedan ser miembros del CS a no votar en contra de proyectos de resolución *“sobre cualquier medida oportuna y decisiva para poner fin al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, o prevenir este tipo de crímenes”* (Naciones Unidas, 2015). Al tampoco contar con el apoyo de los cinco miembros permanentes, continúa siendo una aspiración.

Aunque estas iniciativas son mencionadas en todos los debates sobre la RDP, es notable que en 2022 varias de las intervenciones lo hayan hecho en conexión con la agresión a Ucrania y el veto ruso, que no solo motivó la convocatoria de un período extraordinario de sesiones de la AG en virtud de la resolución “Unión pro Paz”, sino también la aprobación de la resolución 76/262, que dispuso que en cada oportunidad que un miembro permanente ejerza el veto, tendrá que exponer sus razones en una sesión de la AG dedicada al efecto, resolución que fue mencionada en el debate de la RDP de 2022.

Debemos también mencionar otras declaraciones que se refirieron al tercer pilar en otros términos. Así, el representante de Sudáfrica fue crítico al vincular el pilar con el tema específico del informe del SG:

“The continued exposure of children and young people to atrocity crimes in conflict areas throughout the world is an area of particular concern for South Africa. The continued inability of the international community to seek a means to end these conflicts and provide critical support towards children and young people in conflict zones, raises questions about our own commitment to honour the second and third pillar of this international norm; namely, the commitment of the international community to assist States in meeting its obligations and the responsibility of Member States to collectively respond when a State is manifestly failing to provide such protection” (Sudáfrica, 2022).

Aunque no profundizó sobre cuestiones conceptuales ni mecanismos para la implementación del tercer pilar, hizo notar la falla de la comunidad internacional en asumir sus compromisos en virtud de la RDP.

Por su parte, Myanmar, cuyo representante ante las Naciones Unidas denunció el golpe de Estado de 2021 y es ahora uno de los mayores defensores de la RDP, sostuvo:

“when peaceful means are inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations, the international community needs to take timely, decisive and collective action to protect the populations in danger. The R2P principle adopted in the 2005 World Summit Outcome document was not in ambiguity. The principle of R2P entails both prevention and response. The principle does not warrant action in a reckless manner. Instead, the principle clearly stipulates the responsibility to take collective action through the UN Security Council in accordance with the UN Charter. The three pillars of prevention, international assistance and collective response are mutually reinforcing. Consistent, timely and unified response from the international community to atrocity crimes immensely contributes to deterring future violations of such crimes and even reoccurrence of them. In contrast, failure to decisively respond to atrocity crimes has a severely negative impact on promotion of respect for international law. While there is concern for the misuse of the principle and it is not the role of the United Nations to replace the State in protecting people, the international community and the United Nations cannot shy away from upholding the responsibility to protect vulnerable populations around the world from atrocity crimes”. (Myanmar, 2022).

Aunque es evidente que su declaración está atravesada por la coyuntura doméstica, y la inacción de la comunidad internacional frente a la grave crisis humanitaria en su país, con el genocidio de la población rohingya y el agravamiento a partir del golpe de Estado –que criticara ampliamente en 2021–, no deja de ser un preciso compendio de lo que el tercer pilar de la RDP significa y la responsabilidad de la comunidad internacional a su respecto.

Pero frente a una clara posición como la de Myanmar, encontramos otra que parece sintetizar el pensamiento general respecto de la posición del tercer pilar en la discusión sobre la RDP. Es el caso del representante de Uruguay, que declaró: *“Uruguay reconoce los 3 pilares de la Responsabilidad de Proteger, destacando que el uso de la fuerza solo puede darse como último recurso y cumpliendo con todas las garantías establecidas en la Carta de las Naciones Unidas,*

incluyendo resolución expresa del Consejo de Seguridad. No obstante, nuestro país privilegia los pilares 1 y 2, relativos a la prevención, como los medios más eficaces para abordar la responsabilidad de proteger” (Uruguay, 2022).

Esta posición, que no dudamos en calificar de peligrosa para el futuro de la RDP como concepto integral, en el que se privilegian los dos primeros pilares por sobre el tercero, es –como sostuvimos en nuestro anterior estudio– sin duda compartida por muchos Estados favorables aunque solo algunos –como fue Uruguay en este caso– la expliciten. Esto nos ayuda a comprender gran parte de las paradojas que señalamos desde el comienzo de esta ponencia.

Así, podemos extraer dos conclusiones del debate de la AG en 2022. La primera es que las tendencias que identificamos en el período anterior no parecen haberse revertido, sino que se confirmaron: las menciones al tercer pilar en general son mínimas (solo trece delegaciones entre sesenta y tres oradores lo mencionaron), y aunque algunas apuntan a señalar las inquietudes a su respecto, estas no son respondidas y, por lo tanto, no se entabla un genuino debate.

La segunda conclusión son las consideraciones derivadas de la agresión a Ucrania que no pocas delegaciones incluyeron en sus intervenciones³²⁷, orientadas en particular el ejercicio del veto en caso de atrocidades masivas –rescatando así las dos iniciativas sobre la cuestión– y el rechazo al uso de la fuerza para prevenir el genocidio por ser incompatible con la RDP. ¿Podríamos pensar que de una flagrante violación al derecho internacional –una de las más graves de los últimos años– pudiera nacer un renovado apoyo a la RDP? Aunque nos gustaría dar una respuesta positiva al respecto, no tenemos aún suficientes elementos para afirmar que estas consideraciones con implicancias en la RDP van a subsistir más allá de la actual coyuntura. No obstante, tampoco podemos negar que se ha encendido una luz de esperanza, particularmente en lo que respecta a la rendición de cuentas por el ejercicio del veto y la búsqueda de alternativas a la actuación del CS en el marco del tercer pilar, siempre dentro de los límites de la Carta de las Naciones Unidas, como pueden ser las funciones de la AG en virtud de la resolución “Unión pro Paz” y las competencias de la Corte Internacional de Justicia en materia de genocidio, ambas activadas con motivo de la agresión a Ucrania.

El Consejo de Seguridad

En lo que va de 2022, el CS aprobó dos resoluciones en las que se menciona la RDP, la resolución 2625 (2022) y 2633 (2022), ambas sobre Sudán del Sur, en las que recuerda que el Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a su población *“frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”*. Se trata, evidentemente, de un mero recordatorio del primer pilar y nada dicen respecto de la responsabilidad de la comunidad internacional en virtud del tercer pilar (y menos de las propias responsabilidades del CS), en línea con sus anteriores resoluciones.

El CS discute habitualmente cuestiones vinculadas a la RDP como parte de sus debates sobre la protección de civiles en conflictos. Aunque celebró tres debates en 2022, las menciones a la RDP

³²⁷ También es destacado en el resumen del debate preparado por el Global Centre for the Responsibility to Protect (2022).

han sido por demás escasas y limitadas a solo uno de ellos. Así, en la 9042ª sesión (celebrada el 25 de mayo), el representante de Gabón hizo referencia a la resolución 1674 (2006) –la primera resolución en la que el CS se refirió a la RDP³²⁸–, como una resolución “sobre” la RDP (CS, 2022a: 12) y la representante de Irlanda recordó que “*Hace 17 años, las Naciones Unidas asumieron un compromiso mundial respecto a la responsabilidad de proteger.*” (CS, 2022a: 22). Sin mencionarla específicamente, el representante de China hizo una alusión indirecta a los “peligros” de la RDP:

“No hay que negar los esfuerzos que se realizan para proteger a los civiles solo porque haya habido casos trágicos de muertes masivas de civiles debido a la ineficacia de la intervención internacional. Negar el protagonismo y la dirección de los Estados Miembros abriría la caja de Pandora y haría que unos pocos países pudieran interferir en los asuntos internos de otros Estados o incluso provocar un cambio de régimen con el pretexto de proteger a los civiles, lo que podría infligir un mayor sufrimiento a los civiles debido a la agitación y la guerra” (CS, 2022a: 27).

En la reanudación de la 9042ª sesión, solo hubo menciones a la RDP de parte de los representantes de Armenia (CS, 2022b: 20) y Croacia (en nombre del Grupo de Amigos sobre la Responsabilidad de Proteger). Este recordó que: “*Los Estados Miembros han expresado su empeño con la responsabilidad de proteger a nuestra población del genocidio, de los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y de limpieza étnica*”, y sostuvo:

“Los miembros del Consejo de Seguridad deben seguir adoptando medidas oportunas y decisivas para poner fin a las atrocidades y prevenirlas, y no deben obstaculizar los esfuerzos dignos de crédito que se desplieguen a ese fin. Hacemos un llamamiento a los miembros del Consejo de Seguridad para que respondan y aborden el riesgo o la comisión de atrocidades masivas, tomando nota en ese contexto de las iniciativas sobre el uso del veto en caso de atrocidades masivas, incluida la iniciativa franco-mexicana y el código de conducta del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia” (CS, 2022b: 38-39).

Vemos aquí un claro apoyo a la adopción de medidas en virtud del tercer pilar y a las iniciativas para la restricción del veto, en línea con lo planteado en el debate de la AG.

No obstante, siguen siendo escasas menciones que no revelan la intención de parte del órgano con mayores competencias en virtud del tercer pilar de discutir sus aspectos más controvertidos de cara a la asunción de las propias responsabilidades para su implementación.

El Consejo de Derechos Humanos

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos, en sus dos primeros períodos de sesiones de 2022 (49° y 50°), aprobó cinco resoluciones con referencias a la RDP, sobre las situaciones en Sudán del Sur (resoluciones 49/2 y 49/35), Corea del Norte (resolución 49/22) y Siria (resoluciones 49/27 y 50/19). En ellas, recordó que los gobiernos tienen la responsabilidad de proteger a sus poblaciones y, en el caso de Siria, le exigió que cumpliera con dicha responsabilidad. En todo caso, no obstante, se trató de menciones relativas al primer pilar, sin

³²⁸ V. Pezzano (2016: 79-83)

referencia alguna al tercero ni a las responsabilidades de la comunidad internacional o el rol del propio Consejo al respecto.

La estrategia del Secretario General y el olvido del tercer pilar

Todo estudio de la evolución de la RDP en las Naciones Unidas tiene que tener en cuenta que esta ha sido posible principalmente gracias a la estrategia desplegada por los SG para hacer efectivo el concepto. Esbozada por primera vez por el SG Ban en un célebre discurso en Berlín en 2008 (Ban, 2008), la estrategia fue desarrollada por él y su sucesor desde 2009, con la asistencia de los sucesivos Asesores Especiales para la Responsabilidad de Proteger.

Desde su primer informe, el SG Ban dejó en claro su visión respecto de la relación entre los pilares: “Si los tres pilares fuesen desiguales, la estructura de la responsabilidad de proteger podría quedar inestable e inclinarse peligrosamente hacia uno u otro lado. Igualmente, si los tres pilares no son igualmente sólidos, la estructura puede derrumbarse” (Ban, 2009: párr. 12).

Como señalamos en nuestro anterior estudio, encontramos dificultades para compatibilizar la posición expresada en las palabras del SG con la que se advierte de sus informes y, principalmente, en los de su sucesor. Si los pilares son iguales, ¿por qué el tercer pilar solamente ha sido objeto de solamente uno de los catorce informes anuales hasta la fecha, y solamente se lo menciona –incidentalmente– en cuatro de los últimos seis? Solo podemos conjeturar posibles respuestas, contradictorias entre sí: o, efectivamente, el tercer pilar es menos importante, y la estrategia declama una realidad inexistente (lo cual sería difícil de aceptar, atento a los orígenes mismos de la RDP); o esta disminución del tercer pilar es deliberada y, sin importar lo que se declame, la estrategia busca solamente la construcción del consenso en torno a las cuestiones menos controvertidas.

Los debates reseñados aquí muestran, como sucedió en el período 2017-2021, que el tercer pilar sigue siendo motivo de inquietud entre los Estados, y no necesariamente limitada a los opositores a la RDP. No podemos más que reiterar la opinión expresada en nuestro anterior estudio, de que esto significaría que debiera asignársele más atención en el debate y no menos, como efectivamente sucede. De la lectura de los informes del SG y de las opiniones de los Estados que los apoyan parece advertirse que la estrategia busca construir el consenso en torno a los aspectos de la RDP sobre los que ese consenso ya existe en el plano conceptual, y así avanzar en pos de la implementación, en lugar de buscar llegar a un consenso donde este aún no existe.

El problema es doble: por un lado, y evidentemente, ignorar los problemas que existen en torno al tercer pilar no hará que estos mágicamente desaparezcan, como pareciera surgir de la elusiva forma que ha adoptado la estrategia del SG. Por otro lado, pretender avanzar en la implementación de parte de la RDP conspira contra su unidad y contra la forma en que la estrategia ha sido declamada, y puede redundar –si es que ya no ha redundado– en un quiebre o fractura del concepto: los dos primeros pilares en una parte, y el tercero en la otra.

Este segundo problema implicaría que la RDP de 2022 ya no es la RDP de 2005, y que, dado que el tercer pilar es aquel que estaba llamado a responder el denominado “dilema de la

intervención” con el que el SG Annan interpeló a la comunidad internacional luego de la intervención ilícita de la OTAN en Kosovo, y que suscitó el nacimiento mismo del concepto en 2001, esta RDP “*extra lite*”³²⁹ en nada sirve para solucionar aquel dilema.

Deseamos, como lo hicimos en nuestro anterior estudio, insistir en este punto. Fácil sería responsabilizar al CS y en particular, a sus miembros permanentes, por el aparente fracaso del tercer pilar de la RDP. Argumentos no faltan, y la cantidad y magnitud de las situaciones que ameritarían una respuesta de la comunidad internacional no han dejado de aumentar frente a la inacción del órgano responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La agresión a Ucrania, que involucra directamente a uno de ellos es una expresión –la más grave, sin duda– de esta inacción y de la crisis en que está envuelto todo el sistema multilateral.

Sin embargo, este fracaso en la implementación, producido más por los límites del sistema internacional que por factores propios de la RDP, debe ser distinguido del fracaso conceptual en alcanzar un consenso en torno al tercer pilar. No vamos a negar la conexión entre ambos, pues esta es evidente, pero tampoco puede negarse que si el tercer pilar no se debate debidamente no es porque el CS no actúe, sino porque los promotores de la RDP –y entre ellos, el SG– nada hacen por promover dicho debate. Si el CS no actúa, pensamos, *a fortiori* debería debatirse más el tercer pilar a los fines de encontrar vías para que la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, pueda dar alguna respuesta frente a la comisión de atrocidades masivas. Como dijimos, la respuesta de la comunidad internacional con motivo de la agresión contra Ucrania, y la vinculación con aspectos del tercer pilar que se realizó en el debate de la AG de 2022 parecen encender una luz de esperanza en ese sentido, aunque debemos ser cautos en pensar si esa luz puede sobrevivir la coyuntura.

¿Estamos en una nueva etapa en la historia de la RDP?

Las anteriores consideraciones, basadas en nuestros hallazgos con relación al período 2017-2021, nos llevan a preguntarnos si se ha entrado en una nueva etapa en la historia de la RDP en las Naciones Unidas. En nuestro trabajo inicial sobre la RDP en las Naciones Unidas dividimos esa historia en tres períodos (Pezzano, 2016a: 77).

Denominamos al primero como período de *expansión* (2005-2008), porque detectamos, luego de la adopción de la RDP en el DF, y no obstante las dificultades experimentadas (que no fueron pocas: escasos avances concretos, desacuerdos sobre numerosos aspectos, la intención de algunos de retrotraer la situación al momento anterior a la Cumbre), una lenta, pero constante expansión en la adopción del lenguaje de la RDP por parte de los órganos de las NU y de sus Estados Miembros; esa expansión fue de carácter conceptual, afirmando su valor como idea. Llamamos al segundo período de *consolidación* (2009-2011) y se inició, desde lo conceptual, con la incorporación plena del lenguaje de la RDP en el ámbito de la Organización, sobre todo debido a la estrategia del SG para hacer efectivo el concepto y los sucesivos debates al respecto; desde lo operacional, se tradujo en la primera adopción de medidas colectivas en virtud del tercer pilar,

³²⁹ Adaptamos la expresión con la que Thomas Weiss llamó a la RDP adoptada en el DF al compararla con la que concibió originalmente la CIISE: “R2P lite” (Weiss, 2007).

materializadas en la adopción de la resolución 1973 (2011) del CS sobre la situación en Libia, que representó el pico máximo de consenso en torno a la RDP. Las críticas a las experiencias en África –particularmente en Libia y, en menor medida, Côte d’Ivoire– motivaron el tercer período (2011-2016), de *moderación*, porque el entusiasmo de las posibilidades de implementación de la RDP mermó en varios actores, pero no su apoyo conceptual a la idea, y de *reflexión*, porque en lugar de reducirse, se ampliaron y profundizaron los debates, en los que la iniciativa brasileña de la RAP apareció como uno de los principales aportes.

Sin embargo, desde hace un tiempo, consideramos que ha comenzado un nuevo período en el desarrollo de la RDP. El período de reflexión ha terminado; los motivos que llevaron a su existencia, íntimamente ligados a las experiencias de implementación del tercer pilar en 2011, y que implicaron una discusión seria sobre la implementación del tercer pilar, fueron quedando cada vez más lejos en el tiempo y quitando actualidad al debate, por más que este no dejara de ser necesario. Como ilustran nuestros estudios, el tercer pilar ya no es objeto de debate y no aparece mencionado en resoluciones de los órganos políticos ni en los informes del SG. Paradójicamente, son los Estados opositores –aunque también algunos favorables a la RDP– los que mantienen viva la existencia de inquietudes al respecto, más ello no deriva en discusiones sobre el tercer pilar.

Inicialmente, pensamos en denominar a este nuevo período como de declive, por la ausencia no solo de debate, sino de consecuencias en la implementación de la responsabilidad de la comunidad internacional en virtud del tercer pilar. Sin embargo, esta denominación chocaría con las ya mencionadas circunstancias de que la RDP es cada vez más nombrada en resoluciones de los órganos políticos de las Naciones Unidas, y los debates anuales en la AG no solo continúan, sino que el concepto ya ocupa un lugar en su programa oficial.

Es por eso que entendemos más apropiado el nombre de “Período de *Resignificación*”, por cuanto advertimos que no es posible entender que la RDP que es objeto de discusión sea la misma que se adoptó en 2005, se implementó (de una forma lejos de lo ideal) en 2011 y tanto se debatió en 2012. Aunque se siga declamando que la RDP tiene tres pilares, su tratamiento por las Naciones Unidas solo nos muestra dos.

Insistimos en que no se trata del lugar común en la discusión sobre la RDP respecto a las dificultades para implementar el tercer pilar, cuya existencia no negamos. El problema que nos preocupa –y que da nacimiento a este período– es de notoria índole conceptual: el tercer pilar es sistemáticamente soslayado en los informes del SG y no se discute en los debates de la AG, como si la RDP (ya) no implicara responsabilidad alguna de actuar para la comunidad internacional. Aunque planteemos que la omisión de discutirlo parece deliberada, no afirmamos que la desaparición del tercer pilar sea el fin buscado por los Estados y otros actores favorables al concepto, pero sin duda es el resultado de la estrategia ideada por el SG Ban y continuada por Antônio Guterres, y sobre lo que veníamos advirtiendo desde hace tiempo.

Junto a la denominación, también encontramos el problema de la determinación de la fecha en que habría comenzado este período. Pensamos que podemos fijarla en 2017, coincidiendo con el comienzo del mandato de Antônio Guterres. La elección de la fecha no es arbitraria, sino que la basamos en el escaso tratamiento que ha dado en sus informes al tercer pilar (mínimo en cuatro de ellos y nulo en dos). Si bien esa era la tendencia a partir del quinto informe del SG Ban, en el

último de ellos, de 2016, al trazar la ruta futura de la RDP, sí dedicó toda una sección al tercer pilar (Ban, 2016: párr. 45-52). Esta falta de tratamiento de parte del SG Guterres al tercer pilar – que se refleja luego en los debates de la AG– puede ser vista como un punto de ruptura en la historia del desarrollo del concepto y justificar así el inicio de un nuevo período.

Insistimos: la importancia del SG en la conducción del proceso de construcción del consenso en torno a la RDP no puede ser exagerada, en cuanto es él, a través de sus informes anuales, quien marca el rumbo de los diálogos interactivos y debates de la AG. Si bien los Estados Miembros son libres de discutir todos los aspectos del concepto y es la AG la que debe llevar adelante la discusión, de acuerdo al mandato del DF, ella misma parece haber confirmado la importancia del SG al oficializar la presentación de los informes anuales en su resolución 75/277.

Nos encontramos entonces en un nuevo período en el desarrollo de la RDP en las Naciones Unidas, un período de *resignificación*, que comenzó en 2017, y que se caracteriza por la virtual desaparición del tercer pilar no solamente de la implementación, sino de la discusión sobre el concepto. ¿Llevará este período a un nuevo entendimiento de la RDP, con solo dos pilares? La tendencia parece apuntar a una respuesta afirmativa, mas no es posible aun darla.

Si las implicancias sobre la RDP –particularmente sobre el tercer pilar– planteadas con motivo de la agresión contra Ucrania en el debate de la AG de 2022 se mantienen y derivan en una tendencia que pueda superar la coyuntura, quizás pueda nacer una nueva etapa. Hasta entonces, no obstante, tendremos que aceptar que la RDP sigue en un período de resignificación.

Consideraciones finales

La RDP está en crisis, y no solo por las dificultades para la implementación de su tercer pilar, o por la polémica que desataron las intervenciones en África hace una década. El anterior análisis revela que su crisis es *conceptual*: la RDP que se debate en las Naciones Unidas, la que se invoca –cada vez más– en las resoluciones, no es la RDP de tres pilares receptada en el DF, y que enunciara Ban Ki-moon en 2009. Es una RDP de dos pilares que no implica responsabilidad alguna para la comunidad internacional, más que un rol adhesivo a los deberes del Estado, pero que nada prevé para las situaciones en que es evidente que el Estado no protege a su población de los crímenes atroces que forman su ámbito material.

No podemos dejar de insistir en que este es el resultado de la estrategia desarrollada por los SG de construcción del consenso solamente en torno a los aspectos menos controvertidos del concepto. Este resultado es el que nos permite afirmar que desde 2017 la RDP ha entrado en un período de resignificación en las Naciones Unidas del que parece estar saliendo de una forma muy diferente a como era en 2005.

Al concluir nuestro primer estudio sobre la evolución de la RDP, en 2016, advertíamos:

“Esta manifiesta contradicción entre palabras y hechos revela que la estrategia no permite dar un fundamento sólido al concepto, y puede redundar en una fractura del concepto en pilares independientes sin relación entre sí. La RDP, como concepto integral, dejaría de existir y no cumpliría la función para la que fue originariamente

formulada, de dar solución al denominado ‘dilema de la intervención’” (Pezzano, 2016a: 312).

Notamos con preocupación que el panorama sombrío que planteábamos hace seis años parece ser la realidad de hoy, con una RDP de solo dos pilares, con una inmensa mayoría de los Estados que parecen aceptarla así, negando o disminuyendo –algunos, explícitamente– ese tercer pilar que nació con el ambicioso propósito de que la comunidad internacional no permaneciera impasible frente a las atrocidades masivas y que al mismo tiempo, el orden internacional garantizado por la Carta de las Naciones Unidas no se viera vulnerado. Insistimos: privarla del tercer pilar, transforma a la RDP en una idea vacía que solo reitera obligaciones estatales –por lo demás firmemente establecidas en el derecho internacional– y una tímida cooperación internacional, exactamente el concepto de “norma hueca” que nos advierte Hehir en su crítica a la RDP (Hehir, 2019).

Sin embargo, no podemos dejar de ver las reacciones de algunos Estados frente a la agresión contra Ucrania en clave de RDP con cierto optimismo. Por contradictorio que pueda resultar, de una flagrante violación a la Carta de las Naciones Unidas –y a los valores que la RDP representa– pueden surgir aspectos positivos para el concepto, sea a través del rechazo del uso unilateral de la fuerza para prevenir el genocidio, o la necesidad de discutir el veto y buscar alternativas a la actuación del CS –siempre dentro del sistema de las Naciones Unidas, conforme al DF–.

Pero ese optimismo debe moderarse y es necesario continuar los estudios sobre la evolución de la RDP hasta confirmar que estos planteos son capaces de superar la actual coyuntura. Hasta entonces, pensamos, continuará la resignificación; porque, en última instancia, la RDP será lo que los Estados –y otros actores– hagan de ella.

Referencias

AG (2005), Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, UN Doc. A/RES/60/1.

Australia (2022), Statement by Ms Shilpa Pullela, Chargé d’Affaires, Permanent Mission of Australia to the United Nations, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220623/avlADJkWSqT/S/Qs2TjzNLnHT_en.pdf

Ban Ki-moon (2008), Address at an event on “Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World”, UN doc. SG/SM/11701.

Ban Ki-moon (2009), Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General. UN Doc. A/63/677.

Ban, Ki-moon (2016), Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General, UN doc. A/70/999-S/2016/620.

CIJ (2022), Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>

- Costa Rica (2022), Statement on behalf of the Group of Friends of the Responsibility to Protect, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220623/avlADJKWSqTS/6EcuCUIPWol_en.pdf
- CS (2022a), Acta literal de la 9042ª sesión, UN doc. S/PV.9042
- CS (2022b), Acta literal de la reanudación de la 9042ª sesión, UN doc. S/PV.9042 (Resumption 1)
- Dinamarca (2022): Statement by Denmark at the United Nations General Assembly debate on “the Responsibility to Protect (R2P) at the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing, and war crimes”, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220623/avlADJKWSqTS/muEsojldJVeA_en.pdf
- Ecuador (2022), Declaración del Embajador Cristian Espinosa, Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220623/gLGQ40pRFro5/M29hgwy4rfoC_es.pdf
- Francia y México (2022), Joint statement by France and Mexico. Formal debate of the United Nations General Assembly on the responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220623/avlADJKWSqTS/TJRLqfh9g6P9_en.pdf
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2022), Summary of the 2022 UN General Assembly Plenary Meeting on the Responsibility to Protect, <https://www.globalr2p.org/publications/summary-2022-r2p-debate/>
- Hehir, Aidan (2019), Hollow norms and the Responsibility to Protect, Cham, Palgrave MacMillan.
- Líbano (2022), Statement by Ambassador Dr. Amal Mudallali Permanent Representative of Lebanon to the United Nations at the The responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220623/gLGQ40pRFro5/ccxPU6YgEIXA_en.pdf
- Myanmar (2022), Statement by Ambassador Kyaw Moe Tun, Permanent Representative of Myanmar to the United Nations, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220624/hv1rrCq2oHfQ/jBbPjAsQC4eS_en.pdf
- Naciones Unidas (2011), Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas, UN Doc. A/66/551-S/2011/701.
- Naciones Unidas (2022), Carta de fecha 24 de febrero de 2022 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas, UN Doc. S/2022/154.

- Namibia (2022), Statement by Ambassador Neville Getze at the plenary meeting on agenda item 134: the responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,
https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220623/avlADJkWSqTS/MMghv58ejNzx_en.pdf
- Pezzano, Luciano (2016a), La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas. Un análisis constructivista de las posiciones de los actores internacionales, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados-UNC.
- Pezzano, Luciano (2016b), “La Responsabilidad de Proteger cumple 15 años: ¿celebración o despedida”, VIII Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata,
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58247/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=
- Pezzano, Luciano (2020), “La depuración étnica en el derecho internacional. Entre el derecho penal internacional y la Responsabilidad de Proteger”, Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal, Vol.VIII, pp.1-27.
- Pezzano, Luciano (2021), “El tercer pilar de la Responsabilidad de Proteger y las dificultades para su implementación”, ponencia presentada en el XV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- República de Corea (2022), H.E. Ambassador Jongin Bae Deputy Permanent Representative of the Republic of Korea to the UN General Assembly Plenary on the Responsibility to Protect,
https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220623/gLGQ40pRFro5/XUJ6DPmo7PII_en.pdf
- Sudáfrica (2022), Statement by Ambassador Xolisa Mabhongo, deputy Permanent Representative of South Africa to the United Nations during the UN General Assembly plenary meeting on the responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,
https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220624/hv1rrCq2oHfQ/m7VJyuVVUhD3_en.pdf
- Ucrania (2022), Statement by the delegation of Ukraine on the responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,
https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220624/hv1rrCq2oHfQ/BcwaA7AEz6FX_en.pdf
- Uruguay (2022), Intervención de la República Oriental del Uruguay,
https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20220624/hv1rrCq2oHfQ/GNsquQu5wwd6R_es.pdf
- Weiss, Thomas G. (2007), “Halting Genocide: Rhetoric versus Reality”, Genocide Studies and Prevention, Vol. 2, N°1, pp. 7-30.

Islamofobia, terrorismo e identidad: qué pasa con los musulmanes en Francia

HILEN PIÑEIRO

Introducción

Cuando hablamos de islamofobia hay dos conceptos en juego: el islam y la fobia. Por un lado, el islam es una religión monoteísta abrahámica basada en el Corán (su libro sagrado), cuyos fieles creen en Alá y su profeta Mahoma. Por otro lado, la fobia refiere a un “miedo irracional”. Según el Consejo de Europa, el término islamofobia es el “temor o los prejuicios hacia el islam, los musulmanes y todo lo relacionado con ellos” que puede manifestarse a través del racismo o discriminación (Ramberg, 2004, p.6). Este “miedo” al islam y los estereotipos que se generan en torno a ello influye en la creación de leyes y políticas públicas francesas, como, por ejemplo, la prohibición del velo islámico en universidades, el uso del burkini en las playas, entre otras (Observatorio de la Islamofobia en los Medios, n.d.). En este marco, en los últimos años se registró un aumento de islamofobia en Francia. Según un estudio del *Pew Research Center* del 2018, se trata de uno de los países con mayor población musulmana en Europa Occidental, con un estimado del 8,8% (cerca de 5 millones de personas) y se pronostica que estas cifras se incrementarán en las próximas décadas. Además, el islam es la segunda religión más profesada en Francia después del cristianismo (Chaouch, 2021). Los diversos atentados terroristas, las políticas gubernamentales dirigidas a la población musulmana y su dificultosa integración social, política y cultural han hecho que se constituya un fenómeno de la política internacional contemporánea cada vez más complejo.

Como punto de partida para comprender el aumento de la islamofobia en el país galo es necesario mencionar el rol del terrorismo internacional: ¿cuál es su relación con el islam y su impacto en los países occidentales y en la concepción de seguridad? Si bien no existe una definición consensuada sobre el terrorismo, se pueden establecer aspectos comunes, entendiéndolo como una práctica continua y sistemática de actividades violentas destinadas a atemorizar a una población o algún sector social con fines políticos, ideológicos y/o religiosos que se opone a una estructura o gobierno establecido y es capaz de provocar impacto psicológico y social (Figueroa Alcorta, 2020). A diferencia de otras prácticas, donde sus actos se producen en la clandestinidad y sus protagonistas permanecen ocultos, los actos terroristas se producen en lugares muy concurridos y muchas veces sus líderes manifiestan la responsabilidad de sus acciones y se dan a conocer al público (Fontana, 2011). En los últimos veinte años ha habido un predominio, pero no exclusividad, de atentados realizados por organizaciones islámicas fundamentalistas. Sin embargo, el intento de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el rol de Estados Unidos y otros países desarrollados de enfrentar este fenómeno han fomentado una construcción imprecisa y

perjuicios del terrorismo internacional asociado con el islam, el cual pasó a ser un marco de acción para muchos Estados.

Adicionalmente, la irrupción de la islamofobia obligó a reconsiderar la noción de Estado-nación y establecer un nuevo paradigma donde la contraposición de capitalismo-comunismo, predominante del siglo XX, deja de estar vigente. Se trata de nuevos conflictos que exceden a la esfera territorial mientras los valores, las ideas, creencias y discursos cobran relevancia. La Revolución Francesa convirtió al país galo en la cuna del pensamiento liberal y estableció principios como la libertad, igualdad, fraternidad y la separación de la Iglesia y el Estado. No obstante, actualmente hay un predominio de un modelo de asimilación y uniformización que busca proteger los “valores franceses” (Sosa, 2006) y al tomar una postura laicista e intentar garantizar esta norma a todos sus ciudadanos afirma una posición anticlerical (Barreto González & Rodríguez Méndez, 2015). En este contexto, el siguiente trabajo tiene por objetivo general analizar la construcción de la islamofobia en Francia desde el año 2010 al 2022. Para esto se establecerán otros dos objetivos específicos:

Describir la influencia de los atentados terroristas en el desarrollo de la islamofobia en Francia.

Identificar legislaciones y políticas gubernamentales francesas que afecten a la población musulmana.

Antecedentes

Para desarrollar esta investigación se tomaron en cuenta una serie de informes, estudios y artículos previos para enriquecer el análisis y reflexionar acerca de lo que ya estudiado sobre la islamofobia.

El primer antecedente considerado fue el artículo “Islamofobia. Acerca de la continuidad y el cambio en la tradición musulmana” (Bravo López, 2013) el cual analiza el origen del concepto de islamofobia. Según el autor, este fenómeno se remonta a principios del siglo XX, producto de la época colonial. Establece que, en 1906, Luis Gustave Binger, funcionario de la administración colonial francesa en África Occidental, publicó un libro llamado *Le péril de l’islam* (en español, “El peligro del Islam”) con el objetivo de alertar sobre los musulmanes como enemigos. La expansión europea en los territorios islámicos y africanos se fue incrementando, lo que generó un surgimiento de movimientos nacionalistas opuestos a la presencia de las potencias extranjeras. En este escenario, el islam representó un peligro para las posesiones coloniales e instaló una discusión entre “la civilización y el progreso” versus “la barbarie y el fanatismo”. Cuatro años después, otro funcionario de la administración colonial francesa, Allain Quellien, llamó a esta actitud antimusulmana “islamofobia”. Para él, el islam era un enemigo irreductible de Occidente y significaba una amenaza para la supervivencia. Sin embargo, López (2013) destaca que, en la actualidad, finalizados los procesos de colonización, las actitudes de rechazo al otro, el diferente o el extranjero, ganan fuerza en contextos de crisis e incertidumbre. Surge un miedo a la conquista externa, a la pérdida de status social, a la diversidad cultural y/o a la alteración de una imagen de identidad nacional. Este escrito evidencia cómo, desde sus principios, la islamofobia se desarrolló a partir del colonialismo, pero fue adquiriendo distintos significados de acuerdo al contexto político y social de la época.

El segundo antecedente tenido en cuenta fue el trabajo “Los medios de comunicación y la exacerbación de la Islamofobia” (Guiñazú & Campos, 2019), el cual analiza la percepción del islam a partir de los atentados terroristas, como el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, y la influencia de los medios de comunicación en este aspecto. De acuerdo con las autoras, “la imagen del musulmán se construye en la mente colectiva de la sociedad actual a través de cuatro estereotipos: el terrorista, el trabajador inmigrante, el rico emir del Golfo y el integrista fanático” (Guiñazú & Campos, p.8). En este marco, los medios de comunicación son vehículos para fomentar clichés y las personas reciben información sin analizarla racionalmente, estableciendo discursos y opiniones en masa. Estos medios construyen una imagen del “otro”, crean, definen y estructuran temáticas. Esta investigación fue útil para comprender el impacto de los ataques terroristas a nivel global y el caso francés en el ámbito discursivo y su consecuente influencia en la construcción de la islamofobia.

El tercer antecedente considerado fue la investigación “Islamofobia en Francia contemporánea” (Barreto González & Rodríguez Méndez, 2015), la cual estudia la rivalidad histórica entre Oriente-Occidente desde una perspectiva cultural y religiosa con el objetivo de comprender este fenómeno. Según los autores, la discriminación hacia los musulmanes en Europa es resultante de procesos históricos relacionados con el eurocentrismo, el racismo y el rechazo a todo lo que no es europeo. Desde la Antigüedad, las diferencias entre Oriente y Occidente significaron que cada grupo quiera rescatar sus valores y entidades colectivas mientras que la consolidación del islam en Oriente y el Norte de África ocupó el lugar del cristianismo, lo que generó que esta religión sea visto como una amenaza a los valores occidentales. A partir de entonces, los atentados terroristas revelan un antiguo enemigo con tradiciones e identidades distintas, enmarcado en un discurso de seguridad. Este escrito permite comprender la complejidad de la aceptación del islam en las sociedades europeas y los sentimientos etnocentristas en un enfrentamiento que no solo tiene una dimensión geopolítica sino también cultural.

El cuarto antecedente destacado fue el informe anual del Colectivo Contra la Islamofobia en Francia (CIFF) del 2019, el cual busca reportar actos islamofóbicos ocasionados por la sociedad civil, instituciones y autoridades estatales. De acuerdo con el reporte, las instituciones, entendidas como los órganos públicos, son las principales autoras de actos islamofóbicos y estos mismos crecen debido a un ascenso mediático anti-musulmán, la negación de la islamofobia, la ausencia de políticas públicas para combatir este fenómeno y la inexistencia de castigos por parte de las autoridades a los actos en Francia, 2019 islamofóbicos. Este informe destaca también que esta “discriminación institucional” sucede a partir de una “comprensión ideológica y radical del concepto de laicismo distorsionado por esferas políticas de derecha e izquierda que legitiman discursos contra los musulmanes” (Colectivo Contra la Islamofobia en Francia, 2019, p.16). Este documento remarca el rol de las instituciones en la formación del comportamiento social y la capacidad del poder político para trastocar las ideas. Además, establece acciones que aún no se han tomado desde la esfera pública para mitigar este fenómeno.

El quinto antecedente considerado fue el informe “Elección y prejuicio: Discriminación contra los musulmanes en Europa” de la organización Amnistía Internacional (AI), el cual destaca el uso político del islam en Francia por parte de algunos sectores sociales y su consecuente influencia en la construcción de la islamofobia (Amnistía Internacional, 2012). Según AI, ciertos partidos

promueven que el islam sea identificado como el “enemigo más importante” a través del nacionalismo étnico y fomentan la idea de una “islamización de Europa”. En esta misma línea, para Barreto González y Rodríguez Méndez (2015), los atentados en el país galo contribuyeron a que los líderes políticos se posicionaran en contra de la inmigración y buscaran reforzar la guerra contra el terrorismo alegando a la seguridad nacional y negando así una discriminación a la población musulmana. Este informe demuestra la complejidad de la integración sociocultural entre las comunidades musulmanas y los franceses y cómo las asociaciones realizadas al islam por parte de actores políticos impiden una búsqueda de soluciones conjuntas.

Por último, se empleó como antecedente el texto “Islamofobia - El desafío del pluralismo en el siglo XXI” (Esposito & Kalim, 2011) el cual analiza las consecuencias de los actos islamófobos. Según los autores, este fenómeno impide que los musulmanes participen plenamente en la política, social, cultural y económica, así como también “crea sociedades paralelas tanto conceptual como físicamente, por lo que la cohesión cívica de diferentes comunidades étnicas y religiosas se vuelve cada vez más difícil de lograr” (Esposito & Kalim, 2011, p.16). Esta investigación es útil para comprender la relevancia de la islamofobia en la actualidad, el impacto que genera la falta de integración sociocultural y la necesidad de atender a este fenómeno.

Marco teórico

En la siguiente sección se incluirán teorías que servirán como base para desarrollar la investigación. En primer lugar, para lograr una mayor comprensión de la construcción de la islamofobia en Francia podemos valernos de la teoría constructivista de las relaciones internacionales. Este enfoque plantea que las ideas, entendidas como objetivos, amenazas, temores, identidades y otros elementos influyen en la construcción del sistema moderno estatal (Bartolomé, 2019). El constructivismo le otorga relevancia a la dimensión ideación de la política internacional y considera que la dimensión material por sí sola a la hora de analizar la realidad es inacabada (Bartolomé, 2019). Para esta teoría, las ideas o conceptos no tienen un significado definitivo, sino que se construyen y deconstruyen constantemente. En esta línea, uno de los principales referentes de este enfoque, Alexander Wendt (2005), entiende a las identidades como un elemento que crea relaciones sociales y se diferencia frente a otras. Las define como un conjunto de “estructuras intersubjetivas que están constituidas por significados colectivos”, caracterizadas por ser dinámicas y motivadoras de los intereses de acción estatal (Wendt, 2005, p.8). Según el autor,

La identidad del Yo debe ser aceptada por el Otro, por lo tanto, este proceso de socialización tiene dos dimensiones: el significado que el Yo se atribuye a sí mismo (la auto-comprensión) y la percepción que el Otro tiene del Yo (que es, por tanto, intersubjetiva). Ambas dimensiones pasan a formar parte del conocimiento compartido o "cultura". Este conocimiento compartido o conjunto de significados colectivos es lo que comprendemos o esperamos del Otro o lo que constituye las concepciones del Yo y el Otro, y, a su vez, lo que conforman las estructuras que organizan nuestras acciones (Lizama, 2013, párr.11).

De acuerdo con Wendt, este “conocimiento compartido” o la cultura posee creencias “entrelazadas”, característica que le otorga un carácter subjetivo e intersubjetivo. Por un lado, se habla de un conocimiento subjetivo entendiendo que “las creencias que lo componen están en la cabeza de los actores y figuran en explicaciones intencionales” (Wendt, 1999, p.160). Por otro lado, se habla de un conocimiento intersubjetivo “debido a que esas creencias deben ser creencias precisas acerca de las demás creencias, es también un fenómeno intersubjetivo que confronta actores como un hecho social objetivo (...)”. Además, puede tomar muchas formas específicas como normas, reglas instituciones, ideologías, organizaciones, sistemas de amenazas, etc. De aquí que concluye que el conocimiento común es un “fenómeno a nivel de interacción” y lo define como “modelos mentales compartidos”. “Esto significa que con cada cambio en las creencias (...), las formas culturales constituidas por el conocimiento común se vuelven literalmente diferentes”. En este marco, para el autor los actores adquieren identidad a través de su participación en estos significados colectivos y considera que tanto las identidades como las cogniciones colectivas no existen separadas unas de otras, sino que son “mutuamente constitutivas” (Wendt, 2005). Paralelamente, el autor plantea que estas identidades se ven influenciadas por las instituciones dominantes, a las cuales define como “entidades cognitivas que no existen independientes de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo” (Wendt, 2005, p.9). Entonces, de acuerdo con esta perspectiva

La institucionalización es un proceso consistente en interiorizar nuevas identidades e intereses, no algo que ocurre en el exterior y que afecta sólo al comportamiento; la socialización es un proceso cognitivo, no simplemente conductual. Al concebirlas de esta manera, las instituciones pueden ser cooperativas o conflictivas.

Este enfoque es relevante para comprender la relación entre el islam y la política francesa. Por una parte, nos encontramos que el concepto de Islam como tal va adquiriendo distintos significados a través de los discursos, prejuicios y representaciones culturales y mediáticas que parten de una construcción social y desde una perspectiva occidental. Por otra parte, nos encontramos con una identidad francesa que se percibe amenazada por esta religión y busca establecer políticas públicas y legislaciones a través de los organismos gubernamentales para mitigar este sentimiento.

En segundo lugar, otro enfoque apto para analizar el caso bajo estudio es el que plantean Zempi & Awan (2019) al establecer que hay una internacionalización e institucionalización de la islamofobia. Por un lado, se establece que la islamofobia está internacionalizada ya que “las representaciones, prácticas, políticas y racismo anitmusulmán se comparte y recicla en todo el ‘Occidente’ global (...)” (Zempi & Awan, 2019, p.263). Por otro lado, se habla de una institucionalización de este fenómeno al surgir “redes institucionales a través de las cuales prospera la islamofobia, centrándose en los medios, el ámbito político y los marcos jurídicos y normativos” (Zempi & Awan, 2019, p.313). Según los autores, esta internacionalización e institucionalización conduce a la normalización de la islamofobia. Además, los diversos ataques terroristas en Europa y América del Norte sirvieron para afianzar ideologías y actitudes antimusulmanas que suelen tolerarse e incluso, celebrarse como una forma de “proteccionismo patriótico”. En este escenario, a diferencia de otras identidades culturales, las identidades musulmanas pasan a considerarse identidades que se eligen voluntariamente.

“(...) mientras que las identidades basadas en el género, la raza y la sexualidad son categorías de nacimiento adscritas o involuntarias, ser musulmán se trata de creencias elegidas. Por lo tanto, necesitan o deberían tener menos protección legal que estos otros tipos de identidades. Lo que esto ignora es que la gente no elige nacer o no nacer en una familia musulmana” (Zempi & Awan, 2019, p.23).

Asimismo, para Zempi & Awan (2019) este fenómeno tiene cuatro objetivos principales: destruir la imagen del islam, separar la comunidad musulmana de los no musulmanes, limitar el desarrollo del islam y crear un temor social al asociar a esta religión con el crimen, la violencia y el asesinato. Consecuentemente, los autores entienden a la islamofobia como un “fenómeno socio-psicológico”. “No es simplemente un ‘miedo irracional’ como una fobia, sino que es racionalizado a través del discurso político y mediático” (Zempi & Awan, 2019, p. 175).

En tercer lugar, otra perspectiva útil para el análisis de este trabajo es la que plantea Dahrendorf (2005) al reflexionar sobre las consecuencias de la globalización en la política contemporánea. Según el autor, la globalización fue un proceso complejo, violento y traumático para muchas comunidades frente al auge de las nuevas tecnologías, la pérdida de lazos barriales, el aumento de la inseguridad, la urbanización, etc. En este marco, la globalización genera un proceso doble: por un lado, quienes demandan más espacios para su desarrollo y pierden su carácter local, y, por otro, quienes buscan cada vez más espacios donde puedan refugiarse en lo conocido frente a un proceso de cambio y disolución. Como resultado, los individuos buscan estar con los suyos para encontrar un sentimiento de seguridad en un mundo que consideran amenazante donde la pertenencia y la patria implica una homogeneidad frente a un mundo caracterizado por la heterogeneidad. Sin embargo, el autor plantea que este deseo de homogeneidad por parte de ciertas comunidades genera dos consecuencias para la libertad y paz frente a su ambición de ser “étnicamente limpias”: en su interior, estas comunidades tienden a la intolerancia. En su exterior, muestran comportamientos agresivos y proteccionistas y actúan como si se viesen continuamente obligadas a defender su territorio. Sobre este punto establece lo siguiente:

Al igual que otros muchos, esperaba que las sociedades civilizadas y democráticas permitieran a los hombres de distintas procedencias, convicciones e ideas convivir de forma pacífica en tanto que ciudadanos. La condición de ciudadano, que todos ellos comparten, es perfectamente compatible con la diversidad de su origen étnico, de sus creencias religiosas y de otros aspectos profundamente arraigados de su posición social. Hoy, sin embargo, no tenemos más remedio que admitir que esta deseada diversidad en la unidad no ha tenido lugar. Incluso, en las sociedades que todos gozan de amplios derechos civiles asistimos a la separación de los grupos en tanto unidades lo más homogéneas posible (Dahrendorf, 2005, p.43).

Por otro lado, el autor establece la existencia de ligaduras entendidas como “vínculos profundos (...) que dan cohesión a la sociedad” y “la cara subjetiva de las normas que dan estabilidad a la estructura social” (Dahrendorf, 2005, p.48). En este contexto, las sociedades que se sienten amenazadas forman ligaduras absolutas convirtiéndose en vínculos que atentan contra la libertad y se alejan de los derechos civiles. A partir, la propuesta de Dahrendorf permite analizar de qué forma los cambios sucedidos en Francia y acentuados por la globalización, como el terrorismo, las migraciones y la creación de sociedades multiculturales, fomentan la islamofobia.

Adicionalmente, cabe destacar como, en este escenario, la sociedad francesa busca lograr una mayor homogeneidad y protección de su identidad a partir de un sentimiento nacionalista y etnocentrista que legitima actitudes islamofóbicas.

Presentación de resultados y discusión

Influencia del terrorismo en el desarrollo de la islamofobia en Francia

En el siguiente apartado se describirá la influencia de los atentados terroristas en la sociedad francesa de manera integral, tanto en materia de seguridad como en materia política, social y cultural, tomando a estos eventos como punto de partida para analizar la construcción de la islamofobia en el país galo.

En marzo de 2012, un francés de origen argelino y vinculado con la organización yihadista Al Qaeda, Mohamed Merah, asesinó a tres militares y tres jóvenes en la ciudad Toulouse (Fremd, 2012). Al día siguiente, ingresó a una escuela judía y disparó a cuatro personas, tres de ellos niños. Tras registrarse un aumento del terrorismo a nivel nacional e internacional, Francia se sumó en 2014 a la Operación Chammal, una coalición integrada por Estados Unidos y Reino Unido que busca la actuación militar contra el Estado Islámico en Siria e Irak (*¿Qué Hace Francia Contra Daesh En El Plano Militar Y En El Político?*, n.d.). Posteriormente, el 7 de enero de 2015 sucedió un atentado contra la revista Charlie Hebdo en París. Dos hombres armados, reconociéndose como miembros de Al-Qaeda, ingresaron a la oficina del medio y dispararon hasta cincuenta tiros al grito de “Alá es el más grande”. Los principales colaboradores fueron los hermanos Kouachi, nacidos en la capital francesa (Cuadro, 2016). Cuatro días después, miles de personas se sumaron a las manifestaciones convocadas en distintos puntos del país bajo el lema “Yo soy Charlie”. El ataque fue interpretado como una amenaza a la libertad de expresión. Los periodistas del medio se identificaron como “poetas, bromistas, locos de la libertad, genios cuyas armas eran lápices de colores” que “no tenían odio ni prejuicios” (Cuadro, 2016, p.73). No obstante, antes de los ataques de Charlie Hebdo, la revista, caracterizada por una postura política más radical, ya había expresado su rechazo hacia los musulmanes, por ejemplo, a través de publicaciones de caricaturas de Mahoma (Vázquez, 2015). Pero a este evento le siguió otro atentado el 13 de noviembre del mismo año cuando los atacantes irrumpieron en bares y restaurantes, realizaron varios tiroteos, una toma de rehenes en la famosa sala de teatro Bataclan y explosiones suicidas en el Estadio de Francia (Serrano Sanz, 2021). Se trató de uno de los ataques más mortíferos en Francia desde la Segunda Guerra Mundial, los cuales fueron reivindicados por el Estado Islámico. Pero si bien los atentados terroristas sucedidos en el país galo despertaron una conmoción interna e internacional, la islamofobia se comenzó a profundizar desde entonces pero no se convirtió en una novedad tras estos incidentes. Como se verá más adelante, este proceso ya se venía gestando en Francia.

Como consecuencia de los atentados de noviembre, el entonces presidente francés, François Hollande, decretó el estado de emergencia en todo el territorio y se prohibieron las manifestaciones en la calle. La normativa permitía que el Ministerio de Interior pueda tomar “cualquier medida” para prohibir lugares que glorifiquen o inciten actos terroristas y disolver asociaciones que faciliten la comisión de actos que afecten al orden público (Gouvernement.fr,

2015). Un año después, se añadieron a esta lista los lugares de culto (Serrano Sanz, 2021). Pero si bien al principio se anunció que esta medida no apuntaba a ninguna confesión en particular, se terminó dirigiendo especialmente a las mezquitas. Además, tras los atentados en Francia, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 2249 en la que define al terrorismo como “una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales” (ONU, 2015). Desde entonces, cambió la percepción de seguridad en Francia y comenzaron a gestarse nuevos discursos políticos por parte de los principales líderes del país.

Luego de los ataques del 2015, Hollande realizó una comparación entre Francia y el terrorismo en un discurso, adjudicándole al primero la libertad de expresión, la cultura, el pluralismo y la democracia y al segundo todo lo contrario, haciendo énfasis numerosas veces en el oscurantismo (Serrano Sanz, 2021). También planteó que el país galo estaba en guerra contra el terrorismo y, específicamente, lo calificó como un “terrorismo islamista”, realizando una asociación entre el terrorismo y el islam y añadiéndole el componente religioso a este fenómeno. Estas mismas ideas y términos se repiten en los discursos del entonces principal líder de la oposición, Nicolas Sarkozy del partido de Los Republicanos, y la presidenta del Frente Nacional, Marine Le Pen. Esta última solicitó que Francia mejore sus capacidades de seguridad y señaló la necesidad de prohibir las organizaciones islamistas y las mezquitas radicales. Cabe destacar el rol de las mezquitas en este aspecto ya que, muchas veces, estos lugares no solo representan un centro de oración, sino que también suelen vincularse con otras entidades o funcionar como centros educativos, de aquí que se las señale como “un lugar indicado para el reclutamiento de posibles extremistas” (Capasso, 2018, p.28). En este marco, hablar del islam pasó a ser igualado con la radicalización, sin considerar la diversidad de movimientos dentro de esa religión y generalizando a la misma. Cuando hablamos de fundamentalismo islámico, se lo define como:

Aquellos movimientos que pretenden encontrar las respuestas a los problemas políticos y sociales por los que atraviesan sus comunidades en el retorno a las fuentes de la primigenia comunidad islámica establecida por el profeta Mahoma a comienzos del siglo VII (Botta, 2007, p.8).

Algunos utilizan la violencia para alcanzar sus objetivos políticos, otros buscan establecer un gobierno basado en principios islámicos para “reislamizar” las sociedades. Dentro de este grupo se encuentran organizaciones como Al Qaeda y el Estado Islámico. Además, luego de los ataques terroristas en Francia se elaboró un perfil étnico, según reportaron diversos tribunales nacionales de Europa (Fundación Sociedad Abierta & Amnistía Internacional, 2021). La elaboración de perfiles étnicos se refiere a

La práctica de la policía y otras fuerzas del orden oficiales basándose, en cualquier grado, en la raza, el color, la ascendencia o la nacionalidad o etnia como base para someter a personas a actividades de investigación o para determinar si una persona está involucrada en una actividad delictiva. Además, de acuerdo con el Comité de la ONU para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) “los perfiles raciales están vinculados a estereotipos y prejuicios, que pueden ser consciente, inconsciente, individual o institucional y estructural” (Fundación Sociedad Abierta & Amnistía Internacional, 2021, p.37).

Paralelamente, en julio de 2016 sucedió un tercer ataque en Niza durante el Día Nacional de Francia (Rey Muras et al., 2021). Un hombre condujo un camión de carga de 19 toneladas hacia una multitud, causando la muerte de más de 80 personas. Se trató de Mohamed Lahouaiej Bouhlel, un tunecino residente en Francia. Dos semanas más tarde, dos hombres pertenecientes al ISIS ingresaron a una Iglesia en Normandía y asesinaron a un sacerdote (Caballero Correa, 2018). Cuatro años después, en octubre de 2020, un profesor de secundaria llamado Samuel Paty dio una clase sobre la libertad de expresión y, antes de mostrar una caricatura de Charlie Hebdo sobre Mahoma, invitó a los alumnos musulmanes de la clase a retirarse de la clase (Escárcega, n.d.). Días después, un refugiado ruso que no tenía ninguna relación con el profesor, lo decapitó y publicó una foto del acto en Twitter diciendo que había actuado “en nombre de Alá”. Al igual que en el caso de Charlie Hebdo, se difundió en redes sociales el eslogan “Yo soy Samuel” y también se hizo hincapié en que el incidente significó un atentado contra la libertad de expresión. Por su parte, el presidente Emmanuel Macron señaló que el evento fue un “ataque terrorista islamista”, remarcó la necesidad de defender el secularismo y la libertad y manifestó que no se prohibirían las caricaturas, las cuales habían sido criticadas por diversas comunidades musulmanas por considerarlas ofensivas. Consecuentemente, parte de los esfuerzos de Francia para mitigar los ataques terroristas y fortalecer la seguridad fue comenzar un proceso de numerosas y tempranas detenciones y reformas de inteligencia (Foley, 2016). Sin embargo, a diferencia de otros países occidentales que también atravesaron ataques similares, el país galo llevó a cabo allanamientos y arrestos indiscriminados entre las comunidades musulmanas. Por ejemplo, tras los ataques en la ciudad de Niza se ordenaron toques de queda nocturnos más prolongados en barrios con predominio de clase trabajadora y minorías étnicas en contraste con el resto de la ciudad (Fundación Sociedad Abierta & Amnistía Internacional, 2021).

Por otra parte, a partir de los atentados comenzó una vinculación entre la inmigración, principalmente de origen musulmán, y el terrorismo. Según una encuesta del *Pew Research Center* de 2016, el 46% de los franceses consideraba que la oleada de refugiados (en su mayoría, musulmanes) generaría más terrorismo mientras que un 53% postulaba que se llevarían más trabajos y beneficios sociales. Las opiniones negativas sobre los musulmanes también se vieron más marcadas en los encuestados identificados con una ideología de ultraderecha en contraste con los partidos ubicados al centro o a la izquierda del espectro político. Estas ideas comenzaron a resonar en los discursos de los líderes políticos. Por ejemplo, desde el Frente Nacional se sostenía que la inmigración provocaba inseguridad y podía generar una guerra civil (Alonso Muñoz, 2021). En esta misma línea, un conocido periodista y actual candidato a la presidencia, Éric Zemmour, popularizó la teoría del “gran reemplazo”, a partir de la cual justificaba la necesidad de la expulsión de los musulmanes de Francia (Plenel, 2015). Esta teoría postulaba

Francia sería víctima de un “gran reemplazo”, es decir, de un cambio de pueblo solapado y silencioso, lo que exigiría en respuesta (...) una especie de gran retorno de los franceses descendientes de la inmigración llegada de las antiguas colonias francesas (Plenel, 2015, p.113).

Además, afirmó en un programa de televisión del que era panelista:

Pienso que nos dirigimos hacia el caos. Esta situación de un pueblo dentro del pueblo, de musulmanes dentro del pueblo francés, nos conducirá a un caos y a la guerra civil.

Millones de personas viven acá, en Francia, y no quieren vivir ‘a la francesa’” (Plenel, 2015, p.112).

A pesar de no haber pruebas concretas, estos pensamientos instalaron la creencia de que es posible “reislamizar” Europa y plantearon una incompatibilidad entre los franceses y musulmanes, señalando a estos últimos como incapaces de adherirse a los “valores franceses”. Asimismo, hablar de una “guerra civil” causada por esta comunidad apunta a la amenaza, miedo e inseguridad dentro del país galo.

Otra cuestión problemática que refuerza esta asociación es que “a diferencia de lo que ocurre con otras religiones, las comunidades musulmanas en Europa suelen coincidir con los grupos migrantes o de origen inmigrante” (Calvo Buezas, 2007, p.77). Sin embargo, la gran paradoja es que varios de los autores de los atentados en Francia fueron realizados por ciudadanos franceses de segunda o tercera generación de inmigrantes. Por ejemplo, tal como se mencionó anteriormente, los principales colaboradores de los ataques a Charlie Hebdo fueron los hermanos Kouachi, nacidos en París, y el responsable de los tiroteos de 2012 en Toulouse, nació en esa propia ciudad. A pesar de que ambos fueron criados y educados en las propias instituciones francesas, parte del imaginario colectivo los concibe como extranjeros y musulmanes sin ninguna relación con el país galo. En esta línea, Khader (2015) destaca que “algunos jóvenes yihadistas musulmanes que se unen al EI en Siria e Iraq son nacidos y criados en países europeos, y muchos de ellos son incluso europeos convertidos al islam” (párr. 40), de aquí que surjan este tipo de vinculaciones. Simultáneamente, las escuelas también pasaron a estar al centro de atención, estableciendo planes de seguridad o prevención y otras políticas que se adapten a los “valores franceses”. Es importante señalar que la mayoría de los musulmanes asisten a la escuela pública en Francia, de aquí que la acomodación de las identidades islámicas en el sistema educativo sea motivo de discusión (Kirchberger, 2007). Las instituciones educativas comenzaron a tener que identificar e informar la presencia de “signos” de radicalización, pasando a convertirse en agentes de Estado (Zempi & Awan, 2019). Cabe destacar que, tras un ataque en 2019, el ministro del Interior detalló que entre estos “signos” de radicalización se identificaban características como “tener barba, una oración regular y visible y una práctica religiosa rigurosa, especialmente en relación con el Ramadán” (Fundación Sociedad Abierta & Amnistía Internacional, 2021, p.75). Cuando habla del Ramadán, se refiere a una de las principales festividades del islam donde los fieles ayunan desde el amanecer hasta la puesta del sol durante un mes (Tarrés Chamorro, 1999). Tiene una doble dimensión: “un sentido religioso, síntesis de las prácticas y creencias del Islam, que implica la expresión pública de esas convicciones, y un carácter lúdico-festivo en el que la comunidad cobra relieve” (Tarrés Chamorro, 1999, 267). Cabe destacar que la discriminación contra los musulmanes continuó aumentando en 2019, según reportó el CCIF (Colectivo Contra la Islamofobia en Francia, 2019). Se reportaron 790 denuncias de actos islamofóbicos en contraste con los 676 reportados en 2018, por lo que se registró un aumento del 17% entre esos dos años. El 60% correspondió a la discriminación, el 20% a los discursos de odio e incitación del odio racial, el 6% a agresiones físicas, el 3% a vinculaciones con el terrorismo y el 2% a la degradación de lugares de culto.

En primer lugar, estos hechos plantean una clara distinción entre un “nosotros” (los franceses) y un “ellos” (los musulmanes), una narrativa basada en un binarismo en la cual se le adjudica “lo

bueno” y “lo malo” a cada comunidad. Estas ideas se sustentan en un marcado etnocentrismo, entendido como “un fenómeno social que puede manifestarse en cualquier conjunto de individuos e implica la distinción entre la pertenencia o no al propio grupo, la consideración como superior de la forma de vida del mismo y la discriminación entre grupos” (Alaminos et al., 2010, p.2). Se trata de una visión del mundo que se percibe como el centro de todo dados sus valores y estilos de vida y considera más positivo sus propias particularidades y logros que los diferentes. En el caso francés hablamos de valores como la república, laicidad, libertad o el republicanismo mientras que se identifica al islam con el extranjero, lo oriental, el inmigrante, fundamentalista o religioso. Por un lado, tal como plantea el enfoque constructivista, se puede observar cómo el concepto de terrorismo y musulmán se fueron llenando de significado a partir de los atentados. En este sentido, cómo los conceptos se pueden construir y deconstruir (Bartolomé, 2019). A partir de los ataques, se comienza a relacionar al islam con el terrorismo, luego con radicalización, la inseguridad, lo extranjero y así consecutivamente, instalando un perfil étnico de todos los musulmanes. Por otro lado, considerando los postulados de Wendt (2005), es necesario mencionar que la islamofobia atravesó a varios líderes políticos de aquel entonces, tanto miembros del oficialismo como de la oposición con diversas ideologías, y el intento de las autoridades para, a través de sus discursos, definir identidades, propias y ajenas, e instalarlas en la sociedad, legitimando un sentimiento antimusulmán. En este aspecto, se puede observar como “la religión tiene una nueva relevancia sociológica debido a las formas en que está vinculado con cuestiones de identidad comunitaria, estereotipos, ubicación socioeconómica, conflicto político y así sucesivamente” (Zempi & Awan, 2019, p.19). Como propone Wendt, uno de los efectos que generaron los ataques terroristas en Francia fue que los intereses se formulen a partir de la identidad. En este marco, “los intereses presuponen identidades ya que un actor no puede saber lo que quiere hasta que no sepa quién es, y, como las identidades tienen diversos grados de contenido cultural, los intereses también” (Lizama, 2013, p.7). A partir de estos incidentes, que traen consigo una fuerte carga emocional e impacto psicológico, se empezó a reforzar y construir una identidad francesa en base las propias concepciones pero también en base al otro, en este caso, el islam. Consecuentemente, se puede observar cómo este “conocimiento compartido” del que habla Wendt va formando la cultura de cada comunidad, la islámica y la francesa, de forma consciente y/o inconsciente, más allá de que sea cierto o no en la propia práctica y realidad. Adicionalmente, el autor establece que “los conceptos de seguridad difieren en la medida y según la manera que el Yo se identifica con el Otro” (Lizama, 2013, p.13). En este caso, tras los ataques terroristas el concepto de seguridad como tal desde la perspectiva francesa pasó a implicar todo lo contrario y alejado al islam, con centro en los propios valores occidentales.

En segundo lugar, tal como plantean Zempi & Awan (2019), la islamofobia ya no se trata en gran parte de un “miedo irracional” sino que, al contrario, este miedo se racionaliza mediante los discursos políticos y mediáticos. Además, en este caso se refleja uno de los objetivos de la islamofobia que plantean los autores: asociar a esta religión con el crimen, la violencia y el asesinato. A partir de entonces, se generó un escenario de nuevas políticas y legislaciones en el país para combatir las amenazas terroristas y luchar contra “lo musulmán”.

Legislaciones y políticas gubernamentales que afectan a la población musulmana

En el siguiente apartado se identificarán una serie de legislaciones y políticas gubernamentales contra la población musulmana en Francia. Como punto de partida se tomará la prohibición del velo islámico en 2010, considerándola un punto de inflexión para las medidas desarrolladas en los años posteriores por la repercusión y el debate público que significó esta medida en la sociedad francesa.

Legislaciones

Prohibición del uso del velo islámico (2010). La discusión sobre el uso del velo islámico en Francia comenzó en 2005 cuando el Consejo de Estado rechazó la nacionalización de una mujer que llevaba el burka por contradecir los valores franceses, específicamente los criterios de asimilación que se estipulan en el Código Civil (España Verdura, 2010). En este caso, hablar del velo islámico refiere al burka o niqab, dos tipos de velos que cubren la cabeza y el cuerpo y tienen un orificio o rejilla para los ojos. El debate sobre esta prenda comenzó tras ser planteada como una “práctica bárbara”, radical y perjudicial para la dignidad, la libertad de la mujer y la igualdad de género. También se estableció que atentaba contra los principios republicanos franceses e invocaba cuestiones de seguridad. El presidente de ese entonces, Nicolas Sarkozy, declaró que el burka era un “símbolo de sometimiento”, no apelaba a una cuestión religiosa y no era bienvenido al país galo (Zempi & Awan, 2019). La normativa establece la prohibición del burka o el niqab en espacios públicos y educativos y ordena una multa de 150 euros a quienes incumplan con la ley (Prando & Quiroga, 2019). Además, fija una pena de hasta treinta mil euros y un año de cárcel a quien obligue a una mujer a llevar el velo. Otro de los argumentos que se planteó es que la normativa contradice los dogmas de la religión islámica y que, en contraste con lo que suele pensarse, para muchas mujeres el velo no siempre es un signo de opresión, sino que se trata de una elección personal que hace a la identidad femenina musulmana. La ley provocó el descontento de la población musulmana, que hasta el día de hoy continúan surgiendo manifestaciones sociales en rechazo bajo el lema “Manos fuera de mi hiyab”. Según una investigación del *Open Society Institute*, el uso del velo no es una práctica homogénea dentro del islam, al contrario, muchas mujeres lo usan un tiempo parcial y aquellas que usan velos que cubren todo el rostro o cuerpo no necesariamente sienten un rechazo por la sociedad francesa (Amnistía Internacional, 2012). Por su parte, desde el Gobierno francés se argumentó que todos los ciudadanos tienen que poder ser identificados y que la ocultación del rostro contradice los principios de la dignidad humana, igualdad de género y libertad (Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores, n.d.). Además, señalaron que la normativa es necesaria para evitar comportamientos delictivos. De acuerdo con una encuesta realizada por el *Pew Research Center* a franceses no musulmanes en 2018, el 51% de los participantes consideraron que a las mujeres musulmanas se les debía permitir usar ropa religiosa siempre y cuando no les cubra la cara. Un 23% opinó que a las mujeres musulmanas no se les debía permitir usar ropa religiosa y otro 23% afirmó que se les debería dejar vestirse con cualquier ropa que elijan.

Por otra parte, esta normativa no se basa únicamente en la prohibición de esta vestimenta, sino que también incluye la prohibición de los símbolos religiosos, más allá de la religión musulmana, como, por ejemplo, cruces cristianas y la kipá judía (Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores, n.d.). Una de las justificaciones en relación con los símbolos y vestimenta religiosa era que las prácticas religiosas o culturales, como el rezo y el ayuno en el caso del islam, serían más complejas de adaptar en los centros educativos (Amnistía Internacional, 2012). También se determinó que era una medida adecuada para evitar el acoso sexista y la violencia contra las niñas musulmanas.

Prohibición del burkini (2016). Un mes después de los atentados en Niza, una serie de municipios ribereños franceses aprobaron una ordenanza municipal que establecía la prohibición del uso del burkini (Camarero Suárez, 2016). Se trata de una vestimenta de baño utilizada por mujeres musulmanas que cubre la cabeza y el cuerpo excepto la cara, las manos y los pies. Por un lado, las autoridades defensoras de esta medida justificaron que las playas no eran un “lugar adecuado” para expresar las convicciones religiosas y señalaron que, desde los atentados, el uso del burkini significaba un “riesgo para el orden público”. Además, establecieron que la vestimenta era incompatible con los “valores franceses” y era un “uniforme del islamismo extremista” y “antihigiénico” (Zempi & Awan, 2019). Por otro lado, organizaciones de derechos humanos denunciaron la normativa por atentarse contra la libertad religiosa y ser discriminatoria (Camarero Suárez, 2016). Consecuentemente, el Consejo de Estado francés suspendió la medida alegando que la ordenanza significó una “lesión grave” para las mujeres musulmanas que fueron multadas, violando las libertades personales y de conciencia y estableció que no había un “riesgo probado” del burkini para el orden público. Asimismo, es relevante destacar el rol que tienen las playas en el turismo y la identidad francesa y cómo estos lugares pasaron de ser lugares de descanso y relajación a escenarios de violencia tras los ataques de Niza y Normandía (Zempi & Awan, 2019).

Separatismo islamista (2021). En febrero del 2021, la Asamblea Francesa aprobó la Ley de Separatismo Islamista, impulsada por Macron. Según justificó el mandatario francés, el término “separatismo” fue utilizado para evitar el concepto de “comunitarismo” y se refiere a “los que quieren salir de la República” (*El Presidente Macron Anuncia Su Plan Para Luchar Contra El “Separatismo Islamista”*, 2020). La normativa establece un control más estricto de las asociaciones, los centros deportivos y las mezquitas con el objetivo de que se base en los ideales franceses y evitar que se fomente la radicalización, entre otros puntos (Espinosa & Leonor, 2021). Durante la presentación del proyecto, el presidente del país galo destacó la relevancia de la ley para combatir el fundamentalismo islámico, considerando que esta ideología cree que sus leyes son superiores a las francesas y busca instalar un “orden paralelo” o una “contra sociedad” (Espinosa & Leonor, 2021). Sobre este punto, es importante señalar que una de las curiosidades que despertó este proyecto fue el término “separatista” como tal. Anteriormente, el concepto de separatismo se utilizaba para calificar a grupos minoritarios que buscaban separarse territorialmente del Estado dominante y construir una nueva identidad política, como el caso catalán o vasco (Geisser, 2021). No obstante, este término adquirió un nuevo significado a partir de la situación social que vivía Francia. Sin embargo, Geisser (2021) plantea que los trabajos sociológicos realizados en torno a esta cuestión no detectaron tendencias separatistas en el territorio francés, incluso considerando a movimientos musulmanes más radicales.

El segundo eje de la normativa fue garantizar la laicidad en las escuelas y, para esto, se decidió suspender el programa Educación en Lenguas y Culturas Originales (ELCO), creado en la década del '70 (*El Presidente Macron Anuncia Su Plan Para Luchar Contra El "Separatismo Islamista"*, 2020). Este plan buscaba ayudar a los niños inmigrantes a mantener un vínculo lingüístico y cultural con su país de origen, facilitando así su posible retorno. De acuerdo con lo declarado por el Macron, las decisiones en materia educativa se basaron en los siguientes supuestos:

La escuela es el crisol republicano. Por eso protegemos completamente a nuestros hijos contra cualquier signo religioso. Es realmente el corazón del espacio de la laicidad, y es este lugar donde formamos las conciencias para que los niños se conviertan en ciudadanos libres, racionales, pudiendo elegir su vida (...). Es lo que permite a nuestra sociedad construir ese común que es la República (Espinosa & Leonor, 2021, p.9).

Adicionalmente, Macron señaló la necesidad de que el Estado intervenga en el currículo académica, principalmente en el campo de las ciencias sociales, para evitar que el debate intelectual sea dirigido por la "mano extranjera". Cabe destacar que esta especificidad por intervenir en las ciencias sociales se debe a que el presidente francés había acusado a las universidades y medios de comunicación de fomentar el "islamo-izquierdismo" o "islam de izquierda" y se consideraba que las escuelas también podrían ser un posible foco de radicalización (*Izquierdismo Islámico, Guerra Cultural Y Libertad Académica: Todo Se Trata Del Islam*, 2021). En esta misma línea, el presidente francés destacó la necesidad de construir un "Islam de Ilustración", es decir, un islam compatible con los valores franceses (Geisser, 2021). También estableció que los propios franceses fueron cómplices de la construcción de su propio "separatismo" al permitir que haya guetos y poblaciones con dificultades económicas y educativas, señalando a estos barrios como posibles focos de radicalización musulmana y aquellos donde la "promesa de la República" no se cumplió. En relación con lo dicho, para Zempi & Awan

Los actos islamófobos impiden que los musulmanes participen plenamente en la política, vida social, cultural y económica de las sociedades en las que viven. (...) Crea sociedades paralelas tanto conceptual como físicamente, por lo que la cohesión cívica de diferentes comunidades étnicas y religiosas dentro de la sociedad se vuelve cada vez más difícil de lograr (Esposito & Kalim, 2011, p.16).

Cabe destacar que la mayoría de los musulmanes que viven en Francia suelen residir en vecindarios segregados, principalmente en los suburbios de las grandes ciudades como París, Lyon, Estrasburgo y Marsella, y suelen ser más pobres que la media nacional (Khader, 2015).

Por último, otro de los factores que destacó Macron en su discurso fue la financiación extranjera a movimientos radicales en Francia (Geisser, 2021). Empero, Geisser (2021) señala que muchos países musulmanes han financiado estructuras religiosas en Francia sin que esto se traduzca en una radicalización. También argumenta que esta problemática se relaciona con problemas estructurales internos que externos, como, por ejemplo, las redes de lavado de dinero establecidas en Francia.

Respeto de los Principios de la República (2021). En marzo de 2021 el Senado aprobó la Ley de Respeto de los Principios de la República. La normativa abarca una serie de medidas para

garantizar que las asociaciones, clubes deportivos, escuelas, los servicios públicos, etc. sean “fieles a la tradición republicana del laicismo” (*Proyecto De Ley Que Confirma El Respeto a Los Principios De La República*, 2021). Por ejemplo, con respecto a la educación en el hogar se establece que se pasará de un régimen de declaración por el padre o madre a una autorización por parte del Estado. Además, habilita al gobierno francés a controlar las federaciones deportivas y exigirles la firma de un “Carta de valores republicanos” para evitar que se entrometen temáticas religiosas y reforzar la formación laica en los profesores y las escuelas. Por otra parte, la medida fija una serie de obligaciones para los imanes, líderes de las comunidades musulmanas con formación religiosa que se desempeñan como guías espirituales y dirigentes de los cultos, entre otras funciones (Sánchez Nogales, 2011). La normativa determina que los imanes deben adoptar los principios de la Carta o, de lo contrario, podrían ser revocados o expulsados (*Los Imanes De Lyon Rechazan La Carta De Valores Republicanos De Macron: Resistencias Locales Al “Islam De Estado Francés”*, 2021). Esta iniciativa se destinó específicamente a los imanes extranjeros con el propósito de limitar la influencia al máximo la extranjera en el islam francés. Asimismo, se ordena que la “ley republicana” prevalece sobre la “ley de Dios. Este proyecto fue criticado por los musulmanes e imanes por no haber sido consultados antes de la redacción de la Carta y por la falta de cooperación entre los organismos religiosos y el. También consideraron que la normativa era discriminatoria y que la medida se dirige principalmente contra el islam y no otros grupos religiosos en Francia, como pretendía. Otro de los dilemas que plantea esta ley es que gran parte de los creyentes musulmanes se rigen por la Sharía o ley islámica, la cual rige aspectos religiosos pero también aspectos jurídicos y sociales de su vida cotidiana.

Políticas gubernamentales

Neutralidad religiosa de los funcionarios públicos (2019). Durante octubre y noviembre de 2019, los meses previos a las elecciones locales de 2020, surgió un debate sobre las “listas comunitarias” a raíz de la presentación del partido Unión de los Demócratas Musulmanes Franceses (Fundación para la Investigación Política, Económica y Social, 2019). Desde el gobierno y algunos partidos políticos se definió a las “listas comunitarias” como aquellas que “defendían las relaciones comunitarias y los intereses particulares contra los intereses de la mayoría (...)” (Fundación para la Investigación Política, Económica y Social, 2019, p.300). Estas listas fueron criticadas porque sus candidatos no ocultaban su pertenencia al islam. Consecuentemente, “el Ministro de Acción y Cuentas Públicas, Gérald Darmanin, propuso extender “la obligación de neutralidad a todos los funcionarios electos locales” en orden de “defender la República” de “listas comunitarias”. Por otra parte, el senador del partido Los Republicanos Bruno Retailleau presentó un proyecto de ley para “garantizar el respeto de los valores de la República frente a las amenazas comunitarias” en el cual se privaba de financiamiento y se excluía de las elecciones a todos los partidos que quisieran “socavar la unidad de la República”. Sin embargo, a pesar de las continuas discusiones que surgieron sobre este tema y qué medidas tomar al respecto, Macron terminó rechazando la prohibición de estas listas durante el Congreso de Alcaldes franceses. No obstante, hizo hincapié en que el gobierno francés combatiría el “islamismo” y fue en ese

entonces donde anunció que estaba preparando un proyecto de “separación de la República”, conocido dos años después como la Ley de Separatismo Islamista, mencionada anteriormente.

Suspensión del Colectivo contra la Islamofobia en Francia (2020). Tras el asesinato de Samuel Paty, el primer ministro de Interior francés, Gérald Darmanin, suspendió más de cuarenta asociaciones musulmanas. Entre ellas, se prohibió el CIFF en diciembre de 2020. La medida generó el rechazo de organizaciones de derechos humanos como *Human Rights Watch*, Amnistía Internacional y la Asociación Musulmana por los Derechos Humanos, el Sindicato de Abogados de Francia, entre otros (Ritimo, 2020). Estos actores denunciaron la decisión administrativa por ser “extrema” y discriminatoria y señalaron una falta de argumentos consistentes (Amnistía Internacional, 2020). Por su parte, el gobierno francés justificó que la agrupación propagaba ideas que fomentaban la discriminación, violencia y odio (*Decreto De 2 De Diciembre De 2020 Por El Que Se Disuelve Un Grupo De Hecho*, 2020). Además destacó que el CIFF calificaba de islamofóbico cualquier acto que involucraba a miembros de la comunidad islámica y estaba compuesta por participantes con un enfoque radical del islam que fomentaban actos terroristas. En este marco, cabe destacar la relevancia de las asociaciones en cualquier sociedad, sobre todo para los grupos étnicos como los musulmanes en Francia, y el rol del CIFF en la investigación de la islamofobia en este país.

Foro del Islam en Francia (2022). En febrero de 2022, el Ministerio de Interior francés creó el Foro del Islam en Francia, un canal de diálogo entre el Estado y la comunidad musulmana (*Forum De L'Islam De France: Una Nueva Etapa En El Diálogo Entre Los Poderes Públicos Y La Fe Musulmana*, 2022). El organismo estableció una guía para que las asociaciones locales respeten los principios de la República Francesa, fija un marco legal para la elección y formación de imanes y busca una “financiación transparente” de la fe. Además, las autoridades del Foro pasarían a ser electas por el gobierno francés, el cual calificó a la creación del organismo como una “nueva etapa” entre el Estado y el islam en Francia. En parte, una de las cuestiones que motivaron este tipo de decisiones es que, en el islam, a diferencia del cristianismo u otra religión, no existe una autoridad central como, por ejemplo, el Vaticano en el catolicismo. Pero si bien es beneficioso que el gobierno busque un canal de diálogo pacífico con la comunidad musulmana, cabe preguntarse hasta qué punto no hay una intervención por parte del Estado en la religión o si podría tomarse otra iniciativa en la cual sean los propios creyentes los que elijan a sus autoridades y otras cuestiones en vez de que sean impuestas por otros ajenos a su religión.

Teniendo en cuenta las diversas políticas públicas y legislaciones establecidas por el gobierno francés contra la población musulmana se puede observar, en base a lo propuesto por Wendt, que la presencia del islam en Francia genera que las instituciones interioricen nuevas identidades e intereses y se modifiquen a partir de estos. Por ejemplo, antes de la prohibición del burkini, las autoridades públicas consideraban a las prendas religiosas como parte de la libertad de expresión y posible en el marco de un estado laico. Tras los atentados, en pos de reforzar los valores franceses y garantizar la seguridad, cambió la postura del Estado y comenzó a crear políticas públicas en diversos ámbitos del islam, como sus organizaciones y centros deportivos, su educación, sus candidatos en las elecciones, su educación escolar, etc. Por otra parte, para el autor estas instituciones pueden ser cooperativas o conflictivas. En este caso, hablamos de instituciones conflictivas, en el sentido de que no se busca una cooperación conjunta entre todos

los actores y tampoco se apunta a una integración de los mismos, sino que se establecen medidas que terminan por generalizar al islam y hacer que las comunidades musulmanas se sientan discriminadas y excluidas de la sociedad francesa, entendiendo al islam en su conjunto como un “enemigo”. Asimismo, este “conocimiento compartido” o cultura de la que habla el autor puede adquirir muchas formas específicas: desde normas, reglas, instituciones, ideologías, organizaciones a sistemas de amenazas. En el caso del islam en Francia se va formando a partir de organizaciones como Al Qaeda o el Estado Islámico, ideologías como el fundamentalismo y un sistema de amenazas que trata de individuos que se valen del terrorismo y la violencia.

Por otra parte, como plantea Dahrendorf, este caso refleja el deseo de la sociedad francesa de lograr una mayor homogeneidad y una comunidad “étnicamente limpia”, es decir, que incluya la laicidad, la igualdad de género, la libertad, lo “civilizatorio” en contraste con todas las características y valores que se le adjudica al islam. Paralelamente, este deseo de conservar la identidad nacional por parte del gobierno francés deja en claro la actitud de intolerancia y agresividad que desencadena que terminan atentando a la libertad de las comunidades islámicas. Esto se puede observar cuando, por ejemplo, se suspenden las organizaciones musulmanas, se les impone cómo formar a sus líderes, se les prohíbe la participación de candidatos identificados con esta religión y se reglamenta sobre sus vestimentas. Por otro lado, el autor destaca que estas comunidades actúan constantemente como si se vieran obligadas a defender su territorio. En el caso bajo estudio, se puede hablar de la necesidad de defender el territorio francés tras los ataques terroristas. Pero esta defensa trasciende las medidas de seguridad y comienza a incluir a la necesidad de que todos adopten los valores franceses y los principios de la república y señalando la urgencia de evitar lo extranjero, entendiendo a todas personas que hayan nacido en Francia, pero también aquellas que sean distintas a los principios franceses, como las comunidades musulmanas que tengan otros estilos de vida.

Por último, considerando las ideas de Zempi & Awan (2019), el establecimiento de estas legislaciones y políticas públicas que afectan a la población musulmana terminan por conducir a la institucionalización de la islamofobia que se genera a través de tres ámbitos. Primero, los medios de comunicación. En el caso francés, se puede observar como los discursos de los líderes políticos contra el islam se naturalizan y aceptan por parte de la sociedad. Además, en el caso de los ataques de Charlie Hebdo y Samuel Paty, la dimensión emocional del hecho termina por justificar que se trató únicamente de un atentado contra la libertad de expresión, a pesar de las críticas que se realizaron desde la comunidad musulmana tras sentirse burlados. Segundo, el ámbito político. Este aspecto se puede ver en todas las medidas gubernamentales por parte de las autoridades francesas, como la suspensión de las organizaciones musulmanas sin argumentos suficientes, la identificación de los candidatos musulmanes con “listas comunitarias” y la intervención por parte del gobierno en la elección de los líderes de la comunidad islámica, entre otras. Tercero, los marcos jurídicos normativos. Como se mencionó anteriormente, esta dimensión se refleja en la reglamentación sobre la vestimenta de las mujeres islámicas o la prohibición de expresar su religión en las escuelas y ámbitos públicos.

Esta institucionalización de la islamofobia refleja el cumplimiento de los cuatro objetivos de este fenómeno que plantean los autores. El primero, la destrucción de la imagen del islam, se observa a partir de la calificación de esta religión por ser considerada contraria a la igualdad de género y

la libertad, extremista e incompatible con los valores franceses. El segundo, la separación de las comunidades musulmanas de los no musulmanes, sucede con la promoción de normativas como la Ley de Separatismo Islamista, la cual les otorga la capacidad de intervención en las escuelas y centros deportivos a las autoridades francesas en pos de garantizar el cumplimiento de los “valores de la República”, conduciendo a una fuerte estigmatización del islam. El tercero, la limitación del desarrollo del islam, se refleja cuando se les restringe sus prácticas religiosas y su vestimenta (como el caso del burkini en las playas francesas), se limita la participación de sus candidatos en las elecciones locales, se prohíben sus lugares de culto y el gobierno decide elegir a sus propios líderes. El cuarto, la creación de un temor social al relacionar el islam con el crimen, la violencia y el asesinato, cuando se identifica a esta religión como la responsable de los atentados terroristas, se establece que estas comunidades buscan “reislamizar” Europa y se caracteriza a la población musulmana como homogénea y radical. Además, surge cuando se asocia que un aumento de los refugiados o inmigrantes musulmanes generará mayor inseguridad y desventajas económicas. Sin embargo, cabe destacar que todos estos objetivos no se conciben de forma separada sino que, al contrario, cada uno de ellos están relacionados con los otros.

Conclusiones

La presente investigación buscó estudiar el respectivo caso para lograr identificar el impacto de la islamofobia en las relaciones internacionales y tener una mejor comprensión de este fenómeno, caracterizado por incluir múltiples perspectivas y creencias. Para lograr los objetivos propuestos, el trabajo contó con dos capítulos. En el primer capítulo se buscó describir la influencia de los atentados terroristas sucedidos en Francia en la construcción de la islamofobia. En este aspecto, se pudo observar que, tras los ataques, considerando su fuerte componente psicológico y emocional, la islamofobia se fue incrementando a partir de diversos procesos. Por un lado, los relacionados con la identidad, entendiéndose que esta misma se forma a partir de la auto-comprensión que se atribuyen los propios franceses no musulmanes y la percepción que tienen del otro, en este caso, del islam. Estas identidades constituyeron un marco de acción estatal para el país galo e impactaron en las instituciones tales como el Poder Ejecutivo y el Legislativo con sus respectivos miembros, estableciendo una imagen negativa del islam y, consecuentemente, formando una cultura o “conocimiento compartido” propio y ajeno sobre esta religión. En consecuencia, se comenzó a asociar al islam con todo lo contrario a “los valores franceses”, entendiéndola como una religión homogénea, radical, extranjera, caracterizada por una falta de libertad e igualdad de género, etc. Adicionalmente sucedieron una serie de cambios en el ámbito discursivo, educativo, político, social y cultural. Por ejemplo, tras los ataques a la revista Charlie Hebdo y el profesor Samuel Paty se observó un mismo patrón de reacción y comunicación de los hechos por parte del gobierno y sectores de la sociedad francesa. Ambos casos fueron calificados como un ataque a la libertad de expresión sin considerar las actitudes islamofóbicas que se habían realizado previamente se empleó un mismo lema de protesta: “Yo soy Charlie” y “Yo soy Samuel”, así como su movilización en las calles y redes sociales. En otro orden de cosas, se puede registrar que a partir de los atentados se constituyó una política de seguridad que afectó a la población musulmana indiscriminadamente. Por ejemplo, se realizaron mayores detenciones en los barrios donde residían muchas comunidades islámicas, se intervino

en las mezquitas y se instaló una serie de creencias con respecto a esta religión. Entre ellas, que los musulmanes buscaban “reislamizar” Europa, eran incompatibles con la sociedad francesa y los inmigrantes de esta religión creaban más chances de terrorismo y daño económico. Como se mencionó anteriormente, este escenario se reflejó a partir de la encuesta del CIFF que muestra cómo de un año al otro crecieron las percepciones negativas sobre el islam.

En el segundo capítulo se buscó identificar legislaciones y políticas públicas que afecten a

la población musulmana. Sobre este punto se registraron diversas medidas como la prohibición del velo islámico, la suspensión de organizaciones musulmanas, el intento de establecer la neutralidad religiosa de funcionarios públicos musulmanes, entre otras. En estos casos hubo un fuerte sentimiento de rechazo por parte de la comunidad musulmana, pero se continuó creando este tipo de políticas a lo largo de los años. Cabe destacar que se tomaron decisiones gubernamentales asumiendo ciertos conocimientos sobre el islam que, en la práctica, no eran del todo ciertos. Por ejemplo, uno de los argumentos cuando se reglamentó las prendas de las mujeres musulmanas fue que estas últimas se sentían oprimidas. Pero más tarde se pudo observar que para muchas de ellas no era un mecanismo de opresión, sino que se trataba de una propia elección. Como resultado, se puede evidenciar que el islam en Francia tiene una menor protección legal que otras identidades. La gran paradoja es que al tomar acciones para combatir el fundamentalismo islámico se desencadenó, en algún punto, una actitud secular más radical desde el gobierno francés, estableciendo una concepción del laicismo más extremista. Por ejemplo, cuando se considera que aquellos que tienen barba, celebran el Ramadán o rezan se caracterizan por “signos” de extremismo o que el hecho de que una mujer musulmana un burkini hace peligrar la paz en las playas públicas. Este deseo de homogeneidad por parte de la sociedad francesa, frente al miedo y la percepción de amenaza, atentó contra las libertades y derechos civiles, desencadenando actitudes proteccionistas e intolerantes hacia el islam. En este escenario fue consolidando una institucionalización y normalización de la islamofobia. En este sentido, se puede observar el rol de las instituciones como formadoras de las identidades e interacciones sociales y, al mismo tiempo, influenciada por estas últimas. Cabe resaltar también el rol de los propios líderes políticos que, a través de sus discursos, retroalimentan y legitiman estas acciones institucionales.

Para finalizar, la islamofobia aún tiene un largo camino para recorrer, no solo en Francia sino también en el resto de Occidente. Acabar con este fenómeno es posible pero requiere de muchos procesos entendiendo que para lograrlo no se puede hacer de un día para el otro. Esto es aún más complejo cuando predomina un marcado proteccionismo por parte de sectores de la sociedad civil de distintos espectros ideológicos como por parte de las propias instituciones francesas. Tal como se mencionó, la retórica antimusulmán no fue algo que criticó un solo sector social sino que incluyó una gama de actores y partidos políticos del oficialismo como de la oposición, como el Frente Nacional Francés, Reconquista y Los Republicanos. En este escenario, combatir este fenómeno es relevante porque termina perjudicando no solo a la comunidad musulmana como tal sino a toda la sociedad en general, de aquí la necesidad de dejar de pensar a la cultura occidental como la única posible y basarnos en un binarismo de “buenos y malos” o “ellos y nosotros”. Creo que es posible aplicar las distintas sugerencias y experiencias de otros países al caso bajo estudio para mitigar este fenómeno pero no suficiente. Teniendo en cuenta el

contexto en el que vivimos, es imposible evitar que las sociedades sean cada vez más diversas y evitar que surjan cambios. También es necesario debatir y cuestionar qué implica “vivir a la francesa” y cuál es el verdadero significado de los “valores franceses”. Por eso, disminuir la islamofobia no solo requiere políticas públicas adecuadas sino también cambios estructurales a nivel cultural, sociopolítico, jurídico e institucional donde se busquen soluciones conjuntas entre los diversos actores para evitar que sigan estableciéndose creencias y prejuicios construidos.

Bibliografía

- ACNUR. (n.d.). *Aclarando los términos islam, islamismo, islamista y musulmán*. ACNUR. Retrieved agosto, 2021, from <https://bit.ly/3LDoNpH>
- Alaminos, A., López, C., & Santacreu, O. (2010, Mayo). *Etnocentrismo, xenofobia y migraciones internacionales en una perspectiva comparada*. SciELO. Retrieved Noviembre, 2021, from <https://bit.ly/3sHQEfS>.
- Alonso Muñoz, L. (2021, Noviembre). *¿Buscando al culpable? La estrategia discursiva en Twitter de los actores políticos populistas europeos en tiempos de crisis*. Universitat Jaume I. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3rVuKXj>.
- Amnistía Internacional. (2012). *“Elección y prejuicio: Discriminación contra los musulmanes en Europa”*. Amnistía Internacional. Retrieved Agosto, 2021, from <https://bit.ly/3GRSRKr>.
- Amnistía Internacional. (2020). *Francia: La disolución de una organización antirracista pone en peligro las libertades*. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3JAKl9w>.
- Arjona, N. G. (2015). Archivo Digital UPM - Universidad Politécnica de Madrid. Retrieved Febrero 2022, from <https://oa.upm.es/37246/>.
- Barreto González, R., & Rodríguez Méndez, J. A. (2015). *Islamofobia en la Francia contemporánea*. Google Académico. Retrieved Agosto, 2021, from <https://bit.ly/3LGOPrW>.
- Bartolomé, M. (2019). *Teoría de las Relaciones Internacionales* [Material de clase]. Universidad Austral, Argentina.
- Botta, P. (2007, Enero). *El concepto de “Fundamentalismo Islámico”*. Google Académico. Retrieved Noviembre, 2021, from <https://bit.ly/3uSJ0lg>.
- Bravo López, F. (2013). *Islamofobia. Acerca de la continuidad y el cambio en la tradición musulmana*. JSTOR, 75, 41-61, Retrieved Julio, 2012, from <https://bit.ly/3sDA54A>.
- Caballero Correa, A. (2018). *La amenaza de ISIS: una respuesta en la política exterior francesa*. Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3LGhFsl>.
- Calvo Buezas, T. (2007, Enero). *Inmigración, Terrorismo y auge de racismo: ¿Ha crecido la islamofobia después de los atentados terroristas del 11-S-01 en Nueva York y del 11-M-04 en Madrid?* Universidad de Cádiz. Retrieved Enero, 2022, from <https://bit.ly/3JvorPT>.

- Camarero Suárez, V. (2016). Decisión del Consejo de Estado francés de 26 de agosto de 2016 sobre el affaire del burkini: una solución acertada, que no agota el problema. *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 42, 1-11. Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/34EmyBX>.
- Capasso, F. (2018). *Terrorismo Islámico en Francia*. Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3JzVC4Q>.
- Chaouch, M. T. (2021). Laicidad, islamofobia y contrarrevolución colonial en la Francia del siglo XXI. *Tabula Rasa*, 40, 335-358. Google Académico. Retrieved Julio, 2021, from <https://doi.org/10.25058/20112742.n40.14>.
- Colectivo Contra la Islamofobia en Francia (CIFF) (2019). *CIFF Report 2019*. Retrieved Septiembre, 2021, from <https://bit.ly/3uUWpcS>.
- Cuadro, M. (2016). *Racismo religioso: el islam en la economía discursiva del terrorismo*. Google Académico. <https://bit.ly/3oOb2L5>.
- Dahrendorf, R. (2005). *En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*. <https://bit.ly/3oSMhNX>.
- Decreto de 2 de diciembre de 2020 por el que se disuelve un grupo de hecho. (2020). Legifrancia. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3laJeZ7>.
- El presidente Macron anuncia su plan para luchar contra el “separatismo islamista”. (2020). Euro Islam. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3GRLCIR>.
- Escárcega, P. (n.d.). *Francia y la institucionalización de la islamofobia*. Universidad Autónoma de México. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3Jxcf17>.
- España Verdura, E. (2010, Julio). Política pública en Francia: prohibición general o parcial del velo integral en el territorio nacional: Proyecto de ley del martes 11 de mayo de 2010. CEU Repositorio Institucional. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3BpWB4>.
- Espinosa, V., & Leonor, L. (2021). “El Cemento de la Francia Unida” vs. “Separatismo islámico”: aproximación discursiva a los discursos oficiales sobre laicidad e islam. Google Académico. Retrieved Febrero, 2021, from <https://bit.ly/3gTe6KJ>.
- Esposito, J., & Kalim, I. (2011). *The Challenge of Pluralism in the 21st Century*. Oxford University Press.
- Figueroa Alcorta, Á. (2020). *Análisis e Información Política Internacional* [Material de clase]. Universidad Austral, Argentina.
- Foley, F. (2016, Abril). Terrorismo y represión estatal: estrategia y normas en Francia y el Reino Unido. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 112, 127-147. <https://bit.ly/3oObBEH>.
- Fontana, A. (2011). *Impacto del terrorismo en el sistema internacional*. Campus Virtual Universidad Austral.
- Forero Castañeda, S. L. (2014). El concepto de asimilación cultural en la Política Migratoria de Francia. Un análisis desde la migración proveniente de la región del Magreb (2007-

- 2012). Repositorio Institucional EdocUR. Retrieved Febrero, 2022 from <https://bit.ly/3sJO6hg>.
- Forum de l'Islam de France: una nueva etapa en el diálogo entre los poderes públicos y la fe musulmana.* (2022). Ministerio de Interior. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3BoI0qp>.
- Fremd, G. (2012). *Los atentados en Francia y el terrorismo como campo de estudio* (Vol. 155-6). Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3sP6mWB>.
- Fundación para la Investigación Política, Económica y Social. (2019). *European Islamophobia Report 2019*. Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3gSmG30>.
- Fundación Sociedad Abierta & Amnistía Internacional. (2021). *Una guía para investigar la discriminación racial y religiosa en Europa*. Open Society Foundations. Retrieved Febrero 10, 2022, from <https://osf.to/3rRN4QS>.
- Geisser, V. (2021). *Separatismo "desde arriba": retórica identitaria de élites en busca de legitimidad popular*. Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3rQYULd>.
- Gouvernement.fr. (2015, Noviembre 18). *Refuerzo de la ley del estado de alarma: las nuevas medidas*. Retrieved Enero, 2022, from <https://bit.ly/3gQubaj>.
- Green, T. (2015). *The Fear of Islam*. Fortress Press.
- Guiñazú, M. G., & Campos, A. (2019, Marzo 31). Los medios de comunicación y la exacerbación de la Islamofobia. *Serie "Breviario en Relaciones Internacionales"*, 11. <https://bit.ly/3rSXWhp>.
- Informe sobre una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre el fundamentalismo y el desafío que supone para el ordenamiento jurídico europeo - Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores. (1997). Parlamento Europeo. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3JvqkMt>.
- "Izquierdismo islámico", guerra cultural y libertad académica: todo se trata del Islam. (2021). Euro Islam. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3gNPV79>.
- Kirchberger, A. (2007). *European Website on Integration (EWSI)*. Retrieved Febrero 2022 from <https://bit.ly/3oV8jzo>.
- Khader, B. (2015). *Los musulmanes en Europa, la construcción de un "problema"*. OpenMind BBVA. Retrieved Julio, 2021, from <https://bit.ly/34M7li7>.
- Lizama, N. (2013). *El constructivismo como nueva perspectiva para analizar las relaciones entre Estados*. SciELO. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3GRVTyj>.
- Los imanes de Lyon rechazan la Carta de valores republicanos de Macron: resistencias locales al "Islam de Estado francés". (2021). Euro Islam. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3sP7rOB>.

- Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores. (n.d.). Francia es un Estado laico. ¿Qué significa? - Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores. *France Diplomatie*. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/36kyYPN>.
- Observatorio de la Islamofobia en los Medios. (n.d.). *¿Qué es la islamofobia?* Observatorio Islamofobia. Retrieved julio, 2021, from <https://bit.ly/34JosB2>.
- ONU. (2015, Noviembre). *Resolución 2249*. Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/368iMAW>.
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. (2012). Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes. Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3GSxKYI>.
- Pew Research Center*. (2016). Los europeos temen que la ola de refugiados signifique más terrorismo y menos empleos. Retrieved Febrero 2022, from <https://pewrsr.ch/33ts5dX>.
- Pew Research Center*. (2018, mayo 29). Ser cristiano en Europa Occidental. *Pew Research Center*, 33. <https://pewrsr.ch/3Bq5A61>.
- Pew Research Center*. (29 de mayo de 2018). Ser cristiano en Europa Occidental. *Pew Research Center*, 33. Retrieved from <https://pewrsr.ch/3Bq5A6>.
- Plenel, E. (2015, Mayo). El «gran reemplazo» o las formas de la islamofobia en la Francia actual. *Nueva Sociedad*, 257, 110-123. <https://bit.ly/3JBPO2V>.
- Prando, M. B., & Quiroga, M. F. (2019, Enero). Prohibición del uso de burka en Francia. *Dianlet*, 55, 51-71. <https://bit.ly/34Eov1f>.
- Proyecto de ley que confirma el respeto a los principios de la República. (2021, Marzo 16). Senado. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3gTgubb>
- ¿Qué hace Francia contra Daesh en el plano militar y en el político? (n.d.). Francia Diplomacia. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3rROLOG>.
- Ramberg, I. (2004). Islamofobia y sus consecuencias en los jóvenes. Consejo de Europa. Retrieved Julio, 2021, from <https://bit.ly/33qrb1H>.
- Rey Muras, P., Bellón Rodríguez, A., & Galocha López, A. (2021). La imagen de las víctimas de los atentados de París, Niza y Cataluña en las portadas de tres diarios internacionales de referencia: 'Le Figaro', 'The Times' y 'The New York Times' | Documentación de las Ciencias de la Información. *Revistas Científicas Complutenses*. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3gRsDxa>.
- Ritimo. (2020). Amenaza de disolución del CCIF: un ataque inaceptable a las libertades sindicales y la igualdad de derechos. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3GTe2fs>.
- Sánchez Nogales, J. L. (2011). La formación de Imanes en Europa: una visión de conjunto. *Dialnet*. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3HXYhFb>.

- Serrano Sanz, A. (2021, Abril). *¿Por qué aceptamos la restricción de libertades?: la respuesta al terrorismo en Francia, Reino Unido y España en el siglo XXI*. Google Académico. Retrieved Enero, 2022, from <https://bit.ly/3uUTeS8>.
- Sosa, R. (2006). El desafío de las migraciones globales. *Papeles*, 94, 11. <https://bit.ly/3oPJGnW>.
- Tarrés Chamorro, S. (1999). Religiosidad musulmana en España: el Ramadán como tiempo festivo. Google Académico. Retrieved Febrero, 2022, from <https://bit.ly/3v2qrLs>.
- Vázquez, L. (2015). *Las caricaturas de Mahoma en Charlie Hebdo: cuándo y por qué ríen los japoneses*. Repositorio Institucional CONICET Digital. Retrieved Julio, 2021, from <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/71082>.
- Wendt, A. (1999). *Teoría Social de la Política internacional*. Cambridge University Press. <https://bit.ly/3h779g9>.
- Wendt, A. (2005, Marzo). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1-47. <https://bit.ly/3LzOxDv>.
- Zempi, I., & Awan, I. (2019). *The Routledge International Handbook of Islamophobia*. Routledge International Handbooks.

El fuego del dragón en la transición de la matriz energética. La presencia de empresas chinas en Argentina

PATRICIA ROMER HERNÁNDEZ

Resumen: China ha impulsado políticas nacionales orientadas a la generación de energías limpias mostrándose como un líder global en la lucha contra el cambio climático, algo que a la vez, le ha servido para la internacionalización de sus empresas. El país se ha convertido en un proveedor global de insumos de energía renovable y, a partir de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), en un financista de proyectos de infraestructura en el sector energético, acrecentando en ambos casos la participación de sus empresas y tecnología en la región.

El objetivo de este trabajo es analizar las inversiones chinas en materia de energía en la Argentina. Con dicha finalidad, exploramos la presencia de empresas a cargo de proyectos energéticos en el país destinados ya sea a su operación, ejecución y/o financiamiento, entre los años 2016-22.

INVERSIONES CHINAS- ENERGÍAS LIMPIAS- ARGENTINA

El cambio climático impulsó el proceso de transición energética para construir una nueva matriz basada en una “energía verde” que reemplace a los hidrocarburos fósiles. China, uno de los principales países productores de dióxido de carbono, ha impulsado políticas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y realizado fuertes inversiones a nivel tecnológico para avanzar en la generación de energías limpias. El gigante asiático se muestra como un líder global en la lucha contra el cambio climático, algo que le sirve a la vez para la internacionalización de sus empresas.

El objetivo de este trabajo es analizar las inversiones chinas en materia de energías limpias en la Argentina. Con dicha finalidad, exploramos la presencia de empresas a cargo de proyectos energéticos en el país destinados ya sea a su operación, ejecución y/o financiamiento, entre los años 2016-22. En primer lugar haremos una breve referencia a los recursos estratégicos y a las energías limpias indispensables para la transición de la matriz energética, en segundo término a las características y flujos de las inversiones chinas, y finalmente, una selección de casos de IED y obras de infraestructura en energía en el país.

1. China: cambio de la matriz energética e internacionalización de sus empresas

Los combustibles fósiles (carbón, gas y petróleo) son los que producen las mayores emisiones de gases de efecto invernadero y por lo tanto los principales responsables del cambio climático. Para revertir tal situación, se inició a nivel mundial una política que conduzca a un cambio de la

matriz energética por una basada en fuentes de energía limpias –eólica, solar, hidráulica, biomasa, geotérmica, nuclear-.

En relación al cambio de matriz, hay una serie de minerales indispensables para la transición como el caso del cobre o el aluminio, los cuales son utilizados para disminuir el peso de los vehículos eléctricos o el tendido de las redes de transmisión y la distribución de energía. Sin embargo, el litio es la estrella de todos ellos. Se trata de un metal liviano con capacidad de almacenar energía en grandes cantidades y de excelente conductividad eléctrica que se ha transformado en un elemento clave para el desarrollo de un nuevo paradigma energético (Colombo, 2020). Las baterías de ion-litio, las cuales permiten almacenar la energía, son utilizadas en la electrónica portátil (celulares, computadoras) y vehículos eléctricos. En particular, el desarrollo de los automóviles eléctricos ha impulsado la demanda e incrementado exponencialmente el requerimiento de este metal por parte de la industria automotriz.

China es uno de los principales países emisores de gases contaminantes, pero a través de metas concretas de protección ambiental se ha mostrado como un líder global en la lucha contra el cambio climático. Uno de los sectores clave de sus sucesivos planes quinquenales han sido las energías limpias. Así, la participación del carbón en la matriz energética del país se redujo del 72 por ciento en 2009 al 57 en 2019, por un mayor uso de la energía hidroeléctrica, fotovoltaica, eólica y nuclear (Kejsefman, 2022).

Por otro lado, en 2015 lanzó el Plan Made in China 2025, destinando más inversión en I+D para impulsar el desarrollo tecnológico del país y depender menos de la importación de tecnología. El equipamiento energético y los vehículos eléctricos constituyeron sectores en los que se realizaron grandes avances. La innovación alcanzada en nuevas energías ha representado un gran logro en su política industrial, algo reflejado en la producción a nivel mundial de más del 60 % de los paneles solares, el 80% de las baterías para autos eléctricos y más de la mitad de la fabricación de coches eléctricos (Kejsefman, 2022).

En los últimos años, ha incorporado a la energía en su discurso con ALC como uno de los puentes en la cooperación. El tema está presente en todos los planes de acción del Foro CELAC-China, promoviendo la tecnología de baja emisión de carbono e impulsando el intercambio de políticas públicas *“para la transición a sistemas energéticos más limpios e inclusivos”*. En particular, se mencionan *“la cooperación en energías renovables, nuevas energías, energía nuclear para el uso civil, equipamiento de tecnología energética y electro movilidad”*³³⁰ (2022-24).

De este modo, en un corto lapso de tiempo, el país se ha convertido en un proveedor global de insumos de energía renovable y, a partir de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), en un financista de proyectos de infraestructura en el sector energético, acrecentando en ambos casos la participación de sus empresas y tecnología en la región.

2. IED y obras de infraestructura con ‘características chinas’

³³⁰ Plan de Acción Conjunto de Cooperación en áreas claves CHINA-CELAC (2022-2024), Foro China-CELAC, México, 2021.

Desde mediados de la segunda década de este siglo, China alcanzó el primer lugar como socio comercial de los países sudamericanos y en forma conjunta se acrecentaron sus inversiones. La presencia de capitales chinos en ALC revisten dos modalidades: nuevos proyectos (greenfield), los cuales permiten penetrar mercados en sectores donde ejercen liderazgo, y fusiones y adquisiciones que les aseguran el abastecimiento de recursos naturales (CEPAL, 2021).

El peso de la IED china es de suma importancia para la región, en particular para el financiamiento de obras de infraestructura. Con respecto al monto, en el período 2010-2014 los flujos indicaron como preferencia a Argentina y Brasil, registrando un descenso en los últimos años por la diversificación de los países de destino (Dussel, 2022). En cuanto a los sectores de destino, en la primera década del siglo se concentraron en hidrocarburos, minería metálica, agricultura y pesca. A partir de 2010, comenzó una diversificación incorporando electricidad, transporte y en menor medida manufactura, tecnologías de información y comunicaciones (CEPAL, 2021).

El académico Enrique Dussel (2020), diferencia entre las inversiones y las obras de infraestructura. Estas últimas se distinguen de la IED por tratarse de un contrato entre un proveedor y un cliente en el cual la propiedad reside en el cliente. En cuanto a su financiación, admite numerosas formas y es independiente de la realización del proyecto. De todas maneras, generalmente la realización de estos proyectos en la región se da mediante préstamos realizados por la banca estatal china al Estado nacional o a los subnacionales.

Un reciente estudio, *Cómo China Presta* (Gelpern, 2021), analiza los términos y condiciones de 100 préstamos de la banca china a gobiernos de países en desarrollo de distintas regiones. Entre ellos encontramos 10 contratos efectuados con Argentina. Las características comunes en todos son términos de confidencialidad, cláusulas que buscan establecer ventajas sobre otros acreedores y condiciones con capacidad para influir en las políticas interna y externa de los deudores. Si bien el trabajo admite que tanto las cláusulas como la potencial influencia sobre las políticas del país deudor no son inusuales en los préstamos de los bancos occidentales, se afirma se encuentran en tensión con la narrativa de los prestamistas chinos motivada en el altruismo y la solidaridad. De todas maneras, se destaca el diseño creativo para gestionar los riesgos por falta de pago como las cláusulas de 'cross default'-capacidad para bloquear los derechos del deudor a la cancelación del préstamo- o la de 'no Club de París' -promesa de mantener la deuda fuera de una reestructuración colectiva o plan de reducción de deuda con cualquier organismo financiero internacional-.

Ahora bien, es común que la totalidad de los segmentos de los proyectos de infraestructura, desde el diseño y financiamiento hasta los procesos posteriores a la propia construcción, se encuentren a cargo de empresas chinas. Así, los denominados 'proyectos de llave en mano' abren el debate en torno a la real transferencia de tecnología, además de los otros cuestionamientos que se realizan a las IED sobre posibles impactos sociales, laborales y ambientales.

Las críticas al accionar de las empresas de capitales chinos incluyen también al sector de las nuevas energías. En general se trata de proyectos de gran escala que afectan la forma de vida y la producción de los pobladores que viven en las zonas próximas, desconociendo muchas veces incluso los derechos sobre la propiedad de las tierras que habitan.

Distintos organismos públicos chinos establecieron, a partir de leyes de evaluación y planificación ambientales, una serie de lineamientos para minimizar los impactos de los proyectos que desarrollan bancos y empresas que operan en el extranjero. El acatamiento a los mismos es voluntario en tanto no se trata de leyes sino de un conjunto de principios y criterios orientadores (Garzón, 2018). No obstante, es usual encontrar en las páginas web de las empresas la adopción de los mismos (evaluaciones de impacto ambiental, interacción con la comunidad, oportunidades para la participación social, buenas prácticas laborales, etc.), evidenciando la preocupación por limitar los efectos negativos de sus inversiones.

A su vez, la nueva diplomacia china, ‘diplomacia de la gente’, involucra a las empresas como un actor más en las relaciones internacionales. Así, tanto las empresas públicas como las privadas incorporan los principios y valores que guían las relaciones exteriores. A modo de ejemplo, la constructora estatal PowerChina se compromete a desarrollar negocios armoniosos, “en la era de la globalización y la cooperación de ganar-ganar”. En lo referido a las privadas, Tsingshan valora la cooperación de beneficio mutuo y está dispuesta a unirse con amigos de ideas afines en el mundo con una mente amplia para la cooperación de ganar-ganar; Ganfeng defiende como filosofía de vida el ganar-ganar buscando el desarrollo a largo plazo y la construcción conjunta de una comunidad de intereses³³¹.

3. Inversiones y empresas chinas en las energías limpias en Argentina

En lo referido a la presencia de inversiones chinas en Argentina, en la segunda presidencia de Cristina Fernández se reforzaron los vínculos entre ambos países al elevarlos a una ‘Asociación Estratégica Integral’ y adoptar un Plan de Acción Conjunta 2014-18. En dicha oportunidad, se suscribieron varios acuerdos entre los cuales encontramos la financiación para la construcción de una central nuclear y dos represas hidráulicas sobre el Río Santa Cruz.

En la presidencia de Mauricio Macri se acordó un nuevo Plan de Acción Conjunta 2019-23 con la firma de numerosos convenios, entre ellos el referido a la infraestructura energética para la provincia de Jujuy. El ingreso del país a la IFR tuvo lugar en el gobierno de Alberto Fernández (febrero 2022). En el memorándum de adhesión se estableció el compromiso a trabajar de manera conjunta para “*alentar un proceso equilibrado hacia una transición energética desarrollando cooperación flexible y de diversas formas en las energías limpias*”³³². Por otro lado, en el marco del mecanismo de Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica se acordaron 10 proyectos de infraestructura de los cuales 7 correspondieron al sector energético y 3 al de transportes.

3.1. Energías renovables

³³¹ <https://www.powerchina.com.ar/>; <https://www.tssgroup.com.cn/en/about-us/group/>; http://www.ganfenglithium.com/about2_en.html, consultado 29/08/2022.

³³² Memorándum de entendimiento entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China en materia de cooperación en el marco de la iniciativa de la Franja económica de la Ruta de la seda y de la Ruta marítima de la seda del siglo XXI, Beijing, 04/02/2022.

Hacia el final de la segunda presidencia de Cristina Fernández fue sancionada la Ley 27.191 (2015) que establecía como objetivo para fines de 2017 que el 8% de la energía eléctrica nacional debía provenir de fuentes renovables, el 16% en 2021 y el 20% en 2025. El nuevo régimen incluía a las energías eólica, solar fotovoltaica, geotérmica, mareomotriz, de las corrientes marinas, hidráulica (hasta los 50 MW de potencia instalada), biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, biogás y biocombustibles³³³.

En la presidencia de Mauricio Macri (2015-19), en el marco de los beneficios fiscales de la ley 27.191, se lanzó el Programa RenovAr para impulsar la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. En cuatro rondas de licitaciones (2016-19) se adjudicaron 191 proyectos distribuidos en todo el país³³⁴, favoreciendo a “empresas españolas y chinas, fondos de inversión de distinto origen y grupos económicos argentinos” (Scandizzo, 2021:12) Cada contrato establecía el precio por megavatio hora y aseguraba la compra de energía durante 20 años por la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA).

En 2017 se reglamentó el Régimen de Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuentes Renovables (MATER) por el cual se habilitó a los grandes usuarios a elegir su proveedor de energía eléctrica y a negociar las condiciones de compra. Además, se reguló la actuación de cogeneradores y autogeneradores de energías renovables y se creó el Registro Nacional de Proyectos de Energías Renovables (RENPER) para la inscripción de estos proyectos que totalizaban 49 a diciembre de 2019³³⁵.

Aproximadamente un tercio de los proyectos adjudicados (91) no se concretaron y vencieron sus plazos de ejecución, algo que dificultó el avance en las energías renovables por la falta de capacidad en las redes de transporte eléctrico. A fines del año 2021 el gobierno de Alberto Fernández (2019-) estableció por resolución la posibilidad de rescindir el contrato, reduciendo el cobro de las penalidades con el fin de liberar el mercado de estos planes. Sin embargo no todas las empresas respondieron al planteo, otras presentaron distintas objeciones y solo 6 solicitaron una prórroga³³⁶.

En la actual administración el Ejecutivo envió al Congreso (octubre 2021) un proyecto de ley de movilidad sustentable con la meta de reemplazar en forma gradual los vehículos de combustión interna por autos eléctricos para el año 2040. A través de esta ley se buscaría disminuir las emisiones de carbono en forma conjunta con el desarrollo de la industria y la tecnología nacionales. Sin embargo, transcurrido un año el proyecto no ha tenido tratamiento³³⁷.

³³³ Ley 27.191, “Nuevo Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica”, Boletín Oficial de la República Argentina, 21/10/2015.

Para el año 2021 se alcanzó a cubrir el 13 % de la demanda a partir de energías renovables, <https://cammesaweb.cammesa.com/informes-y-estadisticas/>, consultado, 01/08/2022.

³³⁴ Secretaría de Gobierno de Energía, “Balance de gestión en energía 2016-2019”, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación, diciembre 2019.

³³⁵ *Ibíd.*

³³⁶ <https://econojournal.com.ar/2022/02/que-pasara-con-los-91-proyectos-del-renovar-que-tienen-vencidos-los-plazos-de-ejecucion/>, consultado 10/07/2022.

³³⁷ <https://econojournal.com.ar/2021/10/los-10-puntos-clave-del-proyecto-de-ley-de-promocion-de-la-movilidad-sustentable-que-impulsa-el-gobierno-para-la-transicion-energetica/> consultada 01/09/2022

3.1.1. Energía solar y eólica

Entre los proyectos finalizados adjudicados en el marco de los programas RenovAr y MATER se encuentra el **Parque Solar Caucharí** (Jujuy), Caucharí I, II y III, otorgado a la empresa provincial JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado). La provincia contrató para su ejecución a la empresa **PowerChina**. Se trató de la modalidad 'llave en mano', por la cual la empresa asume la construcción, la adquisición de equipamiento y suministros, y la puesta en marcha de las instalaciones. En lo referido a la financiación, el 85% estuvo a cargo del **Banco Eximbank** de China, acordado durante la visita presidencial de Mauricio Macri a Beijing en mayo de 2018, y el resto a través de la colocación de un bono internacional³³⁸.

En la Puna jujeña se instalaron 960.000 paneles solares, provistos por la empresa china **Talesun**, en un predio de 800 hectáreas a 4.000 metros de altura sobre el nivel del mar. Desde 2020 aportan 315 MW al sistema interconectado, una energía equivalente al 70% del consumo de la provincia. Está prevista una ampliación con las denominadas etapas IV y V, en las cuales se instalarán 400.000 paneles de una nueva tecnología disponible de mayor voltaje que permitirá sumar otros 200 MW y superar la demanda local. A comienzos de 2022, el gobierno provincial reclamó por la demora en las negociaciones para definir el precio de la energía que se le reconocerá a los nuevos parques. Este hecho no le permite avanzar en la financiación garantizada por el Banco Eximbank para iniciar las obras que estarían también a cargo de PowerChina³³⁹. El retraso indicaría que el nuevo gobierno de Alberto Fernández priorizó otros proyectos de provincias con gobernadores oficialistas.

En este caso la provincia es propietaria del parque solar, lo cual le asegura la generación y venta de la energía por 20 años. La comunidad aborigen de Puesto Sey comparte con el estado provincial un 2 por ciento de las ganancias del proyecto. Jujuy acordó con la comunidad en forma previa la sesión del territorio para la explotación:

Constitúyase en forma definitiva, a favor de Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado 'JEMSE' y por el término de cincuenta (50) años, la Servidumbre Administrativa sobre el área /.../ de propiedad de la Comunidad Aborigen TERMAS DE TUZGLE-PUEBLO ATACAMA de la localidad de Puesto Sey, con destino a la constitución del 'Parque Solar y Geotérmico de la Puna Jujeña' para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables (Art.2)³⁴⁰.

Además, estableció que cada uno de los proyectos a emplazarse en el Parque debería “destinar el dos por ciento (2%) de sus ganancias netas a favor de la Comunidad” (Art.3, ibíd.).

Entre los traspasos de adjudicatarios encontramos el **Parque Solar Cafayate** (Salta), la empresa **Canadian Solar** (capitales canadienses y chinos), es la propietaria del parque ubicado a 4 km al

<https://portalmovilidad.com/ley-de-movilidad-sustentable-la-normativa-que-deben-aprobar-para-que-las-automotrices-inviertan-en-electromovilidad/>, consultado 01/09/2022.

³³⁸ <https://www.powerchina.com.ar/cauchari.html>, consultado 01/06/2022.

³³⁹ <https://mase.lmneuquen.com/cauchari/el-parque-solar-cauchari-apura-su-segunda-etapa-n887142>, consultado 01/06/2022.

³⁴⁰ Boletín Oficial N° 89 – 10/08/16, Gobierno de Jujuy, Dirección Provincial de Boletín Oficial e Imprenta del Estado.

norte de la ciudad de Cafayate. La adjudicación originaria correspondió a empresas españolas que la venden a Canadian en 2018, quien a su vez contrató a **PowerChina** para la construcción. La planta de 80 megavatios compuesta por 290.000 paneles solares MaxPower se extiende en una superficie de 200 km² y entró en funcionamiento en julio de 2019³⁴¹.

Envision Energy se encuentra entre quienes desistieron de adjudicaciones. La corporación multinacional china, líder en el sector, produce turbinas de control inteligente maximizando la generación de energía un 20 por ciento superior a la tecnología tradicional. La empresa ganó 4 licitaciones en la primera ronda RenovAr para la construcción de **parques eólicos**: 1 en la provincia de Neuquén, 1 en la de Río Negro y 2 en la de Buenos Aires. Mientras que las dos primeras sufrieron demoras y finalmente fueron canceladas, las dos de Buenos Aires ya se encuentran operando. La primera en ser suspendida en 2018 fue la de Río Negro trasladándola al proyecto Los Meandros en Neuquén con una pérdida del 7% del valor del MW. Las obras en el parque neuquino comenzaron en 2019 pero son suspendidas y finalmente en 2022 Envision es una de las compañías que rescinden el contrato³⁴².

El primer proyecto finalizado fue el **Parque Eólico García del Río**, ubicado a 40 km de la ciudad de Bahía Blanca. A fines de 2019 comenzaron a operar los cuatro aerogeneradores que aportan 10 MW de potencia³⁴³. El segundo, **Vientos del Secano**, localizado en el partido de Villarino, Provincia de Buenos Aires, con 20 aerogeneradores y una capacidad instalada de 50MW. La obra demandó 18 meses y comenzó a operar en 2020.

Los **Parques Eólicos Loma Blanca I, II, III y IV** situados en la provincia de Chubut en las inmediaciones de Puerto Madryn y el **Parque Eólico Miramar**, ciudad de la provincia de Buenos Aires, constituyen ejemplos de adjudicaciones que cambian de manos. Los 5 parques fueron adquiridos por la empresa **Goldwind** en 2017, de manos de las empresas adjudicatarias de capitales españoles. La compañía china, desarrolladora y fabricante de aerogeneradores, se hizo cargo de la construcción, para la cual contrató a **PowerChina**, asegurándose la operación comercial por 20 años de los 5 proyectos. La generación de energía del Parque Miramar, que comenzó a operar en 2020, equivaldría al consumo de toda la población de la ciudad. En cuanto a Loma Blanca, a comienzos del 2022 se realizó una audiencia pública para analizar la solicitud de una ampliación para Loma Blanca. En dicha oportunidad, autoridades de Goldwind indicaron que sus parques proporcionan trabajo para más de 140 personas, 50 empleados propios, *“de los cuales solamente 5 son técnicos chinos y el resto es oferta de mano de obra para el país”* y 90 a través de los servicios que se tienen contratados. Por otro lado afirmaron que *“Estamos trabajando sobre el terreno que ha sido impactado, es decir que no existe ni afectación del*

³⁴¹ <https://www.tribuno.com/salta/nota/2019-8-3-23-40-0-con-el-parque-solar-de-cafayate-el-12-de-la-energia-de-salta-ya-es-renovable>, consultado 01,06/2022.

³⁴² <https://desarrolloenergetico.com.ar/se-calienta-el-mercado-de-energias-renovables-en-la-argentina/>, consultado 10/07/2022.

³⁴³ <https://noticias.bahia.gob.ar/2019/11/26/inauguracion-del-parque-eolico-garcia-del-rio/>, <https://www.energiaestrategica.com/envision-inauguro-el-primer-parque-eolico-en-argentina-que-cuenta-con-100-de-inversion-y-tecnologia-proveniente-de-china/>, consultado 10/07/2022.

*paisaje ni afectación del suelo, ni afectación de la flora y de la fauna en el lugar*³⁴⁴. De esta manera, aseguran no generar ninguno de los efectos negativos en la vida de la población. Goldwind es uno de los principales fabricantes de turbinas eólicas de China, que se está expandiendo a nivel internacional a partir de bajos costos alcanzados por la demanda interna y los subsidios gubernamentales³⁴⁵.

En cuanto a nuevos proyectos bajo el gobierno de Alberto Fernández mencionamos los siguientes:

* **Parque solar** dentro del Parque Eólico **Arauco** (PEA), sería el primer **parque híbrido** con los dos tipos de energía. Arauco se encuentra localizado en Valle de la Puerta, La Rioja y es de participación mayoritariamente estatal (Provincia y Enarsa). Si bien en lo referido a la energía eólica el desarrollo correspondió a IMPSA WIND, empresa del Grupo Pescarmona, en los planes para la solar se encuentran presentes las inversiones y tecnología chinas. Así, en enero 2022 la empresa anunció la asociación y firma de un contrato con **PowerChina** para instalar paneles solares entre los aerogeneradores y construir tres parques solares de 50MW cada uno. Finalmente, en julio 2022 se le asignaron 60 MW y aún falta que la provincia cubra el 30% del financiamiento y el gobierno nacional firme la garantía soberana para poder obtener los capitales chinos³⁴⁶. De todas maneras, PEA construyó una **planta solar** en la comunidad de **Potrero Grande** que abastece de energía a 17 familias y 5 dependencias públicas. Se instalaron 74 paneles de la empresa china **Jinko Solar** que cuentan con almacenamiento de energía centralizado con una capacidad de 99.5 KW y una autonomía de dos días de ausencia total de sol.

* **Parque Solar Salar de Llullaillaco** (Salta), en donde la compañía **Ganfeng** planea abastecer mediante este parque la planta de litio de su proyecto Mariana. El parque de 150 megavatios se extenderá en un área de 100 hectáreas, y la nota distintiva es que no estará conectado a la red nacional ya que contará con un sistema de almacenamiento propio³⁴⁷.

De igual modo, en la explotación **Tres Quebradas** (Catamarca) **PowerChina** acordó la construcción de un parque fotovoltaico de 7MW para abastecer el salar y la planta de litio (julio 2022)³⁴⁸.

* Cuatro parques solares en Catamarca. En septiembre 2022 la empresa provincial **Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado (CAMYEN S.E.)** suscribió un convenio de cooperación con **PowerChina** para la construcción de cuatro parques solares, los cuales aportaran 600MW. La ejecución de cada proyecto, bajo la modalidad de llave en mano, estará a cargo de la misma

³⁴⁴ <https://www.elchubut.com.ar/puerto-madryn/2022-3-1-21-34-0-se-desarrollo-la-audiencia-publica-para-la-ampliacion-del-parque-eolico-loma-blanca-vi-con-una-inversion-de-20-millones-de-dolares>, consultado 29/06/2022.

³⁴⁵ <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Environment/Global-expansion-of-China-s-Goldwind-set-aloft-by-low-cost-turbines>, consultado 09/07/2022.

³⁴⁶ <https://desarrolloenergetico.com.ar/invertiran-300-millones-de-dolares-en-energias-renovables/>, consultado 07/08/2022.

³⁴⁷ <https://www.energias-renovables.com/fotovoltaica/la-minera-ganfeng-instalara-un-parque-solar-20220201>, consultado 1/6/2022

³⁴⁸ <https://powerchina.com/proyectos>, consultado 01/09/2022.

subsidiaria de capitales chinos que construyó Caucharí. CAMYEN se hará cargo de negociar la venta de energía a CAMMESA por un período no menor a 15 años. Se estima el comienzo de obras para comienzos de 2023³⁴⁹.

Resumiendo, en lo referido a las energías eólicas y solar las inversiones chinas se encuentran en la construcción, tecnología y operación comercial de los parques. La empresa estatal Power Construction Corporation of China (PowerChina), una corporación líder a nivel mundial, tiene una presencia dominante en la construcción de estos parques. Su cadena de negocios abarca las áreas de hidroenergía, energía térmica, energía nuclear, nuevas energías, redes eléctricas, tratamiento del agua y construcción de infraestructura. Con respecto a Envision Energy, una multinacional china fundada en 2007, o Goldwind que opera en 6 continentes y tiene 8 centros de I+D en distintos países, o la multinacional Talesun Solar, creada en 2010 y con presencia comercial en más de 50 países, son empresas especializadas en insumos para las energías renovables y ejemplos del proceso de internacionalización alcanzado en un corto período de tiempo.

3.1.2. Energía hidráulica

La elección en energía hidráulica recayó en el proyecto de las represas hidráulicas sobre el río Santa Cruz Gobernador Jorge Cepernic y Presidente Néstor Carlos Kirchner, en tanto ha atravesado tres presidencias, enfrentado cuestionamientos ambientales y financieros, así como también sufrido demoras de orden político y técnico.

La licitación para la construcción de las dos represas (2013) fue adjudicada a una unión transitoria de empresas denominada Represas Patagónicas, integrada por la china **Gezhouba Group Corporation** y las argentinas Electroingeniería e Hidrocuyo.

Al momento de suscribirse la Asociación Estratégica Integral (2014) se acordó la financiación por bancos chinos para la construcción de las represas³⁵⁰. El financiamiento del proyecto estuvo a cargo de tres bancos chinos, el **China Development Bank Corporation** (CDB), el **Industrial and Commercial Bank of China Limited** (ICBC) y el **Bank of China Limited** (BC). El monto del préstamo ascendió a 4.714 millones de dólares, a pagar en 15 años, con un período de gracia de 5 años y medio, que coincidiría con el plazo de finalización de las represas. En 2015, durante la visita a Beijing de la presidenta Cristina Fernández, funcionarios y empresarios de ambos países suscribieron la orden para dar inicio a las obras³⁵¹.

Sin embargo, en el gobierno de Mauricio Macri se puso en duda su ejecución. Tras una acción de amparo interpuesta por la ONG Banco de Bosques para evaluar el impacto ambiental, la Corte

³⁴⁹ <https://energiasrenovables.com.ar/2022/09/06/energia-solar-camyen-y-powerchina-firmaron-un-convenio-para-la-construccion-de-cuatro-parques-solares-para-generar-600mw-en-catamarca/>, consultado 09/09/2022.

³⁵⁰ <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/27725-argentina-y-china-suscribieron-un-acuerdo-de-asociacion-estrategica-integral>, consultado 6/10/2021.

³⁵¹ <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28356-la-jefa-de-estado-dio-la-orden-de-inicio-de-las-represas-nestor-kirchner-y-jorge-cepernic>, consultado 6/10/2021.

Suprema dispuso la suspensión provisoria de las obras³⁵². Ante la posibilidad de dar de baja el proyecto, desde China se informó al gobierno argentino que de desistir en su construcción caería la financiación para modernizar el ferrocarril Belgrano Cargas, un proyecto considerado estratégico para el oficialismo. Esta cláusula ‘cross default’ (incumplimiento cruzado) suele figurar en los contratos de financiamiento de los bancos chinos. Según la misma, si se cancelaba el proyecto de las represas podía quedar sin efecto el préstamo de USD 2.000 millones de dólares del CBD para el ferrocarril³⁵³.

Para su reanudación (agosto 2017), se realizaron modificaciones técnicas al proyecto inicial dando cumplimiento a las observaciones realizadas por la Corte Suprema tras los estudios ambientales. No obstante, los trabajos a comienzos de 2021 tan solo registraban un avance físico del 22%³⁵⁴ cuando tendrían que encontrarse finalizadas.

Las demoras en las obras abrieron nuevos problemas. Los bancos suspendieron el envío de fondos por encontrarse finalizado el período de gracia para el comienzo del pago del préstamo. De esta manera, se iniciaron nuevas negociaciones para incorporar una adenda financiera al convenio con los bancos y evitar la cesación de pagos y el Estado se vio forzado a realizar un aporte a la constructora para dar continuidad a las obras³⁵⁵. Finalmente, Argentina firmó la adenda a comienzos de agosto de 2022, lo que significó un incremento de 550 millones del contrato original para hacer frente a fallas técnicas del proyecto original. En la represa Néstor Kirchner se registraron deslizamientos de tierra en la zona, requiriendo la construcción de una estructura subterránea que demandaba casi el doble del hormigón previsto³⁵⁶.

En estas obras es posible comprender el rol fundamental del gobierno nacional para impulsar un proyecto de infraestructura y como agente de control de capitales extranjeros. Por otro lado, permiten apreciar la diferencia entre el anuncio de una inversión y la materialización de la misma; características particulares de los contratos de financiamiento de los bancos chinos; así como también, cambios en las relaciones con China conforme a los distintas presidencias.

3.2. Energía nuclear

Si bien la energía nuclear no presenta emisión de gases de efecto invernadero, es cuestionada por no ser renovable debido al uso intensivo de uranio, generar residuos nucleares peligrosos y entrañar riesgos de accidentes en el funcionamiento de los reactores. Sin embargo la guerra ruso

³⁵² <https://www.cronista.com/economia-politica/La-Corte-Suprema-freno-la-construccion-de-las-represas-Nestor-Kirchner-y-Cepernic-20161222-0051.html>, consultado 6/10/2021.

³⁵³ <https://dialogochino.net/es/clima-y-energia-es/7559-las-represas-de-la-patagonia-argentina-estan-vinculadas-a-otros-prestamos/>, consultado 11/10/2021.

³⁵⁴ Según informó al Congreso el jefe de Gabinete Santiago Cafiero. <https://www.cronista.com/economia-politica/nel-11-de-agosto-el-estado-argentino-avanza-con-la-construccion-de-las-represas-de-santa-cruz> (consultado 11/10/21).

³⁵⁵ <https://econojournal.com.ar/2021/07/represas-de-santa-cruz-piden-un-salvataje-al-estado-de-hasta-18-000-millones-de-pesos-para-retomar-las-obras>, consultado 11/10/21.

³⁵⁶ <https://econojournal.com.ar/2022/08/pese-a-que-estaba-de-salida-batakis-fue-a-rio-gallegos-para-firmar-una-adenda-al-contrato-de-las-represas-que-avala-un-endeudamiento-adicional-de-us-550-millones/>, consultado 13/08/2022.

ucraniana, con el incremento de los precios e inconvenientes en el suministro de combustibles, trajo nuevamente a la agenda energética de muchos países el debate en torno a su potencial.

La construcción de la cuarta planta nuclear en Argentina es otro proyecto de infraestructura de vieja data como el de las represas patagónicas. Hacia el final de la segunda presidencia de Cristina Fernández, en el marco de la Alianza Estratégica Integral suscripta con China, se acordó la construcción de dos centrales nucleares con financiamiento de dicho país. Los dos proyectos estarían a cargo de la empresa estatal **China National Nuclear Corporation** (CNNC) en forma conjunta con la estatal Nucleoeléctrica Argentina (opera las tres centrales del país).

Una planta sería de tipo CANDU, como la canadiense de Embalse (uranio enriquecido y agua pesada), y otra de tecnología china con un reactor Hualong, con uranio enriquecido y agua liviana como moderador. Al llegar Mauricio Macri a la presidencia, se cuestionó a nivel económico estos proyectos y sólo permaneció en firme el de la central de diseño chino: **Atucha III**. Los argumentos fueron la disminución de costos y una condición impuesta por el banco chino financista, el **ICBC**³⁵⁷. Desde la empresa estatal argentina involucrada en la obra no solo se adjudicó a motivos financieros la elección del reactor chino, sino también a la transferencia de tecnología importante para el proyecto nacional Carem. El mismo es un reactor nuclear de baja potencia que se está desarrollando bajo la órbita de la Comisión Nacional de Energía Atómica, en el predio que forma parte del Complejo Atómico Atucha³⁵⁸.

Así, en abril de 2019, luego de una visita de la CNNC al país, se firmó “la Carta de Intención que dará forma al acuerdo bilateral para la construcción de la cuarta central nuclear en la Argentina que contempla un préstamo de la administración de Xi Jinping de USD 7.900 millones a 20 años”³⁵⁹. La financiación cubriría el 85 % de la obra y el 15 % restante sería de aporte local.

La siguiente información sobre Atucha III tiene lugar en la presidencia de Alberto Fernández, momento en el que se activa nuevamente el proyecto. Previo al viaje del mandatario argentino a China, oportunidad en la que el país adhirió a la IFR (febrero 2022), la empresa energética estatal Nucleoeléctrica Argentina y CNNC firmaron el contrato para la construcción. Sin embargo las negociaciones no concluyeron, aún resta terminar de acordar la transferencia de tecnología para fabricar los combustibles requeridos en el país y lograr el 100 por ciento de la financiación de la obra³⁶⁰. Al momento de escribir estas páginas, se encuentra delimitado el terreno dentro del complejo donde funcionan las centrales Atucha I y II, a la espera de iniciar las obras a comienzos de 2023.

3. 3. LITIO: el recurso estratégico para la electromovilidad

³⁵⁷ <https://dialogochino.net/pt-br/mudanca-climatica-e-energia-pt-br/27282-os-chineses-estao-de-olho-na-argentina-para-expansao-nuclear/>, consultado 08/08/2022.

³⁵⁸ <https://econojournal.com.ar/2022/01/el-gobierno-firma-el-contrato-para-la-construccion-de-la-cuarta-central-nuclear-financiada-por-china;> <https://www.argentina.gob.ar/cnea/carem/el-proyecto-carem>, consultado 08/08/2022.

³⁵⁹ <https://www.infobae.com/politica/2019/04/16/china-avalo-un-prestamo-a-la-argentina-de-usd-10-000-millones-para-la-construccion-de-una-central-nuclear/>, consultado 08/08/2022.

³⁶⁰ *Ibidem* y <https://tn.com.ar/economia/2022/04/07/la-argentina-busca-que-china-financie-el-100-de-la-construccion-de-atucha-iii/>, consultado 08/08/2022-

Argentina comparte con Chile y Bolivia el denominado Triángulo del Litio, una de las mayores reservas mundiales de este recurso natural estratégico para la elaboración de baterías de ion-litio. En la actualidad, el mayor productor mundial es Australia ubicándose Argentina en el cuarto lugar.

El litio puede obtenerse a partir de rocas duras o de salares como es el caso de nuestro país. La técnica predominante utilizada es la de evaporación, menos costosa que la utilizada para rocas. Las salmueras se bombean a la superficie y son conducidas a piscinas de baja profundidad para maximizar la evaporación. Entre seis y dieciocho meses después se inicia la etapa de transformación en carbonato, hidróxido o cloruro de litio, y por último, el proceso de producción de baterías liderado por China.

Argentina hasta el momento no participa en el proceso de producción de celdas y baterías de litio. No obstante hay tres proyectos, dos de ellos en los cuales participa YPF, uno con el CONICET para el desarrollo de una planta de baterías que comenzaría a operar en diciembre 2022 y otro en el marco de un convenio con la empresa china **Tianqi Lithium** para invertir conjuntamente en la exploración, explotación, producción, comercialización e industrialización de metal. El tercero corresponde al sector privado, la empresa china **Gotion High-Tech** se asoció con la nacional Corven (junio 2022) y anunciaron la instalación de una fábrica de buses eléctricos en la localidad de Venado Tuerto y otra de baterías de litio en Jujuy. La asiática es una de las principales productoras de baterías, mientras que la argentina se dedica a la producción de autopartes, motos y fabricación, instalación y mantenimiento de estructuras fijas y seguidores solares³⁶¹.

De todas maneras, el litio como cualquier explotación minera presenta efectos negativos debido a la contaminación y el uso de grandes cantidades de agua, los impactos en la flora y la fauna o la generación de residuos sólidos y químicos. Una cuestión adicional en nuestro país es la afectación de territorios pertenecientes a pueblos originarios de la Puna. Si bien la obtención de litio tiene una visión más benévola que la de otros minerales, no está exenta de la tensión que se genera entre desarrollo sustentable y perjuicios a poblaciones aledañas o daños medioambientales.

Las provincias de Salta, Jujuy y Catamarca concentran la producción del litio presente en salmueras. Las autoridades provinciales junto a la Nación conformaron la Mesa Nacional del Litio, sellaron el Tratado Interprovincial de la Región Minera del Litio, (2021) y el Comité Regional del Litio (2022), con el objetivo de impulsar el desarrollo y la industrialización de lo que es considerado un sector clave para el Noroeste argentino. En el tratado confirmaron el dominio provincial sobre el recurso natural, algo expresado por el gobernador catamarqueño “los recursos naturales son de las provincias de acuerdo a la Constitución, y tenemos un esquema abierto: estamos trabajando con YPF, con empresas australianas, americanas, chinas, japonesas,

³⁶¹ <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/48896>,
<https://chinaenamericalatina.com/2022/08/27/ypf-industrializara-el-litio-junto-a-una-empresa-china/> y
<https://www.grupoiraola.com/>, consultado 05/09/2022.

de todos los países”³⁶². Lo cierto es que la presencia provincial como productor se da en Jujuy a través de JEMSE, la empresa de energía y minería.

En las tres provincias existen numerosos proyectos, la mayoría se encuentran en fase exploratoria o de construcción y sólo dos en la productiva, pero ninguno de ellos con participación de empresas chinas. Sin embargo, en los últimos años se observa el avance de inversiones de este país en el sector, como analizaremos a continuación.

En 2021 el Poder Ejecutivo estableció a través de un decreto de necesidad y urgencia el Régimen de Fomento de Inversión para las Exportaciones, estando incluido el sector de la minería. En la búsqueda de nuevas inversiones que permitan incrementar las exportaciones se otorgan beneficios a lo largo de 15 años a inversiones extranjeras no menores a 100 millones de dólares, siendo de libre aplicación el 20% de las divisas obtenidas en exportaciones³⁶³.

Catamarca

* **Tres Quebradas** en el salar de Laguna Verde, Fiambalá. La empresa china **Zijin Mining** adquirió la totalidad de acciones de la canadiense Neo Lithium (2021), haciéndose cargo del proyecto de producción de carbonato de litio durante 20 años. La provincia aprobó el estudio de impacto ambiental para la operación de la mina, permitiendo que se concrete la venta de la compañía. La inversión prevista es de 370 millones de dólares para la construcción de una planta de carbonato de litio, a través de su subsidiaria local Liex.³⁶⁴ En oportunidad de dar comienzo a los trabajos desde la empresa se afirmó el compromiso de recurrir a mano de obra y proveedores de servicios catamarqueños.³⁶⁵ A los pocos meses obtuvo beneficios a través del Régimen de Fomento de Inversión para las Exportaciones, duplicando la inversión original³⁶⁶. Está previsto que comience la producción a comienzos de 2024.

* **Laguna Verde**: La compañía china **Zangge Mining** adquirió (junio 2022) el 65% de la canadiense Ultra Lithium para avanzar en el programa de exploración y futuro desarrollo del proyecto de litio en el Salar de Antofalla. La empresa invertirá 50 millones de dólares. Desde 2007 la compañía se encuentra dedicada a la investigación y desarrollo de tecnología de extracción de litio por adsorción y es una de las tres únicas compañías en el mundo con esta tecnología.³⁶⁷ La

³⁶² Expresiones vertidas por el gobernador de Catamarca Raúl Jalil, <https://www.ambito.com/nacional/provincias/mesa-del-litio-tres-gobernadores-blindan-region-minera-clave-n5430978>, consultado 08/07/2022.

³⁶³ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/242705/20210407>, consultado 01/09/2022.

³⁶⁴ <https://econojournal.com.ar/2022/01/catamarca-aprobo-el-estudio-de-impacto-ambiental-para-el-megaproyecto-de-litio-tres-quebradas-del-gigante-chino-zijin-mining/>, consultado 24/04/2022.

³⁶⁵ <https://www.mineria-pa.com/noticias/argentina-zijin-mining-pone-en-marcha-el-proyecto-de-litio-tres-quebradas/>, consultado 30/05/2022.

³⁶⁶ <https://www.cronista.com/negocios/litio-el-mayor-proyecto-argentino-consiguio-beneficios-oficiales-para-invertir-us-370-millones/>, consultado 22/07/2022.

³⁶⁷ <https://desarrolloenergetico.com.ar/otra-empresa-china-se-suma-al-negocio-del-litio-en-la-argentina/>, consultado 22/07/2022.

casa matriz produce litio, potasio, fertilizantes y productos químicos básicos para el mercado de su país.³⁶⁸

Jujuy

* **Cachauri- Olaroz** se encuentra a cargo de la Minera Exar, integrada por la canadiense Lithium Americas que posee el 45,75% de la participación y el control de la operación, la china **Ganfeng** el 45,75% y la empresa provincial de energía y minería JEMSE el 8,5%. Luego de la obtención de los permisos de control de contaminación del agua, de recuperación de minas y de aire, puede convertirse en el tercer proyecto en ingresar a la fase productiva durante el 2022³⁶⁹. Esta minera ha establecido desde un comienzo interacción con las comunidades cercanas, como la creación de la escuela 'Ckuri' (Viento Gran Espíritu), en lo que se considera una etapa clave para afrontar "el desafío del inicio de producción de litio". Los cursos de capacitación y formación se encuentran a cargo de docentes de la Universidad Nacional de Jujuy y profesionales de la empresa³⁷⁰.

En el mismo salar, el grupo **Hanaq** de origen chino se asoció a la australiana Lithium Energy Ltd en busca de nuevos descubrimientos de litio. Las empresas tienen proyectado un programa de exploración para el año 2022 en búsqueda de definir nuevos recursos de salmueras de litio³⁷¹.

* **Mina Aguiliri** ubicada al norte de Paso de Jama, en el departamento de Susques. La empresa **Hanaq** firmó un acuerdo con JEMSE (abril 2022) para explorar litio, plata, plomo y zinc. El convenio es por el término de dos años con opción a compra y un compromiso de inversión por US\$ 160.000³⁷². Además, en caso de que el yacimiento entre en producción la empresa provincial recibirá una suma equivalente al 3% del retorno neto sobre el valor de la venta de los minerales que se extraigan³⁷³.

Salta

* **Mariana**: luego que la compañía **Ganfeng** Lithium compró a la canadiense International Lithium un remanente de participación (mayo 2022) y obtuvo el 100 por ciento de las acciones, inició las obras para la construcción de una planta de extracción en el Salar de Llullaillaco y otra que procesará las salmueras en el Parque Industrial de General Güemes. La inversión prevista es de 580 millones de dólares en tres años³⁷⁴.

³⁶⁸ <https://econojournal.com.ar/2022/06/gigante-chino-invertira-us-50-millones-para-asociarse-con-una-firma-canadiense-para-explorar-litio-en-catamarca/>, consultado 25/06/2022.

³⁶⁹ http://www.mineriajujuy.gob.ar/site/detail_news-en.php?id=194, consultado 30/05/2022.

³⁷⁰ <https://www.mineraexar.com.ar/2022/07/08/la-escuela-de-minera-exar-ckuri-viento-gran-espiritu-cuenta-con-sus-primeros-egresados-as/>, consultado 22/07/2022.

³⁷¹ <https://eleconomista.com.ar/energia/acuerdo-mineras-apuesta-nuevos-descubrimientos-litio-jujuy-n52585>, consultado 22/07/2022.

³⁷² <https://econojournal.com.ar/2021/12/minera-china-firma-acuerdo-con-jujuy-para-explorar-litio-plata-plomo-y-zinc/>, consultado 30/05/2022.

³⁷³ <https://www.ambito.com/edicion-impres/mineria-nuevo-acuerdo-jujuy-china-n5345400>, consultado 30/05/2022.

³⁷⁴ <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/saenz-inauguro-el-proyecto-de-litio-mariana-que-invertira-en-la-puna-saltenia-casi-600-millones-de-dolares-82676>, consultado 01/06/2022.

* **Pozuelos-Pastos Grandes:** la compañía Lítica Resources, una subsidiaria de la petrolera argentina Pluspetrol, anunció el traspaso de este proyecto a **Ganfeng** (julio 2022) para acelerar su inversión en exploración y desarrollo en otros salares que tienen en la región. Este proyecto se encuentra en la etapa final de construcción de una planta piloto y la inversión fue de 960 millones de dólares³⁷⁵.

* Proyecto **Centenario-Ratones**, en 2022 la empresa china **Tsingshan** se asocia a la francesa Eramet con una participación del 49,9%, comprometiéndose a la financiación de la construcción de la planta de litio. De forma inmediata, **PowerChina** fue contratada para la construcción de la planta y de una central eléctrica en el salar, lo cual significó el relanzamiento del proyecto que se encontraba suspendido³⁷⁶. Se estima su entrada en producción en 2024.

En síntesis, en lo referido a la explotación de litio se observa en la etapa de postpandemia el incremento de inversiones chinas a través de compra y fusiones en proyectos ya avanzados, es decir, cercanos a la producción. En cuanto a las empresas que operan en Argentina: Ganfeng Lithium Group, cubre toda la cadena de producción de baterías y es el productor de litio más grande del mundo; Zijin Mining empresa líder en metales comienza a expandirse a nivel global en 2013; Zangge Mining estableció en 2017 una subsidiaria dedicada a la producción, venta y consultoría técnica de carbonato de litio para baterías; Tsingshan, centrada en la producción de acero inoxidable, ha comenzado a incursionar en el sector de nuevas energías. Al igual que lo observado en energías renovables, se trata de compañías líderes en China que han comenzado a expandirse a nivel global.

4. A modo de conclusiones

La cooperación propuesta por China a ALC se encuentra presente en Argentina a través de las inversiones en el sector de las energías limpias.

El gigante asiático implementó políticas públicas internas para impulsar el desarrollo tecnológico del país en el camino de transformar su matriz energética, promoviendo a la vez la internacionalización de sus empresas. La mayoría de éstas, fundadas a partir del año 2000, se insertaron en el mercado global como líderes en la provisión de insumos energéticos y a cargo de la ejecución y financiamiento de proyectos de infraestructura en el sector.

Las empresas de capitales chinos públicas y privadas incorporaron los principios que guían las relaciones exteriores. De igual modo, adhirieron a los lineamientos ambientales y sociales con el fin de minimizar los impactos negativos de los proyectos desarrollados en el extranjero.

Mientras China sostiene con continuidad los lineamientos de las políticas exterior y económica, en nuestro país varían conforme a la presidencia a la que hagamos referencia, repercutiendo en los flujos y la modalidad de las inversiones.

³⁷⁵ <https://econojournal.com.ar/2022/07/un-gigante-chino-desembolsa-us-960-millones-para-adquirir-un-proyecto-de-litio-en-salta/>, consultado 26/07/2022.

³⁷⁶ <https://www.cronista.com/negocios/litio-grupo-frances-empezara-a-construir-planta-de-us-400-millones-en-junio/>, y, <https://www.powerchina.com.ar/centenario.html>, consultado 12/09/2022.

En el gobierno de Mauricio Macri (2015-19) el monto de las inversiones disminuyó con respecto al anterior, en tanto el destino de las mismas se diversificó hacia otros países de ALC. Sin embargo, a partir de los programas RenovAr se incrementó la presencia de empresas chinas en el sector de energías renovables con proyectos financiados por privados. Por el contrario, en la presidencia actual de Alberto Fernández (2019-), se retomaron antiguos y anunciaron nuevos proyectos con préstamos de la banca china y con una mayor participación de empresas públicas nacionales. Con respecto al monto sigue sin recuperarse, pues a la crisis económica de finales de la presidencia de Macri, le sucedió la pandemia. No obstante, a partir de fines de 2021 se observa un crecimiento de adquisiciones y fusiones en la explotación de litio, así como también, un renovado impulso a proyectos originado en la adhesión de Argentina a la IFR a comienzos de 2022.

Para finalizar, entendemos es importante destacar como actores centrales al Estado y a las empresas públicas para controlar el fuego del dragón, asegurando de tal modo la transferencia de tecnología y la ganancia compartida.

Bibliografía

CEPAL (2021), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, (LC/PUB.2021/8-P), Santiago.

Colombo, S. y Barberón, A (2020), "Litio, un recurso natural estratégico en la geopolítica internacional y suramericana", Documentos de trabajo N° 21, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

Dussel Peters, Enrique - (2022), *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2022*, México, Red ALC-China.

- (2021a), *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2021*, México, Red ALC-China.

- (2021b), *Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2021*, México, Red ALC-China.

- (2020), *Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020*, México, Red ALC-China.

Garzón, Paulina (2018), *Manual sobre Lineamientos Ambientales y Sociales Chinos para los Préstamos e Inversiones en el Exterior: Una Guía para las Comunidades Locales*, Quito, Ecuador, IISCAL.

Gelpern, Anna et al (2021), *How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Government*, Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 21-7.

Kejsefman, I. y Sánchez, M. (2022). *La planificación del desarrollo económico y social en una economía de mercado. Una aproximación a China desde los planes quinquenales XIII y XIV*. Documentos de Trabajo del N° 24, Consejo para el Cambio Estructural, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Kropff, Laura (coord.) (2019), Informe de Impacto Cultural del Proyecto “Parque Eólico Cerro Alto”, Universidad Nacional de Río Negro.

Scandizzo, Hernán (2021), “Nuevas fuentes para la misma matriz. Promoción de renovables no convencionales en Argentina (2015 - 2019)”, Observatorio Petrolero Sur.

Páginas web

<https://econojournal.com.ar>

<https://energiasrenovables.com.ar>

<https://www.hanagroup.com>

<https://www.mineraexar.com.ar>

<https://www.powerchina.com.ar/>

<https://cammesaweb.cammesa.com/>

<https://www.goldwind.com/>

<https://www.tssgroup.com.cn>

http://www.ganfenglithium.com/about1_en.html

<https://www.talesun-solar.com>

<https://www.envision-group.com/>

Notas sobre la relación entre el presidente y el primer ministro durante el mandato de Michel Aoun en el Líbano (2016-2022)

SAID CHAYA³⁷⁷

Abstract: El general retirado Michel Aoun volvió a la vida política del Líbano en 2005, pero ya contaba con amplia experiencia dado su protagonismo en la guerra civil que asoló al país entre 1975 y 1990. Desde su regreso, se caracterizó por construir acuerdos pragmáticos con antiguos enemigos, y en 2016 esos acuerdos lo llevaron a la Presidencia de la República. Desde allí, intentó por diversos caminos, siempre constitucionales, obstaculizar o domesticar la tarea del primer ministro, buscando imponer, con distinto éxito, su voluntad. Su estilo de gobierno recuerda a la de los presidentes católicos maronitas anteriores a la guerra civil, que encabezaban un régimen presidencialista, mientras que hoy, en virtud de las reformas de 1990, el Líbano es una república parlamentaria.

Palabras clave: presidencialismo - parlamentarismo - Líbano - Michel Aoun - constitución

1- Introducción

Un avance de este trabajo, titulado “Tiempos difíciles: un balance de la gestión de Michel Aoun en la presidencia del Líbano (2016-2022)”, fue presentado en septiembre de este año en la IX Jornadas de Estudios sobre Medio Oriente organizadas por el Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata y el Núcleo de Estudios de Medio Oriente de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Esta versión, presentada en octubre, constituye un nuevo adelanto, pero aun no se puede considerar como “trabajo definitivo”.

Asimismo, su realización presenta dos dificultades que conviene aclarar de antemano. La primera de ellas es cómo medir, es decir, como hacer una evaluación de su gestión, de sus aciertos y desaciertos, cuando el propio Michel Aoun, que estará en la Presidencia del país hasta el 31 de octubre próximo (2022), integra el Poder Ejecutivo en una república parlamentaria, donde, según la constitución, la autoridad descansa en el Consejo de Ministros (art. 65). Según el documento, el presidente de la República ostenta, principalmente, un conjunto de atribuciones de gran carga simbólica, como ser signo tangible de la unidad nacional, custodio de la integridad territorial del país y de su independencia (art. 49), y otras de tipo protocolar, como recibir las cartas credenciales de los representantes extranjeros, conceder indultos u otorgar condecoraciones, especialmente la Orden de Mérito y/o la Orden del Cedro (art. 53). En este caso, pusimos

³⁷⁷ Licenciado y profesor en Ciencia Política y doctorando en Relaciones Internacionales (UNR). Coordinador del Núcleo de Estudios de Medio Oriente (Austral). Miembro del Departamento de Medio Oriente (UNLP) y del Comité de Medio Oriente (CARI) - schaya@austral.edu.ar

atención en el “poder de fuego” del presidente, en particular, en su relación con el primer ministro en todo lo que atañe al art. 53, vinculado al nombramiento del mismo (inc. 2) o bien a la aprobación de la conformación del gabinete que este le propone (inc. 4). También se tomó en cuenta su popularidad en relación a los resultados que el Movimiento Patriótico Libre (MPL) y sus aliados en la bancada Cambio y Reforma obtuvieron en las elecciones legislativas de 2018 y 2022, que sucedieron durante su mandato.

En segundo lugar, se presenta otra cuestión que, más que una dificultad, constituye una advertencia necesaria. Al referirnos a “Michel Aoun” lo hacemos, en general, al presidente de la República, pero no exclusivamente a la persona de Aoun, sino al conjunto de funcionarios detrás de la autoridad presidencial que mantienen a la institución en funcionamiento. A sus 89 años y con serias y visibles limitaciones físicas, Aoun, el segundo jefe de Estado³⁷⁸ más anciano del mundo, probablemente no tenga el pleno control de los resortes de poder, quedando éstos, más bien, a disposición de una camarilla, en la que se encuentra el titular del MPL, su yerno Gibran Bassil. En el Líbano, el poder siempre es cuestión de elites.

2- Ascenso y caída

En septiembre de 1988, tras culminar su mandato, el presidente libanés Amin Gemayel encargó, como último acto administrativo, la formación del gobierno al general Michel Aoun, comandante en jefe del Ejército desde 1984, de extracción católico-maronita, quien anteriormente había liderado las tropas en Souq El-Gharb, un punto de inflexión en la guerra civil en la que estaba sumergido el país desde 1975. En 1983, Aoun había recibido el auxilio de Estados Unidos, que bombardeó posiciones de los drusos en esa zona para favorecer el avance de los cristianos.

El nombramiento de Aoun como primer ministro podía recibir diferentes interpretaciones. Por un lado, Gemayel, el presidente saliente, sostenía que el Pacto Nacional de 1943 otorgaba el cargo de Jefe de Estado a los católicos maronitas, y frente a la vacante que iba a producirse, el nombramiento de Aoun tenía su lógica. Por parte de Salim El-Hoss, primer ministro en funciones, el decreto de Gemayel era una violación al Pacto Nacional, que entregaba la titularidad del Consejo de Ministros a un musulmán sunita, por lo que decidió desconocerlo. Ambos, Aoun y El-Hoss, asumieron la presidencia de forma interina, generando dos administraciones para un país que estaba dividido (Winslow, 1996). Aunque contaba con las simpatías del gobierno de Francia y del patriarca maronita, el cardenal Nasrallah Sfeir, Aoun no contaba con el poder de las armas (O'Ballance, 1998); además, George Bush estaba aunando una serie de puntos de vista sobre Medio Oriente con el presidente sirio Hafez El-Assad, que le darían vía libre en la cuestión libanesa. En octubre de 1989, mientras Aoun desarrollaba su “guerra de liberación” contra objetivos sirios, los legisladores de la Cámara de Diputados electos en 1972 se reunieron en Taif, Arabia Saudita, y acordaron un final para el conflicto armado. Aoun respondió disolviendo la Cámara de Diputados el 4 de noviembre, un día antes de su ratificación. La Legislatura procedió, sin embargo, a confirmar el pacto. Asimismo, los diputados eligieron presidente a René Moawad, un burócrata que había ocupado diferentes ministerios y contaba con el respaldo del gobierno

³⁷⁸ El jefe de Estado más anciano del mundo es el presidente Paul Biya (n. 1933), de 89 años, que gobierna Camerún desde 1982. Biya nació en febrero, mientras que Aoun lo hizo en septiembre.

sirio. Aoun desconoció el acuerdo y la elección, denunciando la intervención de Damasco en ambos procesos. El presidente falleció un mes más tarde en un atentado.

Pocos días después, se realizó una nueva elección en Chtaura, cerca de la frontera con Siria. El nombramiento recayó en Elias Harawi, un empresario agrícola, rechazado por Aoun por los mismos motivos que Moawad. El nuevo presidente le encargó a Salim El-Hoss la formación del gobierno y removió a Michel Aoun como jefe del Ejército (O'Ballance, 1988). Amotinado en el Palacio Presidencial de Baabda junto a unos veinte mil soldados, una ofensiva siria lo derrotó definitivamente en octubre de 1990. El choque arrojó 750 muertos (Salam, 1990). Inmediatamente buscó asilo en la embajada de Francia junto a su familia, mientras el Estado lo demandó por 125 millones de dólares. Finalmente, lograron un acuerdo: Aoun recibió un perdón especial a cambio del exilio en Marsella ("Lebanon's Aoun in Exile at French Villa," 1991), de no regresar al Líbano y de mantenerse alejado de la política por lo menos durante un quinquenio (Boustany, 1991). En ese tiempo, los diarios revelaban que la fortuna de Aoun en un banco con sede en la Ciudad de las Luces superaba los trece millones de dólares.

3- Retorno a la vida política

El 14 de febrero de 2005, el asesinato del ex primer ministro Rafic Hariri en un atentado con coche-bomba acaecido en Beirut acrecentó la oposición a la presencia militar de Siria en el Líbano. El gobierno de Damasco tenía estacionados unos cuarenta mil soldados desde 1976. Esta intervención, consagrada en el Acuerdo de Taif y reafirmada en los pactos bilaterales que Líbano y Siria firmaron poco después³⁷⁹, habían constituido una auténtica hegemonía que constituía un "dominio indirecto" (Osoegawa, 2013) de Damasco sobre Beirut. Hariri y el presidente Emile Lahoud estaban enfrentados por este motivo; por ello, el ex primer ministro había presentado la renuncia al cargo algunos meses antes. Un mes después de su muerte, una masiva manifestación que reunió un millón de personas en Beirut (Blanford, 2006), convocada por los principales líderes sunitas del Movimiento del Futuro, incluyendo a Saad Hariri, heredero político del fallecido, y el titular del partido, Fouad Siniora, con el apoyo de Walid Jumblatt, del Partido Socialista Progresista, formado principalmente por drusos, y de Samir Geagea, de Fuerzas Libanesas, y Pierre Gemayel, h., de Falange Libanesa, ambos de extracción maronita, constituyó una demostración de fuerza contra Lahoud y los partidos que aun sostenían su apoyo a Damasco: Hezbolá y *Amal*. Siria abandonó el país en abril.

Aprovechando la situación, Aoun regresó al Líbano en mayo, listo para competir en las elecciones legislativas que se celebrarían un mes después, donde, a través del partido que en 1994 había fundado en el exilio, el Movimiento Patriótico Libre (MPL), buscaba conquistar quince asientos. Tras la elección, entró en coordinación con dos antiguos rivales suyos, Elias Skaff y Michel El-Murr, que le aportaron siete bancas. Juntos constituyeron Cambio y Reforma, la coalición cristiana más numerosa en una Cámara de Diputados marcada por la dispersión del voto, los numerosos bloques y las alianzas cruzadas. Aunque en un primer momento mantuvo su crítica

³⁷⁹ En referencia a los tratados de Hermandad, Cooperación y Coordinación y de Defensa y Seguridad, firmados en mayo y septiembre de 1991, respectivamente. Estos acuerdos autorizaron la censura mediática y la represión política contra individuos o instituciones libanesas que actuaran de manera contraria a los intereses de Siria.

hacia el gobierno sirio, decidió más tarde disputarle a Hariri y sus aliados³⁸⁰ el control del Parlamento (Osoegawa, 2013). Para ello, y en un giro llamativamente pragmático, decidió forjar un acuerdo con un socio político inesperado, uno de sus enemigos históricos durante la guerra civil.

Fue así como el 6 de febrero de 2006, en una movida sorpresiva, el FPL firmó un memorándum de entendimiento con *Hezbollah*, el Acuerdo de Mar Mikhael. En sus diez artículos, repasaba la importancia de la reconciliación nacional, jerarquizaba el rol de *Hezbollah* en la protección de los intereses nacionales frente a Israel y otros posibles enemigos extranjeros. Al mismo tiempo, le daba a Aoun el apoyo del partido chiíta e, implícitamente, el apoyo de Siria, a una eventual candidatura presidencial suya. Desde el final de la guerra, era la primera vez que una coalición cristiana, sin la coacción militar del poderoso vecino del este, manifestaba su respaldo abierto a la condición de “resistencia armada” al grupo que lideraba Hassan Nasrallah. Desde entonces, Cambio y Reforma comenzó a trabajar en coordinación con *Hezbollah* y *Amal*, principal socio del nuevo aliado del FPL bajo el patronato de Damasco, que logró sostener el acuerdo entre las dos fuerzas originado en los noventa. El frente interno en la política chiíta estaba ahora “blindado”; con el apoyo del FPL, también estaba protegido de cualquier agresión en el Parlamento. Como afirman Salloukh, Barakat, et al. (2015),

El Memorándum de Entendimiento del 6 de febrero de 2006 con el FPL de Aoun servía un propósito similar: había sido diseñado para contrabalancear a la Alianza 14 de Marzo y su invasión en las instituciones estatales una vez obtenida la salida siria del Líbano (p. 166)

En diciembre de 2008, en otro gesto histórico, dos meses después de que Líbano y Siria establecieran relaciones diplomáticas, visitó Damasco para encontrarse con el presidente sirio Bashar Al-Assad y dar por superada aquella vieja rivalidad: “damos vuelta la página a un capítulo que no arrojó ni vencedores ni vencidos” (“General Aoun Visits Old Foe Syria,” 2008), afirmó. Mientras tanto, en las elecciones legislativas de 2009, la alianza cristiana sumó 27 bancas, lo que implicó un crecimiento superior al 28% en relación a la elección anterior.

El 25 de mayo de 2014 el Líbano entraba en un oscuro tiempo de incertidumbre política: el presidente Michel Sleiman abandonaba el Palacio de Baabda tras haber permanecido en él durante seis años, es decir, un mandato completo, sin que se haya elegido a un sucesor. La constitución libanesa, en su art. 73 establecía que:

Al menos un mes y hasta dos meses antes de la finalización del mandato del presidente de la República, la Cámara de Diputados debe reunirse convocada por su titular para la elección de un nuevo presidente de la República. Sin embargo, no habiendo sido convocada para tal efecto, la Cámara se reunirá automáticamente el décimo día anterior a la finalización del mandato del presidente.

En el sistema político libanés, la elección del presidente es indirecta. Reunida la Cámara de Diputados, que cuenta con 128 miembros, como colegio electoral, en la primera ronda de

³⁸⁰ El Movimiento del Futuro lideró la bancada que, junto al Partido Socialista Progresista, Falange Libanesa, Fuerzas Libanesas y otros grupos políticos menores tomó el nombre de “14 de Marzo”, en memoria de aquella movilización.

votación el candidato a ser elegido debe contar con mayoría calificada, es decir, dos tercios de los votos. En las rondas posteriores, es suficiente con obtener mayoría absoluta: la mitad más uno de los votos válidos. A la búsqueda del reemplazo de Sleiman, la asamblea sesionó el 23 de abril de 2014; las convocatorias posteriores, planificadas para el 30 de abril y el 15 y el 22 de mayo, no tuvieron lugar por falta de quórum. Sin embargo, como se ve reflejado en el resultado de las votaciones, para el 23 de abril, Michel Aoun ni siquiera parecía ser considerado un candidato viable:

Samir Geagea (Fuerzas Libanesas)	48 votos
Henri Helou (Partido Progresista Socialista)	16 votos
Amin Gemayel (Falange Libanesa)	1 voto
En blanco	52 votos
Nulos	7 votos
Ausentes	4 diputados

Aunque el voto de los legisladores es secreto, los resultados permitían asumir que el grueso de los sufragios emitidos en blanco provenían de *Hezbollah*, *Amal* y Cambio y Reforma, cuyo candidato era, indudablemente, el protagonista de este trabajo. En las convocatorias sucesivas, la intención de la bancada chiíta se hizo manifiesta: desinteresados por las mayorías que se obtuviesen, ni ellos ni sus aliados apoyarían a un candidato que no contase con un consenso ampliamente mayoritario de los diputados.

Asimismo, la constitución impedía a la Cámara de Diputados reunirse para otra cosa que no sea elegir al presidente cuando el cargo está vacante, por lo que la agenda legislativa quedó en pausa ese 25 de mayo. Al mismo tiempo, el primer ministro Tammam Salam, que había asumido en abril de 2013, reemplazó a Sleiman como presidente provisional en sus funciones habituales. Su nueva condición le permitía, por ejemplo, aceptar renunciaciones de ministros y otras altas autoridades del Estado, pero no lo autorizaba a realizar nuevas designaciones permanentes. La clausura parlamentaria y la debilidad del rol presidencial implicaban que el país se sumergiría en una grave crisis administrativa.

Un año más tarde, no parecía haber una solución viable a la elección presidencial: el titular de la Cámara de Diputados, Nabih Berri, no lograba obtener quórum en las sesiones del colegio electoral. Esta situación empujó al diálogo al FPL con su principal adversario: Fuerzas Libanesas, el partido de Samir Geagea, con quien compartía un público similar: los votantes cristianos. Geagea había rivalizado con Aoun en tiempos del presidente Gemayel, y luego le había dado la espalda cuando El General llamó a resistir la firma del Acuerdo de Taif. Aoun le aseguró a Geagea que, de resultar electo presidente, su partido tendría una posición importante dentro del Consejo de Ministros, junto con el control de diversas agencias estatales. Asimismo, se constituía como la última garantía del accionar de *Hezbollah*. En enero de 2016 se selló el detallado acuerdo entre ambos partidos en la sede de Fuerzas Libanesas, en Maarab, la aldea natal de Geagea. Era el primer acuerdo abarcativo de los partidos cristianos desde el final de la guerra civil en 1990.

El mecanismo para lograr los votos del Movimiento del Futuro, principal vehículo político de los sunitas libaneses, siguió un derrotero similar. Con la certeza de que no habría otro candidato

capaz de ganar la elección, la oferta a Saad Hariri era muy concreta: no podría ser primer ministro sin la aprobación del próximo presidente. Aoun tenía su puesto garantizado: con el consenso de los partidos cristianos y los votos chiítas, le bastaba. En un gesto que la cancillería saudita tildó de “aventurado”, en octubre de 2016 Hariri aceptó acompañar a Aoun a lo largo de toda su gestión, garantizándose de manera hipotética seis años como primer ministro del país. Esta situación de autonomía hacia su principal referente externo no solo puso en claro su popularidad y el control de su base electoral, sino también reafirmó su rol frente a Arabia Saudita, el interlocutor más poderoso de los sunitas. El príncipe heredero de aquel país, Muhammad bin Salman, había inaugurado canales de diálogo con el ex intendente de Trípoli, Ashraf Rifi, para ungirlo como nuevo referente; quedó claro, después de esta situación, que era Hariri y no Rifi el representante de los intereses de los sunitas libaneses. Aoun había acudido a él, y no al alcalde de la ciudad del norte.

Tras el acuerdo de Geagea y Hariri con Aoun, Walid Jumblatt, el titular del socialismo, quedó aislado. Ya sin chances, optó por pedirle a Helou que desista de su candidatura con el objetivo de salir de la reyerta de la manera más digna posible, y poder así obtener espacios en la asignación de ministerios. Finalmente, el 31 de octubre de 2016, tras cuarenta y cuatro sesiones fallidas, se obtuvo el quórum necesario para que el colegio electoral proceda a la elección, que arrojó los siguientes resultados:

Michel Aoun (Frente Patriótico Libre)	83 votos
Sethrida Tawk de Geagea (Fuerzas Libanesas)	1 voto
En blanco	36 votos
Nulos	7 votos
Ausentes	1 diputado

Tras confirmarse la mayoría, se le tomó juramento inmediatamente, y así Michel Aoun se convirtió en el décimo tercer presidente constitucional del Líbano, tras una vacante de dos años y medio. En diciembre, Saad Hariri fue ungido primer ministro de un gabinete con treinta carteras, donde Ghassan Hasbani, de Fuerzas Libanesas, logró el puesto de viceprimer ministro.

3- Gestión

Podemos identificar dos etapas dentro de la gestión de Michel Aoun como jefe de Estado. La primera de ellas, que se extendió desde 2016 hasta 2019, estuvo marcada por el fortalecimiento de la figura presidencial.

En primer lugar, está la cuestión de la identidad partidaria. En la elección de 2016 Michel Aoun, fundador del FPL, se convirtió en el primer presidente de clara pertenencia político-partidaria desde que Amin Gemayel, de Falange Libanesa, finalizó su mandato en 1988. Desde entonces, otros presidentes habían tenido perfiles más asépticos³⁸¹. René Moawad, diputado desde 1957,

³⁸¹ Quizá resulte útil, a esta altura, una breve lista de presidentes de la República desde la firma del Acuerdo de Taif. En 1989, fue elegido René Moawad, que falleció pocas semanas después fruto de un atentado con coche-bomba.

había sido ministro de Obras Públicas, de Educación y de Correos en diferentes gabinetes. Era una figura sin peso político propio. Algo similar había sucedido con Elias Harawi, hombre de negocios que ganó una banca en 1972. Emile Lahoud y Michel Sleiman eran generales retirados del Ejército, en un país donde las Fuerzas Armadas son reconocidas por su rol de garante de la estabilidad entre las comunidades nacionales aunque, en efecto, tengan sus propios intereses corporativos (Knudsen & Gare, 2017). Además, en las elecciones de 1989 y la de 1998 la intervención de Siria para la designación de un presidente que fuera afín fue determinante. Junto con ello, se percibe que, desde que finalizó la guerra civil, los diputados optaron por figuras poco divisivas para el cargo de Presidente de la República. En este caso, la figura de Aoun resultaba, cuanto menos, polémica, y una prueba de madurez para el sistema político del país.

En segundo lugar, está la cuestión de la presidencia del Consejo de Ministros. El Acuerdo de Taif había otorgado mayor poder al primer ministro sunita y al titular de la Cámara de Diputados chiíta, en detrimento de la autoridad que antes tenía el presidente de la República, que debía ser católico maronita. Ello, junto con la paridad entre cristianos y musulmanes que se estableció para la Legislatura y el Consejo de Ministros, debilitaron el rol de los cristianos, y convirtieron al país, otrora presidencialista, en un régimen parlamentario. Por tanto, el fortalecimiento de la autoridad de Aoun constituyó una suerte de reivindicación para ciertos sectores cristianos en el Líbano. Un primer gesto que lo diferenció de sus antecesores más inmediatos fue su disposición a presidir habitualmente las sesiones del Consejo de Ministros. Aunque es una prerrogativa constitucional reflejada en el art. 53 inc. 1, esta atribución no fue habitualmente ejercida por sus antecesores.

En tercer lugar, es relevante remarcar la apuesta a las relaciones con Al-Assad. En el contexto de la guerra civil en Siria, El FPL y sus aliados optaron por respaldar al presidente Bashar Al-Assad desde el comienzo (Haboush, 2019), enfrentándose a la mayoría parlamentaria, el presidente Michel Sleiman y el cardenal-patriarca de los maronitas Bechara Al-Rai, quienes proponían que el Líbano se mantuviese alejado de la situación en el país vecino. El apoyo a la intervención de Hezbolá en territorio sirio fue marca de esa jugada por parte de Aoun. Al mismo tiempo, valoraba el rol que el partido chiíta tendría en la contención de la amenaza que significaba la organización llamada "Estado Islámico". Esta visión era compartida por un amplio sector de la población. A la vuelta del conflicto, tras la intervención ruso-iraní, la opción de Aoun se mostró sólida, porque, a la larga, había apoyado, desde un comienzo, al equipo ganador. Esta decisión lo legitimó frente a la postura del primer ministro Saad Hariri, que había rechazado la intervención de Hezbolá en Siria, aunque sin margen de maniobra para impedirla.

Luego, es importante remarcar su autonomía frente a Arabia Saudita. Cuando, en octubre de 2017, el primer ministro Hariri anunció su renuncia desde Riad después de un sorpresivo viaje, Aoun hizo una aparición televisiva denunciando que el primer ministro estaba sufriendo presiones por parte del Reino de Arabia Saudita y se hallaba detenido en aquella capital.

Casi inmediatamente fue reemplazado por Elias Harawi, que en 1995 completó su período de seis años y, a instancias de Siria, extendió su mandato hasta 1998 a través de una enmienda constitucional. Fue allí cuando resultó electo Emil Lahoud, que recurrió al mismo mecanismo que Harawi en 2004. En 2007 culminó su mandato, pero no fue hasta 2008 que Michel Sleiman fue elegido como su reemplazante. Durante el interregno, el primer ministro Fouad Siniora ocupó provisionalmente el cargo de Jefe de Estado.

Asimismo, aplazó la consideración de su dimisión, y exigió el regreso de Hariri al país, cosa que sucedió, finalmente, tras la intervención del presidente francés Emmanuel Macron. En su regreso triunfal a Beirut, el primer ministro fue recibido por el presidente, mientras éste anunciaba que la renuncia era rechazada. La Casa estaba en orden. Este gesto de autonomía frente a Arabia Saudita, el primer destino que había visitado tras su elección como Jefe de Estado, también constituyó una experiencia nueva por parte de los presidentes libaneses.

En quinto lugar, es importante tener en cuenta su victoria en las elecciones legislativas de 2018, las primeras que se organizaban en nueve años tras sucesivos aplazamientos, marcaron el éxito de la gestión: la coalición liderada por el FPL, que ahora tomaba el nombre de “Libano Fuerte”, conquistaba 68 bancas, logrando un éxito rotundo, casi triplicando la cantidad de bancas que había tenido en la última elección, organizada en 2009. En este contexto, y canalizando un reclamo de los partidos cristianos que se había extendido por décadas, se aplicó por primera vez un nuevo mecanismo electoral, que reemplazaba el escrutinio mayoritario uninominal (el primero en alcanzar la mitad más uno de los votos metía la lista completa de diputados de ese distrito electoral) por representación proporcional con doble voto (permitía la representación de partidos cristianos independientes en lugares de abrumadora mayoría musulmana, haciendo que los candidatos cristianos de esos distritos tengan que pactar obligatoriamente con los principales partidos musulmanes; esta situación no se daba al revés). Esa elección, además, tuvo un sabor especial para las hijas del presidente: Gibran Bassil, esposo de Chantal, renovaba su banca por cuatro años; Chamel Roukoz, marido de Claudine, ingresaba como diputado por primera vez al Parlamento.

Finalmente, está la cuestión del control del Consejo de Ministros bajo Hariri. En lo que fue probablemente su mayor exhibición de poder tras las elecciones de abril de 2018, exigió al primer ministro una reestructuración del gabinete que representase las nuevas proporciones de la Cámara de Diputados. De ese modo, y tras nueve meses de arduas negociaciones, Saad Hariri formó un nuevo Consejo de Ministros presidido por él, juramentado en enero de 2019, compuesto por treinta ministros, de los cuales doce pertenecían a Cambio y Reforma, tres a *Amal* y otros tres a Hezbolá. Hariri por primera vez conducía un gabinete donde la oposición a su partido tenía mayoría propia.

Una segunda etapa de su presidencia se abrió en 2019, y se caracterizó por la creciente deslegitimación de su figura, junto a la de otros políticos, con motivo de las protestas en la Plaza de los Mártires de la capital libanesa, que alcanzaron su clímax en octubre de ese año. Al llegar el verano, el país se sumió en una profunda crisis económica, frente a la imposibilidad de acceder a nuevos préstamos que financien los gastos corrientes del país. Ello derivó en una rápida depreciación de la libra libanesa, que se hallaba en relativa estabilidad desde 1997, junto con un “corralito” financiero que impedía el retiro de divisas de los bancos. En septiembre, el plan económico anunciado por Saad Hariri incluía nuevos impuestos, la reducción de las transferencias a los municipios, el congelamiento de la obra pública y la subida de la edad jubilatoria. Cuando, el 17 de octubre, se anunció que nuevas propuestas de impuestos estaban en estudio, la población tomó la calle. La principal demanda consistía en la renuncia de todo el arco político, bajo la consigna de *kellon yaane kellon!* (“¡todos significa todos!”) (Zoueini, 2021).

El 29 de ese mes, Hariri presentó su renuncia al cargo de primer ministro. El 3 de noviembre hubo una manifestación masiva frente al Palacio de Baabda.

El presidente reaccionó de manera negativa a las protestas, calificándolas de “desastre” y acusando a los manifestantes de “negarse a dialogar” (*Lebanon's Aoun: Consultations to Form New Government May Start on Thursday*, 2019) y rogándoles “que regresen a sus hogares” (*Lebanon's Aoun Calls on Protesters to Go Home, Warns of Catastrophe*, 2019); agregó, además, que si quienes estaban en la calle consideraban que no quedaban políticos decentes en el país, “entonces debían emigrar” (*Lebanon Protesters Incensed by Aoun's 'Insulting' Remarks*, 2019). Aoun demostró no comprender por qué continuaban las protestas, al entender que, con la renuncia del primer ministro, las demandas de cambio político que se demandaba en las calles había sido satisfecho. También se mostró contrario al pedido de convocar a un Consejo de Ministros de perfil técnico, ya que consideraba que se necesitaba de la política para poder movilizar los proyectos de ley.

Hassan Diab asumió la presidencia del Consejo de Ministros en enero de 2020. Diab no tenía afiliación partidaria, aunque la mayoría conformada en el Parlamento que permitió su nombramiento provino principalmente de Cambio y Reforma y la dupla formada por *Hezbollah* y *Amal*. Aunque ciertamente los ministros de su gabinete con contaban con afiliación partidaria, fueron propuestos por los partidos que le permitieron formar gobierno. Esta situación se puede interpretar como una demostración de fuerza por parte del presidente, que logra imponer una estructura de Consejo de Ministros afín a su línea política, si cabe, al menos de manera indirecta, suponiendo que creamos en el carácter tecnocrático de su formación. Aunque desafiada por las manifestaciones populares, el presidente sigue dando y con éxito la pulseada política. La llegada de la pandemia en el primer trimestre de 2020 diluirá, al menos por un tiempo, las protestas.

La terrible explosión en el puerto de Beirut del 4 de agosto de 2020 que dejó un saldo de 218 fallecidos y gastos incalculables en materia de daños materiales, conmocionó a la sociedad libanesa, incluso a los políticos. En un intento de boicot, ocho diputados de la oposición³⁸² presentaron su renuncia. Lo propio hizo el primer ministro Diab y su gabinete, acosado por la presión en las calles. El involucramiento de Francia, la antigua potencia colonial, frente a la crisis económica, política y social en la que se hallaba el Líbano consistió en brindar respaldo al embajador libanés en Alemania, Mustapha Adib, para que forme un nuevo gobierno encargado de implementar reformas que generen una buena percepción externa del cambio que los libaneses debían realizar para sanear su economía. Aunque obtuvo el respaldo del presidente, las intenciones de libertad de maniobra de Adib chocaron con *Hezbollah* y *Amal*, que deseaban retener el control de la cartera de Finanzas. El premier designado comprendía que, en función del respaldo internacional que buscaba de la Unión Europea y Estados Unidos, estos partidos no podían conservar ese ministerio. Aoun se ató al Acuerdo de Mar Mikhael, y Adib presentó su renuncia un mes más tarde.

³⁸² Los ocho diputados que renunciaron tras la explosión fueron Elias Hankash, Sami Gemayel y Nadim Gemayel, de Falange Libanesa; Henri Helou y Marwan Hamadé, del Partido Progresista Socialista; Michel Moawad, de Independencia y los legisladores independientes no alineados Nehmat Frem y Paula Yacoubian.

Saad Hariri decidió regresar a la arena política y consiguió los votos para ser designado primer ministro en octubre de 2020, después de la salida de Adib. No contó con el apoyo del FPL y sus aliados en el recinto. A lo largo de los nueve meses en los cuales intentó sin éxito formar gobierno, se enfrentó al presidente Aoun, presentándole diversas formaciones que el jefe de Estado rechazó de manera sistemática. El político sunita declaró que el presidente le había pedido la supervisión de todos los cristianos que formaban parte del gabinete, junto con un tercio de bancas en el mencionado organismo para representantes de su partido y sus aliados; la información fue desmentida desde la Presidencia. Finalmente, en julio de 2021, Hariri renunció. Nuevamente, la victoria del presidente consistía en ejercer con decisión el art. 53 inc. 4 de la constitución, que le da el poder de aprobar o rechazar la conformación del Consejo de Ministros. Finalmente, tras dos meses de gestiones, Najib Miqati, designado tras Saad Hariri para formar gobierno, logró alcanzar una formación que fue satisfactoria para el presidente. En este sentido, el nuevo candidato tenía un punto a favor que incidía en sus posibilidades para la designación: pertenecía al Partido Gloria, una pequeña agrupación que contaba con apenas cuatro bancas; por tanto, al no contar con poder propio, necesitó del acuerdo con el bloque Líbano Fuerte, *Hezbollah* y *Amal* para formar gobierno.

Asimismo, esta segunda etapa se caracteriza por la desintegración de las alianzas electorales que había forjado. Por un lado, a 16 años de su firma, el acuerdo con *Hezbollah* ha sufrido el desgaste propio del tiempo. Uno de los objetivos del instrumento era lograr que Aoun llegue a la Presidencia de la República, por lo que lo logró con creces. Por otro lado, la principal crítica al FPL es que promovió, desde la primera magistratura, la agenda de *Hezbollah*. Acabado el problema del terrorismo en Siria, y contando con el rechazo del cardenal-patriarca Al-Rai, la pregunta que se hacen en el FPL es si es necesario seguir atados a ese acuerdo. Por otro lado, el pacto con Fuerzas Libanesas forjado en 2016 también se desintegró. Samir Geagea, su titular, tiene sus propias ambiciones y, frente a la proximidad de las elecciones presidenciales, arreció en críticas al presidente Aoun. El fin de ciclo, como vemos, tiene su impacto.

Finalmente, las elecciones legislativas generales de 2022 le resultaron esquivas al FPL, que logró retener 53 de las 68 bancas que junto a sus aliados había sabido conquistar en la elección anterior. Esto le llevará a replantear su estrategia electoral.

4- Algunas conclusiones

En el desarrollo de este trabajo, hemos observado como la presidencia de Michel Aoun ha constituido una novedad para la política libanesa: se trata de un jefe de Estado que ha empujado por la reconstitución del rol presidencial. En el fondo, es la constituyó la cristalización de los deseos de una generación de libaneses que quedaron descontentos con la parlamentarización del gobierno instalada en 1990 y, en cambio, añoraban el presidencialismo previo a la guerra civil. Aunque, en el contexto actual, no es posible prescindir de la cooperación con los musulmanes para lograr la aprobación de las leyes en la Cámara, ciertamente logró afianzar un rol que, desde los noventa, estaba eclipsado por la figura de los primeros ministros. La personalidad y la convocatoria de los líderes del Movimiento del Futuro, como Rafic Hariri o Fouad Siniora, o incluso, con sus matices, Saad Hariri, demostraron amplia discrecionalidad frente al poder del presidente de turno.

Para ello, Aoun desplegó una serie de estrategias, donde hizo alarde su pragmatismo para construir alianzas y ser paciente hasta que el momento de ocupar la primera magistratura llegó. Desde allí, y haciendo uso de herramientas constitucionales, logró disciplinar a líderes con amplia base electoral, como Saad Hariri, o instaló otros que necesitaban de él para sobrevivir, como Hassan Diab o Najib Miqati. Su apuesta por Siria en un contexto adverso, donde la amenaza externa era una realidad, le valió, en su momento, el respaldo de la población, lo que quedó reflejado en las elecciones legislativas de 2018. Al mismo tiempo, las elecciones de 2022 fueron un ejemplo de la pérdida de popularidad al no saber interpelar correctamente a la población movilizada. Su deseo de actualizar su discurso político implica, necesariamente, un alejamiento de los principios del *Hezbollah*, que rechazó las manifestaciones callejeras que emergieron en octubre de 2019 y se ha mostrado esquivo a los jueces que encabezan las investigaciones sobre la explosión en el puerto de Beirut en 2020, que se hallan en curso.

Según el art. 69 inc. E, tras las elecciones legislativas, el primer ministro debe presentar su dimisión. El nuevo premier debe proponer una nueva formación del gabinete, que refleje las mayorías resultantes en la Cámara de Diputados. Después de la elección de mayo de 2022, en la ronda de consultas llevadas adelante por el presidente tras la elección, obtuvo 54 adhesiones, por lo que el presidente decidió confiarle la formación de un nuevo gobierno (“Lebanese Billionaire Mikati Picked to Form New Govt,” 2022). Sin embargo, parece encontrarse lejos de los 65 votos necesarios en la Cámara de Diputados para conseguir la aprobación.

Al momento de la entrega de este trabajo la propuesta de formación del gabinete, elevada tras su designación el 23 de junio, aun no ha tenido la aprobación del presidente. Con Miqati como primer ministro designado, aun sin la confirmación definitiva de su nuevo gabinete, y escandalosamente cerca de la fecha de la finalización del mandato presidencial, el 30 de octubre próximo, la pregunta es si realmente Aoun tiene pensado, por entonces, abandonar el Palacio de Baabda. La moneda está en el aire.

Referencias

- Blanford, N. (2006). *Killing Mr. Lebanon: The Assassination of Rafic Hariri and its Impact on the Middle East*. IB Tauris.
- Boustany, N. (1991, agosto 30). Aoun Leaves Lebanon to Live in Exile. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3yhsWuh>
- General Aoun Visits Old Foe Syria. (2008, diciembre 4). *France24*. <https://bit.ly/3Cg8Lyg>
- Haboush, J. (2019, enero 18). It's Complicated: The Aoun-Hezbollah Relationship. *Middle East Institute*. <https://bit.ly/2RzSHTb>
- Knudsen, A., & Gare, T. (2017). *Civil-Military Relations in Lebanon: Conflict, Cohesion and Confessionalism in a Divided Society*. Palgrave-Macmillan.
- Lebanese billionaire Mikati picked to form new govt. (2022, junio 23). *Al-Monitor*. <https://bit.ly/3eo5tRm>

- Lebanon protesters incensed by Aoun's 'insulting' remarks. (2019, noviembre 15). Al-Jazeera. <https://bit.ly/3ytRlaO>
- Lebanon's Aoun calls on protesters to go home, warns of catastrophe. (2019, noviembre 12). Reuters. <https://reut.rs/3rlFxmX>
- Lebanon's Aoun: Consultations to form new government may start on Thursday. (2019, noviembre 12). Al-Arabiya News. <https://bit.ly/3SMRdk8>
- Lebanon's Aoun in Exile at French Villa. (1991, agosto 31). Los Angeles Times. <https://lat.ms/3fBZyZj>
- O'Ballance, E. (1998). *Civil War in Lebanon, 1975-92*. Palgrave-Macmillan.
- Osoegawa, T. (2013). *Syria and Lebanon: International Relations and Diplomacy in the Middle East*. IB Tauris.
- Salam, M. (1990, octubre 19). *Aoun's Family Leaves Lebanon for France*. Associated Press. <https://bit.ly/3yhuKnf>
- Salloukh, B., Barakat, R., Al-Habbal, J., Khattab, L., & Mikaelian, S. (2015). *The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon*. Pluto Press.
- Winslow, C. (1996). *Lebanon: War and Politics in a Fragmented Society*. Routledge.
- Zoueini, N. (2021, agosto 18). *One Year After Beirutshima*. *International Politics and Society*. <https://bit.ly/3RMI4Yz>

La guerra tecnológica Estados Unidos–China y las amenazas para la Periferia

JULIO SEVARES³⁸³

Introducción

En julio de 2018 el Gobierno de Estados Unidos lanzó una ofensiva económica y estratégica contra China cuyo componente más evidente eran las medidas proteccionistas contra las importaciones desde el país asiático pero que contenía también medidas para restringir el aprovisionamiento de tecnología a China, y restricciones a la operatoria de empresas tecnológicas chinas.³⁸⁴

Esta iniciativa marcó un giro profundo en la posición de Estados Unidos frente a la China. Por décadas Estados Unidos y los países más desarrollados en general mantuvieron una política de “tolerancia estratégica” ante el avance económico de la potencia asiática debido a que les proporcionaba un enorme mercado para vender y producir y porque confiaban que la aceptación de las empresas privadas (chinas y extranjeras) y la liberalización económica, estimularían una democratización del sistema chino y su asimilación al Orden Mundial comandado por Estados Unidos y sus aliados. Se trataba, según esta visión, la formación de un círculo virtuoso de mutua conveniencia. La aceptación del ingreso de China a la OMC a partir de 2001 sin que el país cumpliera completamente los requisitos de una economía de mercado fue un punto culminante de esa visión y esa política.

Esta percepción cambió a medida de que China no sólo ofrecía mercaderías de bajo componente tecnológico sino también otras de creciente complejidad que comenzaron a competir con producciones tradicionales de los países más avanzados. Paralelamente China obtuvo también avances en campos de ciencia y alta tecnología, como tecnología de la comunicación, Inteligencia Artificial y otros, que desafiaron el dominio occidental y, en particular, de Estados Unidos.

Además, contrariamente a lo esperado en Occidente, el Gobierno chino tomó un giro más autoritario, y avanzó en una política exterior más asertiva y de confrontación con la potencia hegemónica.

Al mismo tiempo, China consolidó su interdependencia económica con aliados tradicionales de Estados Unidos en Asia, minando la capacidad de esa potencia para influir sobre sus piezas asiáticas.

³⁸³ Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Economista. Profesor Maestría en Historia Económica FCE-UBA y Especialización en Estudios Chinos IRI-UNLP. Miembro Grupo de Trabajo sobre China del CARI.

³⁸⁴ Un resumen de las principales medidas en BBC. A Quick Guide to the US-China Trade War. 16/01/2020. <https://www.bbc.com/news/business-45899310>

En suma, el círculo virtuoso de mutua conveniencia se disolvió en un nuevo escenario de creciente competencia y enfrentamiento.

Esta tendencia se profundizó con la invasión rusa a Ucrania y el tácito alineamiento de China con el país agresor y también con el incremento del apoyo de Estados Unidos a Taiwán.

En el campo tecnológico, Estados Unidos lanzó numerosas medidas para estimular su desarrollo tecnológico y frenar la disponibilidad china de alta tecnología. En el sector privado este escenario dio lugar a políticas de relocalización de empresas motivadas no solo por razones económicas sino estratégicas: la geopolítica ganó un lugar en la toma de decisiones de inversión, que no había tenido en la época dorada de expansión de la globalización dirigida por la tasa de beneficios.

Los esfuerzos para el avance tecnológico de las grandes potencias y las grandes empresas provocará un incremento de su poder económico y estratégico en el mundo y, como contracara, profundizará el atraso relativo de los países menos desarrollados con bajas inversiones en ciencia y tecnología y educación.

La ofensiva tecnológica estadounidense.

El gobierno de Joe Biden mantuvo y profundizó la política de confrontación económica-estratégica con China de su predecesor, enfatizando la necesidad de avance tecnológico. Además inició la búsqueda de recomposición de las alianzas con Europa y Asia que Trump había deteriorado.

En un discurso ante una sesión conjunta del Congreso, Joe Biden sostuvo: “Estamos en una competencia con China y otros países para ganar el siglo XXI. Tenemos que hacer más que reconstruir. Tenemos que reconstruir mejor”... “En los próximos 10 años veremos más cambios tecnológicos que los que vimos en los últimos 50 años. Y nos estamos quedando atrás en esa competencia. Hace décadas, invertíamos el 2% de nuestro PIB en investigación y desarrollo. Hoy gastamos menos del 1%. China y otros países se están acercando rápidamente. Tenemos que desarrollar y dominar los productos y tecnologías del futuro: baterías avanzadas, biotecnología, chips de computadora y energía limpia”.³⁸⁵

El embate estadounidense con contra las tecnológicas chinas tiene un antecedente importante en 2012, cuando el gobierno de Estados Unidos comenzó a investigar a la tecnológica ZTE, proveedor mundial de equipos de comunicaciones, por la venta de tecnología informática a Irán, violando el embargo impuesto por ese país. En 2017 la empresa admitió haber violado el embargo y se comprometió a no volver a hacerlo pero el Gobierno igualmente le prohibió a las empresas del país venderle componentes durante siete años.

En mayo de 2019, la empresa de comunicaciones Huawei y sus subsidiarias fueron agregadas a la Entity List, que incluye empresas consideradas como una amenaza para la seguridad de Estados Unidos y se prohibió a los organismos estatales comprar bienes o servicios de esa empresa..³⁸⁶

³⁸⁵ Citado por CERA. En cont@cto China 152 04/2021

³⁸⁶ Bureau of Industry and Security. U.S. Department of Commerce.

Por estas medidas, cualquier empresa en cualquier lugar del mundo que diseñe o fabrique chips para Huawei y que esté utilizando equipo o software estadounidense para hacerlo, necesita obtener una licencia del gobierno estadounidense. Con la prohibición del gobierno de EE.UU. también se cortó el acceso de la empresa a tecnología clave de origen estadounidense, lo que afectó su capacidad para diseñar sus propios chips y a obtener componentes de proveedores externos. En esto se incluyeron componentes de firmas como AMD, Intel, MediaTek, Micron Technology, Microsoft, Qualcomm, Samsung, SK Hynix o Sony, lo cual está afectando la fabricación de smartphones de Huawei: a finales de 2019 Huawei era el tercer fabricante de teléfonos móviles del mundo después de Samsung y Apple y ascendió al primer lugar en 2020, pero luego de las sanciones cayó al quinto puesto.³⁸⁷

La ofensiva contra Huawei se explica porque el Gobierno de Estados Unidos, así como otros gobiernos y también analistas, consideran que Huawei y otras firmas china están formal o informalmente vinculadas con el Gobierno chino y que pueden compartir la información que obtengan -por sus vinculaciones con empresas occidentales o a través de sus dispositivos electrónicos en uso en todo el mundo- con su gobierno.

Hay que tener en cuenta, en este punto, que las sanciones afectan también las estadounidenses que ya invirtieron en China o que esperan hacerlo, porque pueden sufrir restricciones o sanciones de su gobierno y así como represalias de la contraparte china.

A mediados de 2021, el Gobierno prohibió las inversiones estadounidenses en una decena de empresas de tecnología y defensa de China con supuestos vínculos militares. La medida incluye 59 firmas del país asiático, incluyendo a Huawei y las tres mayores compañías de telecomunicaciones de la nación. La medida tiene también el objetivo de penalizar a empresas de tecnología de vigilancia que "contribuyen, dentro o fuera de China, al espionaje de minorías religiosas o étnicas; o bien facilitan la represión y graves abusos de derechos humanos. Esto en obvia referencia a las medidas de confinamiento a miembros de la etnia Uigur en el Territorio Autónomo de Xinjiang.³⁸⁸

En mayo de 2021 el Senado promovió un poco habitual acuerdo bipartidario para establecer la Ley Frontera Interminable (Endless Frontier Act), promovida por legisladores halcones en relación a China y que cuenta con el apoyo del Presidente Joe Biden: la Casa Blanca anunció que es "un paso importante para asegurar Estados Unidos siga siendo competitivo en el siglo XXI"³⁸⁹. El proyecto tiene como objetivo fortalecer el liderazgo de Estados Unidos en tecnologías críticas a través de investigación básica en áreas como Inteligencia Artificial, computación de alto rendimiento e industrias avanzadas. El proyecto extiende el alcance del Programa Fabricando en EE.UU. (Manufacturing USA) para promover la innovación y crecimiento industrial. El proyecto fue aprobado el 3 de agosto de 2022.

³⁸⁷ Cristina J. Orgaz. Huawei: cómo la falta de acceso a componentes está asfixiando al gigante tecnológico chino. BBC. 05/03/202. [1https://www.bbc.com/mundo/noticias-56216518](https://www.bbc.com/mundo/noticias-56216518)

³⁸⁸ BBC News Mundo. 4 junio 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57364306>

³⁸⁹ Congress.Gov. H.R.2731 - Endless Frontier Act. 117th Congress (2021-2022). Politico. Senate advances a rare bipartisan deal on countering China. 17/05/2021. <https://www.politico.com/news/2021/05/17/senate-bipartisan-deal-countering-china-489152>

En octubre de 2021 el National Counterintelligence and Security Center (NCSC) de Estados Unidos dio a conocer un listado de acciones para enfrentar “las oportunidades y desafíos que generan las tecnologías emergentes”.³⁹⁰

Con ese propósito fueron seleccionados cinco sectores importantes para la economía y la seguridad nacional: Inteligencia Artificial, sistemas autónomos (drones), computación cuántica, bioeconomía y semiconductores.

El documento identifica como fuentes de riesgo inmediato a China y Rusia. En relación a China, sostiene que ese país tiene el propósito de alcanzar el liderazgo en varias tecnologías emergentes para 2030 (aludiendo seguramente al Plan para el Desarrollo de Inteligencia Artificial 2030) y es el principal competidor estratégico para Estados Unidos por su estrategia para adquirir y usar tecnología.

El proyecto del Senado se convirtió en la Ley de Semiconductores y Ciencia (CHIPS and Science Act of 2022), sancionada por Joe Biden el 9 de agosto de 2022. La misma incluye estímulos fiscales por 2000 millones de dólares para apoyar la industria manufacturera, la investigación y desarrollo tecnológico y de trabajo especializado, que incluyen 52,7 millones destinados a la industria de semiconductores. La legislación establece que, para recibir la ayuda, las empresas no pueden instalar fábricas de tecnología avanzada en China ni en países que sean considerados una amenaza para la seguridad nacional. La nueva legislación contó con el apoyo de los dos grandes partidos del país.³⁹¹

Tanto esta como otras medida tienen el propósito explícito de impedir que China avance en el desarrollo y producción de los semiconductores más avanzados (de un menor número de nanómetros, que son utilizados en la generación de Inteligencia Artificial).

Paralelamente el Gobierno estadounidense prohibió la exportación a China de productos de alta tecnología de Nvidia y ADM, productoras de semiconductores y programas de software de última generación, utilizados en el desarrollo de Inteligencia Artificial.

La Inteligencia Artificial es también un campo de competencia entre las grandes potencias por su importancia en la actividad privada, de seguridad y bélica.

Como parte de la política del nuevo Gobierno de recomponer las alianzas con sus aliados, especialmente de Asia, a mediados de 2022 Estados Unidos propuso a sus socios asiáticos una “Chip 4 Alliance” para la cooperación del diseño y fabricación de semiconductores sofisticados, pero hasta agosto de ese año ninguno había aceptado la invitación teniendo en cuenta la estrechez de sus lazos económicos con China y las amenazas de ésta a los países invitados.³⁹²

Finalmente, el 16 de agosto de 2022 el presidente Biden sancionó la “Ley de Reducción de la Inflación” que contiene diversas líneas de ayuda estatal, entre ellas para sectores de alta

³⁹⁰ NCSC. Safeguarding Our Future.22/10/2021.

³⁹¹ The White House. “FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China”, 09/08/2022.

³⁹² TRT World. What is the Chip 4 alliance? 09/08/2022. <https://www.trtworld.com/business/what-is-the-chip-4-alliance-59586>

tecnología y tiene por objetivo estimular a las empresas a que reorienten sus cadenas de valor hacia Estados Unidos y países afines.³⁹³

Como reacción a estas medidas, en julio de 2022 el Gobierno chino acusó a Estados Unidos de cometer actos de “terrorismo tecnológico” por tratar de obstaculizar su fabricación de semiconductores.

Es episodio comenzó a partir de una información de la agencia Bloomberg según la cual el Gobierno de Estados Unidos presionó a Holanda y Japon para que empresas como ASML Holding (productora holandesa de elementos para microchips) y a la japonesa Nikon dejen de vender tecnología para la fabricación de chips a empresas chinas. El Ministerio de Asuntos Exteriores de China denunció inmediatamente que "Este es otro ejemplo más de la práctica estadounidense de diplomacia coercitiva al abusar del poder estatal y ejercer la hegemonía tecnológica. Es terrorismo tecnológico clásico"

La posición de las corporaciones

La ofensiva oficial contra China es acompañada por las grandes tecnológicas estadounidenses. En junio de 2022 más de cien ejecutivos de empresas tecnológicas entre las que se encontraban Alphabet Inc. (dueña de Google), Amazon, Microsoft y la Semiconductor Industry Association elevaron una carta al Congreso urgiéndolo a que lleguen a un acuerdo (entre diversos proyectos presentados en ambas Cámaras) para establecer una legislación destinada a promover la competitividad de Estados Unidos contra China. “Nuestros competidores globales, reza la carta, están invirtiendo en su industria, sus trabajadores y sus economías y es imperativo una ley del Congreso para mejorar la competitividad de los Estados Unidos”.³⁹⁴

El avance tecnológico chino

Desde el inicio de su programa de modernización el gobierno chino tuvo muy en cuenta la necesidad de desarrollar su ciencia y tecnología, y esta preocupación se intensificó con la aceleración de la competencia tecnológica con otros países, aún antes de la ofensiva de Estados Unidos a partir de 2018. Esto se refleja, en primer lugar, en la multiplicación de la inversión en Investigación y Desarrollo en relación a su PBI desde el comienzo del siglo XXI, que pasó del 1% al 2,4%.³⁹⁵

Este esfuerzo, que incluyó la compra y apropiación de tecnología y formación de personal en el país y en el exterior.

³⁹³ The White House. The Inflation Reduction Act supports workers and families. 19/08/2022

³⁹⁴ Reuters. More than 100 CEOs urge U.S. Congress to pass China competition bill. 15/06/2022.
<https://www.reuters.com/technology/more-than-100-ceos-urge-us-congress-pass-china-competition-bill-2022-06-15/>

³⁹⁵ World Bank Open Data. Una evolución similar tuvo Corea del Sur, uno de los países con más inversión en ese rubro: en el mismo período pasó de un 2,1% del PBI a un 4,8%.

Enfocado en el desarrollo de las nuevas tecnologías digitales, en 2003 el Gobierno estimuló la expansión del comercio electrónico como instrumento para facilitar las transacciones minoristas en un país de dimensiones gigantescas

En 2006, el Consejo de Estado de China lanzó su Plan de Ciencia y Tecnología de Mediano y largo Plazo (2006-2020) , para construir una “sociedad orientada a la innovación” basada en la innovación endógena y para saltar hacia posiciones de liderazgo en industria basadas en la ciencia. El plan involucra agricultura, ciencia y tecnología, infraestructura para ese sector y programas vinculados a la energía y la protección del medio ambiente.³⁹⁶

Luego de la crisis de 2008 en las economías occidentales, incrementó las inversiones en internet, comunicaciones, redes de transporte, pagos electrónicos y otros sectores que contribuyeron a la expansión de la innovación empresarial, redes de 5G, transporte inteligente y logística.

En 2014 China creó National Integrated Circuit Industry Investment Fund, para promover la industria local de semiconductores, financiando principalmente empresas estatales y empresas comerciales cuyo principal accionista es el Estado chino.³⁹⁷

En 2015 lanzó el Plan Made in China 2025, para transformar la industria manufacturera y el país en una potencia tecnológica. Sus objetivos son reducir las diferencias de competitividad con otros países (en 2025), fortalecer su posición productiva cualitativa en el mundo (2035), convertirse en un líder en innovación en 2045 y superar a las potencias tecnológicas (Estados Unidos, Alemania y Japón) en 2049.

El Plan promueve la investigación y desarrollo para aumentar la calidad de la producción aplicando nuevos estándares, automatización y tecnologías inteligentes promoviendo también los métodos de producción sustentables para el medio ambiente.

Por ejemplo, se prevé que la automatización por control numérico en la industria manufacturera pase del 55% en 2014 al 84% en 2025.

El Plan establece diez sectores prioritarios para la incorporación de tecnología nacional entre los cuales, tecnología de la información, robótica, industrias y equipamiento médico, los que son apoyados con medidas financieras y fiscales y con el aporte de un número creciente de centros de investigación y desarrollo estatales.

También en 2015, en su Informe sobre el Trabajo del Gobierno, el primer ministro Li Keqiang, propuso el plan Internet Plus para la digitalización de la economía y que incluye incentivos para sectores como circuitos integrados, computación en la nube, robótica, vehículos de energías alternativas y vehículos inteligentes. Internet Plus es oficialmente considerado como un instrumento principal para el nuevo tipo de urbanización (las ciudades digitales que se mencionan más adelante), la promoción de empresarialidad masiva y la innovación.

³⁹⁶ Cong Cao et. al. China's 15 year Science and Technology Plan. December 2006

³⁹⁷ Crunchbase. China Integrated Circuit Industry Investment Fund.

<https://www.crunchbase.com/organization/china-integrated-circuit-industry-investment-fund-cicf>

El 13° Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 le dio un rol de liderazgo a la innovación en ciencia y tecnología tenga un rol de liderazgo, con medidas para apoyar las empresas innovadoras y las instituciones de promoción de la innovación.

En Octubre del 2020, en el 5° Plenario del Comité Central del PCCh, se presentó el programa Visión 2035 que promueve la interconexión entre grandes ciudades y destina recursos para el desarrollo de áreas científicas incluyendo Inteligencia Artificial, computación cuántica y semiconductores.³⁹⁸

El 14° Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 profundiza la línea del desarrollo tecnológico “Hacia un País Socialista Moderno” e incluye políticas para fortalecer el sector de ciencia y tecnología, la capacidad innovativa de las empresas y el desarrollo del talento y la creatividad. También tiene el objetivo de construir una “China Digital”, logrando una posición de avanzada en la economía digital y en el gobierno digital. .³⁹⁹

Con esta política China inició el tránsito desde una economía basada principalmente en la imitación, la copia y la adaptación de tecnologías ajenas, a la creación de las propias. Y desde el crecimiento cuantitativo que experimentaron las industrias tradicionales, al cualitativo, incorporando tecnologías modernas a esas industrias y potenciando el crecimiento de los sectores específicamente tecnológicos. El objetivo del Gobierno en relación al crecimiento económico es pasar de una era de velocidad a una era de calidad.

En septiembre de 2021 el Gobierno chino anunció la creación de un tercer mercado bursátil (Beijing Stock Exchange) destinado a la emisión de acciones de pequeñas y medianas empresas tecnológicas. Comenzó a funcionar en noviembre de ese año con 81 empresas, que en su mayoría ya participaban de un mercado de transacciones de acciones de Beijing. Con el nuevo mercado aspira a crear una fuente de financiamiento para la innovación tecnológica y contribuir a la descentralización de un mercado dominado por un reducido grupo de grandes tecnológicas (Alibaba y Tencent entre las primeras).⁴⁰⁰

En los últimos años la política oficial en relación a las tecnológicas –y a la empresas privadas en general- cambió. En un primer momento el Gobierno estimuló el crecimiento de las empresas como pilar de la nueva orientación cualitativa sobre la economía, pero luego comenzó a incrementar el control regulatorio y político para encauzar la actividad privada hacia los objetivos estratégicos oficiales. Como parte de esta política, en enero de 2022 el Gobierno chino creó un sistema por el cual las empresas involucradas en comercio digital tienen que proporcionar información sobre sus operaciones para prevenir riesgos potenciales para la seguridad nacional. Las actividades a ser monitoreadas incluyen redes y productos de comunicación, aplicaciones de

³⁹⁸ China Today. Achieving Socialist Modernization Basically. 21/06/2025.

http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/commentaries/202106/t20210625_800250626.html.

MercoJuris.com. ¿Qué esperan los Chinos de sí mismos de aquí a 15 años?

07/12/2020. <https://www.mercojuris.com/36286/vision-2-035-%C2%BFque-esperan-los-chinos-de-si-mismos-de-aqui-a-15-anos-%E2%80%93-lic-juan-jose-ceschan/>

³⁹⁹ Fujian Government. Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China.

⁴⁰⁰ China Briefing. The New Beijing Stock Exchange for SMES. 18/11/2021. <https://www.china-briefing.com/news/beijing-stock-exchange-for-smes-what-we-know/>

grandes bases de datos, redes de equipos de seguridad y computación en la nube, entre otros. También incluye monitorear las informaciones proporcionadas por las empresas a mercados de valores del exterior, como parte de su trámite para poder emitir acciones en esos mercados, para que esa operación no implique una fuga de informaciones críticas para la seguridad nacional.⁴⁰¹

Esta política ha generado una corriente de opinión según la cual la intervención oficial puede desalentar la innovación el crecimiento de las empresas afectando la competitividad frente a sus rivales económicos y estratégicos.

Aún así, en la carrera tecnológica China cuenta con una ventaja: tiene la red de internet y el número de usuarios de teléfonos inteligentes más grandes del mundo por lo cual la demanda del mercado interno amortigua o incluso compensa las restricciones que tienen y tendrán las empresas chinas para ingresar en otros grandes mercados de tecnología.

La competencia europea

La Unión Europea, con una tradición en intervención estatal en la economía y la organización social, está participando también en la competencia tecnológica y haciendo frente a China en ese terreno. En este camino, la EU sostuvo que la política china es extremadamente dañina para la innovación y el crecimiento de Europa y sus empresas y protestó en la Organización Mundial de Comercio por las restricciones que encuentran las empresas europeas en China. El responsable de la política comercial de la UE (Comisionado de Comercio) advirtió que la UE debe proteger su vibrante industria de alta tecnología, porque es un motor de innovación indispensable el desarrollo de futuras tecnologías.⁴⁰²

Un informe del European University Institute sobre la competencia tecnológica entre Estados Unidos y China considera que es necesario en acuerdo transatlántico de medidas de protección contra el avance tecnológico chino. En este escenario estima que Europa está en una posición débil en el mercado tecnológico global, lo cual la deja en desventaja en relación a la capacidad de establecer estándares en el mercado y en competitividad. Europa tiene, por otra parte, una base industrial innovativa y empresas de tecnología avanzada con las cuales puede procurar una mayor autonomía digital en relación a Estados Unidos y China, pero muchas compañías aceptan recibir tecnología pensando en el beneficio de corto plazo aunque esto implique pérdidas para Europa en el largo plazo.⁴⁰³

La Unión Europea también aumentó la supervisión sobre inversiones extranjeras atendiendo a problemas de seguridad, en particular en las relaciones con China. En respuesta, China amenazó con colocar en la lista negra a empresas como FedEx, el banco británico HSBC⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Stanford University. Digichina. Translation: Cybersecurity Review Measures (Revised) – Effective Feb. 15, 2022

⁴⁰² European Commission. EU challenges China in the WTO to defend it's high tech sector. 18/02/2022.

⁴⁰³ Liselotte Odgaard. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Enhanced Competition in the post-Trump Era

⁴⁰⁴ Henry Farrell y Abraham Newman. Chained to Globalization. Foreign Affairs 021-02/2020

Pero la reacción no es solo con China: la Unión Europea también está preocupada por la competencia abrumadora de las tecnológicas estadounidenses en su mercado y, en particular, por la invasión de la privacidad y la utilización de los datos de los europeos en beneficio propio (los datos son la materia prima del negocio de las tecnológicas).

Es así que, en 2019, el Parlamento Europeo, creó la Ley de Servicios Digitales para regular a los proveedores de servicios de búsqueda y redes sociales (Apple, Google, Facebook y otras) para proteger a los consumidores y sus derechos fundamentales online. La Ley establece un marco de transparencia y rendición de cuentas para las plataformas online y diferencia entre los grandes prestadores y las microempresas y pequeñas empresas que, según la comunicación oficial, tendrán obligaciones en proporción con su capacidad y dimensiones, sin por ello olvidar su obligación de rendir cuentas. Y, a comienzos de 2022, el Parlamento Europeo aprobó la Ley de Mercados Digitales que pasó a ser considerada por el Consejo Europeo (órgano de gobierno de la UE). El proyecto tiene el propósito de prohibir algunas prácticas de grandes plataformas para promover la competencia y evitar que impongan condiciones no deseadas.⁴⁰⁵

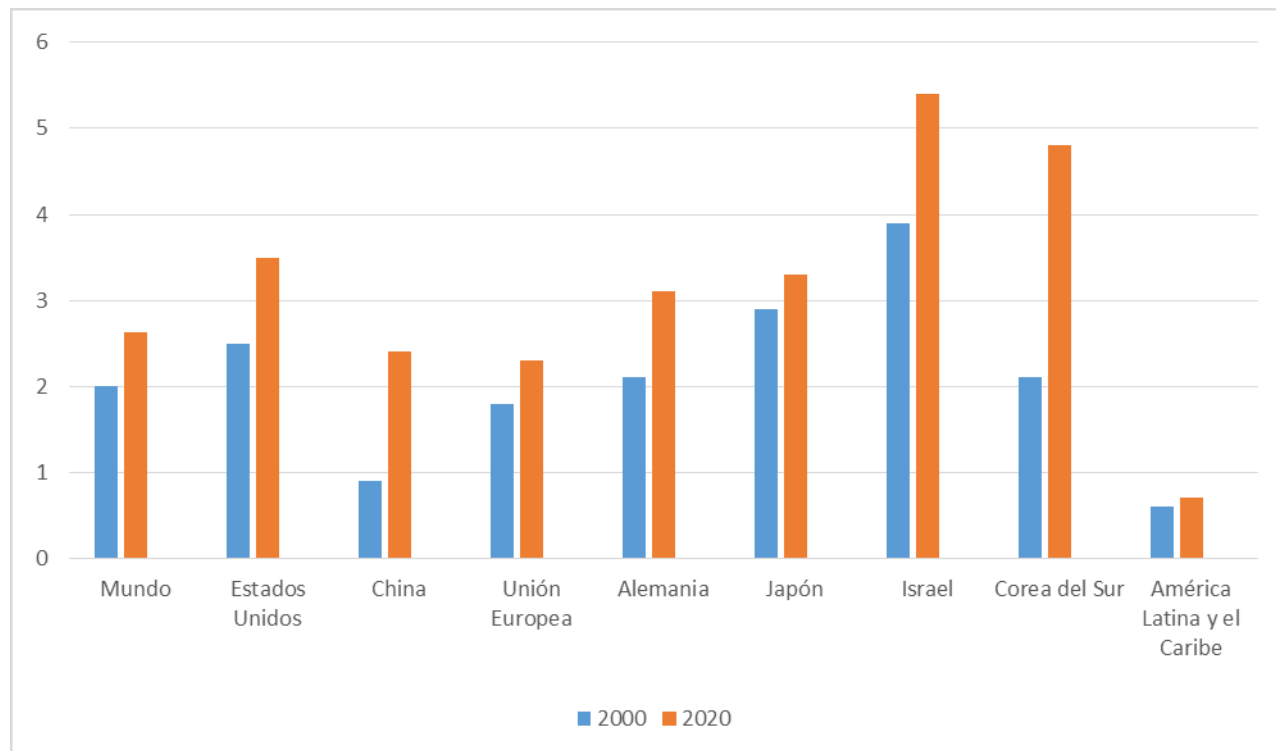
Por otra parte la Unión y otros países no miembros estudian poner impuestos a las grandes plataformas digitales.

Estado de Situación en el campo tecnológico

En el siglo XXI, debido a la abrumadora irrupción de la competencia china en el mercado mundial y en la carrera estratégica aumentó la preocupación de los Estados por el dominio técnico aumentó. Es así que, a partir del 2014 y después de años de estancamiento el promedio mundial de gasto en investigación y desarrollo en relación al PBI tuvo un salto de crecimiento. En los países avanzados se verifica un incremento de ese indicador entre 2000 y 2020, en algunos casos muy pronunciado, como es el caso de China, aunque ésta se encuentra todavía por debajo del indicador de Estados Unidos, Alemania y Japón pero superando al promedio de la Unión Europea. Los países que lideran el ranking son Israel y Corea del Sur.

⁴⁰⁵ Ley de Servicios digitales. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220412IPR27111/ley-de-servicios-digitales-acuerdo-para-que-internet-sea-transparente-y-seguro>; Ley de Mercados Digitales <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220315IPR25504/deal-on-digital-markets-act-ensuring-fair-competition-and-more-choice-for-users>

Gráfico 1. Gasto en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PBI



Fuente: World Bank Open Data⁴⁰⁶

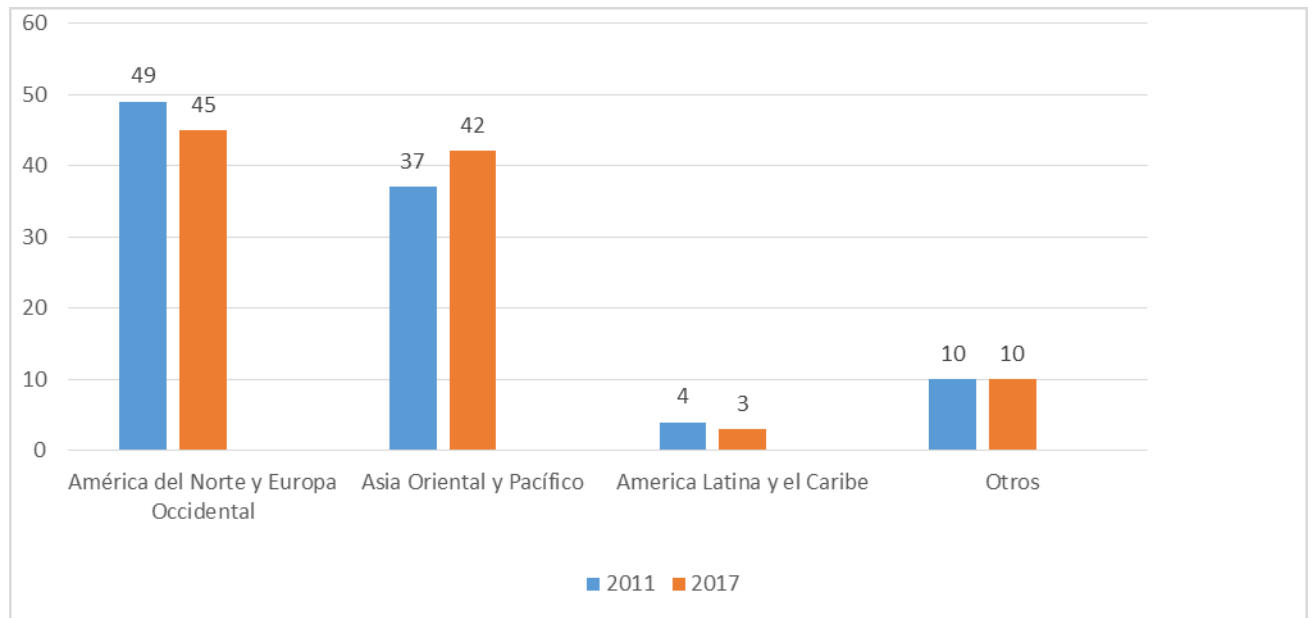
Según la National Science Foundation de los Estados Unidos, la investigación y desarrollo tecnológico global está concentrado en unos pocos países, el primero de ellos Estados Unidos con el 27% del I&D en 2019, seguido de China con el 22%. Más lejos siguen Japón (7%), Alemania (6%) y Corea del Sur con el 4%.⁴⁰⁷ El monto de inversión en este rubro ilustra sobre las posibilidades de creación y acumulación de conocimiento de los países, con las dos potencias en primer lugar.

Un informe de la UNESCO muestra, a su vez, que la mayor parte del gasto mundial en I&D se realiza en los países más desarrollados pero con una reducción de la participación de éstos y un aumento de la participación asiática. También exhibe una caída y la ya muy baja participación de América Latina.

⁴⁰⁶ World Bank Open Data. Ciencia y Tecnología. <https://datos.bancomundial.org/tema/ciencia-y-tecnologia?view=chart>

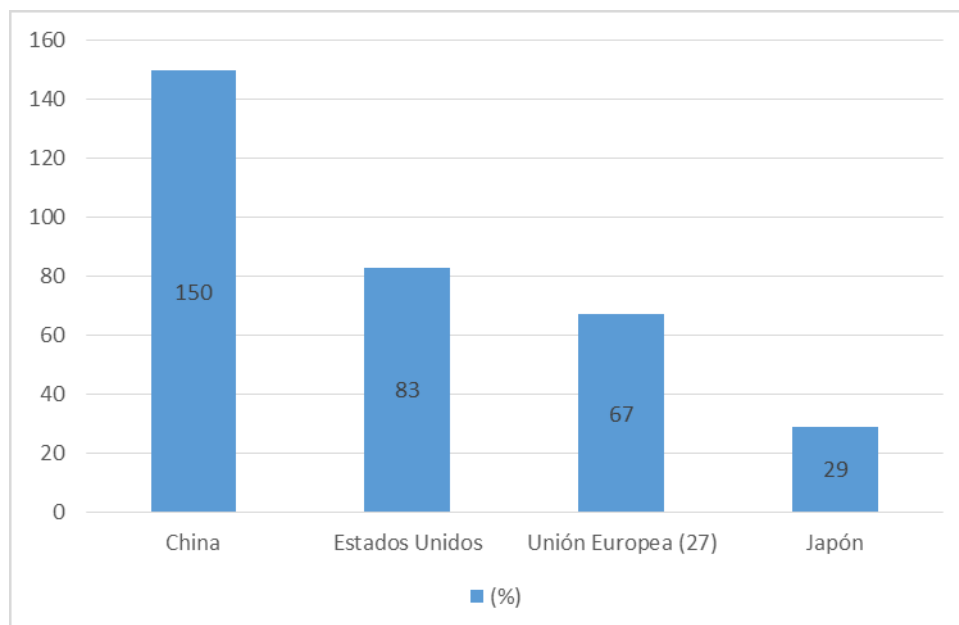
⁴⁰⁷ National Science Foundation. The State of U.S. Science and Engineering 2022.

Gráfico 2. Distribución mundial del gasto en ID por regiones (%)



Fuente: UNESCO. Global Investments in R&D. Fact Sheet No. 59 June 2020
El mayor aumento en el esfuerzo de inversión se registra en China.

Gráfico 3. Aumento del gasto en R&D 2000-2020 en dólares constantes a la Paridad del Poder Adquisitivo (PPP)



Fuente: OCDE Main Science and Technology Indicators

El Global Innovation Index de la World Intellectual Property Organization, también muestra por su parte el rápido avance de China medido por el número de patentes: tan solo entre 2015 y 2020 el país pasó del puesto 29° al 12°⁴⁰⁸

Además muchos países e ingresos medios, además de China y la India, también están incrementando no solo su inversión en este campo sino el número de publicaciones, patentamientos, distribuyendo las capacidades en ciencia y tecnología a través del mundo.

Esta situación es compatible con la progresiva distribución del poder económico, medido por la participación de los PBI nacionales en el PBI global, en donde se observa una creciente participación de países de ingresos medios en ese indicador:

En 1960, según datos del Banco Mundial, Estados Unidos, Europa y Japón abarcaban el 71% del PBI mundial, China un 1% y el resto del mundo un 28%. En 2018 la participación del primer grupo había retrocedido al 53%, China ocupaba un 13% y el resto del mundo había incrementado su participación al 34%.

En Inteligencia Artificial, uno de los campos más dinámicos del avance tecnológico contemporáneo, China tiene una posición de liderazgo. Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, China tiene 17 de los 20 principales jugadores en el patentamiento de IA y 10 de las 20 principales publicaciones científicas sobre el tema.⁴⁰⁹

La mayor parte de las patentes chinas en este rubro son de organismos de investigación universitarios. En el ranking por empresas, el mayor número de patentes es de IBM, seguida por Microsoft, Toshiba y Samsung.

La competencia por los semiconductores y los “G”

Los semiconductores son una pieza vital de los productos electrónicos y de la industria tradicional (como en el caso de los automóviles) y la política de Estados Unidos lanzada en 2018, la pandemia y más recientemente la invasión rusa y la agudización del conflicto China/Taiwán/Estados Unidos, provocaron interrupciones en las cadenas de producción y suministros de semiconductores que afectan a numerosas industrias y pusieron de manifiesto la importancia estratégica de la producción doméstica de esos componentes. Por eso Estados Unidos, China y otros países profundizando políticas para aumentar su producción doméstica y reducir la dependencia de proveedores externos. “Semiconductores, que hacen funcionar todo, desde teléfonos inteligentes hasta aparatos médicos, hasta los aviones de combate F-35, se convirtieron en el campo de batalla de una rivalidad geopolítica feroz en la medida que los Estados Unidos trata de fortalecer su hegemonía tecnológica y frenar el avance chino. La lucha por dominar la industria de semiconductores está rápidamente convirtiéndose en el equivalente

⁴⁰⁸ World Intellectual Property Organization, Global Innovation Index 2021.

⁴⁰⁹ World Intellectual Property Organization. Technology Trends 2019. Artificial Intelligence.

industrial del Gran Juego del siglo XIX, cuando los poderes rivales chocaron sobre Asia Central” explica el Financial Times⁴¹⁰

Como en otros campos del desarrollo económico y tecnológico, en el mercado de semiconductores aparece el papel determinante de países asiáticos.

Un Informe sobre inversiones externas, citando a la Semiconductor Industry Association, señala que en el sector de semiconductores, que produce los elementos cruciales para la infraestructura digital, Asia del este se convirtió en un eje de producción que alcanza a las tres cuartas partes de la fabricación mundial de chips. Entre 1990 y 2020 la participación de Estados Unidos cayó del 36% al 12% mientras que la de China aumento de casi cero a un 15%. Este avance se explica en parte porque desde 2015 China atrajo más proyectos de inversión en semiconductores que ningún otro país, mientras que las inversiones de ese tipo en Estados Unidos y la Unión Europea están muy por detrás de las realizadas en China.⁴¹¹

En la pre pandemia Taiwán era el principal productor de chips, con 24% del total, muy por delante de China (11%) y de Estados Unidos (6%).

La principal fábrica del mundo es la taiwanesa Semiconductor Manufacturing Company (SMC) que tiene entre sus clientes a Apple, Qualcomm, Marvell, NVIDIA y AMD así como firmas chinas. Muchos de sus clientes incorporan los semiconductores en sus plantas de China continental. Para seguir en la delantera, en 2021 anunció que aumentaría su gasto de capital tres veces en relación a 2019. Samsung e Intel anunciaron esfuerzos similares.

Otro campo de disputa es la tecnología 5G, es decir la 5ª generación de tecnología para redes móviles, que acelera exponencialmente las comunicaciones canalizadas actualmente por el 4G y dará un enorme impulso al mundo económico y militar digital.

En la actualidad (2022) el liderazgo en ese campo parece estar en manos de China y en particular de Huawei, lo que la convirtió en un blanco preferido de la ofensiva de Estados Unidos contra la tecnología china.

Además ya se lanzó la competencia por el dominio de la 6G que aumentará la velocidad de conexión entre dispositivos más complejos y entre objetos (Internet de las Cosas) y automotores. También facilitará la formación de hologramas en tiempo real (incluidos en la tecnología metaverso) y de drones civiles y militares. “este esfuerzo es tan importante que, hasta cierto punto, se ha convertido en una carrera armamentística...se requerirá un ejército de investigadores para seguir siendo competitivo” dice un experto de la empresa Bell Labs⁴¹². Las empresas más adelantadas en este rubro son la estadounidense, Alliance for Telecommunications Industry Solution (ATIS), las europeas Telefónica, Vodafone y Ericsson y las asiáticas Huawei, ZTE y Samsung.

⁴¹⁰ Financial Times. The Scramble over Semiconductors. 27/01/2022. <https://www.ft.com/content/c77d15e3-af1f-48fb-b349-202e095a7d40>

⁴¹¹ Fdi Intelligence. Fdi Report 2021

⁴¹² El Economista. EEUU y China se preparan para la gran guerra por el 6G. 10/02/2021.

<https://www.economista.es/telecomunicaciones-tecnologia/noticias/11040969/02/21/Hologramas-en-tiempo-real-taxis-voladores-e->

Uso bélico de la tecnología

La tecnología fue aplicada en la guerra desde el principio de los tiempos, pero en las últimas décadas ocupó un lugar de creciente importancia reemplazando la presencia humana en el manejo de muchas armas y aportando nuevas armas digitales.

Como sostiene un especialista en el tema, “La guerra ha cambiado: lo que solía ser un hecho confinado a un campo de batalla físico ha evolucionado en una guerra neuronal oculta en la que se combate en cada rincón de la tierra...Con la invención de las computadoras y de internet, la guerra cibernética y de información están prevaleciendo rápidamente. Desde una gran distancia, la gente puede causar daño a otros países sin peligro y en forma efectiva a través de internet...la guerra cibernética es una herramienta de cualquier Estado Nación”⁴¹³

Según otra opinión, el riesgo cibernético alcanza no solo a los Estados sino también al sector privado: ese riesgo se ha convertido en un riesgo sistémico en constante evolución que debe gestionarse de forma activa. Con un aumento del trabajo remoto, la interconectividad de la cadena de suministro, la digitalización como motor de la innovación y las vulnerabilidades críticas de las infraestructuras, las empresas están más expuestas que nunca. Los riesgos cibernéticos constituyen una amenaza muy importante actualmente para las empresas, y van a seguir siéndolo en un futuro.⁴¹⁴

La Cybersecurity and Infrastructure Security Agency del Gobierno de Estados Unidos sostiene que el mundo actual interconectado presenta una amplia gama de serios riesgos y amenazas a la infraestructura crítica del país, a sus sistemas, activos funciones y ciudadanos. Y considera que China está involucrada en actividades cibernéticas maliciosas que apuntan a una variedad de actividades y organizaciones en Estados Unidos, incluyendo el sistema de salud, finanzas, industria de la defensa, energía y otras. Adicionalmente, el país está desarrollando operaciones en todo el mundo para robar propiedad intelectual y datos sensibles de numerosas actividades. La agencia cita la Oficina del Director Nacional de Inteligencia de Estados Unidos que declara que China presenta una amenaza efectiva y prolífica de ataques cibernéticos para los cuales tiene capacidades substanciales.⁴¹⁵

Según el seguimiento de especialistas, desde la invasión rusa a Ucrania aumentaron los ataques cibernéticos desde Rusia contra países de la OTAN y también los ataques de direcciones chinas, sin que se pueda establecer si las acciones son de particulares o del Gobierno chino.⁴¹⁶

⁴¹³ Griffin Klevering. A Brief Look at Chinese Cyberware. Small Wars Journal.

26/01//2022. <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/brief-look-chinese-cyberwarfare>

⁴¹⁴ Kroll. Cybersecuritynews. El riesgo cibernético se ha convertido en un riesgo sistémico en constante evolución. 20/07/2022. <https://cybersecuritynews.es/el-riesgo-cibernetico-se-ha-convertido-en-un-riesgo-sistematico-en-constante-evolucion-que-debe-gestionarse-de-forma-activa/AT>:

⁴¹⁵ Cybersecurity and Infrastructure Security Agency. CISA Global.

⁴¹⁶ Cybersecurity News. <https://cybersecuritynews.es/conflicto-belico-como-cambiara-la-ciberseguridad/>
Vpncheck.org. Cybersecurity Statistics. https://www.vpncheck.org/cyber-security-statistics/?gclid=Cj0KCQjwidSWBhDdARIsAloTVb2Esg4BhhuWuR6o0G1yelyY-fMdL4K75XZwIU8kFnHxzf6YVtHJQ4oaAiDREALw_wcB

Todos los países practican alguna forma de integración industrial y tecnológica cívico-militar a través de la investigación y desarrollo estatal que se comparte con empresas privadas, o la promoción de investigación y desarrollo de empresas privadas o la contratación de privadas para el desarrollo y fabricación de elementos militares. La diferencia con China es que esa política es parte de la planificación y organización centrada en última instancia en el Estado propia del sistema chino.

En 2017, en un Plenario de la Comisión Central para el Desarrollo Integrado Militar y Civil, Xi Jinping dijo que “la integración de las decisiones y planes militares y civiles debe ser completamente implementada en todos los campos del desarrollo económico nacional y del sistema de defensa”.⁴¹⁷

La política china se orienta a la colaboración entre el sector civil y el militar tanto para que el militar canalice al civil sus desarrollos tecnológicos como para facilitar la absorción de los civiles por parte del militar. Esta política fue reforzada con la presidencia de Xi Jinping bajo el término Fusión Militar-Civil (MCF) e influye sobre las decisiones de inversión militares y la atención estatal sobre las inversiones privadas, el reclutamiento de personal y el desarrollo tecnológico

Doble concentración, triple desigualdad

El desarrollo de la tecnología digital ha dado lugar a una triple concentración del mercado.

Por una parte, la concentración en grandes países, especialmente en Estados Unidos y China, seguidas por la Unión Europea⁴¹⁸ y también por países más chicos y con diferente grado de desarrollo. Acá cuentan tanto la India, con algunas tecnologías de alto desarrollo en el contexto de un país con amplias zonas atrasadas, como países chicos de gran impulso tecnológico como Israel y Corea del Sur.

Pero, paralelamente, la generación y manejo de tecnologías de punta se concentró también en un reducido grupo de grandes empresas tanto de Estados Unidos como de China. Estas empresas no solo tienen un alto poder de negociación e imposición de condiciones en el mercado local, y en algunos casos internacional, sino también frente a los Estados. Refiriéndose al mercado de datos de la economía digital, la UNCTAD sostiene que “La cadena de valor de datos está dominada por corporaciones y compañías que controlan la cadena de valor digital global. Aún si los Gobiernos y las pequeñas firmas o ciudadanos construyen capacidad de recolección o aplicación de datos, la mayoría de los flujos de datos son capturados por las empresas privadas o circulan entre ellas, frecuentemente entre subsidiarias y socios conectados las pocas grandes compañías”⁴¹⁹

⁴¹⁷ CGTNChina names key areas of military-civilian integration. 21/06/2017 China names key areas of military-civilian integration - CGTN

⁴¹⁸ En tecnología y en políticas de desarrollo en general la UE es un caso híbrido porque conviven las políticas nacionales científico tecnológica (Los presupuestos, la política fiscal, siguen estando en las órbitas nacionales) con las trazadas por la Unión. Por ese motivo no se puede considerar la situación de cada país aisladamente ni a la UE como un todo homogéneo

⁴¹⁹ UNCTAD. Digital Economy Report 2021. Página 84.

En Estados Unidos las empresas colaboran y negocian con el Estado ejerciendo un fuerte lobby sobre las estructuras de poder y, con el surgimiento del enfrentamiento estratégico con China y la guerra en Ucrania, han incrementado la colaboración con el Gobierno de su país.

En China la relación de poder entre Estado y empresas se está modificando porque, como se explicó más adelante, el Gobierno inició una ofensiva de mayor control y regulación sobre las tecnológicas. El episodio más saliente y difundido de la nueva política fue la prohibición por parte del Gobierno chino, de una oferta de acciones (IPO, Initial Public Offering) en los mercados de Shanghai y Hong Kong que pretendía hacer Ant Group, el brazo financiero de Alibaba, la principal empresa de comercio electrónico de China. A esto le siguieron la retracción pública del antes muy mediático dueño de Alibaba, Jack Ma y la llamada al orden a numerosas empresas y ejecutivos de tecnología

Finalmente, la expansión de las empresas y actividades tecnológicas impulsa también una tercera desigualdad: la que existe y tiende a ampliarse entre los segmentos profesionales y laborales vinculados a las nuevas tecnologías y los que permanecen en las tradicionales. En este punto el factor decisivo de incorporación laboral al mercado en expansión son la educación y el entrenamiento, por lo cual las sociedades con menor desarrollo de estos campos enfrentan el riesgo de una (mayor) segmentación y desigualdad laboral y social, tema que se trata en los siguientes apartados.

El esquema “Centro-Periferia” digital y el atraso relativo de ALC

En un Informe sobre Economía Digital, la UNCTAD advierte que, en la carrera por el liderazgo en el desarrollo tecnológico el líder puede ganar una ventaja económica y estratégica controlando los datos y las tecnologías vinculadas, particularmente lo relacionado con la Inteligencia Artificial.⁴²⁰

En este escenario, la concentración del desarrollo de la economía digital está provocando, y puede profundizar, la repetición del esquema de división internacional del trabajo con intercambio desigual en el cual los países menos desarrollados proveen al mercado mundial servicios de baja elaboración y compran otros más complejos elaborados con la materia prima provista a los países más avanzados tecnológicamente. Es decir el esquema típico por el cual un país menos desarrollado exporta cuero crudo para luego importar zapatos fabricados con ese cuero ya elaborado.

Un indicador relevante en este cuadro es el esfuerzo de cada país en el desarrollo tecnológico y, en este punto, la posición latinoamericana es de creciente atraso relativo. Según la estadística del Banco Mundial expuesta en el Gráfico N°1, el gasto en investigación y desarrollo de América Latina y el Caribe es de solo el 0,67% del PBI con un bajo crecimiento en lo que va del siglo. En Brasil alcanza un 2,4%, habiendo subido desde 2020 y en Argentina está por debajo del promedio

⁴²⁰ UNCTAD. Digital Economy Report 2021

latinoamericano con un 0,46% en 2019 con una caída desde 2012, cuando había llegado al 0,6%.⁴²¹

El Hamilton Center on Industrial Strategy y la Information Technology and Innovation Foundation de Estados Unidos evalúan los cambios y la concentración en sectores de tecnología avanzada en un grupo de países y encuentran que el desempeño de los siete países más grandes de América Latina es débil y está declinando en los últimos quince años.⁴²²

Por su parte, un informe de la UNCTAD muestra el crecimiento tanto del mercado de tecnología avanzada como la desigualdad entre países desarrollados y en desarrollo a partir de la revolución industrial y, en detalle, en las últimas décadas.

Por una parte, el mercado de tecnologías de avanzada se multiplicó por 9 entre 2018 y 2025 y, en este escenario, la capacidad de los países latinoamericanos para insertarse en esa expansión es débil: es así que el índice de la capacidad de los países para absorber tecnologías de avanzada (Country Readiness Index de la UNCTAD) América del Norte está cerca del 1, es decir, completamente preparada, Europa en 0,9, Asia en 0,4, el promedio mundial y América Latina en 0,3. En el índice por país Estados Unidos aparece en primer puesto, China en el 25° y Brasil en el 41°.⁴²³

En el ránking de innovación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual los países latinoamericanos tienen un puesto rezagado y no lo han mejorado en los últimos diez años. El primer país latinoamericano del ránking de 132 países es Chile, en el puesto 53. Siguen Méjico, Costa Rica, Brasil, Uruguay, Colombia, Perú y Argentina en el puesto 73.

Este rezago determina que los puestos de trabajo más avanzados y mejor remunerados crecen poco y tienen un impacto relativamente bajo en el conjunto del mercado de trabajo que, de conjunto, se atrasa relativamente en competitividad e ingresos en relación al mercado de otros países más dinámicos tecnológicamente.

En lo que se refiere específicamente al mercado de datos, la UNCTAD advierte que los países menos desarrollados proveen data cruda que se elabora en países desarrollados y que las empresas del sector en esos países pueden encontrarse en una posición subordinada en el mercado de datos frente a las grandes empresas que controlan los datos y capturan el valor de su procesamiento. “los países en desarrollo, sostiene el Organismo, podrían estar en riesgo de convertirse en meros proveedores de materia prima de datos a las plataformas digitales globales y al mismo tiempo teniendo que pagar por la inteligencia digital obtenida de sus datos. Esto conduce a un nuevo modelo centro-periferia de relaciones internacionales en la economía digital dirigida por los datos, en la cual los Estados Unidos y China están en el centro y el resto del mundo en la periferia”⁴²⁴

⁴²¹ World Bank Open Data.

⁴²² Information Technology and Innovation Foundation. ITIF. Latin America's Advanced Industry Decline. 27/06/2022.

⁴²³ UNCTAD. Technology and Innovation Report 2021

⁴²⁴ UNCTAD. Digital Economy Report 2021

En este esquema, aun si los gobiernos y las pequeñas firmas o ciudadanos construyen capacidades para la recolección y aplicación de datos, la mayoría de los flujos son capturados por empresas privadas, frecuentemente entre subsidiarias y asociadas conectadas a las pocas grandes empresas tecnológicas que dominan las cadenas de valor.

El problema del atraso relativo tecnológico conduce al tema de la educación, indispensable para la formación de personas capacitadas para participar en las actividades tecnológicas y contribuir a desarrollarlas. Un análisis de la OCDE sobre las transformaciones digitales y sus perspectivas sostiene que, para prosperar en la sociedad digital, las personas tienen que adquirir sólidas capacidades cognitivas y aprender nuevas habilidades, tanto en la escuela como en el lugar de trabajo. Por eso, continúa el trabajo, los estudiantes de 15 años que tienen el mejor desempeño en las pruebas del programa PISA con buenas habilidades en lectura, matemáticas y ciencia, pueden considerarse entre los mejores equipados para adaptarse a la escala, velocidad y alcance de las transformaciones digitales, resolviendo problemas en un ambiente tecnológicamente rico y llevando adelante actividades más sofisticadas en línea.⁴²⁵

De acuerdo a estos criterios, y según los resultados de PISA 2018, los estudiantes mejor preparados para el mundo digital son los de países más avanzados de Occidente y Asia mientras los menos desarrollados, incluyendo los latinoamericanos tienen posiciones rezagadas, siendo los más atrasados de ese grupo Perú y Argentina.⁴²⁶

Conclusiones

La carrera tecnológica-estratégica entre las grandes potencias modifica el cuadro de impulso al liberalismo económico con apertura de fronteras que promovió la internacionalización económica durante décadas, para dar lugar a políticas neo mercantilistas de protección de mercados y estímulo a las empresas locales con criterios económicos y geopolíticos.

La competencia tecnológica incrementará previsiblemente las capacidades y la competitividad de los países más avanzados pero también aumentará las tensiones en el comercio y en las relaciones internacionales, incluido el incremento de los riesgos de enfrentamientos armados.

Los países menos desarrollados, en la medida que no redoblen sus esfuerzos de inversión en educación y ciencia y tecnología, sufrirán un creciente atraso relativo, con pérdida de competitividad en el mercado mundial y debilitamiento en las relaciones políticas internacionales,

Bibliografía

⁴²⁵ OECD. Measuring the Digital Transformation. Skills in the Digital Era.

⁴²⁶ PISA. Programme for International Student Assessment de la OCDE que evalúa estudiantes secundarios de numerosos países. OCDE PISA Results 2018.

https://www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf

- Cao, Cong et. al. (2006) China's 15 year Science and Technology Plan. December
https://www.researchgate.net/publication/242704112_China's_15-year_Science_and_Technology_Plan/link/0a85e53400599df959000000/download
- CERA.(2021) En cont@cto China 152. 04/2021 https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?language=es&p_seccion_izq_id=430
- Congress.Gov. H.R.2731(2022) - Endless Frontier Act. 117th Congress (2021-2022)
<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2731>
- European Commission.(2022) EU challenges China in the WTO to defend it's high tech sector. 18/02/2022.
<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2361#:~:text=The%20European%20Union%20is%20filing,protect%20and%20use%20their%20patents.>
- Farrell, Henry y Newman, Abraham. (2020) Chained to Globalization. Foreign Affairs 021-02/2020
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-12-10/chained-globalization>
- Fdi Intelligence. (2021) Fdi Report 2021 <https://fdi-report-2021.fdiintelligence.com/files/TheFDiReport2021.pdf>
- Fujian Government. (2021) Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China.
https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm
- Information Technology and Innovation Foundation. ITIF (2022). Latin America's Advanced Industry Decline. 27/06/2022. <https://itif.org/publications/2022/06/27/latin-america-advanced-industry-decline/>
- National Counter Intelligence and Security Center (NCSC).(2021) Safeguarding Our Future.22/10/2021.
https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/SafeguardingOurFuture/FINAL_NCSC_Emerging%20Technologies_Factsheet_10_22_2021.pdf
- National Science Foundation.(2022) The State of U.S. Science and Engineering 2022.
<https://ncses.nsf.gov/pubs/nsb20221/u-s-and-global-science-and-technology-capabilities>
- Odgaard, Liselotte.(2021) European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Enhanced Competition in the post-Trump Era
- RSCPP 2021/02. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/70456>
- OECD (2021). Measuring the Digital Transformation. A Roadmap for the Future . Chapter 7. Promoting Social Prosperity-Digital Inclusion y Skills in the Digital Era. 11/03/2019
<https://www.oecd.org/digital/measuring-the-digital-transformation-9789264311992-en.htm>
- OECD (2018) PISA 2018 Results. Combined Executive Summaries. Volumen I,II & III

https://www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf

OECD (2022). Main Science and Technology Indicators. <https://www.oecd.org/sti/msti.htm>

Stanford University.(2022) Digichina. Translation: Cybersecurity Review Measures (Revised) – Effective. Feb. 15, 2022. <https://digichina.stanford.edu/work/translation-cybersecurity-review-measures-revised-effective-feb-15-2022/>

The White House (2022). “FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China”, 09/08/2022.
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/#:~:text=Today%2C%20President%20Biden%20will%20sign,for%20the%2021st%20century>

The White House (2022). The Inflation Reduction Act supports workers and families. 19/08/2022
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/19/fact-sheet-the-inflation-reduction-act-supports-workers-and-families/>

UNCTAD (2021). Digital Economy Report 2021. <https://unctad.org/system/files/official-document/der2021>

UNESCO (2020). Global Investments in R&D. Fact Sheet No. 59 June 2020 FS/2020/SCI/5.
<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs59-global-investments-rd-2020-en.pdf>

U.S. Department of Commerce (2022). Bureau of Industry and Security.
<https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/lists-of-parties-of-concern/entity-list>

World Intellectual Property Organization. (2021) Global Innovation Index2021
https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf

World Intellectual Property Organization (2019) Technology Trends 2019

Artificial Intelligence. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_1055.pdf

America Latina en la Política Comercial del Reino Unido (2010-2020). De La Agenda Canning Al Global Britain

FEDERICO LUIS VACCAREZZA⁴²⁷

Introducción

El objetivo de la siguiente ponencia es caracterizar las relaciones comerciales entre el Reino Unido y América Latina y el Caribe (ALC) durante la última década, con el fin de identificar el rol potencial de la región en la agenda comercial británica post Brexit.

La hipótesis principal del trabajo es que, más allá de las acciones de política comercial que el Reino Unido busque llevar adelante con el objetivo de aumentar los niveles de intercambio comercial con la región, el aumento del comercio se encuentra más condicionado por el patrón de especialización productiva e intercambio internacional que por los acuerdos comerciales preferenciales.

En la introducción, se efectúa una descripción de las acciones de política comercial que el Reino Unido ha llevado adelante con el fin de fortalecer los vínculos comerciales con América Latina y el Caribe (LAC) en el periodo bajo análisis; en segunda instancia se elabora un análisis cuantitativo del desempeño del Reino Unido en el comercio internacional de bienes, servicios e inversiones; en tercera instancia se realiza un análisis de los principales indicadores comerciales del Reino Unido con la región de América Latina y el Caribe con el fin de determinar los factores estructurales y coyunturales que determinaron los niveles de intercambio y por último se expondrán las conclusiones de la investigación.

Palabras clave: Reino Unido; Brexit; Relaciones Comerciales Internacionales;

Desde la Agenda Canning al Global Britain

La llegada al poder de la coalición liberal – conservadora liderada por el ex primer ministro David Cameron en 2010, marcó el inicio de una etapa de replanteos, no solamente sobre la pertenencia británica a la Unión Europea (UE) sino sobre el rol mismo del Reino Unido en el sistema internacional.

En este contexto, el oportunamente Secretario de Relaciones Exteriores William Hague, anunció en la reunión anual de la Canning House celebrada en 2010, la intención del Reino Unido de fortalecer las relaciones políticas y comerciales con América latina y el Caribe (LAC). La

⁴²⁷ Doctorando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP) Profesor de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) y Universidad Austral. federico.vaccarezza@gmail.com

denominada “*Canning Agenda*”⁴²⁸ fue la iniciativa desarrollada para alcanzar este objetivo. Los resultados del referéndum del Brexit en junio de 2016 fortalecieron el enfoque de la coalición conservadora gobernante respecto de la necesidad de diversificar su comercio con mercados emergentes y extra europeos.

Con el objetivo de estrechar los vínculos entre ambos actores se llevaron diversas misiones y visitas de funcionarios de alto nivel a América Latina. El ex primer ministro Nick Clegg visitó México en 2011 y 2014 como también Colombia en 2014 y aprovechando la etapa de liberalización pro mercado de varios países de la región en agosto de 2017 el entonces ministro de hacienda Philip Hammond visito Cuba y Argentina.

En 2015, los gobiernos de Brasil y Reino Unido establecieron el denominado “*Dialogo Económico y Financiero*”, un foro bilateral para fortalecer la cooperación en materia de comercio, infraestructura y servicios financieros y se establecieron dos nuevos consulados en Recife y Belo Horizonte recibiendo fondos y apoyo británico para el desarrollo y las reformas económicas. Mientras Boris Johnson se desempeñó en el rol de Ministro de Relaciones Exteriores visitó Perú, Chile y Argentina con el objetivo de estrechar los lazos afirmando que esperaba “*una nueva era dorada*” de las relaciones británicas con la región. A pesar de la retórica diplomática de la Agenda Canning la importancia de América Latina y Caribe para los británicos no creció en relación a otros socios comerciales alrededor del mundo (Elliot y Mills, 2018).

Los líderes políticos latinoamericanos consideraban que, el referéndum del Brexit en 2016 podía ser el inicio de una nueva etapa en el estrechamiento de las relaciones comerciales, pero, la necesidad de acordar un nuevo estatus comercial con los países de la UE antes de su salida definitiva, limitaba a las autoridades británicas a concentrar sus esfuerzos en las negociaciones con el bloque europeo desplazando nuevamente a la región a un lugar de menor importancia en la agenda comercial británica.

Durante este periodo Reino Unido ha mantenido una intensa agenda de negociaciones comerciales con otras regiones del mundo como son la *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)*, Corea del Sur, India, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos y México fijando como un objetivo prioritario de política comercial alcanzar los 66 acuerdos de libre comercio vigentes para 2025 lo que la postularía como la economía más abierta del mundo (GOV.UK, 2021). Durante 2019 y 2020 renovó sus Tratados de Libre Comercio (TLC) con México, los países del CARIFORUM, con los países de Centroamérica Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras; Nicaragua; Panamá y en Sudamérica con Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

Si bien, los únicos países de América Latina con quienes actualmente no posee acuerdos comerciales preferenciales vigentes son Argentina; Brasil; Bolivia; Uruguay; Paraguay y Venezuela, la embajadora británica en Uruguay Faye O’Connor, dejo trascender en marzo de 2021 que el Reino Unido se encontraba predispuesto a negociar un acuerdo comercial con el bloque MERCOSUR (Niebieskikwiat, 2021). El ex embajador británico en Argentina Mark Kent había manifestado públicamente en 2020 que, luego de la salida de la Unión Europea, podrían

⁴²⁸ La iniciativa recibió esta denominación en honor a George Canning (1770-1827), ex Ministro de Relaciones Exteriores británico quien apoyó activamente a los movimientos independentistas latinoamericanos a principios del siglo XIX.

cambiar las relaciones comerciales con la Argentina, aunque actualmente los negociadores británicos está priorizando las negociaciones comerciales con la región del Indo Pacífico mediante la solicitud de acceso británico al *Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP)*⁴²⁹; las negociaciones con el bloque europeo por las normas de aplicación del recientemente acuerdo comercial post Brexit; la apertura de negociaciones comerciales con los países del *Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG)*⁴³⁰ y la búsqueda de un acuerdo comercial preferencial con los Estados Unidos⁴³¹.

Además del intercambio de mercancías, hay otros aspectos de las relaciones comerciales que son relevantes considerar. En cuanto a la inversión externa británica en América latina y Caribe (LAC) representa menos del 10% del total invertido en el extranjero y en el comercio de servicios especialmente financieros y apenas el 4,6% del total de las exportaciones británicas de servicios financieros en comparación con el 20,8 % que represento en promedio el resto del mundo en 2018. En cuanto al crecimiento de las exportaciones de servicios hacia América Latina aumentaron desde los USD 3.665 millones en 2010 hasta los USD 5.200 millones anuales en 2018. Los cuatro destinos que más crecieron en este periodo son Brasil 20%; México 84,0%, Argentina 84,5% y Chile 243%. (Elliot y Mills, 2018). En el comercio de alimentos, aunque la región tiene claras ventajas comparativas en cuanto a los precios y calidad de sus productos a nivel mundial es de notar que el 75 – 80% de los alimentos que importan los británicos proviene de la Unión Europea (UE) mientras que solamente el 1,6% proviene de Brasil y la Argentina (Canning House, 2020).

Mientras que el Reino Unido le asigna un rol periférico a la región latinoamericana en su política comercial post Brexit, la relación de China con la región su principal competidor sistémico (GOV.UK, 2021) está orientada por una definida estrategia que forma parte de su política de desarrollo e inserción internacional y se encuentra compilada en el Libro Blanco para América Latina lanzado en 2008. El libro explicita la estrategia política y económica para la región y constituye una referencia obligada sobre la visión china en la materia tanto para los actores chinos como para el resto de mundo (Sevares, 2015)

Dada el grado de especialización productiva y comercial de la región latinoamericana, no sería difícil especular sobre el fortalecimiento de los vínculos comerciales con Reino Unido, por

⁴²⁹ El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, actualmente denominado Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*) es un tratado de libre comercio entre varios países de la Cuenca del Pacífico firmado el 4 de febrero de 2016 en Auckland, Nueva Zelanda. Los países firmantes del tratado son: Vietnam, Japón, Canadá, México, Brunei, Chile, Malasia, Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Perú.

⁴³⁰ El Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG) es una organización de integración regional formada por seis naciones del Oriente Próximo, antiguamente denominada como: Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y está integrado por los siguientes Estados miembro: Baréin, Kuwait, Omán, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Catar.

⁴³¹ En reiteradas oportunidades el Reino Unido ha buscado abrir negociaciones comerciales con los Estados Unidos pero el país norteamericano ha desestimado tal posibilidad. En septiembre de 2021, Boris Johnson ha anunciado que el Reino Unido deseaba ingresar al Acuerdo T-MEC que es el acuerdo de liberalización comercial regional integrado por México, Estados Unidos y Canadá pero que esto no sería factible de alcanzarse antes del 2024. Para más información ver Donaldson, K. (21 de septiembre de 2021).

ejemplo, mediante un aumento del intercambio tecnológico. Habría oportunidades de negocios para el Reino Unido en sectores clave como infraestructura, energía, minería, servicios tecnológicos, farmacéuticos, ciberseguridad y energías limpias en el contexto de la relevancia que tienen los esfuerzos por detener el calentamiento global y podría ser un socio relevante en la mejora de las capacidades tecnológicas en la región (Stott, 2021).

Al mismo tiempo, aunque hay potencial para estrechar las relaciones comerciales con la región latinoamericana, no hay garantía de que la salida de la Unión Europea vaya a tener esto como resultado automático y mucho dependerá de las decisiones políticas que el Reino Unido tome en esta nueva etapa, dado que, los objetivos económicos no son independientes de los objetivos políticos (Gilpin, 1990). El Brexit, tuvo el efecto de hacer reconsiderar a los británicos el valor de sus relaciones con el resto del mundo, incluidas las regiones olvidadas del mundo por mucho tiempo como América Latina (Taylor, 2018).

En cuanto a una ponderación de los resultados comerciales de la Agenda Canning en perspectiva histórica, es necesario considerar no solo los cambios en la política internacional sino también los factores domésticos y regionales que condicionaron la evolución de la iniciativa. En 2010, los ratios de crecimiento del comercio de las economías latinoamericanas eran positivos como consecuencia, principalmente, de la recuperación favorable de los términos de intercambio internacionales post crisis internacional, pero, después de 2012/13, comenzó un ciclo de deterioro en las principales economías de la región, a saber, México, Brasil y la Argentina. El crecimiento de las economías entre 2014-2019 fue el más bajo para la región en siete décadas (CEPAL, 2019). Durante 2020, el comercio exterior de América Latina y el Caribe mostró su peor desempeño desde la crisis financiera mundial de 2008-2009 sobre todo, a causa de la crisis económica generada por la pandemia del COVID-19 y las restricciones impuestas por los gobiernos para frenar su propagación. Según las proyecciones de la CEPAL, se estima que el valor de las exportaciones regionales disminuyó un -13%, mientras que las importaciones se redujeron en -20% (CEPAL, 2020).

Con un escenario positivo de recuperación post pandemia COVID-19, la región latinoamericana sigue presentando potencial de mercado para las relaciones comerciales con el Reino Unido pero, aprovecharlo dependería tanto de la gestión oportuna de variables como el rol que el Reino Unido le asigne a la región, la organización y disposición de sus recursos materiales e inmateriales en la estrategia, como también de los factores estructurales que condicionan a las economías latinoamericanas en el comercio internacional. .

En retrospectiva, es posible considerar a la Agenda Canning como una política oportuna implementada en una coyuntura inoportuna. Con el Reino Unido actualmente en posibilidad de desarrollar una política comercial externa independiente, con la prioridad de abrir nuevos mercados para sus productos; en vías de normalización de sus relaciones con la Unión Europea y con una recuperación del comercio mundial post pandemia, el mercado latinoamericano puede ser una oportunidad de planificar su relanzamiento.

En los siguientes apartados se evalúa el rol del Reino Unido en el comercio internacional de mercancías, servicios e inversiones, como, asimismo, la evolución del intercambio comercial con

América Latina y Caribe 2010 -2020, a los fines de identificar los factores estructurales y principales obstáculos que limitaron el crecimiento del intercambio entre ambos actores.⁴³²

El Reino Unido en el comercio mundial

Durante la última década, el Reino Unido ha demostrado un dinámico nivel de integración en el comercio mundial. Según estadísticas públicas del Banco Mundial el promedio mundial del comercio total (exportaciones + importaciones) de bienes y servicios en relación al producto bruto entre 2011 y 2020 ha sido del 57,0%, mientras que, el Reino Unido alcanzó un promedio anual del 59,9% para el mismo periodo, lo que implica 2,9 puntos porcentuales por encima del promedio mundial. En comparación, para América Latina y el Caribe (LAC) el porcentaje del comercio exterior de bienes y servicios representó en promedio 45,7% del valor del PBI para el mismo periodo.

Pero no es únicamente su dinamismo en el nivel de integración al comercio mundial lo que caracteriza a la economía británica, sino también su peso relativo medido en términos de valor y participación en el ranking del comercio mundial de bienes y servicios.

Según datos estadísticos obtenidos mediante la plataforma COMTRADE⁴³³ de las Naciones Unidas, durante la última década, el Reino Unido ocupó el 10° lugar como exportador mundial de mercancías.

El promedio anual de las exportaciones británicas fue de USD 473.216 millones, lo que equivale al 2,3% del valor anual promedio de las exportaciones mundiales de mercancías.

En cuanto a las importaciones de mercancías, ocupó la 6° posición del ranking mundial con un valor promedio anual de USD 666.420 millones, lo que equivale al 3,6% del valor anual de las importaciones mundiales.

En el rubro del comercio de servicios, el Reino Unido se consolidó durante la última década como el 2° exportador mundial en esta categoría con un valor promedio anual de exportaciones de USD 368.323 millones y el 7,1% del mercado mundial superado únicamente, por los Estados Unidos.

En las importaciones mundiales de servicios ocupó la 5° posición con un valor promedio anual de importaciones de USD 230.481 millones de dólares, lo cual representa el 4,6% del valor anual de las importaciones mundiales para esta categoría a lo largo del periodo bajo análisis.

Por *Inversión Extranjera Directa (IED)* se entiende la entrada neta de inversiones que tienen como fin obtener un control de gestión duradero de una empresa que funciona en un país que no es el del inversionista. Es la suma del capital accionario, la reinversión de las ganancias, otras formas de capital a largo plazo y capital a corto plazo, tal como se describe en la balanza de

⁴³² Los datos expuestos en el trabajo han sido obtenidos mediante la consulta de los indicadores del intercambio comercial y de inversiones de las bases estadísticas de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI); Banco Mundial; Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁴³³ La plataforma COMTRADE es la base de datos estadísticos del comercio mundial de la Naciones Unidas vinculados con el comercio internacional. La misma se puede consultar públicamente en <https://comtrade.un.org/>.

pagos. (Krugman, P; Obstfeld, M; Melitz, M; 2016). La IED neta en la economía británica proveniente de fuentes extranjeras descontando la IED neta de la economía invertida por el Reino Unido en el resto del mundo tuvo una merma considerable en los valores de 2016 y 2017 como consecuencia del impacto del Brexit, de todas maneras, a pesar de las fluctuaciones, el Reino Unido muestra un saldo favorable neto en la IED anual promedio de USD 82.813 millones de dólares para el periodo bajo análisis.

La balanza comercial

La balanza comercial del Reino Unido fue deficitaria durante la última década. Mientras que las exportaciones agregadas (de Bienes y Servicios) acumularon un valor promedio anual de USD 841.932 millones las importaciones agregadas sumaron un promedio anual de USD 896.606 millones y como resultado, un déficit comercial promedio anual de USD 54.674 millones. Entre 2011 y 2020 el valor de las exportaciones totales (Bienes + Servicios) se redujo 14,1% mientras que el valor total de las importaciones se redujo 10,2%. Durante la última década, el valor de las exportaciones británicas de mercancías se redujo aproximadamente 21%, mientras que el valor de los servicios aumento 5,4%. Los servicios, aumentaron sistemáticamente su participación en el valor total de las exportaciones británicas desde el 32,9% en 2011 hasta el 46,1% en 2020 mientras que, las mercancías disminuyeron su participación desde el 60,9% del valor total en 2011 hasta el 53,9% en 2020.

En resumen, durante el periodo bajo análisis, las mercancías representaron el 56,2% del valor total de las exportaciones por un monto promedio de USD 473.609 millones anuales, mientras que los servicios representaron el 43,8% lo que asimismo equivale a un promedio anual de USD 368.323 millones.

En cuanto al valor y la composición de las importaciones, las mismas se mantuvieron relativamente constantes con una contracción acumulada del valor del 7,7% a lo largo del periodo. Las importaciones de bienes se contrajeron 11,4% en valor mientras que, las importaciones de servicios aumentaron 6,7%. El valor promedio anual de las importaciones se distribuyó en 74,3% en mercancías y 26,7% correspondiente a las importaciones de servicios.

En cuanto al resultado de la balanza de mercancías, el Reino Unido ha mantenido un déficit comercial constante a lo largo de la década como consecuencia de las importaciones de manufacturas industriales, alimentos y energía. El valor de las exportaciones de mercancías se ha contraído 21,3% a lo largo del periodo con un valor promedio anual de USD 473.609 millones mientras que las importaciones de mercancías lo hicieron un 11,4% por ciento con un valor promedio anual de USD 666.125 millones. En conclusión, el Reino Unido ha sostenido un déficit comercial anual crónico correspondiente al comercio de mercancías por un valor anual promedio de USD 192.515 millones a lo largo del periodo bajo análisis.

Con respecta a la balanza de servicios, la misma ha mostrado un comportamiento superavitario a lo largo de toda la década. Las exportaciones de servicios han crecido 5,4% a lo largo del periodo con un valor promedio anual de USD 368.323 millones mientras que las importaciones de servicios se han expandido 6,7% durante el periodo alcanzando un valor promedio anual de USD

230.482 millones. El resultado ha sido un crecimiento del 8,4% del superávit comercial a lo largo de la década por un valor anual promedio de USD 137.841 millones.

En conclusión, si bien el Reino Unido mantuvo un déficit anual crónico promedio de balanza comercial de USD 54.674 millones durante el periodo bajo análisis - mayoritariamente generado por el déficit comercial en bienes que el superávit de servicios, no alcanza a compensar - también es cierto que obtuvo un resultado neto de inversión promedio de USD 82.813 millones anuales, lo que permitió compensar ampliamente el signo negativo de la balanza comercial y obtener un saldo neto positivo en la balanza de pagos británica de USD 281.390 millones a lo largo del periodo.

El patrón de intercambio del Reino Unido en el comercio mundial

Luego de haber analizado los resultados de la balanza comercial es necesario analizar la relación de intercambio y especialización del Reino Unido en el comercio internacional.

Para determinar la relación de intercambio y especialización del Reino Unido utilizaremos una segmentación de las mercancías en 8 categorías en base a los 99 capítulos que componen la 6ª enmienda de la *Nomenclatura del Sistema Armonizado (SA)* de la *Organización Mundial de Aduanas (OMA)*. Las mismas son *Manufacturas Industriales; Maquinaria y Equipamiento Industrial; Equipamiento de Transporte, que incluye vehículos automotores, aeronaves, material y equipamiento ferroviario y barcos; Productos químicos – orgánicos e inorgánicos – y farmacéuticos; Minerales y combustibles; Alimentos y Bebidas; Equipamiento tecnológico y de precisión; y por último Armamento.*

El valor anual promedio de las exportaciones de maquinaria industrial, bienes de capital, sus partes, accesorios y repuestos (Cap.84 SA), y de equipamiento tecnológico y de precisión (Cap.85 SA) conjuntamente, representan el 24,6% del valor de las exportaciones de mercancías y están proporcionalmente en equilibrio en relación con las importaciones de esta misma categoría de bienes.

Las exportaciones de material de transporte, vehículos automotores, aeronaves, material y equipamiento ferroviario y barcos (Cap. 86; 87; 88 y 89 SA) representan el 14,8% del valor anual promedio por encima del 10,8% que representan estos bienes dentro del valor total importado.

En cuanto a los productos químicos – orgánicos e inorgánicos – y farmacéuticos estos representan en promedio el 14,3% del valor anual exportado mientras que las importaciones, para estos mismos productos, equivalen en promedio el 9,3% por ciento del valor anual importado para este periodo.

Donde se encuentra la mayor diferencia entre los porcentajes promedio anual del valor exportado e importado, es en las manufacturas de productos industriales difundidos de intensidad tecnológica baja y media como son las manufacturas de madera, papel y cartón, telas, tejidos, fibras textiles, tejidos, indumentaria y calzado, juguetes, manufacturas plásticas, productos cerámicos y manufacturas industriales de metales y minerales y sobre todo en la importación de metales preciosos de oro y plata. Es en estos segmentos de la producción, que el

Reino Unido posee el mayor desbalance en el intercambio y es el componente que mayor peso tiene dentro del déficit comercial crónico en el intercambio de bienes a lo largo del periodo.

En cuanto a los minerales y combustibles, el promedio del valor de las exportaciones anuales fue del 9,5% para el periodo y si bien, supera proporcionalmente al componente porcentual dentro de las importaciones que fue del 5,76% en términos de valores están relativamente, en equilibrio.

En lo que respecta a los alimentos y bebidas en todas sus formas (Cap. 1 al 24 SA), los mismos representaron en promedio el 5,6% del valor total exportado anualmente, mientras que, las importaciones representaron el 10,5 % del valor total importado anualmente.

Por último, dada la especificidad de las armas, sus partes y accesorios y municiones (Cap. 93 SA) es que hemos optado por considerarlo una categoría en sí mismo. Las exportaciones de estos productos representaron en promedio el 0,2% anual del valor exportado frente al 0,1% del valor total importado.

En resumen, dada la distribución del valor exportado respecto de la previa categorización podemos afirmar que, el valor de anual promedio de las exportaciones británicas de manufacturas industriales y bienes terminados, maquinaria, equipamiento industrial y sus partes, material de transporte terrestre, marítimo y aéreo, equipamiento tecnológico y de precisión, productos químicos y farmacéuticos; representan conjuntamente el 87,3% del valor exportado mientras que para las importaciones, la sumatoria de las mismas categorías dio, sorpresivamente, como equivalente el 87% del valor anual promedio importado a lo largo del periodo. El intercambio de productos minerales, combustibles, alimentos y bebidas sumadas conjuntamente representan solamente en promedio el 16,3% tanto para el valor exportado como importado.

En virtud de lo expuesto, se puede observar que el Reino Unido presenta un claro patrón de intercambio comercial de tipo intraindustrial, el cual puede ser apropiadamente definido como el proceso de intercambio comercial de productos equivalentes que pertenecen al mismo sector industrial (Krugman, P; Obstfeld, M; Melitz, M; 2016). Según Paul Krugman, la mayor parte del comercio internacional, especialmente entre países avanzados (por ejemplo, con abundancia de capital), es explicado por la existencia de la competencia imperfecta y de economías de escala crecientes. La competencia imperfecta, como la competencia monopolística, implican que estos países producen productos semejantes pero diferenciados (productos no homogéneos) por lo tanto, el patrón de intercambio intraindustrial es aquel en cual, el mayor porcentaje del intercambio comercial tiende a efectuarse entre economías que producen bienes y servicios similares, mayoritariamente con abundancia de capital y tecnología. Pero para que esta explicación del patrón de intercambio intraindustrial se corrobore efectivamente, el valor del intercambio del Reino Unido (exportación e importación) debe ser efectuado con economías avanzadas con escalas, productos y tecnologías de producción homologas o similares.

Efectivamente, siguiendo los postulados de la denominada “*Nueva Teoría del Comercio Internacional*”, a lo largo de la última década, el valor de las exportaciones de mercancías del Reino Unido con destino a los países desarrollados y economías avanzadas se mantuvo constante

en torno al 70-75% del total exportado, mientras que, las exportaciones al resto de las economías de menor avance relativo oscilaron entre el 25-30% ciento del total.

En cuanto al origen de las importaciones, a lo largo del periodo se corrobora el patrón de intercambio intraindustrial, dado que, el valor anual de las importaciones de mercancías osciló entre el 25-32% con origen en las economías en vías de desarrollo, mientras que se mantuvo en un 68-75% del valor, con origen en las economías desarrolladas.

En cuanto al destino de las exportaciones por países, regiones y bloques comerciales, la Unión Europea (UE) fue el destino preferencial del 47,3% de las exportaciones anuales de mercancías del Reino Unido medido en términos de valor durante el periodo bajo análisis, seguido por los Estados Unidos con el 16%; China y Hong Kong 7,2%; Medio Oriente 6,3%; los países que componen la denominada de la *Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)* compuesta por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein con el 6,0%, los países del bloque de la *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)* con el 2,8%; África 1,8%; Japón 1,8; y recién después le siguen América Latina y el Caribe (ALC) que en su conjunto representan 1,6% del valor total anual de las exportaciones británicas de mercancías, entre otros.

Las economías avanzadas de la UE y el bloque EFTA, Estados Unidos y Canadá, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda son los socios principales y conjuntamente representan el 74% del valor anual de las exportaciones británicas. China, Hong Kong, Medio Oriente, los países del bloque ASEAN, África, América Latina y el Caribe (ALC), la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Europa del Este e India, entre otros representan a los países en vías de desarrollo a los que corresponde el 26% del valor restante.

En cuanto a las importaciones, la UE fue el origen del 46,9% de las importaciones británicas de mercancías para el periodo bajo análisis seguido por China y Hong Kong 14,2%; Estados Unidos y Canadá 11,6%; los países del bloque EFTA 4,1%; Medio Oriente 2,9%; los países del bloque ASEAN 2,7%; África 2,1%; Australia y Nueva Zelanda 1,8% y América Latina y Caribe (ALC) 1,7%, entre otros. Como se puede apreciar, se reitera el patrón de intercambio intraindustrial con las economías de mayor desarrollo relativo.

En cuanto al déficit del Reino Unido en mercancías, la Unión Europea representa en promedio el 56% del déficit; China y Hong Kong 17%, África 4%; las economías de la *Comunidad de Estados Independientes (CEI)* 3%, las economías del bloque EFTA 3%; Japón 3%; los países del bloque ASEAN 2%, entre otros.

La magnitud del déficit comercial anual en mercancías, medido en términos de valor con la UE fue de USD 116.811 millones y con China y Hong Kong USD 11.124 millones y representan el 73% del déficit para esta categoría.

Las reexportaciones británicas de mercancías

Por último, antes concluir el análisis del comercio de mercancías es importante hacer una evaluación de las reexportaciones del Reino Unido, definiendo estas como la exportación de bienes extranjeros, que siendo importados previamente pudieron estar sujetos a un proceso de transformación y valor agregado o bien, ser reexportados en el mismo estado en el cual fueron

importados con anterioridad. Las reexportaciones determinan el nivel de integración de una economía en las cadenas globales de valor (CGV) y su estudio es útil a los fines de analizar el agregado de valor en el comercio internacional. (Krugman, P; Obstfeld, M; Melitz, M; 2016).

En cuanto a las re-exportaciones del Reino Unido, no se ha encontrado una serie completa del periodo bajo análisis, pero, según datos del sistema COMTRADE durante el 2020, el Reino Unido reexporto mercancías por un valor de USD 25.550 millones, lo que equivale al 6,4% del valor total de sus exportaciones de mercancías.

La distribución geográfica de las reexportaciones tuvieron como destino principal las economías de América del Norte, Asia y la región de Europa (88%). Las reexportaciones británicas con destino a la región de América Latina y Caribe alcanzaron en 2020 un valor de USD 736 millones, lo que equivale al 2,8% del valor total, de los cuales, USD 436 millones tuvieron como destino final Brasil (61,5%); USD 43 millones a Colombia (5,8%); USD 40 millones a México (5,4%); U\$S 33 millones a Guyana (4,4%); Chile U\$S 22 millones (2,8%); Argentina USD 20 millones (2,5%) y Perú USD 16 millones (2,17%) mientras que, los restantes USD 115 millones (15,4%) se distribuyeron entre los países del Caribe a saber, Islas Vírgenes Británicas, Antigua y Barbuda, Costa Rica, Guatemala, Panamá, entre otros. Los productos reexportados hacia la región corresponden a productos químicos y farmacéuticos, automóviles, aeronaves y embarcaciones marítimas, equipamiento eléctrico y electrónico.

En resumen, el valor de las re-exportaciones del Reino Unido en 2020 equivalió al 6,4% ciento del valor total de las exportaciones de mercancías. Las mismas estuvieron compuestas principalmente de manufacturas industriales con alto valor agregado representando el 87,7% lo que implica un alto nivel de integración a las cadenas globales de valor con destino final, principalmente, en los países de desarrollo avanzado de las regiones de Norteamérica, Europa y el Asia (91%). La región de América Latina y el Caribe representó el 2,8% del valor total re-exportado por el Reino Unido, de los cuales, Brasil fue indiscutiblemente el principal destino de las mercancías desempeñando el resto de las economías un destino periférico.

El Reino Unido en el comercio global de servicios

El Reino Unido, es un indiscutible líder en la prestación de servicios a nivel global. Durante la última década ha ocupado el 2° lugar como exportador mundial de servicios por un valor anual promedio de USD 368.323 millones lo que equivale al 7,1% de las exportaciones de servicios a nivel mundial, superado solamente por los Estados Unidos con el 14,1% de las exportaciones mundiales de servicios por un valor anual promedio de USD 763.299 millones.

El principal rubro de exportaciones de servicios británicos fueron los denominados “*Servicios empresariales*” que están compuestos por la prestación de servicios de consultoría económica, comercial, contable, financiera, jurídica internacional en inversiones y en servicios de IT, entre otros y sus exportaciones representan el 31,5% del total anual por un valor anual promedio de USD 116.193 millones.

En 2° lugar lo ocupan los servicios financieros que representaron el 22,1% del valor exportado con un promedio anual de USD 84.322 millones solo superados a nivel mundial por los Estados Unidos.

El 3° lugar en valor lo ocupan las exportaciones de servicios de viajes y turismo, dado que, el Reino Unido, es uno de los destinos preferenciales a nivel internacional. El turismo receptivo generó un ingreso anual promedio de USD 44.983 millones durante la última década lo que representó el 12,2% del valor de las exportaciones de servicios.

La 4° posición medido en termino de valor lo ocupó la exportación de servicios de transporte internacional de personas y mercancías con un valor anual promedio de USD 32.238 millones anuales y el 8,8% del total.

El 5° lugar lo ocupan los servicios de telecomunicaciones que acumularon USD 27.730 millones y el 7,5% del total.

El 6° lugar fue para la exportación de servicios de seguros y pensiones que conjuntamente acumularon USD 26.977 millones anuales y el 7,3% del total.

El 7° lugar en términos de ingresos por exportaciones de servicios lo ocuparon las regalías por uso de propiedad intelectual que acumularon un promedio anual de USD 19.503 millones y el 5,3% del total y el 8° lugar fue para las exportaciones de servicios personales, culturales, educativos y creativos por USD 5.377 y el 1,5% del total, entre otros.

En cuanto a los servicios financieros el Reino Unido, ocupa el 2° puesto como exportador mundial, con un promedio anual de U\$S 81.299 solo superado por los Estados Unidos lo que la coloca en la 2° plaza financiera en importancia a nivel global. Si bien, el Reino Unido mantuvo su posición como el 2° exportador mundial de servicios financieros, su peso relativo a nivel mundial a lo largo de la última década se ha ido reduciendo paulatinamente desde el 23% del total mundial en 2011 hasta el 14,7% de las exportaciones mundiales en 2020.

De los USD 368.232 millones anuales promedio exportados en servicios durante la última década, los principales 20 destinos acumularon un valor de USD 309.143 millones el equivalente al 84% del valor total anual. La Unión Europea, es el destino del 38% del valor anual de las exportaciones de servicios británicas; los Estados Unidos 22,9%; Suiza 4,3%; Australia 2,4%; Japón 2,2%; Canadá 1,8%; China 1,6%; Singapur 1,4%; Arabia Saudita 1,4%; Noruega 1,2%; Hong Kong 1,1% e India 1,0%, entre otros.

En conclusión, el Reino Unido es un proveedor de categoría mundial en el comercio de servicios empresariales y financieros únicamente superado por los Estados Unidos y su cartera de inversiones externa está compuesta, preferencialmente, por activos en economías avanzadas o en grado de desarrollo avanzado.

El intercambio comercial con América Latina y Caribe

Como fuera expuesto inicialmente, las mercancías con origen en la región de América Latina y Caribe (ALC) representan en promedio el 1,6% del valor anual de las importaciones británicas y un valor equivalente para sus exportaciones. Es una cifra reducida considerando el tamaño de las

economías británica y latinoamericana, pero, los distintos patrones de especialización productiva e inserción en la economía global condicionan la evolución del comercio entre ambas partes. Durante la última década, el Reino Unido exportó mercancías a América Latina y Caribe por un valor acumulado de USD 94.172 millones e importó mercancías de la región por valor de USD 101.696 millones lo que dejó un déficit comercial acumulado a la economía británica de USD 7.524 millones.

Las exportaciones latinoamericanas hacia el Reino Unido se redujeron 36,1% en valor a lo largo del periodo, mayoritariamente como consecuencia de las variaciones de los precios internacionales de las mercancías que la región exporta, mientras que, las importaciones con origen en el Reino Unido se redujeron 31% por ciento como consecuencia de las variaciones en el ingreso de los países latinoamericanos como también, por el aumento de la participación de las importaciones de manufacturas con origen del Indo Pacífico.

En cuanto a la distribución porcentual del valor de las exportaciones británicas por destino, Brasil representó el principal mercado con aproximadamente el 31,1% del valor total exportado a la región; México 17,5%; Chile 8,9%; las Islas del Caribe⁴³⁴ 7,8%; Colombia 5,9%; Argentina 4,8%; Perú 2,3%; Panamá 2,3%; Uruguay 1,9%; Ecuador 1,8%; República Dominicana 1,3%; Costa Rica 0,8%; Guatemala 0,5%; Paraguay 0,4%; Bolivia 0,3%; El Salvador 0,3%; Cuba 0,29%; Haití 0,16%; Honduras 0,15%; Nicaragua 0,08%.

Las importaciones del Reino Unido con origen en América Latina y Caribe (LAC) tienen similar distribución y valor que sus exportaciones. Brasil y México, son las dos economías más importantes de la región en términos de intercambio comercial. Ambas acumulan el 48,7% del valor total importado desde la región y en conjunto con Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Perú, Ecuador y Uruguay acumulan el 75% del valor total importado desde la región para el periodo bajo análisis. Vale aclarar que, si bien Venezuela representa el 11,3% del valor importado por el Reino Unido durante el periodo por el comercio de combustibles y energía, pero, después del 2013 el comercio se redujo drásticamente como consecuencia de sanciones internacionales aplicadas al país caribeño por cuestiones políticas.

En lo que respecta al resultado del intercambio comercial de mercancías con la región latinoamericana, el mismo ha sido mayoritariamente deficitario para el Reino Unido. Las principales economías de la región (Brasil, México, Colombia, Argentina y Perú) representan el mayor déficit comercial en mercancías y en conjunto suman un déficit para el Reino Unido de USD 17.096 millones de dólares a lo largo del periodo.

México ha sido la economía con la cual el Reino Unido ha acumulado mayor déficit comercial a lo largo de la década por un valor de USD 8.083 millones lo que equivale al 24,8% del déficit conjunto acumulado con la región. Brasil le representa al Reino Unido un déficit de intercambio de USD 7.011 millones, equivalente al 23,8%. Colombia representa un déficit de USD 3.997 millones equivalente al 12,7%, Argentina representa un déficit de USD 3.442 millones equivalente al 12,0% y Perú representó un déficit en el intercambio comercial de USD 2.059

⁴³⁴ En la categoría de Caribe fueron incluidas los territorios de Trinidad y Tobago, Jamaica, Islas Caimán, Barbados, Guyana, Aruba, Islas Vírgenes Británicas, Bahamas, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, Surinam, San Vicente y las Granadinas, Belice, Saint Kitts y Nevis, Islas Malvinas – Falkland, Montserrat, Islas Turcas y Caicos y Anguila.

millones que equivale al 6,4% del déficit total. En conjunto estas economías representan el 90,1% del déficit comercial con la región.

El Reino Unido ha mantenido un relativo equilibrio comercial con las economías de República Dominicana, Guatemala, Nicaragua, el Caribe, Bolivia, Paraguay, Cuba, Haití, Ecuador, El Salvador, un incipiente superávit comercial con Chile USD 846 millones, Uruguay USD 875 millones, Panamá USD 2.033 millones y un considerable superávit con Venezuela de USD 8.372 millones. De todas maneras, el superávit comercial con algunas de las economías de la región no alcanzó a compensar el déficit con las principales economías, pero lo redujo al menos hasta un neto de USD 7.254 millones a lo largo de la década.

Con respecto a las importaciones latinoamericanas con origen en el Reino Unido, las manufacturas industriales acumulan un valor promedio anual de USD 1.780 millones, seguidas por las maquinarias y equipamiento industrial (Cap. 84 SA), sus partes y repuestos USD 1.600 millones, en 3° lugar en valor está el material de transporte como vehículos de pasajeros, camiones, material ferroviario, aeronaves y transporte de navegación marítimo por valor promedio anual de USD 1.224 millones, en 4° lugar están los productos químicos por valor promedio anual de USD 1.220 millones, en 5° lugar está el equipamiento tecnológico, informático y de precisión por un valor anual promedio de USD 1.025 millones, el 6° lugar es el de alimentos y bebidas, mayoritariamente compuesto de bebidas espirituosas en las que el Reino Unido ocupa un destacado prestigio a nivel mundial por un valor promedio anual de USD 998 millones, el 7° lugar lo ocupan las importaciones de productos farmacéuticos con un promedio anual de USD 894 millones, en 8° lugar lo ocupan las importaciones de minerales y combustibles USD 665 millones promedio anuales a lo largo del periodo bajo análisis.

Las exportaciones de mercancías desde la región hacia el Reino Unido han seguido mayoritariamente un patrón de intercambio de tipo *interindustrial* en el cual, el país capital abundante, exporta mayoritariamente manufacturas e importa mayoritariamente productos primarios o con escaso valor agregado lo que podría ser explicado a través de la ventaja comparativa (Krugman, P; Obstfeld, M; Melitz, M; 2016).

Las exportaciones de alimentos y bebidas hacia el Reino Unido representaron en promedio el 42% del valor con un valor aproximado de USD 4.270 millones anuales, principalmente compuestas por frutas y frutos comestibles; residuos alimentarios para animales; bebidas alcohólicas; carne y sus preparaciones; semillas y frutos oleaginosos; hortalizas y sus preparaciones, entre otras.

El 2° lugar estuvo compuesto por las manufacturas industriales que represento en promedio el 29% del valor anual exportado por USD 2.920 millones, principalmente oro, plata y sus metales preciosos, metales y sus manufacturas, y manufacturas de madera, caucho, plástico, cuero, entre otros.

El 3° lugar lo ocuparon las exportaciones de minerales y combustibles por un valor anual promedio de USD 1.118 millones lo que equivale al 11,5% del valor total promedio anual.

El 4° lugar estuvo ocupado por maquinaria y equipamiento industrial como maquinaria industrial, turbinas y turbopropulsores, equipo para el procesamiento de datos, motores a

pistón, entre otros por un valor anual promedio de USD 569 millones anuales lo que representa el 5,6% del total.

El 5° lugar en valor exportado estuvo compuesto por el material de transporte, mayoritariamente vehículos automotores para el transporte de pasajeros y mercaderías por valor de USD 467 millones anuales lo que equivale al 4,6% del total anual exportado.

El 6° lugar en exportaciones fue para los productos químicos, tanto orgánicos como inorgánicos por un valor anual promedio de USD 376 millones y, por último, el 7° lugar en relevancia fue ocupado por el equipamiento tecnológico de precisión y de procesamiento de datos por un valor equivalente a los USD 330 millones anuales equivalente al 3,1% valor total exportado

En promedio, el Reino Unido importó alimentos por USD 65.679 millones anuales de los cuales USD 46.751 millones tuvieron origen en la Unión Europea (71%); USD 5.386 tuvieron origen en Asia (8,1%); U\$S 5.068 millones tuvieron como origen América Latina y Caribe (7,9%); USD 2.805 millones tuvieron su origen en África (4%); USD 1.985 millones tuvieron como origen los Estados Unidos y USD 5.386 millones anuales, tuvieron origen el resto del mundo.

Como se puede apreciar, el patrón de especialización primaria de la economía latinoamericana no determina el grado que posee esa participación en el mercado mundial de alimentos, ya que hay otros factores que deben ser considerados en el intercambio y la competitividad exportadora como distancia, grado de integración económica, costo logístico, aranceles, barreras burocráticas, normas de inocuidad alimentaria, estabilidad en los negocios, vinculación entre las empresas, entre otros que condicionan la evolución de las relaciones comerciales.

Es de considerar también que, a pesar que la mayoría de los países de la región, como México, Chile, Colombia, Perú, Ecuador y los países del CARIFORUM poseen tratados de libre comercio (TLC) vigentes con el Reino Unido, el intercambio de mercancías entre ambos actores permaneció en niveles muy bajos a lo largo de la última década. Es posible, por lo tanto, que el comercio de mercancías entre ambos actores pueda estar más determinado por las características estructurales (domesticas e internacionales) del comercio internacional, de especialización productiva y del patrón de intercambio que por las iniciativas políticas y de promoción comercial, que eventualmente puedan llevar adelante.

Las exportaciones de servicios a América Latina y Caribe

En cuanto a las exportaciones británicas de servicios a América Latina y Caribe (LAC), si bien el valor anual ha oscilado considerablemente entre 2011 y 2020, han acumulado en promedio USD 5.300 millones anuales a lo largo del periodo, lo que equivale al 1,46% del total anual exportado, México y Brasil, representan el 64,2% del valor anual de las importaciones de servicios de la región con origen en el Reino Unido, Chile equivale al 9%, Argentina al 9% y Colombia al 7%; mientras que el resto de los países de la región equivalieron conjuntamente al 9,1% del total anual importado.

Los niveles de participación de América Latina y Caribe (ALC) en la exportación de servicios británicos permanecieron en niveles muy bajos a lo largo de la década, lo que indica un escaso interés del sector de servicios de capitales del Reino Unido por participar de los negocios de la

región en comparación con Europa, Estados Unidos y Canadá y Asia Oriental, entre otros. La distribución del valor de los servicios importados por la región con origen en el Reino Unido, estuvo principalmente compuesto de viajes y turismo, servicios de comunicaciones, entretenimiento, propiedad intelectual, seguros y servicios empresariales. Algunos de los sectores de servicios británicos que más se han beneficiado en el intercambio son viajes y turismo, transporte, telecomunicaciones, pero, en comparación con otras regiones, la banca y los servicios financieros británicos prácticamente no han demostrado interés por el financiamiento a la región a lo largo de la última década.

La inversión externa británica en la región

Durante el periodo 2013 -2015 la inversión externa del Reino Unido en el extranjero acumuló un stock anual promedio de USD 1,75 billones de dólares. Según datos obtenidos de la plataforma *Trade Investment Map*, los organismos multilaterales del FMI y la OMC, América Latina y Caribe (ALC) fueron el destino de USD 38.680 millones para el periodo en cuestión lo que equivale al 2,3% del stock total. Brasil fue el principal destino de la inversión exterior británica en la región con un stock de capitales por valor de USD 18.100 millones, seguido por México con USD 11.417 millones; Argentina USD 5.566 millones y Chile USD 1.871 millones. Los rubros que fueron los principales destinatarios de la inversión británica en la región son energía; gas y petróleo; química; minería; banca y seguros; telecomunicaciones y agronegocios, entre otros. Las principales economías receptoras de la inversión externa británica en la región fueron Brasil con el 47% del stock total, seguido por México con 30%; Argentina 14% y Chile 5%.

Conclusiones

Desde las postrimerías de la crisis internacional del 2008, el Reino Unido ha estado considerando posibilidad de diversificar sus lazos comerciales con las economías del Indo Pacífico; Medio Oriente y América Latina y Caribe (ALC) con el fin de dinamizar sus exportaciones; aumentar su participación en el comercio mundial y disminuir su dependencia del mercado europeo.

La “*Agenda Canning*”, nombrada así en honor al ex Secretario de Relaciones Exteriores británico George Canning, fue la iniciativa de política comercial ideada por el gobierno de la coalición liberal conservadora del ex primer ministro David Cameron en 2010 para fortalecer los vínculos económicos y comerciales con los mercados de América Latina y Caribe (ALC).

A pesar de las posibilidades de complementariedad comercial en diversos rubros y sectores, el comercio bilateral entre ambos socios comerciales fue muy bajo durante la última década, de alrededor del 1,4% de su comercio total. Para el Reino Unido, el comercio con la región estuvo apenas en importancia por encima del África Subsahariana (Payne y Parker, 2021).

Las causales de estos niveles de intercambio pueden ser explicadas posiblemente por la sumatoria de diversos factores estructurales, como los patrones de especialización productiva e intercambio (interindustrial – intraindustrial) de las economías de América Latina y el Caribe (ALC) en relación con el Reino Unido, como asimismo por factores coyunturales, dado que, desde 2014, los países latinoamericanos atravesaron una coyuntura económica adversa como

consecuencia de la caída del comercio internacional y para 2019, todavía no se habían recuperado del todo, mientras que simultáneamente, el Reino Unido ha tenido que centrar sus esfuerzos en las negociaciones con la UE para el periodo post Brexit. Por último, en 2020 la pandemia del COVID - 19 causó un desmoronamiento del comercio mundial sin precedentes desde la crisis internacional de 2009 (OMC, 2021).

Los lineamientos de la nueva política comercial del Reino Unido post Brexit contenidos en el documento oficial *Global Britain in a Competitive Age (2021)* manifiestan que la estrategia de fortalecimiento del intercambio, comercio e inversiones tendrá como objetivo primordialmente a los países con los que ya posee estrechos vínculos comerciales como son, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda; las regiones de Indo Pacífico y la Unión Europea; como también otros países como la India, Japón, Corea del Sur e inclusive China (GOV.UK, 2021). Excepto por los casos específicos de México o Brasil, que figuran como objetivos en los documentos oficiales, los criterios para la selección de socios comerciales y estrechamiento de los vínculos comerciales y de inversiones del Reino Unido se corresponden específicamente con el patrón de intercambio intraindustrial de las economías avanzadas.

Tan apropiadamente se corresponde este patrón para entender la evolución de los vínculos comerciales a lo largo del periodo que, a pesar de la necesidad de diversificar sus mercados en el periodo Post Brexit, no ha habido un cambio en las prioridades regionales del gobierno británico incluyendo a América Latina y Caribe (LAC) a pesar del peso que tiene esta región en el comercio global. Inclusive, los países latinoamericanos, que han negociado renovaciones de acuerdos existentes de la Unión Europea con el Reino Unido, se han quejado de que los funcionarios comerciales de Londres les manifestaban no tener tiempo suficiente para estas negociaciones, porque están ocupados con otras regiones (Stott, 2021).

La salida definitiva de la Unión Europea, la necesidad de aumentar las exportaciones de bienes y servicios, de diversificar los destinos de exportación y contener a sus competidores sistémicos como China y Rusia, podrían hacer de América Latina y el Caribe (ALC) un socio estratégico apropiado para el intercambio de bienes y servicios, el desarrollo de servicios financieros, infraestructura y ciencia y tecnología. Podría ser la oportunidad para trabajar conjuntamente en iniciativas que permitan superar las barreras estructurales que condicionan el estrechamiento de los lazos comerciales entre ambos actores.

Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (2012). 30 años de integración comercial en la ALADI. Montevideo. Recuperado el 15 de junio de 2021 del sitio http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_061_004.pdf
- Belfield, C; Cribb, J; Hood, A; y Joyce, R. (2015), Living standards, poverty and inequality in the UK. London, Institute for Fiscal Studies. Recuperado el 10 de Agosto de 2019 del sitio <https://ifs.org.uk/uploads/publications/comms/R107.pdf>

- Brummer, A. (2020). *The Great British Reboot: How the UK Can Thrive in a Turbulent World*. Yale University Press. Recuperado el 3 de marzo de 2021 del sitio <https://doi.org/10.2307/j.ctv18sqxz2>
- Canning House (2020). *The Canning Agenda: 10 years on*. Canning paper. London. Recuperado el 6 de marzo de 2021 del sitio https://www.canninghouse.org/storage/uploads/resources/canning-agenda/Canning_Agenda_10_Years_On.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*. Santiago de Chile. Recuperado el 15 de junio de 2021 del sitio <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46613-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2020-la-integracion>
- Cordesman, A. H. (2021). *Global Britain in a Competitive Age and Defense in a Competitive Age: A Critique*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Recuperado el 6 de marzo de 2021 del sitio <http://www.jstor.org/stable/resrep33759>
- Elliot, E; Mills, T. (2018). *Revitalising UK - Latin America engagement post – Brexit*. The British Foreign Policy Group. London. Recuperado el 3 de marzo de 2021 del sitio <https://bfpbg.co.uk/2018/11/revitalising-uk-latin-america-engagement-post-brexit/>
- Gilli, A. (2019). *The United Kingdom and the Indo Pacific: Return of Global Britain?* In S. Stirling (Ed.), *Mind the Gap: National views of the Free and Open Indo-Pacific* (pp. 44–48). German Marshall Fund of the United States. <http://www.jstor.org/stable/resrep21474.11>
- Gilpin, R. (1990). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. 449 pag.
- GOV.UK. (2021). *Global Britain in a Competitive Age. The Integrated Review of Security, Development and Foreign Policy*. <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>
- Krugman, P; Obstfeld, M; Melitz, M; (2016). *Economía Internacional. Teoría y práctica*. 10.Ed. Pearson. Madrid. 751 pag.
- Niblett, R. (2021) *Global Britain, global broker: A blue print for the UK's future international role*. Research paper- Europe Programme. Chatham House, London. Recuperado el 6 de marzo de 2021 del sitio <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-02/2021-01-11-global-britain-global-broker-niblett.pdf>
- Organización Mundial del Comercio OMC (2021) *Informe Anual de la OMC*. Ginebra. Recuperado el día 12 de octubre de 2021 del sitio: https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/anrep21_s.htm

- Seely, B; Rogers, J. (2019) Global Britain: A twenty first century vision. Global Britain Programme. Henry Jackson Society, London. Recuperado el 10 de marzo de 2021 del sitio <https://henryjacksonsociety.org/shop-hjs/global-britain-a-twenty-first-century-vision/>
- Sevares, J. (2015) China: Un socio imperial para Argentina y América Latina. 1° Ed. Buenos Aires. Edhasa. 208 pag.

Artículos periodísticos

- Brexit y MERCOSUR (29 de marzo de 2021) “El Reino Unido propuso en Uruguay un acuerdo con el MERCOSUR”. Perfil. Recuperado el 12 de julio de 2021 del sitio <https://www.perfil.com/noticias/economia/el-reino-unido-propuso-en-uruguay-un-acuerdo-con-el-mercosur.phtml>
- Donalson, K. (21 de septiembre de 2021). Reino Unido considera unirse al T-MEC al ver posibilidades reducidas con EE.UU. Bloomberg. Recuperado el 22 de septiembre de 2021 del sitio <https://www.bloomberglinea.com.mx/2021/09/21/reino-unido-considera-unirse-al-t-mec-al-ver-posibilidades-reducidas-con-eeuu/>
- Niebieskikwiat, N. (29 de marzo de 2021) “En Uruguay, en medio de la tensión entre Alberto Fernández y Lacalle Pou, el Reino Unido ofrece un acuerdo con el Mercosur”. Clarín. Recuperado el 13 de julio de 2021 del sitio https://www.clarin.com/politica/medio-tension-alberto-fernandez-lacalle-pou-reino-unido-ofrece-acuerdo-mercosur_0_KMjd3sSYL.html
- Política (31 de enero de 2020) “El embajador Mark Kent sobre el impacto del Brexit: Pueden cambiar las relaciones comerciales con la Argentina”. INFOBAE. Recuperado el 13 de julio de 2021 del sitio <https://www.infobae.com/politica/2020/01/31/el-embajador-britanico-mark-kent-sobre-el-impacto-del-brexit-pueden-cambiar-las-relaciones-comerciales-con-argentina/>
- Política (19 de mayo de 2018) “Reino Unido quiere "reavivar la era dorada" de relaciones bilaterales con la Argentina” INFOABE. Recuperado el 13 de julio de 2021 del sitio <https://www.infobae.com/politica/2018/05/19/reino-unido-quiere-reavivar-la-era-dorada-de-relaciones-bilaterales-con-la-argentina/>
- Stott, M. (07 de marzo de 2021) “UK trade: UK faces uphill struggle to rebuild trade ties with Latin America”. Financial Times. Recuperado el 17 de marzo de 2021 del sitio <https://www.ft.com/content/a00f03e0-407f-44d8-a912-f76c056f32a4>
- Payne, S; Parker, G. (10 de octubre de 2021) “Liz Truss plotting reset of UK foreign and trade policy in style of Aukus deal” Financial Times. Recuperado el 30 de octubre de 2021 del sitio <https://www.ft.com/content/c6f50683-5bdc-45b5-b8c8-fc4fa5fc9ef5?signupConfirmation=success>

¿Pluralismo securitario? El nuevo dilema de la Seguridad ciudadana en el departamento del Cauca 2020 - 2022

JULIÁN ANDRÉS VALDÉS MOSQUERA⁴³⁵

Colombia es uno de los países de la región de América del Sur, que ha venido desarrollando diferentes estrategias para frenar fenómenos derivados de crimen organizado, crisis institucionales, difícil gobernabilidad, entre otros. Lo anterior, ha llevado que el país desarrolle herramientas para mitigar las problemáticas teniendo en cuenta las características o criterios propios de cada departamento para lograr la participación y legitimación en aras de mantener mejores condiciones.

Estas herramientas para conservar o mejorar la seguridad ciudadana devienen a partir de la articulación y coordinación entre las disposiciones normativas o Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (nivel nacional) y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁴³⁶ (Departamento del Cauca) para aunar esfuerzos necesarios por parte de la entidad gubernamental (Gobernación del Cauca); instituciones públicas y de defensa (Policía Nacional, Ejército Nacional, Fiscalía General de la Nación, Migración Colombia); participación ciudadana. En ese sentido, es necesario preguntar ¿Cuál es la dimensión en materia de participación ciudadana en la implementación del PISCC?

Para ello, el presente texto se divide en cuatro partes: 1) de carácter conceptual haciendo referencia a la seguridad ciudadana y PISCC; 2) de carácter práctico con la elaboración e implementación del PISCC en el departamento; 3) de carácter analítico con recomendaciones para mejorar la participación ciudadana en futuras herramientas en materia de seguridad ciudadana en el departamento del Cauca; 4) de carácter propositivo para contribuir a la conformación de Comunidades de Pluralista de seguridad en el departamento del Cauca.

En primer lugar, es menester señalar que en la gran amalgama de la seguridad pública hace parte la seguridad ciudadana, puesto que, cubre conceptos como el cumplimiento de las normas de convivencia, la resolución de conflictos y la eficiencia del sistema de justicia y el sistema penitenciario, entre otros. Su objetivo final es la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos (Chinchilla & Vorndran, 2018; Murrià & González, 2010). En ese mismo sentido, busca alejarse del paradigma de seguridad nacional y orden público donde prima la vigilancia policial y el control de criminalidad; sin embargo, para la seguridad ciudadana la articulación con el sector

⁴³⁵ Abogado y Politólogo, Magister en Gobierno y Políticas Públicas, Especialista en Proyectos del desarrollo, Especialista en Gobierno y Políticas Públicas. Docente investigador Corporación Universitaria Comfacauca (Colombia), correo electrónico: jmosquera@unicomfacauca.edu.co

⁴³⁶ De ahora en adelante PISCC

privado, la academia, los individuos, las Juntas de Acción Comunal (para el caso de Colombia) en aras de proteger la vida, cohesión social, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, la promoción la protección de los derechos fundamentales, al igual, que la búsqueda de la consolidación de la convivencia ciudadana (Miño, 2020; Muggah y Aguirre, 2017).

En ese mismo sentido, Chinchilla y Vordran (2018) señala desafíos que tiene la seguridad ciudadana relacionadas con: integralidad, multisectorialidad, rigurosidad, sostenibilidad y escalabilidad. En primer lugar, la integralidad⁴³⁷ tiene relación con las estrategias articuladas para la promoción de visiones compartidas de los problemas y de los principios orientadores, a pesar de que cada actor tenga capacidades e intervenciones diferenciadas para mitigar la problemática; en segundo lugar, la multisectorialidad⁴³⁸ que se articula con la participación de diferentes instituciones (algunos casos de carácter internacional) donde se destaca la presencia de los gobiernos locales, sociedad civil, academia, entre otros, no obstante, existen instituciones reacias a compartir información y/o recursos, y se le suma el deficiente desarrollo en modelos de gestión participativa (Beliz, 2012).

En tercer lugar, la rigurosidad hace referencia al aporte empírico y científico amparado en el desafío de contar con información veraz y oportuna, además, de contar con profesionales idóneos que comprendan los factores que intervienen en la seguridad ciudadana con colaboración de tecnologías de la información que coadyuve al diseño, la implementación, evaluación y/o monitoreo de las políticas o programas⁴³⁹. En cuarto lugar, la sostenibilidad y escalabilidad hace mención de los retos de proyectarse hacia el futuro con miras a poder ampliarse en sus niveles de cobertura e incidencia lejos de perder su calidad e identidad; sin embargo, el factor principal mantiene una relación con la continuidad del recurso humano y las fuentes de financiamiento que apoyen dichas políticas y/o programas más allá de los tiempos estipulados para lograr la adopción de medida razonables en espacios geográficos determinados (Nacional, Regional o departamental, local o municipal).⁴⁴⁰

⁴³⁷ Los límites de la integralidad están relacionados con invita a la incorporación de diversos organismos y sectores a la gestión de la seguridad que tradicionalmente no eran vistos como parte del sector –organismos especializados en educación, recreación, salud, planificación urbana, infancia y juventud, género, entre otros (BID, 2018, p. 15)

⁴³⁸ Chinchilla y Vordran (2018) señalan que Una de las respuestas más frecuentes al desafío de la multisectorialidad es la creación de consejos para la seguridad y la prevención del delito, con diferencias en su nivel de actuación (nacional, regional, local), atribuciones, estructura, financiamiento y dependencia a la que están adscritos. Estas estructuras han mostrado ser útiles para la definición de lineamientos de política, el establecimiento de prioridades programáticas, la asignación de recursos y la coordinación.

⁴³⁹ El abordaje multicausal de la seguridad implica la consideración de un amplio número de variables en todas las fases del proceso de toma de decisiones y, por consiguiente, un personal con capacidades técnicas y profesionales específicas, y competencias transversales –como capacidad para trabajar en equipo, actitud proactiva y resolutiva, y habilidades para comunicar de manera horizontal y vertical–. La falta de ello en funcionarios públicos y en representantes de la sociedad civil se convierte en una gran limitante

⁴⁴⁰ Chinchilla y Vordran (2018), señala que la fuente del financiamiento está ligado al espacio geográfico restringido como el barrio, la comuna o de un pequeño segmento de la población objetivo (escolares, colectivos juveniles, grupos de mujeres, entre otros). Entre los cuales se destacan dos aspectos: El primero, es la “trampa de las experiencias piloto”,

Con base a lo anterior, los retos alrededor de la seguridad ciudadana han llevado a que sea planteado busquen mecanismos y herramientas para minimizar dichas problemáticas que aquejan la región al no existir las debidas articulaciones que debe generar el gobierno (como agente del poder político) se produce una ruptura debido a la connivencia que produce la ausencia de instituciones estatales en gran parte del territorio que tiene bajo su jurisdicción, otro factor, es la permisividad e intromisión de acciones delictivas dentro de los poderes públicos lo cual conduce a que el Estado adopte la connotación de “bobo”, “ausente”, y “cómplice” contribuyendo a la deslegitimación de las actividades generadas por los actores participantes⁴⁴¹ (CAF, 2019, p. 12-13).

En este sentido, se puede afirmar que la seguridad ciudadana goza de un carácter preventivo en donde se encuentran relacionadas tres dimensiones: 1. Violencia; 2. Crimen; 3. Miedo al crimen; lo cual conlleva a resaltar el papel clave que juega la ciudadanía a partir de la coexistencia / convivencia ciudadana y prevención, en la cual se desarrollan estrategias integrales y multisectoriales, como es el caso de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (de ahora en adelante PISCC) en Colombia.

Colombia, viene implementado herramientas para contribuir a fijar las principales necesidades en país para la disminución del crimen, afectación a la convivencia ciudadana, entre otras problemáticas a través de la configuración de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2018-2022⁴⁴² el cual se configura bajo los siguientes ejes estratégicos:

- Cultura de la legalidad, para la convivencia los derechos y la paz
- Disrupción del delito
- Innovación, Ciencia y Tecnología
- Ciudadanía Activa
- Proyección institucional

El eje de Cultura de la legalidad, para la convivencia los derechos y la paz se encamina al cumplimiento irrestricto de los derechos y deberes con base en la autorregulación por parte de los

que consiste en iniciativas pioneras comúnmente financiadas por la cooperación internacional que, si bien tienen la virtud de generar un efecto demostrativo, no logran replicarse o escalarse dadas las limitaciones originales de su diseño. El segundo, se refiere a las debilidades en los procesos de diseño y planificación de las políticas y proyectos que no prevén recursos, condiciones y horizontes de tiempo suficientes para alcanzar dimensiones mayores y plazos prolongados.

⁴⁴¹ Algunos autores como Föhrig y Gorgal (CAF, 2019), enfatizan que la incapacidad se produce a consecuencia de la cooptación o la connivencia de los poderes públicos con el delito, es decir, brota por la complicidad con el problema que se debiera controlar y minimizar. En general, en América Latina se observa una combinación de estos tres elementos —Estado «ausente», «bobo» y «cómplice»— a resulta de la cual, las capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana se ven erosionadas. Por lo tanto, exige un compromiso de sanear las actividades entre las instituciones; además, de tener presencia en todos los lugares de su jurisdicción y competencia.

⁴⁴² Cabe resaltar que cada política marco se configura al inicio del periodo de cada gobernante (Presidente, Gobernadores (as) y Alcaldes (as))

ciudadanos consagrados en la Constitución política, así como la legislación existente, en aras de evitar el ejercicio de la coerción estatal. Frente a la interrupción del delito, pretende la interrupción en los negocios ilícitos para evitar la cohesión con las entidades estatales afectando integralmente a las bandas y/o estructuras criminales involucradas en delitos de mayor impacto, como, por ejemplo, el homicidio, el hurto, la extorsión y el tráfico de estupefacientes (Presidencia de la República de Colombia, 2019, p. 40-42).

En innovación, Ciencia y tecnología, se consolida a partir del diseño y desarrollo de herramientas para la prevención para una pacífica convivencia, protección de los ciudadanos y castigo al delito. Por otro lado, la proyección social se debe a la articulación interinstitucional para el cumplimiento de las metas fijadas en la Política Marco de Seguridad y convivencia Ciudadana con una perspectiva multidimensional, integral e interagencial en búsqueda de la optimización de recursos orientada a resultados rápidos, efectivos, irreversibles, medibles y verificables acompañada del ejercicio permanente de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Particularmente desde el eje de Ciudadanía Activa, comprende que el ciudadano tiene la corresponsabilidad de construir y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, la convivencia y la paz. Además, La ciudadanía activa es solidaria y entiende que los derechos de cada uno sólo están garantizados si se promueven y protegen los derechos de todos (Presidencia de la República de Colombia, 2019, p. 42)

7.5 Participación cívica

Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2020)

Acción	Responsable	Corresponsable
7.5.1 Red de participación cívica	Ministerio de Defensa	Alcaldías
7.5.2 Diálogo ciudadano para la convivencia y la seguridad	Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa	Alcaldías, Policía Nacional, gobernaciones, Juntas de Acción Comunal, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales
7.5.3 Participación y acción colectiva	Ministerio del Interior, Alcaldías	Juntas de Acción Comunal, Frentes de Seguridad Empresarial, Ministerio del Deporte, SRPA

Como se observa la participación ciudadana a nivel nacional es alejada por la priorización de la participación gubernamental para el diseño de esta herramienta quebrantando los cimientos de la consolidación de la gobernanza para la búsqueda de mejores condiciones de seguridad y vida. No obstante, la autonomía territorial permite que las entidades territoriales como el departamento del Cauca respondan a un trabajo de coordinación y articulación con el nivel nacional en aras de coadyuvar al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En este sentido, la Gobernación del Cauca de manera articulada debe promover la construcción del Plan Integral Departamental de Seguridad y Convivencia Ciudadana de manera coordinada entre el Comité de Orden Público y ciudadanía de las subregiones del departamento, como se señala a continuación:

Este plan integral de seguridad y convivencia ciudadana, no solamente se elabora por parte de la administración departamental, es decir, no con la información que tiene la administración departamental si no que nosotros debemos hacer unas reuniones con los actores y con la comunidad, entonces, como el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana lo aprueba el comité territorial de orden público que está integrado por, en este caso, para nosotros el Ejército nacional, la Policía nacional, la Armada nacional, la Fiscalía, Migración Colombia (Comunicación directa, 2022)

Los cuales necesitan conocer las coyunturas que suceden en cada uno de los municipios del departamento, además de contar con estadísticas, fuentes primarias y secundarias para generar los ejes e indicadores que permiten recaudar de manera eficiente los recursos necesarios para lograr la paz territorial. Sin embargo, denota el gran componente institucional que funge como mesa rectora para el diseño con apoyo de la ciudadanía resaltando que esta no integra dicho órgano, como se menciona:

No, la comunidad no hace parte del comité territorial de orden público, ¿en qué momento participa la comunidad? En la elaboración del plan, nosotros ahí normativamente los debemos vincular, entonces cuando estamos elaborando el plan ellos visualizan cuales son las necesidades, entonces ya con ellos por ejemplo a veces proponen, ellos proponen, no pues mire lo que hace falta es que el departamento la administración le haga, arregle o construya un puesto de policía, nos construya un CAI, entonces esas necesidades de la comunidad se evidencian cuando yo estoy haciendo la elaboración del plan, pero en el comité no, entonces como ya saben todas estas inquietudes que se me presentan a mi cuanto yo estoy elaborando el plan son las que llevo al comité, aquí no es algo que de pronto yo diga que se me ocurrió de repente (...) (Comunicación directa, 2022)

Los ejes estratégicos fijados en el PISCC departamental⁴⁴³ son: 1. Seguridad ciudadana; 2. Prevención ciudadana; 3. Enfoque diferencial; 4. Seguridad pública; 5. Fortalecimiento institucional; 6. Protección. Frente al eje de Seguridad ciudadana, busca el impacto positivo mediante la interrupción del delito y focalización de la prestación del servicio de Policía; lo concerniente a la prevención ciudadana para la reducción de los riesgos sociales y la afectación por comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana.

En relación con el enfoque diferencial, va encaminado a la reducción de la incidencia de las violencias contra las Mujeres, basadas en género, así como de los delitos sexuales y contra los

⁴⁴³ Cabe señalar que el Plan de Acción tiene un total de siete (7) Líneas Estratégicas, veintiocho (28) Programas, cincuenta y cuatro (54) Proyectos y noventa y tres (93) acciones.

Niños, Niñas y Adolescentes con el diseño e implementación de estrategias de prevención y atención integral con apoyo de instituciones, como, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fiscalía General de la Nación y la Gobernación del Cauca (Secretaría de la Mujer). Del mismo modo, la seguridad pública va acorde a la implementación del enfoque de acción de manera unificada para el mejoramiento de la seguridad pública y el debilitamiento de los factores de inestabilidad con el desarrollo de elementos tecnológicos y de innovación producto de alianzas intersectoriales e interinstitucionales con el sector empresarial- tecnológico del departamento a partir de la conformación de Centros Integrados de Información e Inteligencia para el desarrollo de capacidades de inteligencia militar y contrainteligencia militar.

No obstante, los centros de inteligencia deben alejarse de la idea de mantener un alto componentes militares y apelar a la integración de otras instituciones de carácter civil, académico, cultural para mejorar y con ello prevenir los problemas que aquejan al departamento. Desde el fortalecimiento institucional, se relaciona con el trabajo y legitimación de las capacidades de las instituciones que conforman el Comité de Orden Público y sus aliados estratégicos para la atención de la seguridad, la convivencia ciudadana y la seguridad pública, en el cual la sociedad civil debe gozar de un papel más activo y preponderante en los órganos de toma de decisión, fortaleciendo la gobernanza territorial. Otro eje estratégico, es la protección, el cual se encuentra acorde con el apoyo a la implementación del Sistema Integral de Seguridad y Protección para líderes, lideresas, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación, para entregar mecanismos de evitar el regreso a estructuras criminales que tienen presencia en la región.

Por otro lado, es menester hacer énfasis en la composición del Comité de Orden público en el cual se encuentran organizaciones integrantes de la Fuerza Pública (Ejército, Armada) y la Policía nacional⁴⁴⁴ lo cual aleja el concepto propio que se ha adoptado de seguridad ciudadana en donde no se privilegia el ejercicio propio de la gobernanza territorial con el sector civil para proteger derechos fundamentales, minimizar la desigualdad (ligado a la pobreza), ausencia de transparencia institucional que también afecta estas instituciones. Para mejorar dicha situación, algunos autores como Grautoff (S/F, p. 8-9) conduce tácitamente a la conformación de gobierno corporativo de la fuerza pública en donde se prime otros enfoques alejados del modelo weberiano del monopolio de la fuerza brindando autonomía y blindándolas de los intereses burocráticos.

Sin dejar de lado, es necesario hacer hincapié en la poca participación que tiene la ciudadanía en las discusiones relacionadas con la adopción, modificación, implementación y evaluación del PISSC en los tiempos fijados para ello, de acuerdo con las necesidades que presente el territorio, así como las necesidades que tengan las instituciones participantes en cumplimiento de su mandato legal y constitucional, a través de acciones específicas como se señala a continuación:

⁴⁴⁴ Si bien es cierto que, en Colombia, la Policía nacional se encuentra integrada al Ministerio de defensa debido a los avatares institucionales e históricos de esta institución guarda un componente misional de carácter civil conforme a lo dispuesto en la Constitución Política y leyes subsidiarias.

LINEA ESTRATEGICA	PROGRAMA	ACCIONES ESPECIFICAS
1: Seguridad Ciudadana	Prevención y interrupción del hurto en el departamento del Cauca	Fortalecer 21 redes de participación cívica.
		Fortalecer 7 frentes de seguridad empresarial.
		Fortalecer la capacidad de atención y reacción ante hurtos informados por líneas de emergencia.
	Fortalecer 3 aplicativos virtuales de atención ante el hurto y demás delitos.	
	Realizar 9 campañas pedagógicas para el buen uso de las líneas de atención a emergencias (tres por año).	
Prevención y interrupción de las lesiones personales en los municipios del departamento del Cauca	Mejorar la infraestructura de 2 centros para la disposición de personas capturadas por diferentes delitos.	
	Implementar una herramienta tecnológica para la consulta de noticias criminales y su actualización en tiempo real.	
Capacidades institucionales para la atención y prevención de la violencia Intrafamiliar	Diseñar 1 proyecto para dotar de infraestructura tecnológica y talento humano de apoyo administrativo los despachos fiscales en atención de los casos de violencia intrafamiliar.	
	Fortalecer 3 hogares sustitutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1 por año).	
Capacidades institucionales para la prevención y interrupción del hurto a motocicletas	Dotar con herramientas de videovigilancia a los Municipios mayormente afectados por la presencia de GDO	
	Implementar 2 proyectos para fortalecer la capacidad logística y de gestión de las Seccionales de Inteligencia Policial SIPOL contra los	

	Grupos Delictivos Organizados.	
Capacidades institucionales para la prevención y disrupción del hurto a residencias	Crear 21 redes de participación cívica contra el hurto residencial en articulación con las Juntas de Acción Local JAL y Juntas Administradoras Locales JAC.	
	Diseñar 7 estrategias pedagógicas para autocuidado ante el hurto de residencias.	
	Implementar 2 proyectos de fortalecimiento de las capacidades de la Seccional de Investigación SIJIN - DECAU, SIJIN-MEPOY y CTI.	
Capacidades institucionales para la prevención y disrupción de homicidios	Implementar 2 proyectos para fortalecer las capacidades del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para la inspección técnica de cadáveres y/o recolección de pruebas técnicas en casos de homicidio.	
		Implementar 2 proyectos para la articulación estratégica de la Seccional de Investigación Judicial del Departamento de Policía Cauca, Seccional de Investigación Judicial de la Policía Metropolitana de Popayán y CTI de la Dirección Seccional de Fiscalías.
2. Prevención Ciudadana	Atención de los comportamientos contrarios a la convivencia y prevención ciudadana	Realizar 14 campañas pedagógicas para prevenir el porte de armas (2 por subregión)
		Implementar 3 estrategias para la prevención del porte ilegal de armas en instituciones educativas priorizadas en el departamento del Cauca (Una por año)
		Crear una ruta de gestión de los Centros Sacúdete en

		los municipios del departamento del Cauca
		Diseñar una estrategia de sostenibilidad de los Centros Sacúdete en los municipios del departamento del Cauca.
		Fortalecer la estrategia Familias Fuertes
		Fortalecer los procesos de formación técnica y tecnológica para el menor infractor.
		Diseñar 1 estrategia por año de acompañamiento policial en Centros de Atención de Menores Infractores.
		Implementar 1 estrategia por año para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en instituciones educativas
		Implementar una estrategia por año para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en instituciones educativas
		Implementar 3 campañas de prevención del consumo de Sustancias Psicoactivas en Niños, Niñas, Adolescentes.
		Formular 2 proyectos “Hecho a la medida” para la sustitución de cultivos en Municipios priorizados del Departamento del Cauca
		Realizar 1 estudio de caracterización del consumo de SPA en el Departamento del Cauca

		Fortalecer las acciones del Grupo Operativo Anti-Contrabando
		Contratar 1 equipo asesor para la gestión de conflictos sociales y territoriales
		Implementar 1 programa de formación a funcionarios y contratistas de las instituciones que conforman el Comité Territorial de Orden Público en gestión de conflictos sociales y territoriales.
		Diseñar 1 estrategia de seguimiento a acuerdos con las organizaciones sociales
		Implementar el Protocolo para la Protesta Social Pacífica.
		Realizar tres socializaciones del Protocolo para la Protesta Social Pacífica con las organizaciones presentes en el departamento del Cauca. (Una por año).
		Implementar 1 proyecto para fortalecer las capacidades logísticas de la Policía Nacional y el Ejército Nacional
3: Enfoque diferencial	Prevención de los delitos contra niños, niñas y adolescentes	Fortalecer la ruta estratégica de atención a Niños, Niñas y Adolescentes.

		Realizar 3 campañas comunicacionales y pedagógicas para la prevención de los delitos contra niños, niñas y adolescentes. (1 por año).
		Replicar el programa “Abre tus Ojos” en los Municipios de alto impacto de delitos contra niños, niñas y adolescentes.
		Incrementar el número de atenciones a menores instrumentalizados por acciones de microtráfico para la restitución de derechos.
	Prevención de los delitos Sexuales	Realizar 3 socializaciones de la ruta de atención para víctimas de violencia sexual con las entidades correspondientes. (1 por año)
		Realizar 3 campañas de prevención en delitos sexuales en escuelas, colegios y universidades priorizadas. (1 por año)
		Realizar 3 campañas de prevención de las violencias basadas en género. (1 por año)
	Prevención de las violencias basadas en género	Realizar 3 campañas de no estigmatización de la población LGBTIQ+. (1 por año)
	Prevención de las violencias contra la mujer	Socializar la Ruta de Atención de las Violencias contra la Mujer en los 42 Municipios del Departamento del Cauca
		Fortalecer 1 hogar de acogida permanente para las

		<p>mujeres víctimas de violencia.</p> <p>Diseñar 1 estrategia para fortalecer la articulación estratégica institucional para la judicialización de responsables de las violencias contra la mujer.</p>
	Cauca avanza contra el feminicidio	<p>Implementar la Ruta Integral de Reacción ante los Feminicidios en el Departamento del Cauca.</p> <p>Diseñar 1 estrategia para fortalecer las capacidades investigativas del homicidio de mujeres y feminicidios</p>
4: Seguridad Pública	Inteligencia y contrainteligencia Militar	<p>Crear 1 Centro de Difusión de Inteligencia Militar para el Departamento del Cauca.</p>
		<p>Dotar de medios logísticos para el funcionamiento de 3 Centros Integrados de Información e Inteligencia contra los fenómenos delictivos y factores de inestabilidad presentes en el Departamento del Cauca.</p>
		<p>Implementar 1 estrategia para mejorar la seguridad perimetral de los Municipios mayormente afectados por los factores de inestabilidad.</p>
	Lucha contra los GAO, GAO-r y GDO	<p>Diseñar 1 ruta de priorización de recompensas económicas contra objetivos de alto valor</p> <p>Implementar 1 proyecto de mejoramiento de las capacidades de movilidad táctica para el desarrollo de operaciones militares y operativos policiales.</p>
	Lucha contra el secuestro	<p>Implementar 1 proyecto de mejoramiento de las capacidades operacionales del GAULA Militar y las</p>

		capacidades operativas del GAULA Policial
		Dotar de elementos logísticos la Campaña “Yo no pago, yo denuncio”.
		Fortalecer 2 canales de atención inmediata del secuestro
	Protección ambiental	Diseñar 1 estrategia para impulsar el pago por servicios ambientales en zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito.
		Formular 1 estrategia de fomento de pagos de “Bonos de Oxígeno” en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito.
		Formular 1 estrategia de fomento de la reforestación de áreas afectadas por cultivos de uso ilícito.
	Vigilancia flotante	Brindar soporte técnico a los Municipios priorizados del Departamento del Cauca en la adquisición, mantenimiento y operación de circuitos de cámaras de videovigilancia
		Formular 1 caracterización de necesidades de videovigilancia en Municipios de mayor afectación en la seguridad ciudadana y la seguridad pública.
	Legitimidad	Formular 1 Plan de Apoyo a obras civiles y comunitarias con el Batallón de Ingenieros No. 3 Coronel Agustín Codazzi.
		Implementar 1 Plan de mejoramiento y

		embellecimiento de infraestructura escolar y comunitaria en el marco de los Programas de “Fe en Colombia” y “Acción Integral” del Ejército Nacional.
		Estructurar 2 Operaciones de Apoyo a la Defensa de la Autoridad Civil ADAC para la consolidación del control institucional en las subregiones mayormente afectadas por los factores de inestabilidad
	Extinción de dominio de bienes de estipendio de microtráfico	Diseñar la ruta para la extinción de dominio de bienes usados para el expendio de microtráfico.
	Programa: 4.8. Sistema Integrado de Seguridad Rural	Implementar 1 estrategia interinstitucional para el fortalecimiento de los Programas del Sistema Integrado de Seguridad Rural, complementario a las acciones de control y estabilización adelantadas por las Fuerzas Militares.
5: Fortalecimiento institucional	Gestión de proyectos	Contratar 1 equipo de formulación de proyectos para el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Gobernación del Cauca.
		Diseñar 1 ruta de gestión de proyectos municipales y departamentales ante el FONSECON
	Capacidades administrativas	Formular 1 proyecto de Gestores de Convivencia Ciudadana para los Municipios mayormente afectados por conflictos territoriales.
		Fortalecer financiera y técnicamente el Programa de Fortalecimiento de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la Gobernación del Cauca.

		Realizar 7 jornadas de oferta institucional en materia de seguridad, convivencia ciudadana y seguridad pública.
	Sistemas de información	<p>Crear 1 Observatorio del Delito, Violencias y Criminalidad para el Departamento del Cauca.</p> <p>Implementar 1 campaña de comunicaciones estratégicas para el mejoramiento de la percepción de la seguridad ciudadana.</p>
	Migración segura, ordenada y regulada	<p>Fortalecer la estrategia "Observación de los Derechos Humanos de los Migrantes" implementada por Migración Colombia.</p> <p>Fortalecer la estrategia de prevención de los fenómenos migratorios irregulares y de los delitos transnacionales como el tráfico de migrantes y trata de personas, a través de las actividades de verificación migratoria.</p> <p>Fortalecer la estrategia de efectividad de las medidas de deportación y/o expulsión.</p> <p>Diseñar 1 estrategia para actualizar o capacitar a las personas naturales y/o jurídicas que tengan obligaciones frente a la norma migratoria en el Departamento del Cauca.</p> <p>Apoyar al Gobierno Nacional en la estrategia de modernización de Migración Colombia, en el departamento del Cauca, mediante un modelo integral que incluye, mejoramiento del parque</p>
		automotor, elementos de seguridad, nuevos desarrollos tecnológicos y un talento humano competente.

6: Protección	Sistema de Protección integral a líderes y lideresas sociales, defensoras de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación	Realizar 1 estudio de caracterización de factores de riesgo de los líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y población en proceso de reincorporación del Departamento del Cauca.
		Realizar 1 análisis conjunto de documentos de alerta frente a las amenazas de líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y población en proceso de reincorporación en el Departamento del Cauca.
		Fortalecer la implementación del Decreto Ley 154 de 2017 y 660 de 2018.
		Agenciar el funcionamiento de 2 sesiones anuales del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM
		Realizar 3 capacitaciones a miembros del Ministerio Público, Secretarios de Gobierno y Alcaldes en las rutas de atención del Programa Nacional de Protección. (1 por año)
	Cauca avanza en el análisis e intervención de Alertas Tempranas	Implementar 1 estrategia de respuesta a recomendaciones de alertas tempranas.
		Crear 1 Comité Técnico de Análisis Criminológico de las recomendaciones contenidas en las alertas tempranas
		Gestionar apoyo logístico de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT
7: Cultura de Legalidad	Escuelas para la Paz y la Convivencia	Implementar 1 iniciativa de intercambio de experiencias exitosas en convivencia y construcción de paz.

		Realizar 1 encuentro de socialización de resultados de Escuelas para la Paz y la Convivencia.
	Deporte para la Convivencia	Diseñar 1 proyecto macro que vincule los métodos autocompositivos de resolución de conflictos en el Departamento del Cauca.
		Diseñar 1 estrategia de fomento a los procesos de formación hacia el deporte competitivo en el Departamento del Cauca.
		Realizar 9 actividades deportivas en Municipios con mayor afectación del conflicto. (3 por año)
		Dotar 7 Centros de Desarrollo Deportivo Integral del Departamento del Cauca.
		Diseñar 1 estrategia de fomento a los certámenes deportivos con población víctima de violencia y criminalidad.
Fuente: Matriz de Seguimiento PISSC, 2020		

Esto nos lleva a recurrir a nuevos mecanismos de integración presentes, como es el caso de las Comunidades Pluralistas de Seguridad, las cuales una comunidad política cuyos miembros han adquirido la convicción que sus problemas sociales comunes pueden y deben ser resueltos por mecanismos de cambio pacífico, por la vía de procedimientos institucionalizados, sin recurrir a la violencia física especialmente en materia de Convivencia ciudadana (Méndez, 2016). En sentido, cual los Estados dejan de preocuparse por las amenazas militares en proveniencia de otros miembros de la comunidad para privilegiar los problemas de seguridad que giran alrededor de las temáticas económicas, del medio ambiente y del bienestar social (Buzan y Wæver, 2003).

Esto, como mecanismo para el fortalecimiento del tejido social no solo del departamento del Cauca, sino en departamentos cercanos, entre los que destacan el departamento del Valle del Cauca y Nariño debido a su similitud geográfica y poblacional.

En aras de conservar la coherencia se plantean las siguientes conclusiones, como se señala a continuación:

En primer lugar, la participación ciudadana es un pilar fundamental en materia de seguridad ciudadana toda vez que permite manejar y tratar temas relacionados con la convivencia como mecanismo para robustecer lazos entre los individuos, presentando un reto para las entidades gubernamentales para crear mecanismos de sana convivencia, además, de tenerlos presentes en el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana o Comité de Orden Público para lograr legitimidad en las decisiones para evitar la vulneración en los flujos de representación con miras a fortalecer la gobernanza ciudadana.

En segundo lugar, la importancia del gobierno corporativo por parte de las instituciones de la fuerza pública haciendo un viraje estratégico enfocado en la protección de la población, con la evaluación de resultados principalmente en acciones de disminución de homicidios, extorsiones, secuestros, desplazamientos forzados y asesinatos de líderes sociales (Grautoff, S/F, p. 9-10).

En tercer lugar, la seguridad ciudadana contribuye a que se pueden liderar estrategias en regiones con características similares desafiando la noción clásica de seguridad y de la manera como se diseñan los PISCC en los departamentos cercanos con la figura de las Comunidades Pluralistas de Seguridad⁴⁴⁵ que permitan la participación ciudadana, la correcta articulación interinstitucional para el cumplimiento de las metas propuestas destinadas al cumplimiento de los fines estatales (Ovando, 2012)

Bibliografía

Beliz, G. (2012). *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión.*

⁴⁴⁵ A diferencia del CRS las CPS desafían la noción clásica de la seguridad en términos de la continuidad y la adyacencia geográfica, planteando que las mismas pueden ser discontinuas y transcontinentales, no obstante, este sentido es una construcción social e histórica propia de las interacciones (Méndez, 2016, p. 81-82)

- Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chinchilla, L., & Vorndran, D. (2018). Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos, 10.
- Chinchilla, L., y Vorndran, D. (2018). Citizen Security in Latin America and the Caribbean (No. IDB-DP-640). Washington D.C
- Corporación Andina de Fomento CAF, (2019), Seguridad Ciudadana: lecturas fundamentales. Visto en:
<https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1433/Seguridad%20ciudadana-lecciones%20fundamentales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Grautoff, M. (S/F). El rol de las Fuerzas Militares en la defensa y seguridad ciudadana. Bogotá DC
- Méndez, M. (2017). “Prácticas de seguridad en América durante la posguerra fría (1992-2010): ¿complejos regionales o comunidades pluralistas de seguridad”. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad* 12 (1): 75-102.
- Miño, C. (2020). “Seguridad ciudadana en América Latina: gobernanzas criminales y dimensiones de la violencia” en *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, F. Sánchez, N.Liendo (eds), Universidad Sergio Arboleda,
<https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1405/Manual%20de%20ciencias%20pol%C3%ADticas%20y%20relaciones%20internacionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Muggah Robert (2017). El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, *International Development Polycy*, 9-2017
<https://journals.openedition.org/poldev/2512>
- Murrià, M., & González, C. (2010). La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis. *Fes-Web.Org*, (1), 1-22. Recuperado de <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/10/grupos-trabajo-ponencias/631.pdf>
- Ovando, C. (2012). La seguridad internacional en la proyección de Chile hacia el Cono Sur: ¿desde la doctrina de la seguridad nacional hacia la construcción de Comunidades de Seguridad o la emergencia de la securitización? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7 (2), 193-219. doi:<http://dx.doi.org/10.18359/ries.88>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Política Marco de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá D.C

Realismo neoclásico, puntos axiales y política exterior: el nuevo paradigma de defensa británico y sus implicancias para el interés nacional argentino en el Atlántico Sur

RODRIGO VENTURA DE MARCO

Resumen: El lanzamiento del documento del comando de defensa del Reino Unido en marzo de 2021 planteó una redefinición del rol del Reino Unido en materia de defensa. El nuevo paradigma busca recobrar la influencia global de Gran Bretaña en materia de defensa, adaptándose a las nuevas amenazas y dinámicas del actual sistema internacional. Bajo esta nueva visión del contexto internacional, la relevancia dada por Londres a determinadas regiones se resignificó. Sin embargo ¿Qué factores influyen en la preeminencia de determinadas áreas geográficas por sobre otras dentro de la política exterior? Este trabajo busca explorar los potenciales ejes de conflicto de la nueva política exterior y doctrina de defensa británica en relación los intereses nacionales argentinos en el Atlántico Sur, a partir de una perspectiva realista neoclásica y de la conceptualización del área como punto axial.

Palabras clave: Política exterior; Realismo neoclásico; Atlántico Sur; Argentina; Gran Bretaña.

Abstract: The announcement of the UK's Defence Command Paper in March 2021 raised a re-definition of the UK's role in defence. The new paradigm seeks to regain Great Britain's global influence in defence matters, adapting to the new threats and dynamics of the current international system. Under this new vision of the international context, the relevance given by London to certain regions was re-signified. Nevertheless, what factors influence the pre-eminence of certain geographical areas over others within foreign policy? This work seeks to explore the potential axes of conflict of the new British defence policy in relation to Argentine national interests in the South Atlantic from a neoclassical realist perspective and the conceptualization of the area as an axial point.

Keywords: Foreign Policy; Neoclassical realism; South Atlantic; Argentina; Great Britain.

Introducción

La relevancia geopolítica de las islas del Atlántico Sur podría remontarse hasta la segunda mitad del siglo XVIII y ha sido un punto de convergencia de Estados imperiales en torno al comercio internacional (Barriera, 2020; Martínez y Wasserman, 2021). En este sentido, las sucesivas disputas diplomáticas entre Argentina y el Reino Unido por los archipiélagos australes, y la Guerra del Atlántico Sur de 1982, han logrado arraigar una pugna de intereses nacionales, lo cual establece a dicho escenario como el principal eje de conflicto entre ambos actores.

A su vez, los nuevos desafíos en materia de defensa impuestos por la agenda internacional de comienzos del siglo XXI han implicado una relocalización de los recursos en materia de defensa

para el Reino Unido; si durante la década de 1980 Argentina y la Unión Soviética representaban una amenaza en términos geopolíticos para Londres, la lucha contra el terrorismo islámico en Medio Oriente constituía la principal amenaza al interés nacional en torno a la defensa en la década del 2000 (Ritchie, 2014, p.93).

En este sentido, la salida de Gran Bretaña del mercado común convergió en la transición hacia un paradigma internacional focalizado en lo global por sobre lo europeo por parte del gobierno británico (Zappettini, 2019; Turner, 2019). Si bien el comercio ha representado el principal vector de la nueva gran estrategia británica, el nuevo paradigma de defensa no es ajeno a esta visión (Ministry of Defence, 2021; Rauta & Monaghan, 2021).

En base a esta percepción del contexto internacional, la relevancia dada por Londres a determinadas regiones se resignificó. Ante este nuevo escenario, el Reino Unido percibe al Atlántico Sur como una zona estratégica, ya sea por su ubicación geográfica privilegiada (cercana al paso bioceánico y al continente antártico), como también por la presencia de recursos de valor como la pesca o los hidrocarburos. Sin embargo, ¿qué factores influyen en la preeminencia de determinadas áreas geográficas, como el Atlántico Sur, por sobre otras dentro de la política exterior?

Si bien Otto von Busch & Karl Palmås (2021) y Maxandre Fortier (2021) han abordado las implicancias del nuevo concepto de defensa británico a nivel sistémico, y Juan Battaleme (2014) ha hecho lo propio en relación a la incidencia de la política exterior británica sobre Argentina, este trabajo busca explorar los potenciales ejes de conflicto de la nueva política de defensa británica en relación los intereses nacionales argentinos, lo cual no ha sido estudiado hasta este momento.

Para ello, en lo que respecta al aspecto teórico y metodológico, se abordará el tópico desde el realismo neoclásico. Esto implica considerar al entorno estratégico y modificadores estructurales del sistema internacional como variables independientes. Asimismo, tomaremos como variable interviniente de la política exterior a los archipiélagos del Atlántico Sur al conceptualizarlos como un punto axial, tanto para Argentina como para el Reino Unido.

Si partimos de una visión realista neoclásica de las relaciones internacionales, la política exterior se regirá por a) el rol que los estados ocupan en un sistema internacional anárquico según sus capacidades materiales relativas de poder y b) la traducción de estímulos sistémicos a través de factores domésticos, entendidos como causas primarias, los cuales actúan como variables intervinientes (Foulon, 2017, p.4; Götz, 2021, pp. 7-8; Rose, 1998, pp. 153-154).

A su vez, en el plano sistémico, los cursos de acción disponibles para los tomadores de decisiones, en materia de política exterior, se verán limitados por la claridad de los estímulos, el entorno estratégico y su naturaleza, así como por las capacidades materiales relativas de cada Estado y su interacción con otros actores (Kitchen, 2010, p. 118; Onea, 2012, p.146; Ripsman et al., 2016).

En base a esto, se torna necesario distinguir las variables intervinientes que hemos de aplicar. Para ello, proponemos la aplicación del concepto de punto axial, al considerar a los archipiélagos del Atlántico Sur como “factores e influjos geopolíticos que actúan de manera diferenciada, aunque integrados a partir de la regularidad de sus relaciones, la dependencia mutua existente

entre ellos y cierto grado de coordinación a fin de realizar las funciones del sistema” (Barreto, 2020, p.29).

Nuestra elección de incorporar al punto axial como variable interviniente dentro de un modelo realista neoclásico no es arbitraria puesto que, como han demostrado Magnani y Barreto (2022), la naturaleza del concepto permite un análisis dual de la política exterior y de los intereses nacionales en el plano de la defensa. Si nos remitimos a lo expresado por los autores: “[...] el punto de partida es la construcción de un marco que permita la inclusión sistemática de diferentes elementos del escenario doméstico en el que se basan ambas políticas para considerar el escenario posterior.” (Magnani y Barreto, 2022, p. 108)

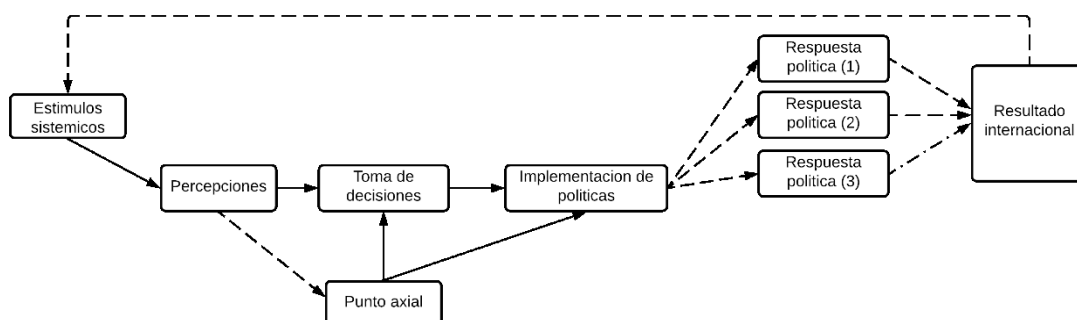
Dada la finalidad de este artículo, excluirémos de nuestro análisis factores intervinientes tales como las relaciones Estado-Sociedad y las instituciones domésticas. Esto se debe a que, ante la formulación de una gran estrategia como la que plantea el Reino Unido, los *Foreign Policy Executives* (Estadistas y otros tomadores de decisiones) (FPE) dan prioridad a las condiciones del entorno estratégico internacional por sobre las relaciones domésticas. Por ello, la percepción de las acciones de terceros actores es el determinante de la política exterior en base a objetivos domésticos (Kitchen, 2010, p.121; Meibauer et al., 2020, p.9).

Asimismo, tal como lo expresa Barreto (2020), la condición de punto axial será dada a partir de la ponderación de factores e influjos geopolíticos. En cuanto a los factores geopolíticos (elemento material del punto axial), resulta posible hacer una distinción entre aquellos que son estables, como la ubicación geográfica y la topografía, y variables tales como la demografía, los recursos naturales y los flujos humanos (rutas marítimas y comerciales).

Mientras que lo que respecta a los influjos geopolíticos, los mismos constituyen el aspecto perceptual del punto axial, por lo que se ven influenciados por las percepciones de los FPE sobre los estímulos del sistema internacional; es decir, la concatenación de factores geopolíticos que son percibidos por los actores como influjos geopolíticos, constituyen un punto axial de la política exterior.

En síntesis, los estímulos sistémicos impactan en la apreciación de determinados factores geopolíticos. De esta forma, un determinado territorio se convierte en un punto axial de la política exterior (Figura 1.1).

Figura 1.1 El punto axial dentro del modelo realista neoclásico de la política exterior. Esquema adaptado de Ripsman et al., 2016, p. 59.



Al tener presente la naturaleza del punto axial, el mismo afecta el desarrollo de la política exterior en base a los estímulos sistémicos y a las percepciones de los FPE; en palabras de Basil Germon (2015) “Esto no significa de ninguna manera que la política [exterior] y las políticas estén determinadas por la geografía, sino que los factores geográficos deben tenerse en cuenta en la lista de factores explicativos junto con otros factores materiales, estructurales e ideológicos.” (p.138).

Si tenemos presente lo expuesto hasta aquí, el eje por el cual se estructura la política exterior hacia determinadas áreas geográficas se encuadra bajo el mantenimiento y la adquisición de los factores e influjos geopolíticos que componen al punto axial.

Alteraciones del entorno estratégico ante una constancia de intereses

El ascenso de China en el sistema internacional y la consecuente traslación del eje de poder al escenario Asia-Pacífico (Kirschner, 2019; Modebadze, 2020; Myšička, 2021; Russell, 2021), así como el abandono de la Unión Europea por parte de Londres, se dan en “un contexto en el que la naturaleza y la distribución del poder global están cambiando a medida que avanzamos hacia un mundo más competitivo y multipolar.” (Ministry of Defence, 2021, p.5), según la percepción británica.

En este aspecto, las alteraciones geopolíticas producidas por los cambios en la distribución de poder internacional han establecido al escenario Asia-Pacífico como principal eje de disputa entre grandes potencias, lo cual resignifica el rol del comercio internacional y la relevancia de las potencias medias (Gonzalez Levaggi, 2020, p.80; Leoni, 2021; Kristiyanto et al, 2021; Zhang & Xu, 2021). Es por ello que se torna necesario profundizar en torno a los estímulos sistémicos que produjeron el escenario actual.

En primer lugar, el cambio en la distribución de poder del sistema internacional ha traído aparejado una relocalización de los puntos de tensión en el plano geopolítico (Bilmes, 2021, p.2; Blagden, 2019; Rapanyane, 2021). Si durante las primeras dos décadas del siglo XXI, Medio Oriente fue la principal área de conflicto a nivel sistémico, el fin del unilateralismo estadounidense luego de la invasión de Irak y Afganistán, la injerencia rusa en la guerra civil siria

y el crecimiento en términos materiales de China, han permitido que “otras naciones [sean] capaces de actuar independientemente en búsqueda de sus propios intereses y, ya sea por ambición o necesidad, [estén] más inclinadas a hacerlo.” (Friedberg, 1993, p.6).

A su vez, la bipolaridad no polarizada de la actual estructura internacional permite que el Reino Unido busque ampliar su status de gran potencia y desarrolle una gran estrategia orientada hacia el desarrollo de capacidades materiales competitivas y con potencial de maximizar sus beneficios, al igual que proteger su interés nacional, sin relegar la posibilidad de ser interdependiente con otras potencias como China o Estados Unidos (Lobell, Taliaferro & Ripsman, 2012, p.15; Ministry of Defence, 2021; Russell, 2021, p.14-15; Volgy et al., 2011, p.9-10; Zhang & Xu, 2021, p.336-337).

Asimismo, nos es posible plantear que el sistema internacional tiende hacia un entorno estratégico permisivo pero apremiante, puesto que, si bien existen procesos que amenazan los intereses británicos como el ascenso hegemónico chino o el desarrollo nuclear iraní, el horizonte temporal no es urgente (Ripsman et al, 2016; Zhang & Xu, 2021, p.327). A esto debe sumársele el abandono de la Unión Europea (UE) por parte de Londres, lo que amplía el rango de opciones de política exterior ante la innecesariedad de consensos propios del marco comunitario; en materia de defensa, la caracterización del Reino Unido como un actor externo a la UE fuerza a la relocalización de medios materiales por fuera del continente europeo⁴⁴⁶.

Sumado a esto, si hemos de tener presente el actual entorno estratégico, no es menor notar que el Ministerio de Defensa británico (2021) plantea que el sistema internacional se encuentra “En una era de competencia sistémica, las distinciones entre paz y guerra; en casa y fuera; estatal y no estatal; y lo virtual y lo real se vuelven cada vez más borrosos.” (p.5), por lo que el grado de claridad de los estímulos sistémicos es difícilmente discernible ante la percepción de Londres.

Como arguye Tudor Onea “La formulación de la gran estrategia comienza con los tomadores de decisiones examinando el entorno geoestratégico, prestando atención a las situaciones de su propio estado, sus enemigos, aliados y terceros y a las respuestas probables de estos actores.” (Meibauer et al. 2020, p.9), por lo que ante un entorno estratégico permisivo pero apremiante, el desarrollo de una política exterior de defensa de índole global y focalizada en áreas geográficas estratégicas resulta sustancial para la materialización de los objetivos de interés nacional.

Igualmente, otro aspecto a resaltar del actual sistema internacional, en relación a la Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, es la importancia brindada a modificadores estructurales tales como la geografía y las tasas de difusión tecnológica. Tal como se explaya en dicho documento: “La competencia se desarrollará en la militarización regional, las tensiones marítimas y una competencia sobre las reglas y normas vinculadas al comercio y la tecnología.” (Her Majesty Government, 2021, p.27).

⁴⁴⁶ Para ampliar sobre las implicancias del Brexit en la relación Reino Unido-UE en el ámbito de la defensa véase Ewers-Peters, N. M. (2021). Brexit’s implications for EU-NATO cooperation: Transatlantic bridge no more?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 23(4), 576-592 y Martill, & Sus (2021). When politics trumps strategy: UK–EU security collaboration after Brexit. *International Political Science Review*.

En este sentido, los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones, extracción y canalización de recursos, han de tener un impacto sustancial en términos de poder puesto que permiten mitigar el impacto de las distancias impuestas por la geografía y establecer una ventaja sobre otros actores (Ripsman et al., 2016).

Esto ha quedado reflejado en la competencia por el desarrollo de la tecnología de quinta generación en telecomunicaciones entre Estados Unidos y China⁴⁴⁷, al igual que en el desarrollo de fuentes de energía alternativas como el hidrógeno o en la extracción de litio para la manufactura de piezas de telefonía celular⁴⁴⁸. En otras palabras

“La estrategia [aplicada buscaba] que China pasara de ser un fabricante intensivo en mano de obra de bajo nivel a convertirse en un productor de bienes de alto nivel. El objetivo era modernizar aún más la capacidad industrial de China y asegurar su posición como potencia mundial en industrias de alta tecnología.” (Xing & Bernal-Meza, 2021, p.10)

En este escenario, el Reino Unido reconoce que la frontera tradicional entre los dominios civil y militar se desdibuja y que la tecnología de servicios juega un rol trascendental en la distribución de poder a nivel sistémico (Fortier, 2021, p. 2). Al respecto, von Busch & Palmås (2021) coinciden al plantear que

“no es estrictamente la tecnología militar la que está en el foco, sino las tecnologías cotidianas que, como hemos aprendido en los últimos años, pueden ser armadas. Convertirse en una “superpotencia de ciencia y tecnología” significa controlar el diseño de estas tecnologías cotidianas y, por lo tanto, “garantizar que el éxito de la base de investigación [del Reino Unido] se traduzca en influencia sobre el diseño y el uso de tecnologías críticas y emergentes.” (von Busch & Palmås, 2021, p.2).

A partir de ello, y teniendo en cuenta la búsqueda de involucramiento a nivel internacional manifestada por el Ministerio de Defensa británico, es de destacar que, bajo este enfoque de la política internacional, las islas del Atlántico Sur han de tener una importancia geoestratégica sustancial para la gran estrategia británica tanto en el océano Atlántico como en el océano Pacífico.

Esto se debe a que la presencia británica en los archipiélagos del Atlántico austral modifica la desventaja geográfica en relación al escenario Asia-Pacífico, por lo que actúa no solo como un *hub* logístico, sino como *foothold* en la región y en el continente Antártico. En palabras de Gonzalez & Caplan:

⁴⁴⁷ En torno a la relevancia de este tópico véase Walker, R. M. (2021). 5G Technology, US-China Race, And the Competition for Dominance. University of Mississippi; Harrell, P. (2019). Why 5G Matters in US-China Competition. Center for a New American Security y Ortega, A. (2020). The US-China Race and the Fate of Transatlantic Relations. Center for Strategic and International Relations.

⁴⁴⁸ Este tópico está estrechamente relacionado con la competencia hegemónica en torno a las telecomunicaciones de quinta generación. Para ampliar al respecto se recomienda Su, C. W., Khan, K., Umar, M., & Zhang, W. (2021). Does renewable energy redefine geopolitical risks?. *Energy Policy*, 158 y Kameni, A. (2013). La dynamique conflictogène des minerais stratégiques: Entre minérorivalités nationales et minérotropisme international. *Revue internationale et stratégique*, 91, 50-60.

“Por ello, desde un punto de vista estratégico, el control de esta cadena de islas permite el control del tráfico marítimo que se desplaza desde el Pacífico hacia el Atlántico, pasando por el Estrecho de Magallanes, sobre todo en un escenario de cierre del Canal de Panamá y el posible desvío del tráfico marítimo. El Reino Unido tendría una ventaja significativa en el control de las líneas marítimas que circularían por la región.” (Gonzalez & Caplan, 2019, p.79).

Como desarrollaremos posteriormente, los archipiélagos del Atlántico Sur adquieren una relevancia estratégica dentro de la política exterior británica, bajo su nueva gran estrategia, lo que las consolida como un punto axial. En igual medida, las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur adquieren la condición de punto axial para la política exterior argentina.

El Atlántico Sur como un espacio geopolítico de interés nacional argentino

Luego de haber establecido nuestra concepción sobre el sistema internacional y los procesos de percepción, formulación y ejecución de la política exterior, nos es necesario ahondar en torno al interés nacional. Si tenemos como punto de partida una concepción clásica del interés nacional, el mismo puede entenderse como los objetivos percibidos y estipulados de la política exterior de un Estado en relación a la distribución de poder del sistema internacional (Morgenthau, 1949, p. 208; Nuechterlein, 1976, p.247).

En este sentido “los intereses nacionales se enmarcarán dentro de un contexto sistémico, viéndose constreñidos a las capacidades materiales del Estado y su percepción del entorno estratégico.” (Ventura De Marco, 2021, p. 156). Es decir, si nos basamos en el trabajo de Joseph Frankel (1970), la viabilidad de los intereses nacionales se ve limitada por elementos sistémicos al igual que por la capacidad material del actor y la percepción de los FPE en torno a determinadas áreas de la política, doméstica e internacional, como elementos rectores de la política exterior.

Igualmente, y dado nuestro caso de análisis, la dimensión geopolítica también se ve atravesada por el interés nacional. Esto se debe a que la formulación de objetivos de la política exterior sobre un determinado espacio geográfico no se ve limitada exclusivamente a la relevancia material de los recursos presentes en ella, sino que las percepciones en torno a la seguridad, la economía y la historia, condicionan la apreciación sobre dicho escenario (Magnani, 2020a, p.23)

En el caso argentino, dadas sus capacidades materiales, la ambición de llevar a cabo una gran estrategia se ve restringida, por lo que el desarrollo de una política exterior regional se constituye como una opción viable tanto en términos materiales como perceptuales. En este aspecto coincidimos con Altieri (2020) y Magnani (2020a;2020b), dado que nos es posible argumentar que la distribución de poder en Sudamérica y la ausencia de una hipótesis de conflicto a nivel regional permiten que Argentina considere como su área de influencia natural al Atlántico Sur.

En base a lo explicitado anteriormente, nos es posible argüir que el Atlántico Sur es un interés nacional para Argentina. Esto se debe a su valor estratégico, atribuido a los recursos materiales presentes en la zona y a la importancia de los territorios insulares en relación al paso bioceánico

y al continente antártico, al ser el control de dicha área un elemento de proyección de poder a nivel sistémico y regional (Hang y Dojas, 2016, p.368).

Bajo esta concepción, la política exterior argentina en los asuntos relativos a dicho espacio geográfico será percibida como un asunto rector para la posición argentina en el sistema internacional y en torno a su proyección de poder material.

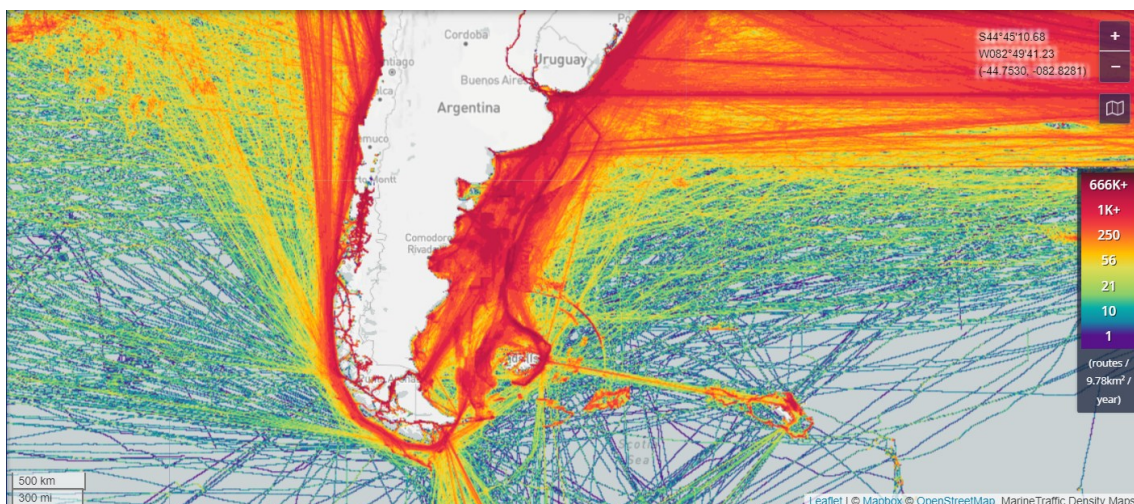
Las islas del atlántico sur: ¿Puerta de entrada estratégica o un punto axial?

Tal como manifiesta Klaus Dodds (2012) “Las Islas Malvinas han sido durante mucho tiempo consideradas una “puerta de entrada estratégica” tanto para la Antártida y el Atlántico Sur y Océanos del Pacífico Sur” (p.20). En este sentido, tal como coinciden Dodds (2012) y Altieri (2020), es la ubicación geográfica de los archipiélagos australes y la capacidad de controlar un área sustancial para el comercio internacional entre el Atlántico y el Pacífico lo que provee de relevancia estratégica a las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.

Sin embargo, la concepción de “puerta de entrada estratégica” es limitada para comprender la relevancia de las islas del Atlántico Sur ante la política exterior británica enmarcada en la Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy.

Las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, bajo la actual concepción británica del sistema internacional, constituyen un punto axial, por lo que es un factor e influjo geopolítico capaz de alterar la distribución de poder a nivel sistémico en favor de Londres. Esto se ve reflejado en el flujo marítimo que existe en la región, donde los archipiélagos australes son un *hub* logístico y un *foothold* de relevancia para las naves comerciales, de exploración y militares (mapa 1.1).

Mapa 1.1 Tráfico marítimo en el Atlántico Sur Occidental en 2020.



Fuente: Marine Traffic.

Tal como arguye Gonzalez Levaggi (2020), el alza del activismo diplomático y naval chino y la proyección selectiva rusa hacia la región implican desafíos en torno a la conservación del

Atlántico Sur como un área de influencia británica y de los archipiélagos australes como puntos axiales en la defensa del interés nacional. Dicho esto, y dada la relevancia del escenario como punto de convergencia del comercio internacional y como un área estratégica dada su cercanía al paso bioceánico, la protección y el control de del Atlántico Sur como punto axial permitiría ampliar considerablemente las capacidades de poder del Reino Unido.

Bajo esta concepción, los archipiélagos australes actúan como una variable interviniente en la política exterior frente al actual entorno estratégico del sistema internacional, puesto que su relevancia está dada en base a la apreciación geopolítica de las islas como un insumo estratégico para los objetivos de la gran estrategia británica.

El Ministerio de Defensa británico lo manifiesta al plantear que: “Para perseguir nuestros objetivos de política exterior y dar forma a las condiciones para la estabilidad, reequilibraremos nuestra fuerza para brindar una presencia más proactiva, desplegada y persistente.” (Ministry of Defence, 2021, p.15), por lo que el Atlántico Sur y las Islas Malvinas representan áreas de presencia permanente (Ministry of Defence, 2021, p.20).

Esto se debe a que, como punto axial, los factores geopolíticos estables y variables de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur toman relevancia ante los estímulos geopolíticos del actual sistema internacional (Barreto, 2020, p.29; Alessandrini, 2010, p. 128). Es decir, es la ubicación geográfica (factor estable), al igual que los recursos naturales y el tráfico marítimo circundante (factores variables) a los archipiélagos australes, en un contexto sistémico que traduce esos factores en elementos de poder, lo que convierte a las islas del Atlántico Sur en un punto axial capaz de influir en la política exterior británica.

Implicancias para la política exterior argentina y su interés nacional

Al notar la condición de punto axial de los archipiélagos australes para la política exterior del Reino Unido, nos es necesario contemplar la percepción argentina sobre las islas del Atlántico Sur.

Las palabras de Ricardo Alessandrini reflejan con claridad la percepción argentina frente a la presencia y despliegue naval británico en los territorios insulares del Atlántico austral:

“La realidad es que, en la actualidad, la Argentina tiene vedados gran parte de sus espacios marítimos jurisdiccionales debido a una restricción oceánica de nivel estratégico por parte del poder británico, hecho que complejiza la defensa del territorio insular y marítimo argentino.” (Alessandrini, 2010, p. 128)

Es a partir de la identificación de una amenaza que atenta contra la capacidad de ejercer un control efectivo sobre un área considerada estratégica para el FPE argentino que la presencia británica es percibida como desfavorable a la defensa nacional. A esto debe sumársele el reclamo territorial existente sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.

Al respecto, el libro blanco de la defensa de 2015, estipula que lo relativo a las islas del Atlántico Sur

“son cuestiones centrales de la política exterior de la nación, [comprendido] desde la óptica de las responsabilidades propias y específicas de la Defensa nacional en su contribución a las acciones [...] y la operatividad de los objetivos políticos concretos que de ellos se deriven.” (Ministerio de Defensa, 2015, p.40).

En este sentido, la concepción de las islas del Atlántico Sur es semejante a la británica, lo que constituye a dichos territorios insulares como un objeto de relevancia geoestratégica capaz de estructurar la política exterior; en síntesis, para el Estado argentino, los archipiélagos australes son un punto axial de la política exterior.

De igual manera, en términos materiales, la asimetría entre ambos actores es otro factor para comprender la percepción argentina respecto a la movilización militar británica, dada que la capacidad británica supera a la argentina (Singer, 2021).

En parte, la percepción de la amenaza se debe a la disputa territorial existente entre ambos actores por la soberanía de las islas, por lo que la revalorización y posterior explotación y militarización de las mismas por parte de Londres se erige como un hecho perjudicial para la posición argentina en términos materiales. A esto debe sumársele incapacidad del gobierno argentino de limitar e impedir las actividades británicas en el área, lo cual instaura una hipótesis de conflicto de la cual Argentina carece con sus Estados limítrofes, ya sea por acuerdos multilaterales o bilaterales (Ministerio de Defensa, 2015, p.236-237; Alessandrini, 2010).

Habiendo dicho esto, nos es posible identificar dos elementos del nuevo paradigma de defensa británico que impactan en el interés nacional argentino sobre las islas del Atlántico Sur.

En primer lugar, en lo que respecta al aspecto material, la incapacidad del Estado y de empresas argentinas de usufructuar la explotación de recursos energéticos y pesqueros circundantes a los archipiélagos australes se constituye como un objeto de disputa entre ambos actores. Como señala Covelli (2020), si bien el Estado argentino está desarrollando una política activa en defensa de la explotación de recursos pesqueros de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) del Mar Argentino, el área próxima a las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur se ve limitada por efectivos navales británicos.

A su vez, la explotación de recursos energéticos tiene antecedentes ambivalentes en torno a las relaciones bilaterales⁴⁴⁹. Para los intereses británicos, la extracción de hidrocarburos ha adquirido mayor relevancia a partir de 1982 pero sin llegar a ser un punto focal de la disputa por los archipiélagos del Atlántico Sur (Livingstone, 2020, p.148).

En cambio, desde Argentina, si bien durante la presidencia de Carlos Menem se alcanzaron niveles relativos de cooperación en torno a la extracción conjunta de crudo en el norte del archipiélago de Malvinas, la imagen de los FPE argentinos desde 2003 percibió que la cooperación en dicha área implicaba desestimar el reclamo territorial, lo cual se vio reflejado en la ofensiva diplomática y comercial de 2010 como respuesta a la exploración del área por

⁴⁴⁹ En caso de querer profundizar en torno a los antecedentes del caso antes y luego de la Guerra del Atlántico Sur véase Livingstone, G. (2020). Oil and british policy towards the Falkland/Malvinas Islands. Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político, 14(1), 131-155.

empresas petroleras británicas (Dodds & Benwell, 2010, p. 575; Luchetti y Troncoso, 2014, pp.11-12; Ruzza,2011, p.76-77).

En este aspecto, la Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy contempla la necesidad de poseer

“una base industrial sostenible para garantizar que el Reino Unido tenga acceso a las áreas de capacidad más sensibles y operativamente críticas para nuestra seguridad nacional, y para maximizar el potencial económico de uno de los sectores más exitosos e innovadores de Gran Bretaña.” (Ministry of Defence, 2021, p. 61)

La disponibilidad de recursos críticos para el desarrollo de la industria, *ergo*, el desarrollo de capacidades materiales, impacta directamente en la relevancia de las áreas geográficas dotadas de dichos recursos. En este caso, el nuevo paradigma de defensa manifiesta que controlar las islas del Atlántico Sur conlleva poseer un factor geopolítico variable (hidrocarburos) de valor estratégico para los objetivos de la política exterior británica.

En base a esto, la revalorización de los recursos energéticos por parte de Londres implicaría que el Estado y las empresas argentinas se verían perjudicadas ante la incapacidad de poseer dichos recursos en disputa. Por ende, Argentina no ampliaría sus capacidades materiales relativas o la potencialidad de aumentarlas.

En segundo lugar, la nueva gran estrategia británica y la caracterización de las islas del Atlántico Sur como un punto axial de su política exterior supone una amenaza para el Estado argentino. Esto se debe a que, al tener presentes los trabajos de Magnani (2021) y Altieri (2020), Argentina cuenta con objetos referentes a defender, como es su ZEE en el Mar Argentino y los recursos presentes en dicha área.

Asimismo, tal como plantea Rosendo Fraga (2010) en torno a la defensa, es necesario “dar una fuerte prioridad a la costa Atlántica Sur, porque es la que brinda soporte terrestre.” (p.155), lo cual es esencial para la defensa del territorio nacional ya que, ante la incapacidad de defender los espacios marítimos, Argentina se ve desprovista de una defensa efectiva sobre su territorio continental. En este aspecto, la presencia de un actor con intereses contrapuestos y con una mayor capacidad material en el área, pone en riesgo los intereses argentinos y un control efectivo de los territorios que *de jure* son parte del Estado argentino (Alessandrini, 2010, p.129).

El despliegue de fuerzas militares británicas en la zona, dada la naturaleza de punto axial de los territorios insulares del Atlántico Sur, se percibe no solo como una amenaza a la soberanía argentina sobre dichas islas, sino sobre el principio de soberanía que Argentina ejerce en su territorio continental. En conclusión, al tener presentes las palabras de Segundo Storni (2009) en relación a los intereses argentinos en los archipiélagos australes, “la permanencia de la potencia extracontinental en el archipiélago complejiza ciertamente la resolución de una parte importante de nuestra defensa marítima y afecta también la eficiencia en la protección de recursos vitales que siguen siendo explotados de manera irresponsable” (p.13).

Reflexiones finales

Como hemos expuesto hasta aquí, el entorno estratégico y la distribución de poder a nivel sistémico han impactado en las percepciones del FPE británico, lo cual ha devenido en el desarrollo de una gran estrategia que resignifica el valor de determinadas áreas geográficas. En este sentido, la aplicación del concepto de punto axial como una variable interviniente dentro de un esquema realista neoclásico de la política exterior ha demostrado una eficiente capacidad explicativa a la hora de responder nuestra pregunta inicial: ¿Qué factores influyen en la preeminencia de determinadas áreas geográficas por sobre otras dentro de la política exterior?

A su vez, desde el punto de vista metodológico, la incorporación del concepto de punto axial al modelo realista neoclásico de la política exterior complementa los trabajos realizados por Nuno Morgado (2020,2019) sobre la geopolítica neoclásica. En este sentido, los puntos axiales simplifican la operacionalización de variables intervinientes en el modelo de Morgado (2020).

Esto se debe a que la concepción del punto axial, al incluir factores e influjos geopolíticos, nos ha permitido comprender la relevancia perceptual asignada a determinados elementos materiales y su interacción con el entorno estratégico. Por ello, el punto axial logra ser un determinante de la política exterior en torno a la revalorización de determinados espacios geográficos.

En base a esto, las percepciones del FPE actúan en relación a sus imágenes y su cultura estratégica, lo cual dota de valor a factores geopolíticos, los cuales logran influir en la toma de decisiones y en la implementación de la política exterior. El nuevo paradigma de defensa británico logra reflejar esta dinámica, puesto que es en base a estímulos sistémicos (el ascenso de China y la subsecuente relevancia del escenario Asia-Pacífico, la estructura bipolar no polarizada del sistema internacional, el rol del comercio marítimo en las cadenas de valor) que determinados factores geopolíticos (el Atlántico Sur y los territorios insulares que garantizan el control de la zona, al igual que el acceso al paso bioceánico) son percibidos con mayor importancia y logran constituirse como influjos geopolíticos y, posteriormente, como puntos axiales de la política exterior.

Sumado a esto, la condición de punto axial de un factor geopolítico lo establece como un interés nacional, capaz de estructurar la política exterior con el propósito de adquirir y mantener dicho factor e influjo geopolítico. En nuestro caso de análisis, los archipiélagos del Atlántico Sur son un interés nacional, tanto de la política exterior británica (traducida en la militarización y revalorización del área) como de la política exterior argentina (reflejado en los reclamos diplomáticos ante foros internacionales y en una diplomacia agresiva en el plano comercial). Por tanto, al igual que en 1767, los archipiélagos del Atlántico Sur “[acaban manifestándose] nítidamente como la antesala de la llave sur entre los dos océanos más importantes del globo.” (Barriera, 2020, p.11).

Asimismo, si ahondamos en torno a las implicancias del nuevo paradigma de defensa británico para el interés nacional argentino nos es posible distinguir dos elementos que afectan directamente al Estado sudamericano. En primer lugar, la imposibilidad del Estado y las empresas argentinas de explotar los recursos de los espacios marítimos circundantes a los archipiélagos australes se traduce directamente como un decrecimiento potencial en las capacidades materiales relativas argentinas; es decir, la incapacidad de acceder a los recursos del área impacta en la capacidad de poder del Estado argentino a nivel regional y sistémico.

En segundo lugar, la presencia y control del área por parte de efectivos militares británicos atenta contra la soberanía *de jure* del Estado argentino, no solo sobre las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, sino sobre el territorio continental. Esto se debe a que la incapacidad de controlar de forma total los espacios marítimos correspondientes a la plataforma marítima argentina permite que el territorio continental se vea amenazado ante potenciales conflictos entre Argentina y terceros actores en el Atlántico Sur. Al notar que Argentina y los países limítrofes carecen de hipótesis de conflicto, el Reino Unido se presenta como la principal amenaza potencial, ya sea en torno a la disputa por la soberanía de los territorios insulares del Atlántico austral o por la explotación de recursos energéticos en la zona.

A modo de síntesis, poder comprender la naturaleza de determinados factores e influjos geopolíticos como puntos axiales dentro de un entorno estratégico de carácter sistémico es de utilidad a la hora de analizar la política exterior y sus implicancias en relación a intereses de terceros Estados.

Referencias

- Alessandrini, R. (2010) *Escenario geopolítico del Atlántico Sur*. En Zonas de Interés Estratégico y Geopolítico para la Nación: Situación en el Atlántico Sur y Antártida. Investigación y Estudios Estratégicos Navales Armada Argentina. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1M2jisDM-AZELA4aU1i1LFFVSV2JDUga_/view
- Altieri, M. A. (2020) *Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico*. En Magnani, E., Barreto, M., (Eds) (2020). Puntos Axiales del Sistema de Defensa Argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional. UNR Editora. Rosario.
- Barreto, M. (2020) *El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización*. En Magnani, E., Barreto, M., (Eds) (2020). Puntos Axiales del Sistema de Defensa Argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional. UNR Editora. Rosario.
- Barriera, D. (2020). Malvinas: de periferia del mundo conocido a centro de una disputa global (1758-1767). *Investigaciones y ensayos*, (69), 80-97.
- Battaleme, J. (2014). La política exterior del Reino Unido y su incidencia sobre los intereses de la República Argentina. *Boletín CARI*, 1, 1-11.
- Bilmes, J. (2021). La Cuestión Malvinas ante la crisis y transición del sistema mundial: perspectivas frente al Brexit. *Geograficando*, 17(1).
- Blagden, D. (2019). Power, polarity, and prudence: the ambiguities and implications of UK discourse on a multipolar international system. *Defence Studies*, 19(3), 209-234.
- Covelli, E.A. (2020) *La pesca y su defensa en Argentina*. En Magnani, E., Barreto, M., (Eds) (2020). Puntos Axiales del Sistema de Defensa Argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional. UNR Editora. Rosario.

- Dodds, K. (2012). The Falkland Islands as a 'Strategic Gateway' Britain and the South Atlantic Overseas Territories. *The RUSI Journal*, 157(6), 18-25.
- Dodds, K., & Benwell, M. C. (2010). More unfinished business: the Falklands/Malvinas, maritime claims, and the spectre of oil in the South Atlantic. *Environment and Planning. Society and Space*, 28(4), 571-580.
- Ewers-Peters, N. M. (2021). Brexit's implications for EU-NATO cooperation: Transatlantic bridge no more?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 23(4), 576-592
- Fortier, M. (2021). Did the Sun Finally Set? The UK's Integrated Review on Defence and What Canada Can Learn from It. *Network for Strategic Analysis*, (11).
- Foulon, M. (2017). *Neoclassical Realist Analyses of Foreign Policy*. En Thompson W. R. (Eds). (2017) *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. Oxford.
- Fraga, R. (2010) Escenario estratégico en torno al Atlántico Sur y la Antártida. En *Zonas de Interés Estratégico y Geopolítico para la Nación: Situación en el Atlántico Sur y Antártida. Investigación y Estudios Estratégicos Navales Armada Argentina*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1ckgVal74NlwSFsBNgaUiUhcvmvDamorXp/view>
- Frankel, J. (1970) *National interest*. Palgrave Macmillan. London.
- Friedberg, A. L. (1993). *Ripe for rivalry: prospects for peace in a multipolar Asia*. *International security*, 18(3), 5-33.
- Germond, B. (2015). *The geopolitical dimension of maritime security*. *Marine Policy*, 54, 137-142.
- González Levaggi, A. (2020). Eurasia en el Atlántico Sur: Evaluando la proyección marítima de China, Rusia e India. *Defensa Nacional*, Vol. 5 (1), 79-115.
- Gonzalez, R. M., & Caplan, S. G. (2019). *The Expansion of Argentine Limits in the Continental Shelf: Implications in the International Scope*. En Duarte, E. & Correia de Barros, M. (2019) *Navies and Maritime Policies in the South Atlantic*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Götz, E. (2021). Neoclassical Realist Theories, Intervening Variables, and Paradigmatic Boundaries. *Foreign Policy Analysis*, 17(2).
- Hang, J., & Dojas, A. (2016). *El Atlántico Sur como escenario estratégico*. En Lanus, J.A. (2016) *Repensando Malvinas: una causa nacional*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires.
- Harrell, P. (2019). "5G: National Security Concerns, Intellectual Property Issues, and the Impact on Competition and Innovation." Center for a New American Security. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep28738>
- Her Majesty Government (2021) *Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. ISBN: 978-1-5286-2453-4. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global Britain in a Competitive Age_the Integrated Review of Security Defence Development and Foreign Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf)

- Kameni, A. (2013). La dynamique conflictogène des minerais stratégiques: Entre minérorivalités nationales et minérotropisme international. *Revue internationale et stratégique*, 91, 50-60.
- Kirshner, J. (2019). Offensive realism, Thucydides traps, and the tragedy of unforced errors: classical realism and US–China relations. *China International Strategy Review*, 1(1), 51-63.
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of international studies*, 36(1), 117-143.
- Kristiyanto, H., Yusgiantoro, P., Octavian, A., & Midhio, W. (2021). *Strategic Environmental Changes Analysis Through Geopolitical Approach, Foreign Diplomacy and Défense Diplomacy*. *Review of International Geographical Education Online*, 11(8), 956-966.
- Leoni, Z. (2021) *American Grand Strategy from Obama to Trump*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Livingstone, G. (2020). *Oil and british policy towards the Falkland/Malvinas Islands*. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 14(1), 131-155.
- Lobell, S. E., Taliaferro, J. W. & Ripsman, N. M. (2013). *The Challenge of Grand Strategy: The Great Powers and the Broken Balance between the World Wars*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Luchetti, J. F., & Troncoso, M. (2014). *Petróleo, política y poder: las Malvinas y su importancia para el Reino Unido*. VII Congreso del IRI/I Congreso del CoFEI/II Congreso de la FLAEI. La Plata.
- Magnani, E. (2020a). La dimensión geopolítica del interés estatal: el Atlántico Sur Occidental y su relevancia para Argentina. *Revista Relaciones Internacionales*, 93(1), 1-21.
- Magnani, E. (2020b) *Escenario de seguridad sudamericano y sus implicancias para la dimensión estratégica de la defensa nacional Argentina*. En Magnani, E., Barreto, M., (Eds) (2020). *Puntos Axiales del Sistema de Defensa Argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. UNR Editora. Rosario.
- Magnani, E. (2021). La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino. *Revista SAAP*, 15(1), 103-129.
- Magnani, E., & Barreto, M. (2022). Política de defensa moldeando la política exterior. Una interpretación alternativa mediante las relaciones argentino-chilenas. *Relaciones Internacionales*, 95(1), 99-121.
- Martill B., & Sus M. (2021). When politics trumps strategy: UK–EU security collaboration after Brexit. *International Political Science Review*.
- Martínez, C. y Wasserman, M. L. E. (2021) “Estrategia imperial y crédito local. El archipiélago de Malvinas en la construcción de la frontera hispánica (1767-1774)”, *Revista de Indias*, LXXXI/283: 703-728.

- Meibauer, G., Desmaele, L., Onea, T., Kitchen, N., Foulon, M., Reichwein, A., & Sterling-Folker, J. (2021). *Rethinking Neoclassical Realism at Theory's End*. *International Studies Review*, 23(1), 268-295.
- Ministerio de Defensa (2015) Libro Blanco de la Defensa. ISBN 978-987-3689-25-3. Disponible en: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro_blanco_2015.pdf
- Ministry of Defence (2021) Defence in a competitive age. ISBN 978-1-5286-2462-6, CP 411. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974661/CP411_-_Defence_Command_Plan.pdf
- Modebadze, V. (2020). *US-China rivalry for global hegemony*. *Journal of Liberty and International Affairs*, 6(2), 167-173.
- Morgado, N. (2020). Neoclassical geopolitics: Preliminary theoretical principles and methodological guidelines. *Међународни проблеми*, 72(1), 129-157.
- Morgado, N. (2019). Does the agent matter? The Geopolitical Agent in Neoclassical Geopolitics. *SWS Journal of Social Sciences and Art*, 1(2), 96-108.
- Morgenthau, H. J. (1949). *The primacy of the national interest*. *The American Scholar*, 207-212.
- Myšička, S. (2021). *Offensive Realism and the Future of China's Rise*. *Pacific Focus*, 36(1), 63-91.
- Nuechterlein, D. E. (1976). National interests and foreign policy: A conceptual framework for analysis and decision-making. *Review of International Studies*, 2(3), 246-266.
- Onea, T. (2012). Putting the 'Classical' in Neoclassical Realism: neoclassical realist theories and US expansion in the post-Cold War. *International Relations*, 26(2), 139-164.
- Ortega, A. (2020). *The US-China Race and the Fate of Transatlantic Relations*. Center for Strategic and International Relations. Disponible en: http://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200113_USChinaTransatlanticRelations.pdf.
- Rapanyane, M. B. (2021). The new world [dis] order in the complexity of multi-polarity: United States of America's hegemonic decline and the configuration of new power patterns. *Journal of Public Affairs*, 21(1).
- Rauta, V., & Monaghan, S. (2021). *Global Britain in the grey zone: Between stagecraft and statecraft*. *Contemporary Security Policy*, 42(4), 475-497.
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W. & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press. Oxford.
- Ritchie, N. (2014) *A Citizen's View of 'National Interest*. En Edmunds, T., Gaskarth, J., & Porter, R. (Eds.). (2014). *British Foreign policy and the national interest: Identity, strategy and security*. Springer. London.
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World politics*, 51(1), 144-172.

- Russell, R. (2021) *China y Estados Unidos: competencia inevitable en un orden "bipolar no polarizado"*. Revista de Investigación en Política Exterior Argentina. Vol. 1 (1), 12-23.
- Ruzza, A. (2011). The Falkland Islands and the UK v Argentina Oil Dispute: Which Legal Regime. Goettingen J. Int'l L., 3, 71.
- Singer, J. D. (2021). Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-2016. International Interactions, 14: 115-32.
- Storni, S. R. (2009). *Intereses argentinos en el mar*. Instituto Almirante Storni. Buenos Aires. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1muJMgAzm9Q-DLXTTJQEwsb9x00fMYlvq/view>
- Su, C. W., Khan, K., Umar, M., & Zhang, W. (2021). *Does renewable energy redefine geopolitical risks?*. Energy Policy.
- Turner, O. (2019). *Global Britain and the narrative of empire*. The Political Quarterly, 90(4), 727-734.
- Ventura De Marco, R. (2021). *Política exterior e interés nacional: una visión neoclásica de las causas de la Guerra del Atlántico Sur*. Revista de Investigación en Política Exterior Argentina, Vol.1 (1), 153-181.
- Volgy, T., Corbetta, R., Grant, K., & Baird, R. (Eds.). (2011). Major powers and the quest for status in international politics: global and regional perspectives. Palgrave Macmillan. New York.
- von Busch, O. & Palmås, K. (2021) *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, March 2021, Command Paper 403. by UK Cabinet Office, Design and Culture, 13:3, 361-366, DOI: 10.1080/17547075.2021.1935549
- Walker, R. M. (2021). 5G Technology, US-China Race, And the Competition for Dominance. University of Mississippi. Disponible en: https://egrove.olemiss.edu/hon_thesis/1742
- Xing, L., & Bernal-Meza, R. (2021). *China-US rivalry: a new Cold War or capitalism's intra-core competition?*. Revista Brasileira de Política Internacional.
- Zappettini, F. (2019). The official vision for 'global Britain': Brexit as rupture and continuity between free trade, liberal internationalism and 'values'. En Koller, V., Kopf, S., & Miglbauer, M. (Eds.). Discourses of Brexit (pp. 140-154). Routledge. Londres.
- Zhang, J., & Xu, J. (2021). China–US Strategic Competition and the Descent of a Porous Curtain. The Chinese Journal of International Politics, 14(3), 321-352.