

Doctorado en
Relaciones
Internacionales



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Trabajos seleccionados del Doctorado en RRII (2022 2023)

Autores

Mónica Nieves

Delfina Campanella

Fernando Pablo Lavignolle

José María Resiale Viano

Daiana Ferraro

Galo González Orna

Federico Luis Vaccarezza

Celina de la Concepción

Celina Manso

Coordinadoras

Documentos de Trabajo

Documentos de Trabajo Nº 32 –2024 ISSN2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
Calle 48, N° 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licenciacreativecommons

EstapublicaciónserealizabajounalicensiaCreativeCommons
CCBY-NC-ND3.0

DatosBibliográficos

Esta publicación fue diagramada en el Instituto de Relaciones Internacionales
por **DCV Juana Alvarez Eiras**

Tabla de contenido

Presentación de la publicación	6
Crédito: Paradiplomacia y marca región como estrategias de internacionalización de las regiones	
Coordenadas geopolíticas en clave tecnológica: dinámicas de poder entre Norte y Sur Global	10
Mónica Nieves	
1. Punto de partida	10
2. Breve recorrido por la Geopolítica y su sinergia con las Relaciones Internacionales	12
3. De la tabla periódica a la Geopolítica	16
4. Geopolítica y Tecnología: una simbiosis inteligente	17
5. Reflexiones preliminares	19
6. Anexos	20
7. Bibliografía	22
Crédito: El campo de la Cooperación en las actuales formas de las Relaciones Internacionales	
Conflicto, comercio y cooperación entre Argentina-Venezuela y Argentina-Estados Unidos entre 1983-2019	26
Delfina Campanella	
1. Introducción	26
2. Las relaciones de comercio, cooperación y conflicto entre Argentina y Venezuela (1983-2019)	27
3. Las relaciones de comercio, cooperación y conflicto entre Argentina y Estados Unidos (1983-2019)	32
4. Conclusiones	38
5. Referencias bibliográficas	39
Preguntas y reflexiones en la investigación doctoral: "Elites y Política exterior de Brasil, de 1808 a 1930"	43
Fernando Pablo Lavignolle	
1. Introducción	43
2. Consignas a responder	44
3. Bibliografía:	48
Crédito: Aportes consureños a la Teoría de Relaciones Internacionales Latinoamericanas	
Modelos de desarrollo y política exterior argentina entre 1983-2019: un análisis desde la escuela socio-histórica	51

Delfina Campanella

1. La política exterior: algunas aproximaciones para su análisis	51
2. Política exterior argentina: principales enfoques y evolución disciplinar	52
3. Aportes de la escuela socio-histórica al estudio de la política exterior argentina	54
4. La influencia de los modelos de desarrollo en la política exterior argentina entre 1983-2019	55
5. Conclusiones	62
6. Referencias bibliográficas	62

Crédito:**Política y relaciones exteriores de la península coreana****El rol del Estado en los inicios de la industria automotriz en el Este asiático.**

Estudio comparado de los casos de Corea del Sur (1961-1979) y de China (1978-2004)	67
---	-----------

José María Resiale Viano

7. El lugar de la industria automotriz en el marco de los procesos de crecimiento y desarrollo económico	69
8. La organización de la industria automotriz	71
9. El capital extranjero y la adopción de nuevas tecnologías	76
10. Consideraciones finales	80
11. Referencias	81

Crédito: América Latina: entre crisis y respuestas del último siglo**¿Qué tipo de derecha es Cabildo Abierto en Uruguay?**

Análisis del surgimiento y desempeño de Cabildo Abierto en Uruguay en el periodo 2019-2024	84
---	-----------

Daiana Ferraro

1. Introducción	84
2. Nuevas Derechas: diversas conceptualizaciones	85
3. Cabildo Abierto (CA): su surgimiento y liderazgo	88
4. Cabildo Abierto: discurso y agenda	91
5. Análisis de sus elementos identitarios para su caracterización	93
6. Consideraciones Finales	95
7. Bibliografía	96

**Giro a la derecha en América Latina e integración regional:
un análisis de la política exterior de Mauricio Macri (2015-2019)****99****Delfina Campanella**

1. Introducción	99
2. Principales tendencias regionales e internacionales	100
3. América Latina y el giro a la derecha: respuestas a la integración regional	103
4. Política exterior e integración regional durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)	105
5. Conclusiones	108
6. Referencias bibliográficas	109

Crédito:**Los océanos en un mundo multipolar: narrativas, estrategias y proyectos geopolíticos****La convergencia entre el Indo-Pacífico y Eurasia 115****Galo González Orna**

- | | |
|--------------------------------|-----|
| 1. Hacia un nuevo orden global | 115 |
| 2. Las dinámicas económicas | 117 |
| 3. Desafíos Geopolíticos | 122 |
| 4. Bibliografía | 127 |

Crédito:**Competencia hegemónica y reestructuración del sistema internacional****El Reino Unido pos-Brexit en la reestructuración del sistema internacional poshegemónico. 130****Federico Luis Vaccarezza**

- | | |
|--|-----|
| 1. Consideraciones Epistemológicas en torno al Sistema Internacional | 130 |
| 2. El sistema internacional poshegemónico | 132 |
| 3. La Política Exterior del Reino Unido pos Brexit en un sistema internacional poshegemónico | 136 |
| 4. La mirada de la elite política y el rol británico en el sistema internacional | 141 |
| 5. Conclusiones | 142 |
| 6. Bibliografía | 143 |

Presentación de la publicación

Con esta publicación queremos presentar la primera serie de “Selección de Trabajos del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata”. En ella se han incluido los trabajos más distinguidos realizados por los doctorandos durante los años 2022 y 2023. Podemos encontrar ensayos correspondientes a diferentes créditos doctorales, como: El Campo de la Cooperación en las actuales formas de las Relaciones Internacionales, Aportes Conosureños a la Teoría de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas, Política y Relaciones Exteriores de la Península Coreana, Paradiplomacia y marca región como estrategias de internacionalización las regiones, Los océanos en un mundo multipolar: narrativas, estrategias y proyectos geopolíticos, Competencia hegemónica y reestructuración del sistema internacional y América Latina: entre crisis y respuestas del último siglo.

A continuación comentaremos brevemente los textos que componen este Documento de Trabajo.

El primero de ellos es el de **Mónica Nieves** y se denomina “Coordenadas geopolíticas en clave tecnológica: dinámicas de poder entre Norte y Sur Global”. Allí la autora analiza que en un mundo cada vez más permeado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), los debates geopolíticos en las Relaciones Internacionales (RRII) no fueron dirimidos por las imbricaciones de la globalización. Más aún, en la medida que evoluciona el desarrollo de las TIC y se impregnan en todas las dimensiones de la sociedad, recupera y aumenta la relevancia de la geografía en relación a los recursos naturales. Esta pieza propone que a partir de identificar las coordenadas de la proyección geopolítica del Norte Global y la relevancia que otorga a las TIC, se podrá entender la correlación de fuerzas en términos de dinámicas de poder que impactarán sobre el Sur Global.

En otro orden, **Delfina Campanella**, nos presenta su artículo: “Conflicto, comercio y cooperación entre Argentina-Venezuela y Argentina-Estados Unidos entre 1983-2019”, el mismo tiene como objetivo avanzar en el análisis, caracterización y comparación de la política exterior argentina desde la recuperación democrática en el año 1983 a partir del gobierno de Raúl Alfonsín, hasta finalizada la presidencia de Mauricio Macri (1983-2019), enfatizando en la vinculación establecida con la República Bolivariana de Venezuela y atendiendo a los diversos condicionantes domésticos y sistémicos que incluyeron en el desarrollo de la misma. Se analizan aquí las relaciones de conflicto, cooperación y comercio establecidas entre Argentina y Venezuela, así como también entre Argentina y los Estados Unidos —actor que adquiere un rol secundario dependiendo del contexto— a lo largo del periodo mencionado.

Fernando Pablo Lavignolle nos presenta un estudio titulado: Preguntas y reflexiones en la investigación doctoral: "Elites y Política exterior de Brasil, de 1808 a 1930", el mismo analiza la interacción entre la elite diplomática brasileña y actores internacionales clave como Inglaterra, Estados Unidos y las naciones de la Cuenca del Plata (Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia). Utilizando la teoría de las élites complementada con enfoques críticos, la investigación explora cómo las acciones, ideas e identidades de las élites influyeron en las estrategias diplomáticas y las relaciones exteriores de Brasil. Se destacan temas como la continuidad y transformación de las tradiciones de política exterior heredadas de Portugal, las alianzas estratégicas y los conflictos con Inglaterra y Estados Unidos, y la evolución del papel internacional de Brasil desde colonia hasta imperio y república.

El siguiente ensayo escrito por **Delfina Campanella** y titulado “Modelos de desarrollo y política exterior argentina entre 1983 -2019: un análisis desde la escuela socio-histórica”, analiza la política exterior argentina (PEA) entre 1983-2019, desde la óptica de una perspectiva crítica como lo es la escuela sociohistórica (ESH), encabezada por autores como Mario Rapoport. Este enfoque pone el acento en la vinculación de los modelos de desarrollo con el proceso de construcción de la política exterior (PE). En el trabajo se abordan algunas aproximaciones para el análisis de la política exterior; se realiza un *racconto* de los enfoques que han estudiado la PEA; se da cuenta de los aportes realizados por la escuela socio-histórica para el estudio de la misma y se analiza la vinculación e influencia de los modelos de desarrollo en la PE implementada entre 1983-2019.

Por su parte, el trabajo “El rol del Estado en los inicios de la industria automotriz en el Este asiático. Estudio comparado de los casos de Corea del Sur (1961-1979) y de China (1978-2004)”, de **José María Resiale Viano** estudia de manera comparada la gestación de la industria automotriz en Corea del Sur y en la República Popular China, con el objetivo de indagar en qué medida la emergencia de dicho sector en el gigante asiático se asemejó al del país peninsular. A tal fin, circunscribimos nuestro examen al papel que desempeñó el Estado en cada caso, y enfocamos la comparación en tres aspectos: los objetivos del Estado para impulsar la industria automotriz, la organización de la industria y los mecanismos utilizados para generar la estructura deseada, y las políticas adoptadas con respecto al capital extranjero y la obtención de tecnología.

Por otro lado, **Daiana Ferraro**, con su ensayo “¿Qué tipo de derecha es Cabildo Abierto en Uruguay? Análisis del surgimiento y desempeño de Cabildo Abierto en Uruguay en el periodo 2019-2024”, tiene por objetivo conocer las características que muestra el partido de Cabildo Abierto (CA) a partir del análisis del discurso de sus principales dirigentes, su actuación parlamentaria y sus acciones políticas luego de más de cuatro años de funcionamiento en el gobierno de coalición, buscando compararlo con otras versiones de derecha radical. Se analizan las características que presenta la derecha radical y otras conceptualizaciones, con énfasis en los casos latinoamericanos, para luego analizar el fenómeno de la irrupción de CA en el sistema político uruguayo y las principales ideas de sus discursos y acciones relacionadas a los sectores que representan su base política (familia militar, religiosa, pequeños productores agropecuarios molestos con las políticas de la izquierda en sus periodos de gobierno, entre otros), así como los puntos en común y vínculos que puede tener con otras derechas.

A continuación, el texto de **Delfina Campanella**: “Giro a la derecha en América Latina e integración regional: un análisis de la política exterior de Mauricio Macri (2015-2019)”, indaga sobre como a partir del año 2015, la Argentina y la región latinoamericana evidenciaron una serie de cambios producto de la conjunción de factores del contexto interno, regional e internacional. En América Latina, el llamado “giro a la derecha” dio cuenta de la emergencia de gobiernos liberales y conservadores con un discurso crítico de las experiencias progresistas de años anteriores. En el país, ello tuvo su correlato con la llegada a la Casa Rosada de Mauricio Macri, cuya agenda tuvo profundos cambios en materia política, económica, social y a nivel de la política exterior. Este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis sobre el giro político hacia la derecha en la región latinoamericana y sus implicancias en procesos de integración regional tales como el MERCOSUR, Alianza del Pacífico, UNASUR y PROSUR.

El documento “La convergencia entre el Indo-Pacífico y Eurasia”, escrito por **Galo Gonzalez Orna**, analiza la convergencia geopolítica entre el Indo-Pacífico y Eurasia, destacando la

importancia de estas regiones en el siglo XXI. Se exploran conceptos clásicos como el Heartland y el Rimland, donde el primero se centra en Eurasia y el segundo en el Indo-Pacífico. La interconexión entre estas áreas se ve impulsada por el desarrollo tecnológico y proyectos como la "Franja y la Ruta" de China, que busca mejorar el comercio y la inversión. Además, se menciona el papel de potencias emergentes como India y la influencia de Estados Unidos y la Unión Europea en la dinámica global. La situación geopolítica actual está marcada por tensiones, desafíos económicos y la necesidad de cooperación regional

Por último el artículo de **Federico Luis Vaccarezza**, denominado "El Reino Unido pos-Brexit en la reestructuración del sistema internacional poshegemónico", analiza como la retirada del Reino Unido de la Unión Europea mediante el Brexit, le ha facilitado una relativa recuperación de sus márgenes de autonomía en la toma de decisiones de política exterior respecto de sus vecinos continentales. Se lleva cabo un examen teórico del concepto de sistema internacional y luego se procede a un análisis detallado de los cambios y transformaciones sistémicas ocurrido en la última década. Finalmente, se evalúa la política exterior del Reino Unido, con el fin de identificar las motivaciones que condujeron a su salida de la Unión Europea, las consecuencias derivadas de este proceso y las características distintivas de su política exterior en el periodo pos-Brexit.

Celina de la Concepción

Celina Manso

Coordinadoras

Crédito:
**Paradiplomacia y marca región
como estrategias de internacionalización
de las regiones**

(Zidane Zeraoui-2023)

Coordenadas geopolíticas en clave tecnológica: dinámicas de poder entre Norte y Sur Global

Mónica Nieves¹

Resumen: En un mundo cada vez más permeado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), los debates geopolíticos en las Relaciones Internacionales (RRII) no fueron dirimidos por las imbricaciones de la globalización. Más aún, en la medida que evoluciona el desarrollo de las TIC y se impregnan en todas las dimensiones de la sociedad, recupera y aumenta la relevancia de la geografía en relación a los recursos naturales. Esta pieza propone que a partir de identificar las coordenadas de la proyección geopolítica del Norte Global y la relevancia que otorga a las TIC, se podrá entender la correlación de fuerzas en términos de dinámicas de poder que impactarán sobre el Sur Global.

Palabras clave: TIC; Autonomía Estratégica; Inteligencia Artificial; Tierras raras; Geopolítica; Sur Global

1. PUNTO DE PARTIDA

El fenómeno de la globalización no minimizó la importancia del espacio territorial como escenario de proyección del poder, sino todo lo contrario. Sin embargo, mientras el espacio territorializado del Estado mantiene un valor trascendente en términos de poder, son otros los objetivos, los actores involucrados y los recursos a explotar. Amén de esto, lo que Agnew llama la “trampa territorial” (citado en Burdman y Cabrera, 2021) indica que hay que evitar la contemplación de la geografía mundial sólo de Estados, así como no deben ponderarse únicamente en clave territorial los impactos de las TIC, ni los resultados de la globalización.

Marcar el auge disciplinar de la Geopolítica² entre los años 1930-40 en Alemania (Pereira Castañares, 2008), habla del sesgo dado y del lastre nazi que la acompañó mucho más allá de la post Segunda Guerra Mundial. La onda expansiva del fin del sistema bipolar sobre las RRII es innegable y de perogrullo para quienes las estudian. En tanto la Geopolítica, considerada entre las disciplinas auxiliares relevantes de las RRII, también sufrió las consecuencias. Más aún, Hutschenreuter (2011) asegura que la Geopolítica también fue vapuleada con el nacimiento del “nuevo orden internacional” tras la Guerra Fría.

En función de los múltiples puntos de contacto entre la Geopolítica y las TIC -los que dependiendo de los énfasis mostrarán diferentes aristas-, este análisis se direcciona a entender el fenómeno en términos de poder, que se visibiliza en la determinante incidencia de las TIC en la competencia

¹Candidata a Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de La Plata, Argentina. Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. Coordinadora Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de Facultad de Derecho, UdelaR. Co-responsable del Espacio de Relaciones Internacionales e Interdisciplina (ERII). Miembro de la Red de Mujeres en Seguridad y Defensa de Latinoamérica y el Caribe (Amassuru). Profesora Adscripta de Historia de las Relaciones Internacionales. monica.nieves@fder.edu.uy

² Se utiliza la mayúscula por hacer referencia a la disciplina.

tecnológica/armamentística de los Estados. En estrecha relación con lo anterior, se recuperan los contactos con la Inteligencia Artificial (IA)³ que implica un potencial facilitador de desarrollo militar, lo que puede llevar conflictos preexistentes a escenarios inimaginables. En tercer lugar, se considera la amplificación de la capacidad de control social y vigilancia mediados por el uso de TIC.

Con este panorama, se vuelven trascendentes tanto la posesión de recursos que hacen posible la innovación tecnológica, como la capacidad de su extracción, industrialización y aplicación. Por tanto el objetivo de este trabajo es avanzar sobre la intersección entre la Geopolítica y las innovaciones tecnológicas, que abrevan de la obtención de materias primas que hacen posible su desarrollo. En ese sentido, se explorarán algunos postulados geopolíticos originados en el Norte Global -como el de la autonomía estratégica-, con el propósito de interpretar su impacto en el Sur Global, y así vislumbrar el lugar en el que se coloca a Latinoamérica en particular.

Se verá que a pesar de los vaivenes de la Geopolítica post Segunda Guerra Mundial y los avatares de la globalización, que muchos consideran en detrimento de la importancia del territorio de los Estados, éste va recuperando su trascendencia a partir de una sinergia entre la proyección geopolítica y la innovación tecnológica. Aparecerán entonces conceptos imprescindibles para entender el juego geopolítico actual como son: TIC, IA y “tierras raras”, entre otros.

Geopolítica y poder van de la mano, ahora ¿cómo se vinculan en clave de innovación en TIC e IA?. A fin de precisar un poco más el enfoque, es necesario considerar que las dinámicas que hacen a la política internacional se desarrollan en un complejo escenario internacional, donde múltiples actores han avanzado sobre espacios tradicionalmente estatales. Este es un punto fundamental, ya que en los primeros pasos de la Geopolítica de fines del siglo XIX y principios del XX -la que algunos denominan clásica-, se delinearon los elementos fundamentales para la vida estatal. Así el espacio territorial era protagonista, y el poder recalaba en el uso de la fuerza y la disponibilidad de recursos que permitieran la supervivencia de ese organismo viviente que era el Estado (Torrijos, Pérez, 2014: 40). Por tanto, la disposición del espacio físico/territorial constituía la base fundamental del poder del Estado.

En esta línea de análisis, otro elemento importante para tener en cuenta en términos geopolíticos es la comunicación. Para la Geopolítica la comunicación internacional es determinante, en tanto provee de los canales imprescindibles para la circulación de diferentes medios esenciales para el Estado. Como aseguran Torrijos y Pérez, las TIC han provocado que no puedan excluirse del análisis geopolítico tanto los acontecimientos mundiales, como los actores involucrados directamente, ni tampoco el contexto regional y local. Más aún (2014: 37):

“El mundo se configura entonces como una gigantesca red donde todas las unidades interactúan y compiten en la búsqueda por alcanzar sus objetivos dentro del sistema. En esta realidad, a los actores no estatales ya no se les puede considerar como simples espectadores, puesto que el principio de interdependencia hace que las acciones que emprende cualquier actor afecten de forma radical a las demás partes y modifique en escala acumulativa el orden y el estado general del sistema. En este sentido, aunque es posible que la preponderancia del Estado impida hablar de un cambio total de macroetapa, sí es posible suponer que el mundo se encuentra a las puertas de la reconfiguración general de los procesos internacionales.”

En tanto, para las RRII la comunicación internacional o relación comunicativa, es según Calduch Cervera (1991: s.p.):

³ “Los sistemas de IA actuales utilizan métodos estadísticos para aprender de los datos, y se utilizan principalmente para la predicción, clasificación e identificación de patrones.(...) La IA se define, en términos generales, como la capacidad de las computadoras para manifestar un comportamiento inteligente.” (Marda, 2019: 1-2)

“Aquel proceso relacional en virtud del cual dos o más actores internacionales, partiendo de experiencias históricas compartidas y bases culturales comunes, son capaces de intercambiarse información, influyéndose recíprocamente y contribuyendo, gracias a dicho intercambio, a modificar la estructura y dinámica de la Sociedad Internacional en la que se encuentran inmersos”.

A partir de estos elementos en consideración, este trabajo se estructurará sobre cuatro apartados, el primero traza de manera acotada el recorrido de la Geopolítica, sus devenires como ciencia y el estado de situación actual en comunión con las RRII. Allí se explora someramente el concepto de autonomía estratégica, con el propósito de encontrar pistas sobre los objetivos geopolíticos en clave de innovación tecnológica, que vinculen la proyección de los actores internacionales del Norte Global hacia el Sur Global. El tercer apartado está dedicado al análisis del desarrollo tecnológico desde la perspectiva geopolítica, que involucra reparar en la importancia de las llamadas “tierras raras”, que refieren a aquellos metales escasos, con presencia en la corteza terrestre y que son imprescindibles en la industria tecnológica actual.

Por último, las reflexiones preliminares dan cuenta de un tema en constante movimiento y la trascendencia para el Sur Global de leer en profundidad los discursos geopolíticos del Norte Global.

A partir de la guía de algunas lupas geopolíticas que delinear el enfoque analítico de este trabajo, y de acuerdo a su naturaleza descriptiva-analítica, esta pieza se sostendrá en un diseño cualitativo con revisión de fuentes secundarias relacionadas al tema de estudio.

2. BREVE RECORRIDO POR LA GEOPOLÍTICA Y SU SINERGIA CON LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Con base original en el enunciado darwiniano de “espacio vital” o “*lebensraum*”, el geógrafo alemán Friedrich Ratzel⁴ -a pesar de no conformar una definición- lo consideró como aquella región geográfica en la que se daba la existencia de los organismos vivos. Esta idea se extrapola a la naturaleza orgánica del Estado, conformado por una población que está unida de diferentes maneras al territorio (Pereira Castañares, 2008). Inspirado en la obra de Ratzel, en 1899 el geógrafo sueco Johan Rudolf Kjellén acuñó el concepto “geopolítica”⁵ (Mendoza, 2017; Pereira Castañares, 2008, Barrios, 2009; Agnew, 2005, Torrijos, Pérez, 2014; Cuéllar Laureano, mayo-agosto, 2012). A partir de 1916 esta idea toma impulso con la obra *Staten som Lifsform*⁶, adquiriendo gran peso y desarrollo principalmente en Alemania⁷. Con gran influencia sobre el pensamiento europeo pos Gran Guerra, Kjellén proponía que el Estado era un fin en sí mismo, y “no una creación para el bienestar de los ciudadanos” (Barrios, 2009: 243).

Siguiendo esta línea y de la mano de Karl Haushofer, en la Universidad de Múnich se fueron colocando las piezas fundamentales para el desarrollo disciplinar de la Geopolítica (Cuéllar Laureano, mayo-agosto, 2012). Lejos de ser sólo un dato anecdótico, esto marcará su evolución y trayectoria, con los consecuentes claroscuros que aún provocan debates en el siglo XXI. En *Mein Kampf* como pieza clave del pensamiento nazi, Adolf Hitler intentó recuperar varios postulados trabajados por Haushofer. De ahí que se le vinculara al desarrollo de la ideología nacionalsocialista, a pesar de que el académico se negó a revisar los escritos de Hitler, por considerarlos una recopilación arbitraria de ideas inconexas

4 En particular el texto *Politische Geographie* de 1896 (Cuéllar Laureano, 2012).

5 *Geopolitik* es originalmente el concepto tanto en sueco o alemán. Si bien nace en 1899 fue poco utilizado antes de la Primera Guerra Mundial (Pereira Castañares, 2008).

6 En español: “El Estado como forma de vida”.

7 Siguiendo a Cuéllar Laureano (mayo-agosto, 2012) para Kjellén la *Geopolitik*, consideraba la influencia de los factores geográficos en la dimensión política de la vida de los pueblos y el Estado. Sumaba otras cuatro ramas que hacen al Estado, a saber: *Kratopolitik*, *Demopolitik*, *Sociopolitik* y *Oekopolitik*.

con la naturaleza de la disciplina, y con una intención funcional al régimen nazi (Cuéllar Laureano, mayo-agosto, 2012).

Sin pretender profundizar en los bemoles de la trayectoria de la Geopolítica y su nexa con las ideas nazi, merece puntualizarse que sus dirigentes la utilizaron para justificar los postulados expansionistas (Cuéllar Laureano, mayo-agosto, 2012). Esto explicaría el estigma que cayó sobre la Geopolítica por largo tiempo post Segunda Guerra Mundial, y que se despreciara su aporte disciplinar a otras ciencias sociales. Hutschenreuter asegura que durante la década del '30 la Geopolítica fue "secuestrada" por el nazismo que justificó su "expansión territorial de base ultranacional, racial y militar". A partir de ese antecedente se desnaturalizó y cayó en la desconsideración. Posteriormente, la globalización sumó argumentos para más detractores, en tanto el factor territorial se desvanecía, las fronteras se volvían porosas, y la soberanía "física" del Estado se evaporaba (2011:3).

La *Geopolitik* alemana fue más punzante que la idea original ratzeliana de espacio vital, en tanto su foco llevó al extremo la consideración de su imprescindibilidad para proveer la subsistencia y seguridad de la población. Más aún, esa idea ha sido la base para la justificación histórica de las guerras y otros conflictos políticos trascendentes (Pereira Castañares, 2008). En suma, más allá del uso metafórico de Ratzel sobre el Estado como organismo, dista de la ley darwiniana de la selección natural de la especie y supervivencia del más apto, por lo que es menester discriminar la Geopolítica de la corriente de pensamiento del darwinismo social. No obstante, Pereira Castañares (2008) propone que las ideas del alemán han sido utilizadas políticamente para fundamentar la necesidad de expansión de los Estados, por estar éstos en continua evolución y en consecuencia con necesidad de crecer.

En línea con Agnew (2005) debe señalarse que la Geopolítica es esencialmente una ciencia euroamericana, y que los efectos de la globalización han velado la relevancia del Estado sobre otros actores internacionales. Esto da pie al cuestionamiento de la Geopolítica contemporánea que pone a prueba supuestos geográficos en clave de nuevas correlaciones de poder. A lo largo de su trayectoria disciplinar, han aparecido y reaparecido multiplicidad de definiciones de Geopolítica, lo que responde a las transformaciones de la política internacional. Así, luego de una gran trascendencia de la Geopolítica en las nóveles RRH, decayó significativamente para posteriormente recuperar su vigor acompañando los cambios internacionales, y/o adquiriendo nuevos énfasis. Para este trabajo se ha optado por la definición propuesta por Pereira Castañares (2008: 790)⁸, que sostiene que la Geopolítica⁹ es:

"(...) un subcampo dentro de la Geografía Política que cuenta con una tradición reconocida, y que responde a una interpretación de las relaciones espaciales externas de los Estados desde una perspectiva global. El término Geopolítica ha sido usado tradicionalmente para referirse al estudio de «las relaciones geográficas externas de los Estados y, más específicamente, a los aspectos geográficos de esas relaciones exteriores y los problemas de los Estados que afectan a todo el mundo»"

A partir de estos trazos, las ideas de Wallerstein suman herramientas para el abordaje geopolítico, ya que -entre otras cosas- se auxilian de la noción de periodización braudelina. El largo plazo es esencial para la mirada del sistema-mundo que el autor profundizó, así como su proposición de nuevos caminos para acercarse a las transformaciones estructurales y coyunturales. La visión centrada en la opción de progreso más que en su inevitabilidad, va en armonía con la idea de *longue durée* y la posibilidad de analizar ese largo plazo desde múltiples disciplinas. De esta manera se obtiene una válvula de escape al dominio de ciencias como la Historia, la Economía, la Ciencia Política o la Sociología, para confluirlas en un marco analítico común. En suma, la visión de sistema-mundo propone una mirada crítica con énfasis en el largo plazo y descentrada del Estado como unidad de análisis (Wallerstein, 2006: 34-35).

⁸ Sin perjuicio de esta elección, eventualmente podrán adicionarse aportes de otras definiciones para nutrir abordajes y mejorar la comprensión de las múltiples dimensiones que hoy conforman a la Geopolítica.

⁹ Pereira Castañares aclara que se refiere a la Geopolítica con mayúscula (mayo-agosto, 2012: 790)

En la línea de interpretación de los órdenes geopolíticos con sesgo gramsciano propuesta por Agnew y Corbridge (Pereira Castañares, 2008), éstos se sustentan en un poder coercitivo o consensual, lo que no implica la dominación de una potencia y sí una imposición hegemónica que daría forma al orden. Estos autores han distinguido tres órdenes geopolíticos: “(...) el «orden geopolítico británico del Concierto de Europa» (1815-1875), el «orden geopolítico de la rivalidad interimperial» (1875-1945) y el «orden geopolítico de la Guerra Fría» (1945-1990)”.

La idea de transición geopolítica como “(...) periodo entre dos órdenes geopolíticos en el que uno se diluye y otro se afianza” (Pereira Castañares, 2008: s.p.), recuerda a las ideas de Gramsci alrededor de la crisis¹⁰ en que lo “viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en ese interregno se verifican los fenómenos más variados” (citado en Sanahuja, 2022: 86). En un contexto de “crisis orgánica del capitalismo”:

“Gramsci, desde su contemporaneidad, pudo ver lo que años después sería ampliamente asumido por la historiografía y la conciencia colectiva: que esa etapa constituía un «interregno» que mostraba tanto el agotamiento de las estructuras vigentes, minadas por sus contradicciones y límites, con la incapacidad de las clases dominantes para darles respuesta, dando paso a nuevas formas de cesarismo, al fascismo, al militarismo y a la guerra”.

El interregno hace su aparición donde la crisis no puede resolverse a través de la coerción y no pueden recuperarse los consensos, ya que “no aparecen actores o proyectos con capacidad de ganar amplia aceptación y legitimidad” (Sanahuja, 2022: 87). En tanto en clave geopolítica, la noción de transición es el momento en el que un orden de normas y principios da paso a otro diferente (Pereira Castañares, 2008).

En los tres órdenes geopolíticos de Agnew y Corbridge identificados *ut supra*, el Estado como actor internacional cumplía un rol fundamental. El desafío es pensar un orden geopolítico atravesado por la tecnología, y a su vez sesgado por la inclusión de nuevos actores transnacionales. La incidencia de la TIC en la dinámicas de la sociedad es innegable. Vale recordar que durante la pandemia por Covid-19, tres meses fueron suficientes para la transformación tecnológica esperada para 3 años (Barmpliou, 2020). En adición, es el espacio o bien los distintos modos de representación del espacio el corazón del discurso geopolítico y el denominador común. Siguiendo el argumento de Pereira Castañares (2008: s.p.) que propone que en la actualidad se estaría definiendo otro orden geopolítico, y en tanto se asume el avance de una competencia tecnológica entre Estados Unidos y China, las declaraciones del presidente ruso Vladimir Putin dan pistas sobre sus posibles nuevas formas: “quien lidere la carrera por la inteligencia artificial gobernará el mundo” (Vincent, 2017).

Para Agnew (2005: 6) la noción de Geopolítica tradicionalmente vinculada a las “representaciones y prácticas geográficas” incidentes en la “política mundial”, en la actualidad vira hacia otros fenómenos vinculados a conflictos fronterizos, finanzas globales, etc. La “imaginación geopolítica” es lo que en cierta medida justifica los procesos de adaptación a transformaciones tecnológicas y económicas, es decir aquellos cambios que llegaron de la mano de la globalización. A su vez, Agnew deja en claro que las “representaciones y prácticas predominantes”- o hegemonía- que conforman esa “imaginación geopolítica” moderna, han sido en su inmensa mayoría las de las elites políticas de las grandes potencias. Es decir, aquellos Estados e Imperios más capaces de imponerse -así como a sus ideas- al resto del mundo, en base al reconocimiento de los demás de su *status*. Ahí el autor se distancia del énfasis gramsciano en la coerción con poder de obligación, y focaliza en la “(...) capacidad de diseñar la agenda político-económica de los demás”, predispone a definir contextos favorables para que los otros vean en ellos la posibilidad de “obtener reconocimiento y las recompensas de las grandes potencias” (2005:12). La interrogante que se dispara es sobre la magnitud de la incidencia de las empresas que dominan las TIC y en particular el desarrollo de IA, sobre las elites políticas. ¿Están estas corporaciones

10 Desarrolladas por el autor desde la prisión durante el periodo de entreguerras.

habilitadas a diseñar la agenda internacional y por tanto, a delinear dinámicas de la política internacional?.

a) 2.1 – ¿QUÉ ES LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA?

La noción de que Europa representa una civilización más avanzada por ser la cuna de las ideas, nace en la Edad Moderna, y sus mojonos son la Ilustración, la revolución industrial y científica, como pilares de la secularización y racionalidad de su identidad. Esta formulación identitaria propulsó el encuentro europeo con otras poblaciones extracontinentales a partir del siglo XV, en particular sobre África, América y Asia (Kundnani, 2023). La Segunda Guerra Mundial transformó la proyección geopolítica de Europa, la que ha ido adquiriendo distintos énfasis que moldearán diferentes perspectivas.

¿En qué punto conectan el concepto de autonomía estratégica con la Geopolítica del siglo XXI? La “autonomía estratégica” promueve un debate que fluctúa entre una opción a descartar y un “imperativo político” sostenible en el tiempo (Borrell, 2020). Al ser esencialmente un objetivo de la defensa europea en el que confluyen tres dimensiones: la política, operativa e industrial, está vinculado a su vez con la estrategia, las capacidades y los equipos respectivamente. Como propone Arteaga (2017), el acento sobre cada dimensión ha cambiado en el tiempo. Sin embargo, a pesar del nexo entre la autonomía estratégica y la defensa, la Estrategia Europea de Seguridad del 2003 no hizo referencia a la autonomía estratégica “confinándose la acción global de la UE en su apoyo a los marcos multilaterales de seguridad internacional” (Arteaga, 2017: 1). No obstante, mientras aquella Estrategia de Seguridad de 2003 se va quedando a un lado, la autonomía estratégica apuntala sus dimensiones industrial y tecnológica (Arteaga, 2017), ampliándose a la económica, aunque es el componente de seguridad el que predomina (Borrell, 2020).

A pesar de que el Consejo de la Unión Europea recupera el concepto de autonomía estratégica desde 2013, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) no logran consensuar sobre su contenido, de hecho según Borrell, existen variadas “orientaciones estratégicas” (2020: 4). Será en las Conclusiones del Consejo de la UE de noviembre de 2016 que se define la autonomía estratégica como “capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con los socios siempre que sea posible”. Para Borrell la capacidad de agencia de la UE como “actor global” y como “Comisión geopolítica” no es posible sin la autonomía. Desde esas ideas afirma que en los próximos veinte años China se irá afianzando como potencia mundial, lo que potencialmente puede transformarse en un elemento de vulnerabilidad para la UE, por lo que mantener las alianzas tradicionales será vital para el bloque europeo. Esto se plantea en un escenario de “transformación de la interdependencia económica” y su potencial consecuencia de conflictividad que quedó en evidencia sobre todo con la pandemia por Covid-19 (2020: 2-3).

Borrell puntualiza que componentes como el comercio, las finanzas y las inversiones son parte de la autonomía estratégica sobre los que la UE ha puesto el foco, para fortalecer no sólo su posición a nivel global sino su autonomía política (2020). En este sentido, Steinberg (2020: 1) plantea que la UE debe:

“(…) repensar sus herramientas de política exterior para avanzar hacia una autonomía estratégica que le permita actuar de forma independiente y promover sus valores e intereses sin someterse a las presiones de EEUU o China. Tiene palancas económicas, tecnológicas y políticas a su disposición, pero debe atreverse a utilizarlas de forma más asertiva, asumiendo que esto puede generar roces y conflictos con los demás”.

Steinberg sostiene además, que la autonomía estratégica en todas sus facetas apunta a reducir la vulnerabilidad y la dependencia, y a aumentar la soberanía y el poder en términos de política internacional. En tanto, de acuerdo a Chomón Pérez (2022: 392):

“(…) la dependencia casi total del sector de la defensa de la UE de las tierras raras a lo largo de su cadena de suministro representa un importante riesgo para la autonomía estratégica de Europa, a

la vez que restringe su soberanía tecnológica y puede ser en el futuro un factor limitante de su capacidad de reacción y sostenibilidad.”

En este sentido, lo que el autor indica directamente que la UE debe seguir el ejemplo de Estados Unidos, e implementar una política para asegurar el suministro de tierras raras en Australia (Figura 2).

3. DE LA TABLA PERIÓDICA A LA GEOPOLÍTICA

La clave para avanzar sobre la vinculación entre las TIC y la Geopolítica está dada en que la tecnología es la piedra de toque en las relaciones de poder, es una fuente de poder (Aznar Fernández-Montesinos, 2019). En los imaginarios de la Geopolítica moderna en los que el Estado asume otro rol, Agnew propone que a pesar del aumento de poder de las empresas globales en contexto de globalización, no puede afirmarse el “fin de la geopolítica”, sino su reenfoque (2005: 12). En esta línea, Torrijos y Pérez (2014) recuperan la Geopolítica crítica, que en los setenta y ochenta avanzó en otras vinculaciones entre el poder y el espacio, con el objetivo de explorar nuevos saberes. En esta línea, el peso de los medios de comunicación se valora en términos de canales de divulgación y construcción discursiva sobre los espacios, por lo que se habilitan a determinadas acciones e influencias sostenidas en determinadas narrativas. En ese sentido, ¿qué significado adquiere la autonomía estratégica?, y ¿en qué punto intersecciona con las TIC/IA y las llamadas tierras raras?

Las tierras raras son un grupo de 15 lantánidos, más el itrio (Y) y el escandio (Sc), que poseen propiedades conductoras y magnéticas esenciales para las tecnologías aplicadas al ámbito militar. Estos elementos se encuentran -al contrario de lo que se creía inicialmente- en abundancia en la corteza terrestre, aunque de forma muy dispersa geográficamente, y en general en los mismos depósitos minerales que otros metales pesados o elementos peligrosos de difícil extracción (Álvarez Calderón; Trujillo Palacio, 2020).

Estas materias primas, son elementos imprescindibles para multiplicidad de aplicaciones tecnológicas que a su vez requieren combinación de elementos. Se utilizarán en teléfonos móviles, aviones, vehículos, satélites, etc (Figura 3). Esta realidad marca el pulso acelerado en la demanda en la industria militar y civil de tierras raras, que impacta en los vaivenes geopolíticos atados al dinamismo de la transición energética (Álvarez Calderón, Trujillo Palacio, 2020), y el desarrollo de las TIC aplicadas a los medios de transporte y demás áreas.

Las capacidades tecnológicas militares europeas se sostienen en gran medida por el uso de tierras raras, y particularmente la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE hoy está atada al abastecimiento chino. “Esta dependencia supone una gran vulnerabilidad para su cadena de suministro, que pone en peligro la autonomía estratégica y la sostenibilidad de la PCSD” (Chomón Pérez, 2022: 380). Más aún, el autor recalca que la Comisión Europea admitió en 2019 la dependencia de las tierras raras para la defensa, y la preocupación por su eventual escasez a corto plazo. Sumado a esto, se proyecta que la demanda de estas materias primas será de gran crecimiento en los próximos años (Verdes-Montenegro, 2022).

La fabricación de armamento en manos de corporaciones multinacionales -que a su vez subcontratan para obtener las piezas de fabricación y las materias primas-, están reguladas por la política industrial conjunta de la UE. Para garantizar el suministro y evitar que la competencia entre las empresas vulnere la autonomía estratégica, es que también se han elaborado en el marco de la UE, el Código de Conducta de Obtención de la *European Defense Agency* (EDA), el Código de Buenas Prácticas en la Cadena de Suministro de la EDA y el Código de Conducta en *Offsets* de la EDA. (Chomón Pérez, 2022: 386). En este sentido, Chomón Pérez advierte que la realidad de los pequeños Estados Europeos, dista de la disponibilidad de recursos naturales y de capacidades industriales de Estados Unidos, donde son autosuficientes en el sector industrial militar.

Con el foco en América Latina, Verdes-Montenegro rescata su relevancia en términos estratégicos para Europa. Es así que propone que la transición ecológica y digital (*twin transitions*) encastradas en la autonomía estratégica, se constituyen en “ejes estructurales del plan de recuperación y resiliencia que ha emprendido la UE a través del fondo *NextGenerationEU* tras el impacto socioeconómico que ha generado la pandemia” (2022: 15). Así es que Chile y Brasil son relevantes para la UE en tanto son exportadores de materiales para la fabricación de baterías eléctricas, condensadores, superconductores, etc., como lo son el litio y niobio. Además el cobre y la bauxita llegan a Europa desde Chile, Bolivia, Perú y Brasil. En esta línea, Verdes-Montenegro (2022) adiciona que la Comisión de la UE está apostando a asociaciones estratégicas para asegurar el suministro de materias primas que no se puedan extraer en territorio europeo (Figura 1). A su vez, recupera los casos de las asociaciones con las empresas brasileras CBMM o Aurüm Assets S.A., o bien la realizada con BioLantanidos de Chile, que asegurarían el suministro de las llamadas tierras raras.

Con foco en Europa, Chomón Pérez alerta sobre la importancia de rescatar las experiencias del pasado, en tanto las prácticas actuales vinculadas a la industria militar de la UE parecen evadir los dramáticos ejemplos recogidos en ambas guerras mundiales, que dejan en evidencia que es imprescindible controlar el abastecimiento para poder “producir y mantener operativos los sistemas de armas”. Además propone que garantizar “una logística con cadenas de suministro seguras es vital para ganar un conflicto” (2022: 387-388). Para este autor, las eventuales situaciones de escasez de las tierras raras -ya sea por aumento de la demanda por el uso intensivo en la industria, o por el establecimiento de cuotas de exportación de China-, implicarían un escenario dramático para el continente europeo.

Un gran porcentaje de la producción de tierras raras está dominado desde 1990 por China¹¹, por lo que cualquier tipo de presión de este gobierno en relación a su suministro dejaría en una posición muy vulnerable a las industrias armamentísticas no sólo europeas, sino también a las norteamericanas, entre otras. En lo que va del siglo XXI, distintos acontecimientos han demostrado que esta carta geoestratégica está a la mano de China¹². En consecuencia, y consciente del escenario presente y futuro de seguridad, la UE ha desarrollado planes¹³ para asegurar el suministro de tierras raras. No debe perderse de vista que para desarrollar una cadena completa de suministros de tierras raras, desde que se proyecta una mina hasta que se pone en funcionamiento, puede transcurrir un quinquenio (Chocón Pérez, 2022: 393), lo que en tiempos globalizados supone un plazo extenso.

Si bien los depósitos de algunas tierras raras pueden ser abundantes, se pone en juego la viabilidad económica de su explotación, ya que la concentración suele ser escasa, y su extracción altamente contaminante. “China posee un tercio de las reservas mundiales, seguida de Brasil, Vietnam y Rusia” (Chomón Pérez, Ganser, 2021: 4). A esto debe sumarse que China es el único Estado con una cadena de suministro completa, independiente y localizada (Chomón Pérez, Ganser, 2021: 7)

4. GEOPOLÍTICA Y TECNOLOGÍA: UNA SIMBIOSIS INTELIGENTE

¿Es posible que se construya un orden geopolítico alrededor de la innovación y aplicación militar de las TIC, y por tanto alrededor del suministro de las materias primas necesaria? Tanto las TIC como la IA son trascendentales en el desarrollo de múltiples y disímiles ámbitos. Así en el progreso de ciencias como la medicina, geología, ciencias militares, meteorología, entre otras; o bien para el comercio, la generación de mercados, etc. No obstante sus impactos se proyectan también sobre la democracia,

11 En el entorno del 75-80% (Chomón Pérez, 2020; Chomón Pérez, Gaser, 2021)

12 Por ejemplo la sonada tensión en 2010 con respecto a la disputa territorial sobre las islas japonesas de Senkaku (Chomón Pérez, 390)

13 A modo de ejemplo puede mencionarse el Plan de Acción sobre Materias Primas Críticas de septiembre de 2020 (Chomón Pérez, 2022, p. 393)

la justicia, los derechos humanos, etc. (Marda, 2019).

Centrar la discusión del vínculo de la geopolítica y las TIC e IA si bien puede acotarla, y centrarla en el Estado, inevitablemente da paso a múltiples ramificaciones. Por mencionar solo algunos, podría centrarse en la idea de la “singularidad” (LATIN COUNSEL, s.f.), es decir la capacidad de la tecnología de superar la inteligencia y control humanos, con las eventuales consecuencias no planificadas por las personas, el riesgo de los sesgos, las consideraciones éticas vinculadas a la moral como limitante de la política internacional. Más aún, se podría explorar a partir del aumento de poder de las multinacionales que dominan el desarrollo de IA y que avanzan sobre áreas tradicionalmente estatales, como la vigilancia, entre otras.

No debe desconocerse que la (re)aparición de fuertes debates geopolíticos de los últimos años, o de discusiones geopolíticas más aplicadas a los análisis de política internacional, fueron disparados a raíz de la invasión a Rusia a Ucrania en febrero de 2022. Más allá de lo cuasi tradicional del escenario de guerra, o lo paradigmático de los errores de los análisis militares prospectivos sobre la duración del conflicto, al poner el foco en el uso de la tecnología se visibiliza su relevancia en la nivelación de las ventajas militares entre los dos Estados involucrados. La significativa desventaja de poder militar de Ucrania, fue compensada en base a las TIC. En esa línea el Ministerio de Transformación Digital de Ucrania reconvirtió el desarrollo previo de gobierno electrónico a la inteligencia militar, lo que sumado al apoyo de los satélites Starlink y demás infraestructuras ofrecidas por SpaceX¹⁴, minimizaron la brecha tecnológica previa. Schmidt propone que en “el juego del gato y el ratón de la innovación, Ucrania demostró ser más hábil, y lo que Rusia imaginó que sería una invasión rápida y fácil se ha convertido en todo menos eso.” Es decir, no cabe duda que “el poder de innovación, o la capacidad para inventar, adoptar y adaptar nuevas tecnologías” (2023: 5), son determinantes para el factor militar. No es novedoso que la tecnología y el poder militar históricamente han estado unidos, lo que diferencia a la IA¹⁵, es que no sólo da ventajas a los ejércitos, sino que potencia/transforma las decisiones humanas. La IA para Schmidt (2023: 6):

“(…) es generativa por naturaleza: presenta una plataforma para la innovación científica y tecnológica continua que puede llevar a más innovación. Tal fenómeno diferencia fundamentalmente la era de la ia de la edad del bronce o el acero. Más que en la abundancia de recursos naturales o el dominio de cierta tecnología, la fuente del poder de un país descansa ahora en su capacidad de innovar continuamente.”

Asimismo, el protagonismo de las llamadas tierras raras es insoslayable, al ser esenciales para el desarrollo de las TIC y de la IA¹⁶. En dirección a entender los impactos geopolíticos a partir de un escenario de confluencia de intereses entre el Estado y los actores privados, como apuntan Álvarez Calderón & Trujillo Palacio (2020), se debe prestar atención a diferentes aspectos. Es fundamental no perder de vista la importancia de las tierras raras como recursos naturales estratégicos, cuyo valor está en función de su escasez, o bien su no disponibilidad debido a la inaccesibilidad extractiva, sea por condiciones naturales de los yacimientos, o de falta de recursos económicos adjudicados a esa industria. En este punto es dable mencionar que la producción de tierras raras se da en dos fases: minería y procesamiento, y a su vez estas etapas admiten distintas formas, a saber (Álvares Calderón; Trujillo Palacio, 2020):

1. “Extracción de mena de tierras raras desde los depósitos minerales;
2. Separación de la mena en óxidos individuales de tierras raras;

14 Que dejó en evidencia el rol de las corporaciones tecnológicas en las dinámicas de la política internacional.

15 Se acuerda en que John McCarthy es uno de los precursores de la IA a mediados, en los años cincuenta del siglo pasado (Rajaraman, 2014)

16 Se suman a otros minerales que ya son explotados en diferentes lugares del mundo, como el litio, coltán, entre otros.

3. Refinamiento de óxidos de tierras raras en metales con diferentes niveles de pureza;
4. Aleación de metales de tierras raras, y
5. Transformación de aleaciones de tierras raras en componentes utilizados en aplicaciones comerciales y de defensa.”

A partir de la esencialidad de las tierras raras para las TIC, serán más vulnerables a su obtención aquellos Estados cuyo modelo productivo es altamente tecnificado, o bien desarrolla productos de alta tecnología (Álvarez Calderón; Trujillo Palacio, 2020). Vale recordar que la extracción de estas materias primas es altamente contaminante, por lo que en Estados muy regulados se deben obtener los permisos ambientales pertinentes, lo que en general ralentiza y dificulta los procesos de la industria. Esto no deja de ser un problema considerado por aquellos Estados que cumplen con la normativa ambiental, y/o cuya movilización civil vinculada al cuidado medioambiental es fuerte.

En esta línea, Álvarez Calderón; Trujillo Palacio (2020) recuerdan como en los '90 Estados Unidos era el principal productor de tierras raras, muy lejos de China. Al cerrar su principal mina en 2002, China adquirió el mayor control del mercado, con más del 80% de la producción mundial.

La pregunta es ¿qué Estados serán los que usufructuarán las TIC y la IA en términos geopolíticos y/o militares?, en una primera instancia se debe pensar en aquellos que puedan invertir en innovación y desarrollo (I+D) (Rodríguez, 2020). La innovación en TIC e IA está en manos de algunas corporaciones de países centrales, por lo que en la ecuación desarrollo de IA/soberanía tecnológica, la región sudamericana muestra una vulnerabilidad extrema, que la expone a “nuevas formas de subordinación” (Girardi, 2018: 13). En este sentido, incluso en foros multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) Estados del Norte Global preparan el terreno planteando un *pool* de prerrogativas para el comercio electrónico, que alejan a los países del Sur Global de la soberanía tecnológica, condenándolos a “subordinación tecnológica” con las múltiples consecuencias económicas que esto conlleva. Más aún, para Girardi (2020: 14)

“Estos antecedentes indican que la aplicación efectiva de la IA abrirá una nueva línea de ruptura en la geopolítica global, entre los países que han desarrollado esas soluciones tecnológicas y aquellos que no las poseen; obligados a imaginar estrategias para sobrellevar y resolver las consecuencias de una nueva forma de dependencia. Si los datos son la fuente de riqueza en la era de la revolución digital, el hecho que los proveedores capacitados para obtenerlos, almacenarlos, manipularlos y distribuirlos sean un reducido grupo de corporaciones de países centrales, señala la inminencia de una nueva dinámica de transferencia de riqueza desde el Sur al Norte”

En términos del sistema-mundo moderno devenido en economía-mundo, es a los ojos de Wallerstein una “gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes básicos o esenciales así como un flujo de capital y trabajo. Una característica definitoria de una economía-mundo es que no está limitada por una estructura política unitaria.” Se destaca que en una economía-mundo no existe homogeneidad ni el plano cultural ni político (2006: 19).

Se vislumbra así la bifurcación de dos desafíos geopolíticos en clave de Sur Global, uno que tiene que ver con la dependencia tecnológica con impacto en la seguridad multidimensional. El otro, con el determinismo geoestratégico de convertirse en proveedores de materias primas necesarias para el desarrollo de las TIC de los Estados centrales, profundizando la reprimarización y desindustrialización de los flacos sistemas productivos latinoamericanos.

5. REFLEXIONES PRELIMINARES

A la hora de pensar el lugar geoestratégico del Sur Global, no deberían pasar desapercibidos los

códigos geopolíticos presentes en los discursos geopolíticos, que proyectan la disposición geográfica de los Estados del Norte Global. Esta consideración va de suyo, en el sentido que en clave de innovación y desarrollo en TIC e IA, son los Estados y las grandes corporaciones que dominan estas tecnologías los que definirán las líneas de acción en términos geoestratégicos y militares. Como se desprende del ejemplo de la aplicación de las tecnologías en la guerra en Ucrania, la resiliencia tecnológica es determinante. De hecho, pensar en tiempos de interregno con un escenario de competencia tecnológica entre Estados Unidos y China, impone a Europa a proyectar la autonomía estratégica de manera más integral y profunda. En ese escenario adquiere particular relevancia Latinoamérica, donde por ejemplo Brasil ocupa un destacado sitio en territorios donde se localizan las tierras raras.

Ante la interrogante sobre el involucramiento de las empresas que dominan las TIC y en particular el desarrollo de IA con las elites políticas, a raíz del ineludible fenómeno de la globalización y sus consecuencias económicas, políticas y tecnológicas, resulta poco probable pensar en excluirlas de la correlaciones de fuerzas de la política internacional.

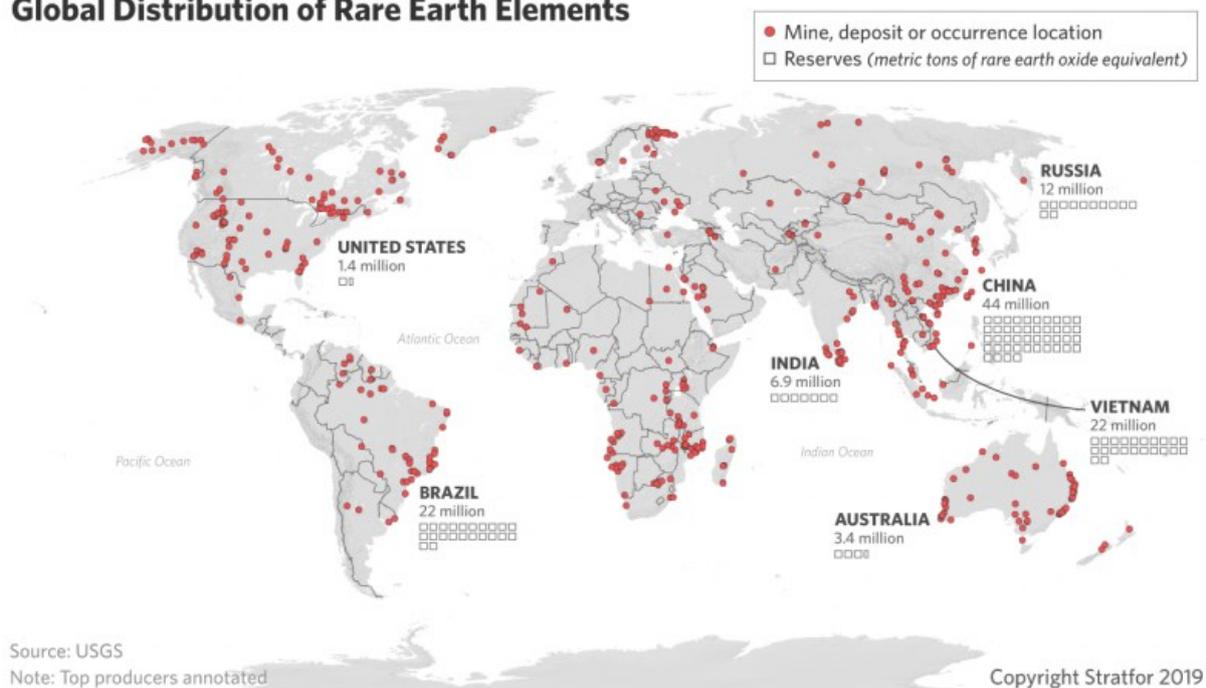
A su vez, la tradicional relevancia del espacio físico/territorial en términos de poder ha mutado parcialmente hacia convertirse esencial para el suministro de recursos imprescindibles para la innovación tecnológica a nivel civil y militar. No obstante, las formas son otras, la relevancia se mantiene. A su vez las TIC son el vector sustancial para la relación comunicativa a través de la que se proyecta la base discursiva de la autonomía estratégica. A partir de estos trazos, adquieren vigor por un lado la idea de la inevitabilidad del progreso de Wallerstein, y por otro la trascendencia de un ineludible orden geopolítico atravesado por las TIC, donde el Estado mantiene su lugar relevante.

En clave del trinomio TIC/IA/tierras raras, ya se trate de la UE, Estados Unidos o China, la competencia tecnológica y la imperiosa necesidad de innovación como sustrato de la proyección geopolítica, coloca a Latinoamérica en el foco geoestratégico. Un orden geopolítico alrededor de la innovación y aplicación militar de las TIC e IA está reservado a unos pocos, y esa inevitable carrera hacia el desarrollo tecnológico suma actores internacionales a la pugna por el poder.

6. ANEXOS

FIGURA 1:

Global Distribution of Rare Earth Elements



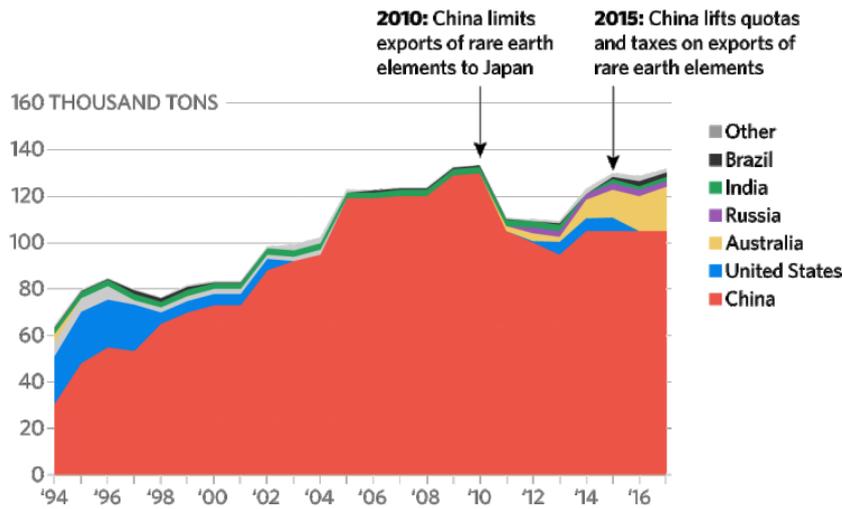
FUENTE: https://www.stratfor.com/sites/default/files/styles/wv_small/public/global-rare-earth-elements-locations-reserves-w.png?itok=FB9Y0Ut6

FIGURA 2.

Rare Earth Elements Mines Production

Over the last 30 years, China has solidified its dominance over the global rare earth sector. Looking to move up the value chain and with domestic electric vehicle and renewable consumption increasing, China's domestic consumption of rare earths will only grow. This threatens to reduce China's total exports, but could also tie China more closely to the global market as it seeks more imports, slowly diversifying the market.

FUENTE: https://www.stratfor.com/sites/default/files/styles/wv_small/public/ree-mine-production-090519.png?itok=UcmH3uBX



Source: USGS

Copyright Stratfor 2019

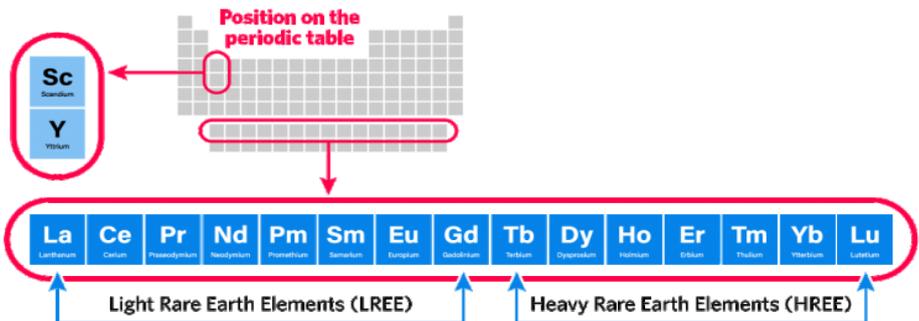
FIGURA 3

Uses and Properties of Rare Earth Elements

Unique magnetic and lighting properties, among others, make rare earth elements key in the production of a range of devices. For instance, magnets made with neodymium are far lighter than other magnets, allowing for more efficient motors.

The Rare Earth Elements			
Sc Scandium	Nd Neodymium	Gd Gadolinium	Er Erbium
Y Yttrium	Pm Promethium	Tb Terbium	Tm Thulium
La Lanthanum	Sm Samarium	Dy Dysprosium	Yb Ytterbium
Ce Cerium	Eu Europium	Ho Holmium	Lu Lutetium
Pr Praseodymium			

<p>Wind turbines</p>	<p>Cordless power tools</p>	<p>Earphones, speakers</p>	<p>Energy efficient light bulbs</p>	<p>LCD and plasma screens</p>
<p>Hybrid vehicles, magnets</p>	<p>Catalytic converters, cameras</p>	<p>Rechargeable batteries</p>	<p>Missile guidance, other defense</p>	<p>Smartphone, CD/DVD, iPod</p>



Source: China Water Risk

Copyright Stratfor 2019

FUENTE: https://www.stratfor.com/sites/default/files/styles/wv_small/public/ree-periodic-table-090519.png?tok=M48u79Lh

7. BIBLIOGRAFÍA

Agnew, J. (2005). Geopolítica. Una revisión de la política mundial. Trama Editorial, pp. 01-25.

Álvarez Calderón, C.E.; Trujillo Palacio J, H. (2020) Geopolítica de las tierras raras: un recurso natural estratégico para la seguridad multidimensional del Estado. Revista Científica General José María Córdova, vol. 18 (30), pp. 335-35. <https://www.redalyc.org/journal/4762/476268197005/html/#B8>

- Arteaga, F. (11 octubre 2017) La autonomía estratégica y la defensa europea. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-autonomia-estrategica-y-la-defensa-europea/>
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2019) Inteligencia artificial y geopolítica. Claves de Razón Práctica. (267), pp. 62-71, ISSN 1130-3689.
- Barrios, M.A. (2009) Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica. Biblos
- Barmaliou, N. (2020) Amenazas emergentes en ciberseguridad: implicaciones para América Latina y el Caribe. Reporte Ciberseguridad 2020 Ciberseguridad. Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe, pp.28-32, BID, OEA.
- Borrell, J. (23 diciembre 2020) Por qué es importante la autonomía estratégica europea. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea/>
- Burdman, J., Cabrera, L. (mayo-agosto, 2021). Ciencia Política, estudios internacionales y geopolítica latinoamericana(ist)as: diagnóstico crítico de un diálogo inexistente. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, n°. 30, pp. 8-21. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/5049/3710>
- Chomón Pérez, J.M. (12 setiembre 2022) Relevancia de las tierras raras para la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Documento Opinión, (76), pp. 380-394. Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/images/sampled/data/documentos/IEEE_76.pdf
- Chomón Pérez, J.M.; Ganser, A. (21 diciembre 2021) Las tierras raras y la lucha por la hegemonía global. Documento Opinión, (141), 1-18, Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEO141_2021_JUA-CHO_Tierras.pdf
- Cuéllar Laureano, R. (mayo-agosto, 2012) Geopolítica. Origen del concepto y su evolución. Revista de Relaciones Internacionales, n° 113, pp. 59-80, UNAM, <https://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/download/48963/44028>
- Hutschenreuter, A. (2011) Las compuertas geopolíticas del siglo XX. Working paper, n° 4, Centro Argentino de Estudios Internacionales. <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/145520>
- Kundnani, H. (7 septiembre 2023) Contra el giro civilizacional de la Unión Europea. El Grand Continent. <https://legrandcontinent.eu/es/2023/09/07/contra-el-giro-civilizatorio-de-la-union-europea-1/>
- Girardi, E. (2018) Geopolítica de la Inteligencia Artificial. Capitalismo de vigilancia, democracias algorítmicas y un horizonte de Estados tecno-colonizados. Cuadernos del CEL. Vol III, n° 5, pp. 8-16. ISSN: 2469-150X
- LATIN COUNSEL (s.f.) Los peligros potenciales de la inteligencia artificial: las preocupaciones, los conflictos geopolíticos y la influencia de las grandes empresas de IA. https://www.latin-counsel.com/?Noticias=Lospeligrospotencialesdelainteligenciaartificial:una_mirada_a_las_preocupaciones_los_conflictos_geopoliticos_y_la_influencia_de_las_grandes_empresas_de_IA&lang=English#
- Marda, V. (noviembre, 2019) Inteligencia artificial: una perspectiva desde el Sur. América Latina en

movimiento “Inteligencia artificial, DDHH, justicia social y desarrollo”, n° 43, 2a. época, pp. 1-5.

Mendoza Pinto, J.E. (2017) Razonamiento geopolítico. Construcción de representaciones y códigos geopolíticos de Chile y sus vecinos. Cuadernos Atenea. ISBN 978-956-227-418-0

Pereira, J.C. (2008) Diccionario de las Relaciones Internacionales y Política Exterior. Ariel Ciencia Política.

Rajaraman, V. (marzo, 2014) John MacCarthy – Father of Artificial Intelligence. RESONANCE, pp. 198-207. <https://www.ias.ac.in/article/fulltext/reso/019/03/0198-0207>

Rodríguez, A. (16 febrero 2020) La inteligencia artificial, ¿la ventaja geopolítica definitiva?, EOM, <https://elordenmundial.com/inteligencia-artificial-ventaja-geopolitica/>

Sanahuja, J. A. (noviembre-diciembre de 2022) Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis. Revista Nueva Sociedad, n° 302, pp. 86-94. ISSN: 0251-3552.

Schmidt, E. (abril/junio 2023) El poder de la innovación. Por qué la tecnología definirá el futuro de la geopolítica. Foreign Affairs Latinoamérica “Armamentos e inseguridad en el siglo XXI”, 23, n° 2. Ñ.

Steinberg, F. (15 julio 2020) La construcción de la autonomía estratégica de la UE. Comentario Elcano 27/2020. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-autonomia-estrategica-y-la-defensa-europea/>

Stratfor. (2019, April 8). The geopolitics of rare earth elements. WORLDVIEW. <https://worldview.stratfor.com/article/geopolitic-rare-earth-elements>

Torrijos, V. y Pérez, A. (2014). Geopolítica sistémica aplicada: un modelo para entender las dinámicas cambiantes del sistema internacional. Revista Científica General José María Córdova 12, n°14, pp. 35-56.

Verdes-Montenegro, (F.) La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina? Documentos de Trabajo, n°65, 2a. Época. Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/DT_FC_65.pdf

Vincent, J. (sep. 04 2017) Putin says the nation that leads in AI ‘will be the ruler of the world’. The Verge. <https://www.theverge.com/2017/9/4/16251226/russia-ai-putin-rule-the-world>

Wallerstein, I. (2006) Análisis de sistemas-mundo. Una introducción. Siglo XXI. <https://sociologiadel-desarrollo.files.wordpress.com/2014/11/223976110-26842642-immanuel-wallerstein-analisis-de-sistemas-mundo.pdf>

Crédito:
**El campo de la Cooperación en las actuales
formas de las Relaciones Internacionales**

(Javier Surasky-2022)

Conflicto, comercio y cooperación entre Argentina-Venezuela y Argentina-Estados Unidos entre 1983-2019

Delfina Campanella¹

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo general avanzar en el análisis, caracterización y comparación de la política exterior argentina desde la recuperación democrática en el año 1983 a partir del gobierno de Raúl Alfonsín, hasta finalizada la presidencia de Mauricio Macri (1983-2019), enfatizando en la vinculación establecida con la República Bolivariana de Venezuela y atendiendo a los diversos condicionantes domésticos y sistémicos que incluyeron en el desarrollo de la misma.

A tal fin y tomando como referencia temporal las administraciones de gobierno argentinas, se analizan aquí las relaciones de conflicto, cooperación y comercio establecidas entre Argentina y Venezuela, así como también entre Argentina y los Estados Unidos –actor que adquiere un rol secundario dependiendo del contexto— a lo largo del periodo mencionado.

Palabras clave Conflicto – Comercio – Cooperación – Argentina – Venezuela – Estados Unidos

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo general avanzar en el análisis, caracterización y comparación de la política exterior argentina desde la recuperación democrática en el año 1983 a partir del gobierno de Raúl Alfonsín, hasta finalizada la presidencia de Mauricio Macri (1983-2019), enfatizando en la vinculación establecida con la República Bolivariana de Venezuela y atendiendo a los diversos condicionantes domésticos y sistémicos que incluyeron en el desarrollo de la misma. A tales fines, se analizan aquí las relaciones de conflicto, cooperación y comercio establecidas entre Argentina y Venezuela, así como también entre Argentina y los Estados Unidos –actor que adquiere un rol secundario dependiendo del contexto— a lo largo del periodo mencionado.

De esta manera, dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales la temática se inscribe en el campo de la política exterior (PE), y, de manera particular, en la política exterior argentina. Diversos autores (Lafer, 2002; Miranda, 2014; Perina, 1988; Tomassini, 1987; Van Klaveren, 1984) plantean que los estudios de la política exterior refieren a aquellas decisiones y acciones que tienen lugar en un determinado país y que se dirigen hacia el medio externo. Asimismo, ésta se considera como una acción de política gubernamental, es decir una política pública, cuya formulación constituye un complejo proceso que depende de diversos factores sistémicos y domésticos, siendo la política exterior el ámbito de intersección entre ambas esferas (Figari, 1993; Sánchez y Acosta, 2020). En esta línea, se

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (U.N.C.P.B.A). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

toman los postulados metodológicos del juego de los dos niveles de Robert Putnam (1988), quien explica el proceso de toma de decisiones 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. De acuerdo con 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.

A su vez, se toman en cuenta aquí estudios relativos al campo de la cooperación internacional, tales como los trabajos de Robert Axelrod (1994) y Helen Milner (1997). Ciertamente, la cooperación internacional constituye una herramienta de la política exterior y tiene fin en la medida de ésta, la cual debe ser una proyección de la política nacional.

De este modo, y tomando como referencia temporal las administraciones de gobierno argentinas, a lo largo del presente trabajo se analiza cómo, en distintos contextos, estos actores han establecido en menor o mayor medida relaciones de conflicto, comercio y cooperación.

2. LAS RELACIONES DE COMERCIO, COOPERACIÓN Y CONFLICTO ENTRE ARGENTINA Y VENEZUELA (1983-2019)

a) COMERCIO

Con respecto al comercio entre ambos países, cabe señalar que ésta fue la forma de relacionamiento más manifiesta a lo largo de todo el periodo. Durante el gobierno de Alfonsín, si bien existen fuentes que datan sobre el comercio exterior argentino a partir de la década de 1990, hubo un Acuerdo de Complementación Económica entre ambos países firmado en abril de 1986, que tuvo como objetivo diversificar las corrientes de bienes y servicios y estimular inversiones, con miras a fortalecer la integración bilateral y a nivel latinoamericano, entre otras cuestiones (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1986).

Por otro lado, a partir de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999) se tiñeron los ejes que marcarían la relación bilateral entre Argentina y Venezuela, siendo la diplomacia económica uno de los centrales (Roark y Giglio, 2010). La estrategia comercialista de apertura y búsqueda de nuevos mercados, así como las orientaciones de regionalismo abierto de los procesos de integración de los noventa explican en parte los esfuerzos de Venezuela por establecer un acercamiento comercial con el MERCOSUR y en el marco de la CAN. Asimismo, a nivel bilateral y 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, con una fase de auge entre 1995 y 1998, cuando el valor de los intercambios se incrementó en un 52%, y la existencia de una dinámica diferenciada en los flujos financieros. En este sentido, 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. Asimismo, uno de los aspectos más destacables tuvo que ver con la configuración de un entramado de acuerdos y entendimientos de carácter comercial que constituyeron el puntapié inicial de un proceso de integración que ya estaba en marcha. Ello se desarrolló tanto a través de negociaciones directas o bilaterales –por ejemplo con el Memorandum de Entendimiento para un Acuerdo Marco de Liberación Comercial de 1990, el primer Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACP-20) de 1992 al que posteriormente se adhirieron 14 Protocolos Adicionales, y el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones hacia fines de 1993– como a través de los mecanismos regionales del MERCOSUR –por ejemplo, con la firma del Acuerdo Marco para la creación de una Zona de libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR en 1998– (Roark y Giglio, 2010).

No obstante y siguiendo a Roark (2010) 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 Venezuela, 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). Así, mientras que entre 1997 y 2000 Venezuela se erigió como el 2º receptor latinoamericano de inversiones argentinas (luego de Brasil), recibiendo el 17.7% del total invertido a nivel internacional; entre 2001 y 2002 las inversiones argentinas en Venezuela sólo registraron 67 millones de dólares, contribuyendo con una participación irrisoria del 0.7% en el total invertido en la economía caribeña.

Con la administración de Néstor Kirchner iniciada en el año 2003, comenzaría una nueva etapa de profundización de las relaciones económicas –y de cooperación política– con Venezuela (Roark y Giglio, 2010). En ese momento, debido a la incertidumbre que generaba una economía argentina aún en bancarrota, existían fuertes restricciones para acceder al mercado financiero internacional, por lo que la apertura de canales alternativos de financiación era un lujo que no se podía rechazar (Roark y Giglio, 2010), y fue allí donde la República Bolivariana comenzó a ocupar un rol clave. De esta manera, los flujos de capitales sufrieron transformaciones relevantes respecto a los actores, destinos y modalidades: por un lado, el sector privado argentino y las Inversiones Extranjeras Directas (IED) disminuyeron notablemente su protagonismo cediendo su lugar casi completamente a las negociaciones entre Estados a través de la compra-venta de bonos y títulos de deuda.

De esta manera, de acuerdo con Briceño Ruiz (2010) entre 2003 y 2007 Venezuela fue el principal proveedor de capitales externos de Argentina a través de la compra de bonos de deuda pública nacional y, gracias a ello, la dirección de flujos de capitales se revirtió en su favor. Las operaciones financieras revistieron así de gran importancia (Fernández Alonso, 2018). Como señala Lorenzini (2012), si bien éstas se dieron en el marco de un discurso de “solidaridad” con la Argentina, es necesario advertir que Venezuela encontró una buena oportunidad para obtener réditos económicos, aunque fuera a mediano plazo. Es aquí donde se evidencian las ganancias de ambos actores.

Así, se comenzaron a gestar numerosos instrumentos y convenios de cooperación comercial bilateral, siendo uno de ellos el Convenio Integral de Cooperación y Anexos del 2004, cuyo leitmotiv giraba entonces alrededor del intercambio de hidrocarburos venezolanos por bienes provenientes mayoritariamente del sector agroalimentario argentino (Roark y Giglio, 2010). Siguiendo a los autores, cabe señalar que progresivamente las exportaciones argentinas fueron evolucionando desde un perfil esencialmente primario-exportador, hacia otro compuesto mayoritariamente por productos elaborados de origen industrial. De esta manera, Venezuela pasó de ocupar el puesto N.º 20 entre los principales países de destino de las ventas argentinas al exterior, a posicionarse entre los primeros diez a fines del 2008. Al mismo tiempo, se convirtió en el cuarto mercado más importante de las exportaciones argentinas hacia destinos latinoamericanos, después de Brasil, Chile y Uruguay (Roark y Giglio, 2010). Además, de acuerdo con un informe realizado por la consultora Desarrollo de Negocios Internacionales (2017), en el periodo 2003-2013 las exportaciones a Venezuela crecieron unas catorce veces. En 2012, la RBV había llegado a ser el sexto mercado para Argentina en el mundo y el más importante en Sudamérica entre los países no vecinos, y en el año 2013 se ubicó como récord en el quinto lugar, habiendo sido superado solo por Brasil, China, Estados Unidos y Chile (El Cronista, 2017). En el ámbito del MERCOSUR, la relación comercial también creció significativamente.

Como se observa, estas tendencias incluyen el primer periodo de gobierno de Cristina Fernández (2007-2011) y principios del segundo (2011-2015), manteniéndose también constantes las composiciones de los intercambios, según datos del INDEC (s/f). Sin embargo, a partir del año 2013 una serie de factores tanto internos como externos se fueron conjugando para dar inicio a la crisis venezolana, impidiendo así que la vinculación comercial continúe al mismo ritmo.

Por otro lado, estas variaciones en el intercambio comercial se profundizan a partir de la llegada

a la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) (Campanella, 2020). A partir del año 2016, si bien persistió una balanza superavitaria, se comenzaron a registrar descensos en la magnitud de los intercambios; tal es así, que para el año 2017 el comercio bilateral se ubicó en un setenta por ciento (70%) por debajo del récord del año 2013, pasando Venezuela de ser el quinto mercado para la Argentina al vigésimo tercero (El Cronista, 2017). Para 2019, los intercambios fueron muy atenuados. Sin embargo, estas variaciones en la balanza se dieron en un contexto de recesión económica de la Argentina durante el gobierno de Macri, además de la agudización de la situación económica, política, institucional, social y humanitaria de la RBV. De esta manera, cabe señalar que a pesar de existir diferencias político-ideológicas entre los gobiernos de Macri y Maduro, estas no explicaron por sí mismas la disminución del intercambio comercial (Campanella, 2020).

b) COOPERACIÓN

En el periodo 1983-1989, entre Argentina y Venezuela predominaron los vínculos de cooperación y la concertación política en diversos espacios multilaterales, en relación al problema de la deuda externa latinoamericana (en el Consenso de Cartagena de 1984), el apoyo al gobierno de Nicaragua en el marco de la intervención de Estados Unidos en el conflicto centroamericano (con el accionar del Grupo Contadora, integrado por Venezuela, y Grupo de Apoyo a Contadora o de Lima, impulsado por Argentina hacia 1985 para evitar la ampliación del conflicto y su eventual difusión hacia el resto del continente), como así también con la creación de un nuevo mecanismo de concertación, el Grupo de los Ocho o de Río, para tratar los grandes desafíos políticos y económicos que unían a los países de la región y definir una tercera vía al vínculo con los Estados Unidos y las principales potencias (Caputo, 1991; Pasos, 2019; Zurita, 2010). Por otro lado, a nivel bilateral, tuvieron lugar acuerdos y convenios para la cooperación en materia económica, cultural, técnica, educativa, científico-tecnológica, de transporte aéreo, sobre tráfico ilícito de estupefacientes, entre otras (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto- Biblioteca Digital de Tratados, s/f).

Seguidamente, durante los gobiernos de Carlos Menem, además de las relaciones establecidas a nivel comercial, se continuó cooperando en espacios multilaterales como el Grupo de Río y con la CAN y el MERCOSUR. Asimismo, a nivel bilateral se firmaron acuerdos en relación a la circulación de turistas, trámites diplomáticos, cooperación técnica, educativa y cultural, traslado de condenados, co-producción cinematográfica y al tráfico ilícito de estupefacientes (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto- Biblioteca Digital de Tratados, s/f). Por otro lado, entre el 2000 y 2003, con las administraciones de De La Rúa y Duhalde se firmaron unos pocos acuerdos relativos a la cooperación en materia de telecomunicaciones, energía y minería.

Hacia el nuevo milenio, en el contexto de la emergencia de los gobiernos progresistas o del “giro a la izquierda” –que impugnaron el modelo económico neoliberal de los años noventa– es que se enmarca el impulso a las relaciones de cooperación entre Argentina y Venezuela. Tanto Néstor Kirchner y luego Cristina Fernández como el mandatario venezolano Hugo Chávez partieron de la convergencia política en ejes clave: la búsqueda de autonomía (nacional y regional), la recuperación del rol del Estado y el acento en la dimensión política y social de la integración regional; en contraposición con las relaciones especiales con EEUU y el FMI, el regionalismo abierto, la reducción del tamaño y funciones del Estado y la importancia del equilibrio macroeconómico que caracterizaron la etapa mercado-céntrica (Roark y Giglio, 2010). De este modo, el alineamiento a dichos principios, al descansar en una crítica abierta contra el paradigma neoliberal y la dependencia regional, acercaron políticamente a los gobiernos y permitieron impulsar iniciativas de cooperación regional como el MERCOSUR –donde Argentina apoyó el ingreso de Venezuela al bloque–, UNASUR y CELAC.

De esta manera, como observa Lorenzini (2012), la evolución de la relación entre Caracas y Buenos Aires entre 2003 y 2011 puede observarse con claridad en el contenido y la cantidad de acuerdos celebrados, en el establecimiento de mecanismos institucionales para la comunicación, entre otras cuestiones. De acuerdo a un análisis realizado por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (2009), hasta mayo del 2009 Venezuela fue el país con el que más instrumentos bilaterales se firmaron,

representando el 27% del total del vínculo convencional del país a nivel mundial –227 tratados– y el 42% a nivel regional –143 acuerdos–. Como señaló la entonces presidenta Fernández, la relación argentino-venezolana se basó en una asociación estratégica y con transferencia de tecnología (La Voz, 2010). De acuerdo a la información de la Cancillería Argentina, la cooperación se concentró en las siguientes áreas: Cultura, Educación Universitaria, Salud, Interior y Justicia, Ciencia y Tecnología, Comercio, Turismo, Industria, Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, Energía y petróleo, Transporte y Comunicaciones, Planificación y Finanzas, Energía Eléctrica, Transporte Acuático y Aéreo, Comunicación e Información, Agricultura y Tierras, Alimentación (Lorenzini, 2012). Siguiendo a la autora, si bien se mantuvieron gran parte de los lineamientos de la relación bilateral en la etapa previa, durante el gobierno de Fernández el vínculo experimentó un descenso gradual en cuanto a la incorporación de nuevos temas en la agenda y al estancamiento de los ya existentes, como se menciona en el siguiente apartado.

Finalmente, durante el gobierno de Macri, más allá de los efímeros intercambios comerciales ya mencionados, en el plano político-diplomático los contactos entre Argentina y Venezuela fueron escasos. Por el contrario, los vínculos estuvieron marcados por la confrontación. Como esgrime Campanella (2020), a lo largo de la administración no se sustanciaron acuerdos bilaterales ni hubo prácticamente intercambio de visitas entre funcionarios de ambos estados. Sólo en una ocasión en 2016, la canciller Malcorra se reunió en secreto en Caracas con la ministra de Relaciones Exteriores Delcy Rodríguez, buscando una alternativa de diálogo para afrontar la crisis venezolana (El Cronista, 2016) –lo que puede identificarse como un intento de cooperar, que no prosperó–. De esta manera, puede decirse que a partir del año 2015 tuvieron lugar giros en la relación con Venezuela, sin existir prácticamente cooperación con el país bolivariano.

De esta manera, y como se vislumbra a partir de lo analizado, la cooperación con Venezuela ha sido frecuente y adquiere rasgos distintivos ya que, si bien no comparten límites territoriales, podría enmarcarse en una cooperación entre vecinos, en tanto comparten características propias de países latinoamericanos y en vías de desarrollo. De allí que sea más alta la propensión a cooperar. Siguiendo a Axelrod (1994), la cooperación basada en la reciprocidad puede evolucionar y sostenerse, incluso existiendo intereses egoístas, siempre y cuando exista la perspectiva de una interacción a largo plazo. Así sucedió entre Argentina y Venezuela (hasta llegado el gobierno de Macri), donde predominó la cooperación en base a intereses propios pero también comunes que permitieron cimentar una relación a largo plazo.

En este punto cabe señalar que, si bien el llamado modelo del “dilema del prisionero” planteado por Axelrod capta “la tensión entre las ventajas del egoísmo a corto plazo contra la necesidad de son-sacarle cooperación al otro jugador para ser exitoso a largo plazo” (Axelrod, 1994:18), este no tiene en cuenta determinados condicionantes domésticos que, en el caso de la cooperación entre Argentina y Venezuela, son de relevancia. Por el contrario, resulta relevante recuperar el planteo de Helen Milner (1997), quien propone un enfoque que coloca el énfasis en los elementos domésticos como condicionantes de la cooperación:

acuerdos de cooperación crean ganadores y perdedores domésticos; la lucha interna entre esos grupos condiciona la posibilidad y grandeza de los acuerdos internacionales de cooperación. Todos los aspectos de la cooperación son afectados por consideraciones domésticas debido a que la cooperación es una continuación de la lucha doméstica por otros medios. (Milner, 1997:9-10)

c) CONFLICTO

Como señalan Roark y Giglio (2010), uno de los pocos episodios de tensión entre Argentina y Venezuela durante los gobiernos de Menem se vinculó a la posición de cada administración respecto a la situación en Cuba. Por un lado, el presidente Carlos Andrés Pérez era favorable a la integración de la Isla al sistema interamericano y por otro, Menem se mostró como un partidario enérgico en pos de

la democratización, como parte de su estrategia de alineación automática y muestras de apoyo al gobierno norteamericano (Roark y Giglio, 2010). Ello se evidenció en la cumbre del Grupo de los Ocho en Cartagena de Indias: mientras que Argentina, apoyada por Uruguay dio hasta el final la batalla por que en el texto aparecieran los conceptos de democracia, derechos humanos y economía libre, países como Venezuela, Colombia y México exigían suavidad frente a Fidel Castro como el mejor camino para convencerlo de la necesidad de un cambio interior (Orgambides, 1991). No obstante, se logró llegar a un consenso.

Llegado el nuevo milenio y como ya se adelantó, producto de condicionantes internos y externos a ambos países, los flujos capitales de Argentina hacia Venezuela descendieron abruptamente. En ese sentido, en primera instancia cabe mencionar que a causa de la disminución de los precios internacionales del petróleo, Venezuela se unió a la estrategia adoptada por la OPEP y decidió impulsar una reducción de la producción que favoreciera un alza de precios. De esta manera, las empresas privadas nacionales y extranjeras comenzaron a ser afectadas por este recorte de producción y amenazaron con retirarse. En segundo lugar, se produjeron ciertas tensiones con multinacionales y capitales foráneos, entre ellos argentinos, por la incertidumbre que generaba la popularidad de Hugo Chávez en las próximas elecciones presidenciales (Roark y Giglio, 2010).

Asimismo, durante el gobierno interino de Duhalde tuvo lugar otra rispidez con la Venezuela de Chávez. Como explica Roberto Miranda (2009), luego del fracaso del golpe de Estado del 2002 la situación política en Venezuela continuó siendo extremadamente delicada: la violencia se apoderó del país, al punto de poner en riesgo la democracia y la paz civil. Preocupado por las invasiones en Afganistán e Irak, y por su complicidad en el proyecto de destitución de Chávez, Estados Unidos indirectamente le cedió la iniciativa diplomática a Brasil para encontrar una salida al conflicto venezolano. En ese momento, Argentina estaba inmersa en la negociación de un duro acuerdo de transición con el FMI para reprogramar los vencimientos de la deuda externa (Miranda, 2009). La posición de Duhalde estuvo con Estados Unidos y la OEA, coincidiendo en llamar a elecciones anticipadas, siendo este propósito uno de los objetivos de los sectores en huelga. Por esta opinión, Chávez consideró que Duhalde no comprendía la situación de su país, lo que dio un vuelco en la relación luego de los años de condenas a las rupturas democráticas en el marco del Grupo de Río. Surgió así el llamado “Grupo de Países Amigos a Venezuela” para tratar la situación, y si bien Duhalde manifestó la voluntad de Argentina de integrar el grupo, dicho deseo no fue tenido en cuenta (Miranda, 2009).

Por otra parte, durante el gobierno de Cristina Fernández el vínculo con Venezuela experimentó un descenso gradual en relación a los temas de la agenda: diversas actividades previstas en los acuerdos quedaron inconclusas, lo que se explica en parte debido a la aparición de denuncias de corrupción en el manejo de los negocios bilaterales y el impacto negativo derivado del Caso Antonini-Wilson o “*valijagate*” (Lorenzini, 2012). Cabe mencionar que dicho caso se remonta a la administración de Kirchner, quien en su momento pidió explicaciones al mandatario venezolano, aunque Chávez rechazó el pedido (Obarrio, 2007). El caso *valijagate* fue una investigación judicial que data de agosto del 2007, cuando el empresario venezolano-estadounidense Guido Antonini Wilson ingresó a la Argentina con una valija con 790.550 dólares que no habían sido declarados en Aeroparque (Campanella, 2020). Ello generó una gran polémica debido a que el dinero presuntamente había sido destinado por el gobierno venezolano para la campaña presidencial de Cristina Fernández. Vale destacar el involucramiento de algunos funcionarios argentinos, entre ellos Julio De Vido, Roberto Echegaray y Claudio Uberti, que en 2018 resultaron ser procesados por “tentativa de contrabando de importación de divisas” (Infobae, 2019).

Por su parte, a partir del gobierno de Mauricio Macri la relación estuvo marcada por la confrontación. Ya desde la campaña electoral del 2015, la política exterior de la etapa kirchnerista fue objeto de crítica y se expresaba la preocupación ante la situación venezolana. Antes de asumir la presidencia, Macri ya había manifestado su repudio al régimen chavista, denunciando la persecución a opositores y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en Venezuela. En este sentido, reclamaría la

aplicación de la cláusula democrática en el seno del MERCOSUR para suspender a Venezuela del bloque.

A partir de entonces, se iniciaría una escalada en el conflicto bilateral, con altibajos y acusaciones cruzadas (Frenkel, 2016). Una de las constantes en la política exterior del gobierno argentino a lo largo de los años 2015-2019 fueron las acusaciones que tildaban al régimen venezolano como antidemocrático. Por otro lado, también lo fueron las denuncias por violaciones a los derechos humanos, derecho a manifestaciones pacíficas y libertad de expresión. Por su parte, el gobierno de Caracas respondería denunciando la injerencia de la Argentina y otros países de la región en sus asuntos internos.

En el análisis de Campanella (2020), se sintetiza que los conflictos se registraron fundamentalmente en el ámbito político y diplomático, ya que prácticamente no se registraron acuerdos ni intercambios de visitas, se redujo el nivel de la Embajada en Caracas a encargado de negocios –lo que en materia diplomática es una demostración de frialdad en el vínculo– además de que se otorgó reconocimiento internacional a Juan Guaidó como presidente interino de la RBV y a sus representantes diplomáticos. Asimismo, esto fue profundizado por una matriz de intercambios económicos y comerciales cada vez más escasos, en relación a los períodos precedentes.

Por su parte, la Argentina de Macri también se plegó a la ofensiva norteamericana contra Venezuela en instancias multilaterales como el MERCOSUR, UNASUR y PROSUR (Campanella, 2020). Ello se evidenció, en primera instancia, en la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, donde la decisión argentina de plegarse a esta iniciativa se debe entender en el marco la búsqueda de flexibilización del bloque junto a otros países de la región –constituyendo Venezuela un obstáculo a ello–, como así también en base a posturas políticas e ideológicas. En segundo lugar, se observó en el accionar de la representación argentina ante la OEA, a partir de algunos hechos como la participación en el Grupo de Lima, el reconocimiento internacional a Juan Guaidó, y la postura frente a la salida de Venezuela de la organización. En este punto, puede concluirse que en el seno de la OEA, la delegación diplomática argentina se plegó a la estrategia de aislamiento de la RBV impulsada por el gobierno norteamericano. En tercer y última instancia, es posible mencionar la decisión del gobierno argentino de sumarse a la iniciativa del PROSUR en tanto bloque que excluyó a Venezuela, y posterior decisión de retirada de la UNASUR, organismo regional que hubiera sido el espacio idóneo para la búsqueda de una solución pacífica y negociada a la crisis venezolana. Como señala Campanella (2020), ello fue obedeció tanto a la influencia norteamericana como también a fundamentos internos.

3. LAS RELACIONES DE COMERCIO, COOPERACIÓN Y CONFLICTO ENTRE ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS (1983-2019)

a) COMERCIO

Al igual que ocurre en las relaciones con Venezuela, los vínculos comerciales entre Argentina y Estados Unidos también fueron constantes a lo largo del periodo, aunque con algunos altibajos motivados por el contexto interno, regional e internacional.

De acuerdo con la Embajada de Estados Unidos en Argentina (s/f), Estados Unidos es uno de los socios comerciales más grandes de Argentina. Según datos del INDEC (s/f), las exportaciones estadounidenses a la Argentina incluyen maquinaria, petróleo, químicos orgánicos, y plástico. Por su parte, las importaciones argentinas a los Estados Unidos incluyen combustible mineral y petróleo, aluminio, vino, productos de hierro y acero, y alimentos elaborados.

Desde el comienzo de la democracia, el gobierno argentino planteó una relación bilateral madura con Estados Unidos, en donde ambos países reconocieron las coincidencias y marcaron las diferencias (Zurita, 2010). Como se mencionó, la Argentina buscó la ayuda de Estados Unidos para poder solucionar el problema de la deuda externa con la finalidad de consolidar el sistema democrático.

En cambio, llegado el gobierno de Carlos Menem se planteó la necesidad de una relación sólida en materia económica, donde se involucre comercio, finanzas, inversión y las renegociaciones de la deuda externa en tanto principal impulso para una política de alineamiento (Busso, 1994). De esta manera, el intercambio comercial en los 90 creció a tal punto que casi duplicó el ritmo de expansión del comercio mundial, lo que se explicó debido al veloz aumento de las importaciones totales de ambos países (San Juan, 2019). Además, en el año 1994 firmaron un tratado bilateral de inversiones.

Con respecto al gobierno de Fernando De la Rúa, se disminuyó el perfil de exposición, de aquellas “relaciones carnales” entendidas tanto dentro y fuera del gobierno como seguidismo o alineamiento. A partir de entonces, el intercambio comercial comenzó a mostrar resultados tendientes a la baja por diferentes razones, entre las cuales se destacan las prácticas proteccionistas del gobierno estadounidense, el estallido de la crisis económica en Argentina y las dificultades presentadas a nivel de las negociaciones en el área comercial (San Juan, 2019).

Durante el mandato de Kirchner, la vinculación con Estados Unidos fue distante y formal. Así, la relación de la era kirchnerista estuvo marcada por las tensiones existentes en las relaciones económicas, la salida de la convertibilidad peso-dólar y la crisis del 2001. No obstante, la medida que generó mayor confrontación y distanciamiento fue la oposición al proyecto norteamericano de crear una zona de libre comercio hemisférica con el ALCA (San Juan, 2019).

Por último, la llegada de Macri al poder hizo que la Argentina diera un renovado impulso a las relaciones económicas con los Estados Unidos. No obstante, si bien el país volvió a ser un ferviente impulsor de las iniciativas de libre comercio promovidas por Washington, cuando Donald Trump ascendió al gobierno de Estados Unidos en 2017 se revirtieron los acuerdos firmados por el gobierno anterior en materia de limones, carnes y biodiesel (San Juan, 2019). Por lo tanto, esta medida volvió a afectar el ingreso de productos argentinos al mercado norteamericano (Castaño, 2017). Como argumenta Castaño (2017) el gobierno de Macri sobreactuó el alineamiento con Washington, ya que la esperada lluvia de inversiones no llegó, las tasas de interés para tomar crédito no bajaron y la balanza comercial empeoró. Además, con la llegada de Trump al poder en la Casa Blanca, se profundizaron las características de un contexto internacional restrictivo, evidenciando así el fracaso de la estrategia aperturista argentina (Castaño, 2017).

b) COOPERACIÓN

Históricamente, la relación bilateral entre Estados Unidos y Argentina estuvo basada en intereses compartidos, que incluyen ámbitos como la ciencia y tecnología, educación, comercio, la paz y estabilidad regionales, la no-proliferación, intercambio cultural, investigación agrícola y biotecnología, medicina, medio ambiente, derechos humanos e inclusión social (Embajada de Estados Unidos en Argentina, s/f). Asimismo, ambos países han coincidido en la participación en diversas organizaciones y foros internacionales.

Durante el gobierno de Alfonsín, la relación con Estados Unidos tuvo idas y vueltas. Cuando asumió, uno de los principales objetivos del gobierno a nivel externo era reformular la naturaleza que las relaciones con la potencia del norte habían tenido durante la dictadura, virando del acercamiento a la hostilidad (Zurita, 2013). Como esboza Zurita (2010), hacia 1984 y obligado por la situación de la deuda, se produjo el “giro realista” en materia de política exterior, por el cual Argentina aceptó una relación madura, reconociendo a la gran potencia, pero a su vez marcando autonomía. Así, la cancillería argentina se propuso entonces forjar, como señala Russell, una “relación madura basada en la confianza y en donde se reconocieran las coincidencias y se explicitaran las diferencias” (Zurita, 2010:11). Con respecto a las convergencias, con el fin de afianzar la relación, Argentina buscó cooperar en relación al problema de la deuda externa, buscando el apoyo del FMI y en el Plan Austral, y con la finalidad de consolidar el sistema democrático (Zurita, 2010). Es decir, la administración de Alfonsín quería fomentar el desarrollo de la democracia y la defensa de los derechos humanos en repudio al gobierno que lo

precedió. Esto fue una carta a favor ya que fue bien recibido en el exterior, lo que le permitió recomponer la desgastada relación con los Estados Unidos (Zurita, 2013).

Por su parte, durante las gestiones de Menem la principal alianza establecida fue con los Estados Unidos (Diamint, 2003). De acuerdo con Colombo y Ochoteco, las creencias del gobierno menemista se tradujeron en las siguientes orientaciones políticas:

- 1) la adhesión al líder de la Alianza Occidental, los estados Unidos, y a sus principios rectores de democracia y libre mercado; 2) la subscripción a la concepción norteamericana de “seguridad cooperativa”; y 3) la aceptación del objetivo de integración económica con los Estados Unidos, mediante la candidatura implícita de acceso al Nafta o el apoyo entusiasta a la creación del ALCA. (Colombo y Ochoteco, 2005:2)

Así, se consideraba que el “alineamiento estratégico” permitiría conseguir en el mediano o largo plazo, beneficios en el área del comercio, ayuda en temas estratégicos y el arribo de inversiones extranjeras. En especial, el respaldo de Estados Unidos se consideró esencial para renegociar la deuda y adquirir credibilidad en los mercados internacionales, en un momento donde la llegada de inversiones al país era un aspecto de crucial importancia debido a su alta dependencia de capitales externos (Colombo y Ochoteco, 2005). De esta manera, Estados Unidos influyó para que la Argentina recibiera el apoyo que necesitaba de la banca internacional, y Argentina logró hacia el principio de la presidencia incorporarse al Plan Brady y adquirió durante los dos periodos facilidades para acceder al crédito (Diamint, 2003). Asimismo, se buscó tratar de manera conjunta las negociaciones financieras y el desmantelamiento del misil Cóndor II. Además, como señala la autora, hacia 1997 Argentina fue incluida en el grupo de países aliados extra-OTAN de los Estados Unidos, lo que otorgó facilidades para participar en licitaciones del Pentágono, adquirir equipamiento en mejores condiciones, compartir normativas de catalogación militar y participar de algunas iniciativas de investigación y desarrollo en defensa.

En esta línea, algunas de las acciones diplomáticas llevadas a cabo fueron: 1) la participación en la Guerra del Golfo en 1991; 2) el abandono del Movimiento de No Alineados; 3) el voto coincidente con los Estados Unidos en los foros políticos internacionales; 4) la adopción de una agenda de seguridad análoga a la de los Estados Unidos; 5) la reversión de la histórica política de no intervención al tener una presencia activa en los conflictos de Cuba y Haití; 6) el abandono de la política de confrontación con el Reino Unido por el tema Malvinas mediante la decisión de negociar sin discutir la soberanía; 7) la renuncia a la política unilateral en relación a las armas de destrucción masiva y la adscripción a los regímenes internacionales de control de tecnologías sensibles; 8) la participación en las fuerzas de paz de la ONU (Colombo y Ochoteco, 2005).

Con respecto a la gestión delarruista, en temas prioritarios para la agenda norteamericana, como la cooperación militar o el apoyo frente a los atentados a las Torres Gemelas del 11 de septiembre del 2001, no se mostró un cambio de patrón (Corigliano, 2002). No obstante, como señalan Colombo y Ochoteco (2005), durante esta etapa las dificultades económicas de Argentina parecieron estar alejadas de la agenda de política exterior de la administración de George W. Bush. Sin embargo, hacia mediados del 2002 y a los fines de evitar un “efecto contagio” de la crisis argentina hacia el resto de la región, el gobierno norteamericano modificó su actitud y decidió presionar al FMI para que flexibilizara la posición frente al país. En la misma línea, Diamint (2003) señala que si bien hacia los inicios de la gestión de Duhalde este tuvo una postura más desafiante, acusando a los organismos internacionales de asfixiar a la sociedad argentina, la realidad de los compromisos llevó a moderar el discurso y finalmente no confrontó con los EEUU, sino que mendigó un apoyo para negociar con el FMI y para que los contratos entre empresas privadas norteamericanas no pesaran más en las arduas negociaciones con los organismos.

De esta manera y producto de la coyuntura, la urgente necesidad de respaldo externo habría incentivado al gobierno de Duhalde a adherir a las políticas y las estrategias de seguridad hemisféricas de la potencia hegemónica (Colombo y Ochoteco, 2005). En este contexto pueden encuadrarse algunas iniciativas diplomáticas como el voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la

ONU en 2002; la creación de un ente especial para coordinar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y que tendría especial incidencia en la Triple Frontera; la predisposición a un mayor involucramiento en el escenario colombiano manifestada por el Canciller Carlos Ruckauf; y la posición frente a la crisis venezolana que estuvo más cerca de Estados Unidos que de Brasil. Finalmente, ante la creciente ofensiva de Washington contra el régimen de Saddam Hussein en Irak, el gobierno argentino intentó no desairar las expectativas y especuló con la posibilidad de participar con tropas de paz una vez finalizada la guerra, a pesar de una opinión pública que se oponía fuertemente a la intervención militar. Sin embargo, estos intentos de construir vínculos positivos se fueron abandonando progresivamente hacia el final de la gestión, adoptando una retórica más antinorteamericana y bregando por una práctica de mayor autonomía (Colombo y Ochoteco, 2005). Un ejemplo de ello fue el diseño de una política estratégica común en las negociaciones del MERCOSUR con el ALCA, con acento en la negociación bilateral con Estados Unidos, en base al esquema cuatro más uno.

Hacia inicios del gobierno de Kirchner, se plantearía también la necesidad de construir una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos (Brieger, 2009). Temas como el enjuiciamiento a la Corte Suprema, la afirmación de que la Argentina buscaba pagar la deuda —flexibilizando extremadamente los vencimientos y montos—, la condena al terrorismo, incluido el levantamiento del secreto de los funcionarios de la Secretaría de Inteligencia para que atestigüen en el caso de la bomba contra la AMIA fueron signos de cooperación leídos positivamente por el gobierno norteamericano (Diamint, 2003). Como señala Busso (2016) la PE estuvo muy conectada con el proceso de renegociación de deuda. Esta situación implicó una relación fluida con Estados Unidos, que operaba como una especie de mediador frente al FMI, el G7 y con España, como el país donde estaban radicadas buena parte de las casas matrices de las empresas que habían participado en las privatizaciones en los noventa, pero sin recurrir a ninguna estrategia de alineamiento.

Por su parte, también durante los gobiernos de Fernández se procuró desplegar una política de moderación y equilibrio, sin caer en posiciones extremas de confrontación o identificación absoluta (Torres, 2009). Así, de acuerdo con Corigliano (2011), se combinó una retórica combativa como guiño a los sectores antiimperialistas internos, con un acercamiento pragmático hacia Estados Unidos, país clave para el acceso al financiamiento externo (es decir, de acuerdo a la coyuntura se fluctuó entre el conflicto y la cooperación). Según Josefina Santiago (2018), ello se evidenció en la firma de 17 acuerdos de cooperación durante el primer mandato, mientras que, para el segundo, al haber virado las relaciones hacia un distanciamiento, sólo se firmaron 3. En cuanto a las categorías temáticas se encuentran la cooperación en asuntos de seguridad y defensa, ciencia y tecnología, diplomáticos (cultura y educación, hermanamientos de diplomacia subnacional) y financieros.

Finalmente, la relación con Estados Unidos sufrió un cambio importante con la llegada al poder de Mauricio Macri, lo que constituiría una de las dimensiones más notables del viraje en materia de PE (Frenkel, 2016). En la mirada del gobierno de Cambiemos, al igual que en la década del noventa, el diagnóstico partía de la idea de que lograr el beneplácito de la primera potencia facilitaría una mejor obtención de los dividendos de la globalización, atraería capitales y coadyuvaría a una inserción competitiva en las cadenas globales de valor (Frenkel y Azzi, 2018). De esta manera, tanto con el gobierno demócrata de Barack Obama como con el del republicano Donald Trump se profundizó la relación y se firmaron diversos acuerdos en materia económica, de seguridad y defensa, entre otros. La Argentina de Macri desarrolló un alineamiento a los intereses de la potencia del norte. Como analiza Campanella (2020), ello se debió, fundamentalmente, a cuestiones económicas, entre las que se mencionan el apoyo de la administración Obama al pago de los *holdouts* y la recomposición del vínculo con el FMI y la incidencia de la gestión Trump en el desembolso de un crédito Stand-By del Fondo, con el objetivo de sostener el plan económico y lograr la reelección de la gestión macrista hacia fines del año 2019. Por otro lado y en términos políticos, la Argentina se plegaría a las críticas y la estrategia de aislamiento regional esbozada por la potencia del norte hacia Venezuela. De este modo, la política exterior macrista se desarrolló bajo la llamada “lógica de la aquiescencia” (Busso, 2017).

En definitiva, es evidente que la cooperación entre Argentina y Estados Unidos se encuentra

ligada a los objetivos de la política exterior argentina, teniendo, en este caso, un alto peso el componente económico. Asimismo, y a diferencia de la vinculación con Venezuela, sí podría enmarcarse esta relación en el “dilema del prisionero”, donde se vislumbra una estrategia que combina deserciones y cooperaciones a lo largo del periodo estudiado. Aquí tienen un gran peso los condicionantes externos relativos al rol de los Estados Unidos en el sistema internacional y los vaivenes del contexto internacional, aunque también influyen condicionantes de carácter interno. De acuerdo con este modelo, naturalmente, Estados Unidos es el actor más fuerte o con mayor poder en la relación —ya que cuenta con una amplia dotación de recursos de poder en distintas esferas—, mientras que la Argentina sería el más débil.

Como se evidenció, si bien en distintos contextos Argentina ha procurado mayores márgenes de autonomía o maniobra, en numerosas ocasiones también ha cooperado con Estados Unidos. Ello se debe fundamentalmente al rol que éste ocupa en la estructura del sistema internacional, siendo clave para el acceso a financiamiento externo. En esta relación y por su posición, de acuerdo con el dilema del prisionero Estados Unidos puede elegir desertar —y de hecho así lo ha hecho— y perseguir sus propios intereses, por ejemplo procurando que Argentina acceda al monitoreo de los organismos financieros internacionales. Así, Estados Unidos ha desertado cuando Argentina ha buscado cooperar, ha cooperado cuando Argentina también lo ha hecho —como se manifiesta durante el gobierno de Menem—, aunque también ha desertado cuando Argentina también lo hizo —ejemplo con el guiño argentino hacia la candidata Hillary Clinton, la llegada al gobierno de Trump y el cierre a las exportaciones argentinas durante el gobierno de Macri—. De esta manera, se evidencia una estrategia de combinación de cooperaciones y deserciones. Sin embargo, salir de esta lógica de cooperación en una relación desigual tiene un precio, precio que no todos los actores, como es el caso argentino, pueden pagar.

c) CONFLICTO

En el marco de una relación bilateral oscilante, con el gobierno radical también hubo situaciones que motivaron tensiones. Zurita (2010) y Jiménez (2010) señalan que algunos de esos “disensos metodológicos” se plantearon en torno a temas como la deuda externa —donde los Estados Unidos se opusieron a las iniciativas argentinas de conformar un Club de deudores— y a la postura argentina frente a la crisis centroamericana, con su defensa del principio de “no intervención” ante el avance norteamericano en la región, a través de la creación del Grupo de Apoyo a Contadora. Además, Zurita (2013) agrega el voto en contra al intento estadounidense de condenar la situación de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1987, sumado a la negativa a firmar el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), ratificar el Tratado de Tlatelolco y desmantelar el proyecto misilístico Cóndor II (Míguez, 2013). Finalmente, en enero de 1989, la falta de apoyo del gobierno norteamericano motivó la no liberación de un crédito de 350 millones de dólares del Banco Mundial a nuestro país para sostener el programa económico (Jiménez, 2010).

Durante la administración menemista, como se mencionó, se asumió como prioridad casi excluyente la promoción del alineamiento estratégico con Estados Unidos, eliminando todos aquellos temas que pudieran afectar las relaciones bilaterales (Colombo y Ochoteco, 2005). De esta manera, se mantuvieron los disensos económicos de siempre (aranceles, acciones antidumping o restricciones pararancelarias) y otros más nuevos como las presiones para que el Congreso argentino sancionara una ley de patentes —donde los norteamericanos consideraban que la legislación argentina era insuficiente y no respondía a las exigencias internacionales sobre el tema— o los reclamos por la falta de transparencia pública, que, aunque podían ocasionar algunos roces, no amenazaron el buen curso de la relación bilateral (Colombo y Ochoteco, 2005).

Seguidamente, hacia la presidencia de De La Rúa las relaciones se deterioraron, según Diamint (2003), por una falta de eficacia y pérdida de competitividad. Por un lado, la competencia de productos entre Argentina y Estados Unidos durante el gobierno de De La Rúa no permitía una relación preferencial con el norte (Diamint, 2003). Por otro lado, desde el año 2001 en Estados Unidos y los principales

países europeos se fustigaba a Buenos Aires por el mal manejo de la economía (Colombo y Ochoteco, 2005).

Adicionalmente, y como ya se mencionó, si bien hacia principios del gobierno se mantuvieron vínculos cooperativos debido a la coyuntura, a un paso de dejar la presidencia Duhalde mostró nuevamente distancias con Estados Unidos, quien, a pesar de una década de alineamiento por parte de Argentina, se mostró ausente en los momentos más difíciles del país (Colombo y Ochoteco, 2005). Como señala Diamint (2003), ello tuvo cierta lógica en el caso de no otorgar apoyo a la invasión norteamericana en Irak –concordante con una activa militancia política en contra de la guerra– pero mucho menos lógica en el cambio, después de 13 años, en la condena a los derechos humanos en Cuba en el marco de Naciones Unidas. Mientras que en su primer año de gobierno mantuvo el apoyo a las sanciones cubanas, hacia el segundo cambió de posición por una “hipotética defensa de los derechos humanos” (Diamint, 2003).

Con respecto a la relación del gobierno de Néstor Kirchner con Estados Unidos, ésta estuvo marcada desde un comienzo por la tensión existente en el rubro económico, la salida de la convertibilidad peso-dólar y la crisis económica de 2001 como condicionantes de la relación con los organismos financieros internacionales en los cuales Estados Unidos tiene una posición determinante (Brieger, 2009). Otros ejemplos de hechos de confrontación se vieron en la relación con Cuba y las votaciones sobre ésta, además de la imagen forjada por el gobierno norteamericano del “parentesco político” entre Kirchner y Chávez (Míguez, 2016).

Según Brieger (2009), la política del gobierno de Kirchner no tuvo características de confrontación directa hasta la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2005, una cumbre estratégica para Estados Unidos, teniendo en cuenta que el ALCA fue el proyecto más importante y ambicioso de las últimas décadas a nivel continental. En ese sentido, el gobierno argentino fue clave para impedir la concreción del ALCA. En una jugada osada como país organizador, y de manera extraoficial a través de movimientos sociales aliados, se alentó que se desarrollaran manifestaciones callejeras contra el ALCA, además de que fue fundamental para la organización de un acto público con miles de personas de distintos puntos del país para repudiar la presencia del presidente de los Estados Unidos (Brieger, 2009). Siguiendo al autor, era *vox populi* que detrás de estas iniciativas estaba la aprobación del presidente Kirchner.

El fracaso del gran proyecto regional de Washington por la abierta oposición del MERCOSUR fue el puntapié inicial para animarse y cuestionar a la primera potencia mundial, que continuaría con los gobiernos de Fernández. Luego de ello vino la reunión del Grupo de Río en marzo de 2008, donde se discutió la crisis entre Colombia y Ecuador sin representantes de la Casa Blanca. Meses después Cuba se incorporó al Grupo. En septiembre de 2008, para debatir la crisis en Bolivia sin presencia norteamericana se reflató la UNASUR y todos los países brindaron un fuerte respaldo a Evo Morales (Brieger, 2009).

Por otro lado, durante los gobiernos de Fernández se confirmó el abandono del alineamiento automático operado luego del 2001. Como se mencionó, se mantuvo una relación de acercamiento pragmático con una retórica combativa hacia la potencia del norte. No obstante, algunos hechos introdujeron una dosis de tensión en la relación, como las dificultades para el acceso a inversión extranjera directa y los fallos del CIADI –desfavorables a la Argentina–, la demanda de los fondos buitres, el rol de Estados Unidos en la negociación con el Club de París y la intención de la potencia norteamericana de que el FMI monitoreara las cuentas macroeconómicas argentinas (Míguez, 2016). Además, Torres (2009) agrega que la persistencia del vínculo con Venezuela y el caso del “*valijagate*” incrementaron la dosis de tensión en la relación. Asimismo, de acuerdo con Santiago (2018), el gobierno de Fernández utilizaría una retórica latinoamericanista, evidenciada en el fortalecimiento de organismos regionales como UNASUR y CELAC (que excluían a EEUU), con la voluntad de limitar la presencia norteamericana en la región.

Anabella Busso (2016) sintetiza el vínculo con Estados Unidos en el patrón crisis-recomposición, porque existieron numerosos desacuerdos que luego se solucionaron. Sin embargo, la dinámica arribó a un estadio de estancamiento cuando el gobierno de Obama no realizó gestiones para que la Corte Suprema analizara el caso argentino. De ahí en más la agenda fue considerablemente más acotada, al igual que la predisposición de ambos gobiernos para lograr un mayor acercamiento. Esta situación se hizo más evidente en comparación con los vínculos establecidos con la región, China y Rusia (Busso, 2016).

Finalmente, con el gobierno de Mauricio Macri tuvieron lugar algunos traspiés iniciales en la relación con los EEUU de Donald Trump, derivados del hecho de que el presidente y la Canciller Malcorra dieran por sentado el triunfo de Hillary Clinton –sucesora de Obama– y apostaran el conjunto de la política exterior, y buena parte de las políticas de seguridad y defensa, a las relaciones con la gestión demócrata. Sin embargo, las elecciones de noviembre de 2016 llevaron al republicano Donald Trump y sus anuncios de proteccionismo a la Casa Blanca: “esto implicó barajar y dar de nuevo” (Busso, 2017:11). En consecuencia y como señala Castaño (2017), muchas de tales tensiones se derivaron de las restricciones estadounidenses sobre las exportaciones argentinas de limones, carnes y biodiesel, algo a tono con las promesas del “*America First*”, que reeditó un proteccionismo agrícola que históricamente afectó el acceso de productos argentinos al mercado norteamericano.

4. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se analizaron las relaciones de conflicto, cooperación y comercio entre Argentina-Venezuela y entre Argentina-Estados Unidos, a partir de la recuperación democrática del año 1983, hasta finalizada la presidencia de Mauricio Macri en 2019.

De este modo, y a partir de un análisis realizado desde la óptica de la política exterior argentina, es posible concluir que en distintos contextos estos actores han establecido en menor o mayor medida relaciones de conflicto, comercio y cooperación.

Por ejemplo, durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) con Venezuela predominó la cooperación y concertación política, mientras que con los Estados Unidos a las relaciones de cooperación y comercio se agregaron también algunas dimensiones de conflicto.

Por su parte, a partir de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) la vinculación con Estados Unidos exhibió, fundamentalmente, elementos de comercio y cooperación, disminuyendo la confrontación con la potencia del norte, con la cual se consideraba que había que construir “relaciones carnales”. Para el caso de Venezuela, el eje principal de la relación bilateral fue de carácter económico, aunque también tuvieron lugar unos pocos episodios de tensión.

Durante el gobierno de la Alianza de Fernando De la Rúa (1999-2001) y el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003), producto de la situación económica y política de Argentina y Venezuela tuvo lugar una abrupta fase de declive de la relación comercial, aunque se firmaron algunos acuerdos de cooperación multilateral que sentaron las bases de la integración posterior. Con respecto a los Estados Unidos, con De la Rúa hubo elementos de cooperación y vestigios de conflicto, mientras que a partir del 2002 tendría lugar una pérdida de confianza en la relación (conflicto).

Ya a partir de la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007), los vínculos con Venezuela adquirieron una mayor centralidad, tanto en materia comercial como a través del impulso a la cooperación en distintos ámbitos. Para el caso de los Estados Unidos, si bien hubo tanto cooperación como comercio, la relación no estuvo exenta de tensiones (acrecentadas en las gestiones de Fernández). En ambos casos, lo mismo sucedería con los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), aunque en la relación con Venezuela aparecieron algunos elementos de conflicto.

Finalmente, llegada la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), se revirtió este patrón y con Venezuela predominaría una orientación de política exterior conflictiva, aunque continuaron unas pocas vinculaciones de comercio. Por otro lado, al igual que durante los gobiernos menemistas se priorizarían el comercio y la cooperación con el gobierno norteamericano de Barack Obama y luego Donald Trump, aunque tuvieron lugar también instancias de tensiones y conflictos hacia principios del mandato macrista.

De esta manera, es posible inferir que en el periodo 1983-2019 hubo una relativa continuidad de relaciones de comercio, conflicto y cooperación entre estos actores, aunque con algunos altibajos y excepciones producto de condicionalidades sistémicas y domésticas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. N. York: Basic Books Inc. Publisher.

Briceño Ruiz, José (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.

Brieger, Pedro (2009): "La política exterior en la era Kirchner". *Seminario Política externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios*. Disponible en <https://fisyp.org.ar/wp-content/uploads/media/uploads/politicaexteriorbrieger.pdf>

Busso, Anabella (1994): "La relación bilateral con los Estados Unidos en el gobierno de Carlos Menem. Algunas perspectivas y hechos sobresalientes". *Relaciones Internacionales*, 3(6). Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10154/LA+RELACION+BILATERAL+CON+LOS+ESTADOS+UNIDOS+EN+EL+GOBIERNO+DE+CARLOS+MENEM.pdf?sequence=1>

Busso, Anabella (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, Anabella (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.

Campanella, Delfina (2020): "La política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019): giros en la relación con Venezuela". *Tesis para acceder al grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNICEN*. Tandil, Argentina. Disponible en www.ridaa.unicen.edu.ar

Caputo, Dante (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, Francisco (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 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: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1459&Itemid=1

- Colombo, Sandra (2005): "La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal". *Historia Actual Online*, (8), 135-142.
- Colombo, Sandra y Ochoteco, Maia (2005): "La estrategia de inserción internacional durante el gobierno de Eduardo Duhalde". En *II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) (La Plata, 2005)*.
- Corigliano, Francisco (2002): "Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante las gestiones de Fernando De La Rúa y Eduardo Duhalde. La continuidad en el paradigma de relaciones especiales con Estados Unidos". En *Boletín del ISIAE*, Buenos Aires, Año 5, No. 20, julio.
- Corigliano, Francisco (2011): "La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI". *Mural Internacional*, vol. 2, no 1, p. 22-27.
- Desarrollo de Negocios Internacionales [DNI] (2017): Informe N°169 Agosto 2017. Disponible en: <http://www.consultoradni.com/argentina-venezuela-2013-2016/>
- Diamint, Rut (2003): "Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner". *Colombia internacional*, (56-57), 12-27.
- El Cronista (2016, 8 de junio): "Exclusivo: Malcorra viajó en secreto a Venezuela". Disponible en <https://www.cronista.com/columnistas/Malcorra-viajo-en-secreto-aCaracas-para-evaluar-la-relacion-con-Venezuela-20160608-0100.html>
- El Cronista (2017, 4 de agosto): "Venezuela: cómo pasó de ser el puesto 5 al 23 para las exportaciones argentinas". Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Venezuela-como-paso-de-ser-del-puesto-5-al-23-para-las-exportaciones-argentinas-20170804-0120.html>
- Embajada de Estados Unidos en Argentina (s/f): "Relaciones bilaterales. Política e historia". Disponible en <https://ar.usembassy.gov/es/our-relationship-es/politicas-e-historia/#:~:text=Los%20Estados%20Unidos%20es%20uno,%2C%20qu%C3%ADmicos%20org%C3%A1nicos%2C%20y%20pl%C3%A1stico.>
- Fernández Alonso, José (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, Guillermo (1993) "Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina". Biblos. Buenos Aires.
- Frenkel, Alejandro (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.
- Frenkel, Alejandro y Azzi, Diego (2018): "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional* (96): 177-207.
- INDEC: "Balanza comercial argentina con los países del MERCOSUR. Años 2014- 2018"
- Infobae (2019, 27 de agosto): "A 12 años del escándalo, piden elevar a juicio la causa por la valija de Antonini Wilson". Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2019/08/27/a-12-anos-del-escandalo-piden-elevar-ajuicio-la-causa-por-la-valija-de-antonini-wilson/>

- Jiménez, Diego Miguel (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-exterior-raul-alfonsin.pdf>
- La Voz (2010, 21 de abril): "Argentina y Venezuela firmaron 25 acuerdos". Disponible en <https://www.lavoz.com.ar/content/argentina-y-venezuela-firmaron-25-acuerdos>
- Lafer, Celso (2002): "La identidad internacional de Brasil". Bs. As, Fondo de Cultura Económica.
- Lorenzini, María Elena (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". Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Míguez, María Cecilia (2013): "Los partidos políticos y la política exterior argentina". Buenos Aires: Ariel
- Míguez, María Cecilia (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.
- Milner, Helen (1997): "Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations". Princeton, Princeton University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto- Biblioteca Digital de Tratados (s/f): *Tratados bilaterales con Venezuela*. Disponible en <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=3>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1986): "Acuerdo de complementación económica entre el Gobierno de la Rep. Argentina y el Gob. de la Rep. de Venezuela". *Tratados*. Disponible en https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=IKCmlw==
- Miranda, Roberto (2009): "La responsabilidad de la toma de decisiones en el proyecto de inserción de Argentina en el mundo. Su participación en conflictos intraestatales regionales". *Revista Intellector- ISSN 1807-1260-[CENEGRI]*, 6(11), 01-19.
- Miranda, Roberto (2014): Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 26, 41-67.
- Obarrio, Mariano (2007): "El caso de la valija causa tensión entre Kirchner y Chávez". *La Nación*. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-caso-de-la-valija-causa-tension-entre-kirchner-y-chavez-nid933628/>
- Orgambides, Fernando (1991, 4 de diciembre): "El Grupo de Río brinda su cooperación a Cuba para que se democratice y desarrolle su economía". *El País*. Disponible en https://el-pais.com/diario/1991/12/04/internacional/691801214_850215.html
- Pasos, Lucrecia (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, Rubén (1988): "El estado de la política exterior y las relaciones internacionales", en Perina Rubén y Russell Roberto (comp.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Buenos Aires, GEL.

Pp. 11- 18.

Putnam, Robert (1988): "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization*, 42(3), 427-460. <http://www.jstor.org/stable/2706785>

Roark, Mariano (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, Mariano y Giglio, Antonela (2010): "Las relaciones Argentina-Venezuela durante el gobierno de Néstor Kirchner". *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires.

San Juan, Maximiliano (2019): "Análisis del Comercio Exterior argentino". Trabajo final de práctica profesional para obtener el título de Licenciado en Economía. Universidad Nacional de San Martín. Disponible en <https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/1149/1/TFPP%20EEYN%202019%20SJMNPdf>

Sánchez, Fabio y Acosta, Clara (2020): "Análisis de la política exterior". *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*.

Santiago, Josefina (2018): "La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) con Estados Unidos y China en el marco de la doble periferia". Tesis de Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

Tomassini, Luciano (1987): Elementos para el análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 20(78).

Torres, Miguel Agustín (2009): "Política exterior y deuda externa en Argentina. La posición del gobierno de Cristina Fernández". *Reflexión Política*, vol. 11, no 22, p. 118- 130.

Van Klaveren, Alberto (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

Zurita, María Delicia (2010): "La política exterior de Alfonsín: Cambios y continuidades durante los últimos años del mundo bipolar". En *VI Jornadas de Sociología de la UNLP 9 y 10 de diciembre de 2010 La Plata, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.

Zurita, María Delicia (2013). "La mirada de los otros: percepciones de las Fuerzas Armadas en torno a las relaciones Argentina- Estados Unidos durante el gobierno de Raúl Alfonsín. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Preguntas y reflexiones en la investigación doctoral: "Elites y Política exterior de Brasil, de 1808 a 1930"

Fernando Pablo Lavignolle¹

Resumen: En Agosto de 2022 tomé el seminario de doctorado a cargo del Dr. Javier Surasky: "El campo de la Cooperación en las actuales formas de las Relaciones Internacionales". El seminario abordaba diversas cuestiones de importancia para el desarrollo de una tesis doctoral. En principio el uso de la teoría de los juegos y el dilema del prisionero vinculado a las relaciones internacionales, proponiendo el análisis de situaciones de cooperación, de entrada y salida entre estados en situaciones concretas, con ejercicio en casos prácticos que enriquecían el conocimiento conceptual. También como hoja de ruta de la investigación y aspecto fundamental cuyo descuido perjudica toda investigación doctoral se ponía especial énfasis en mantener la coherencia a lo largo de toda la investigación. Esta vigilancia académica sobre la coherencia suponía mantener la estrecha relación entre todas las partes que integran una investigación doctoral: el tema, la pregunta problema, la hipótesis, los objetivos, el marco teórico, no perder la unidad intrínseca del proyecto.

Palabras clave: cooperación, deserción, elites, política exterior, Brasil, Inglaterra,

1. INTRODUCCIÓN

Este ejercicio de evaluación fue realizado dentro del plan de doctorado en el IRI de la Universidad Nacional de La Plata, siendo doctorando allí desde el año 2021. Mi tesis se titula: " Elites de Poder y Política Exterior-La Política Exterior de Brasil de 1808 a 1930" . El objeto central de mi tesis doctoral, la pregunta problema que abordo, es el rol de las elites en la política exterior e inserción internacional de Brasil en el período de 1808 a 1930. Persigo mostrar la relación entre el accionar de las elites y la política exterior de Brasil, analizando las constantes y las variaciones que ocurren durante un ciclo largo *longue durée* (Braudel 1976). No pudiendo extenderme más en esta introducción, destaco que en mi investigación profundizo entre otras cuestiones la vinculación entre la tradición de la política exterior de Portugal y de Brasil, estudiando las ideas comunes, prácticas y valores en juego, así como continuidades y cambios. Destaco el origen, la constitución y evolución de la elite, sus principales ideas y capital simbólico y su transformación en el contexto cambiante de fines del siglo XVIII hasta entrado el siglo XX. La diplomacia fue esencial en el surgimiento y consolidación de Brasil como estado independiente, una pieza clave en la estrategia de poder para afirmar sus intereses estratégicos y sentar las bases de un actor internacional. Tres ejes de relaciones de Brasil son centrales en mi investigación: con Inglaterra; con Estados Unidos y con los países de la Cuenca del Plata: Argentina, Paraguay, Uruguay y también Bolivia. El ejercicio que a continuación se acompaña fue realizado dentro del marco de esta investigación doctoral.

¹ Abogado UBA. Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política UBA, Materia: Teoría de las Relaciones Internacionales: Titular y Adjunto interino, Jefe de Trabajos Prácticos por Concurso. UBA, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Posgrado: Maestría en Procesos de Integración Regional: auxiliar en el Seminario Metodología de la Investigación

2. CONSIGNAS A RESPONDER

1) EXPLIQUE EL OBJETO CENTRAL DE ESTUDIO DE SU TESIS. ENUNCIE CUÁL ES LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES QUE SERVIRÁ DE BASE METODOLÓGICA PARA SU TESIS?

El objeto central de estudio de mi tesis es la política exterior e inserción internacional de Brasil de 1808 a 1930, desde la llegada de la Corte Portuguesa a Rio de Janeiro hasta el surgimiento del Estado Novo. La unidad de análisis es la elite de Brasil, mostrar como su conducta, acciones, ideas, intereses e identidad afectaron la política exterior. Describir y explicar la vinculación entre la acción de la elite y los resultados en política exterior. El rol de la diplomacia en la formación del Brasil ha sido trascendental, mucho más que en cualquier otro país de Sudamérica (Ricupero 2017). La teoría de las relaciones internacionales que servirá de base metodológica para mi tesis, es la teoría de las elites, a la que complemento con otras teorías, enfoques y conceptos guías que amplían su capacidad explicativa. Recorro a los exponentes clásicos de la teoría de las elites, Gaetano Mosca, Wilfredo Pareto y Robert Michels y Max Weber hasta llegar a teóricos contemporáneos, como Wright Mills y a nivel regional Juan Carlos Puig (Simonoff 2015). Complemento la teoría de las elites con la teoría crítica de Cox y sus conceptos de complejo-estado sociedad, estructura histórica y hegemonía en perspectiva neogramsciana. La elite analizada como una agencia: lugar posicionado de prácticas (Wight 2006); también tomo a la elite como activo social no individual y tomo en cuenta a Inmanuel Wallerstein y Giovanni Arrighi.

Recorro también a conceptos guías de distintos autores: de Pierre Bourdieu : “ estructura del campo de poder”, “ las estrategias de reproducción de las elites”, “ habitus”, “ capital simbólico”, “ nobleza de estado” (Bourdieu 2015). De Magalhaes Godinho “ el complejo histórico geográfico” (Godinho 2019) y De Fernando Novais “ Crisis del Antiguo Régimen” (Novais 1989) y de Leticia Pinheiro “ la idea de la política exterior como política pública” (Pinheiro L, Milani, C, 2012)

2) ENUMERE CUÁLES SON LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA SITUACIÓN QUE ESTÁ ESTUDIANDO PARA REDACTAR LA TESIS? SEÑALE CUÁLES DE ELLOS CONSIDERA PRINCIPALES (AL MENOS TRES ACTORES).

Señalo como actores principales a la elite diplomática de Brasil, a Inglaterra, Estados Unidos y a las naciones de la Cuenca del Plata, el antiguo bloque hispánico: Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. El estudio de mi tesis incluye muchas situaciones, a lo largo de más de un siglo, donde ocurren grandes transformaciones en la historia de Brasil y su política exterior. Brasil a partir de 1808 va sucediéndose de Colonia a Reino, luego a Imperio, para continuar como República. Cada una de estas fases o etapas, son ciclos emergentes que disparan su propia dinámica y complejas lógicas de conflicto.

En principio destacar a la elite diplomática de Brasil, siendo también la unidad de análisis que articula el sentido y objeto de mi investigación doctoral. La elite diplomática, es sin duda una parte pequeña dentro de una elite del país más amplia. En Brasil, elite en sentido amplio abarca por un lado a funcionarios del Imperio, también a latifundistas, propietarios de fazendas, productores de azúcar y café, “ *os senhores de ingenio*”, “ *nobreza da terra*”; igualmente a grandes comerciantes en su mayoría portugueses, en menor medida holandeses que financian la producción azucarera y trafican con esclavos. Estos últimos son el combustible económico y comercial esencial al funcionamiento del sistema y también no dejar de considerar al Ejército que comienza gradualmente a hacer sentir su influencia como miembro de la elite, con gran protagonismo luego de la guerra de la Triple Alianza. La esclavitud fue un elemento orgánico de la sociedad y economía de Brasil.

La Corte de Rio, es un órgano excepcional (Schultz 2001) de este singular sistema a la manera de un mecanismo que durante la etapa del Brasil Reino e Imperio articula el todo, le da cohesión, sentido e identidad sucesivamente en cabeza del Rey y luego del Emperador. Pero la elite vinculada a la política exterior no se confunde con la totalidad de la elite, es un pequeño grupo, minoría , agencia,

dentro de un esquema más amplio, de ahí que al abordarla en una investigación doctoral se plantean desafíos teóricos y metodológicos. Esta elite diplomática tiene su interés definido con precisión: gestionar la vinculación de Brasil con el mundo, aspirando a representar a la totalidad, no a un sector en particular y es co-constructor de la dimensión internacional de Brasil. La conciencia diplomática profunda de Brasil comenzó a surgir con la llegada de la Corte Portuguesa a Rio de Janeiro, afirmando la idea de continuidad entre el Imperio Portugués y Brasil, articulando intereses con diferentes centros y fuerzas expansivas domésticas que ya operaban en el territorio.

Analizado en perspectiva empírica y axiológica, la diplomacia portuguesa transmitió la habilidad y destreza ejercida por Portugal en su tradicional negociación con grandes Potencias, el arte de obtener ventajas desde posiciones de debilidad e incertidumbre, la denominada “*diplomacia da fraqueza*”(Soares Martínez 1992). Cabe destacar que Rio de Janeiro, a partir de 1808, como sede de la Corte Portuguesa, capital y centro de la administración del Imperio Portugués, fue transformando la identidad de Brasil hasta entonces una colonia, y potenció la formulación de novedosas estrategias de política exterior de tipo imperial, en especial con sus vecinos de la región del Plata.

Pudo así Brasil mostrar a sus vecinos la excepcionalidad de la unidad de la América portuguesa-aun con tensiones-ante las fuerzas generadoras de anarquía y fragmentación en la América española. La diplomacia portuguesa desde antes de 1808 ya había concebido planes de traslado de la Corte de los Braganza a Brasil, como forma de equilibrar la debilidad de Portugal ante Inglaterra y Francia principalmente (Schultz 2001).

Vale destacar que en esos planes se buscaba proteger más la continuidad y supervivencia de la Corona, de la Casa de Braganza que de Portugal, dado que se consideraba que la monarquía podía funcionar desterritorializada fuera de Europa (Schultz 2001). La elite diplomática de Brasil a lo largo de su historia ha contado con miembros eminentes, de gran capacidad, modelos del diplomático sofisticado de Itamaraty. El más destacado de los diplomáticos, a los efectos de este ejercicio de consigna fue José María de Silva Paranhos Junior, Barón de Rio Branco, con formación de hombre de Imperio, sirvió incondicionalmente a la República, siendo líder en la construcción teórica y práctica de la alianza con Estados Unidos, “*the unwritten Alliance*”.(Bradford Burns 1966).

Indiscutiblemente otro actor central en la tesis es Inglaterra. Presente desde el comienzo de la investigación, tuvo a su cargo el traslado de la Corte de Braganza a Rio de Janeiro en 1808. Poniendo la flota inglesa a disposición de la Corona Portuguesa, evitando que la familia real cayera en manos de las fuerzas napoleónicas. Inglaterra sumó otros roles esenciales en esta etapa, defendió y reconquistó el territorio de Portugal de las fuerzas francesas, habiendo entrenado a las tropas portuguesas para combatir a los franceses. Inglaterra colocó al frente de la administración de Portugal a William Carr Beresford, y garantizaba que ninguna otra Casa reinante reemplazaría a los Braganza en Portugal. La alianza anglo-portuguesa era antigua, no se originó en las guerras napoleónicas, se remontaba al siglo a los acuerdos de Methuen de 1703 e incluso antes (Manchester 1933). En esencia la subordinación de Portugal a Inglaterra-los efectos de los acuerdos de Methuen y otros anteriores- permitían a Portugal conservar la integridad de su imperio a cambio de subordinarse a la supremacía comercial inglesa. Gradualmente se fue construyendo una condición de “vasallaje” de Portugal con Inglaterra. En el siglo XVIII el marqués de Pombal intentará sin suerte cambiar la esencia de este vínculo, buscando desarrollar industrias dentro de Portugal y su imperio. Inglaterra al apoyar a la Casa de Braganza en su traslado a América perseguía acceder con más privilegios comerciales que otras naciones al mercado de Brasil, el bloqueo continental de Napoleón afectaba la economía británica. El acceso privilegiado a Brasil permitía eventualmente ampliar el comercio lícito o ilícitamente a las colonias españolas. El pacto luso-británico implicó seguridad y protección a Portugal a cambio de un acceso privilegiado inglés a sus mercados, a través de la firma de los llamados tratados desiguales de 1808. Es aceptado hoy que el Rey Juan VI de Portugal al firmar estos tratados tan perjudiciales para el desarrollo autónomo del imperio portugués y del Brasil evaluó más la supervivencia de la Casa de Braganza que la prosperidad de los territorios. La influencia de Inglaterra en Brasil se hará sentir a lo largo de todo el siglo XIX y hasta entrado el siglo XX. Varios ejemplos de conflicto podrían citarse, como por ejemplo el enfrentamiento

que fue surgiendo por la presión de Inglaterra por la abolición de la esclavitud en Brasil y el fin del comercio de esclavos, llegándose a acciones de tipo militar y ruptura de relaciones diplomáticas, pero no económicas. Una distinción importante que la tesis abordará es el objetivo de Brasil de eliminar o disminuir la supremacía política de Inglaterra, no así su rol preponderante económico. El ejercicio de un rol preeminente políticamente de parte de Inglaterra en Brasil se consideraba una ofensa al país, a su soberanía y al derecho de tomar decisiones autónomas. Pero, ni aún en los momentos de mayor tensión y enfrentamiento, las inversiones, el comercio y los negocios entre Inglaterra y el Imperio se interrumpieron, los ingleses siempre gozaron en Brasil de un gran respeto y nunca se vieron afectadas sus actividades.

Estados Unidos es un tercer actor a destacar en la tesis. El vínculo de Brasil con Estados Unidos se corresponde a la etapa de una segunda inserción internacional (Ricupero 2017), que evoluciona en la segunda mitad del siglo XIX y se consolida a partir de la primera guerra mundial. Don Pedro II fue promotor de este vínculo que con el tiempo se tornará en alianza. Al principio fue una estrategia para equilibrar la influencia inglesa y generar una potencial alternativa. Ya madurada la relación, pasó a ser una alianza para contener o compensar la preeminencia de Argentina en Sudamérica y ser base de un liderazgo regional de Brasil, a la manera de unos Estados Unidos del sur. Los Estados Unidos representaba un mercado de importación de café inmenso, casi ilimitado como base material de una nueva concepción estratégica internacional, que a su vez permitía desarrollar un mercado laboral libre, sin esclavos, en zonas cercanas a Rio de Janeiro y especialmente en el estado de San Pablo. No obstante esta nueva prosperidad cafetalera que atraía miles de inmigrantes europeos a Brasil, se fue definiendo un modelo económico de monocultivo, y en extremo dependiente de los vaivenes del precio internacional del café. El éxito inicial del modelo cafetalero y las transformaciones benignas que generaba impedían cuestionamientos al mismo y el planteo de alternativas. Estados Unidos era sin duda el gran socio de Brasil, un modelo de país inspirador para la sociedad brasileña a pesar de las grandes diferencias en la construcción de ambas sociedades. En la evaluación de la época se destacaba que habían tenido en común la esclavitud y la gran plantación latifundista como instituciones comunes, una afinidad en realidad menos profunda si el análisis superaba una observación superficial. En el período histórico comprendido en mi tesis el vínculo de Brasil con los Estados Unidos es evolutivo, siempre ascendente, estratégico, considerado para la elite la piedra angular de la política exterior.

3) IDENTIFIQUE LA FORMA EN QUE LOS ACTORES SEÑALADOS CÓMO PRINCIPALES ESTABLECEN ENTRE SÍ RELACIONES DE CONFLICTO, COMERCIO Y COOPERACIÓN?

Hay que tener en cuenta que la cooperación es desigual e inestable, los escenarios sufren alteraciones, a veces no perceptibles a los actores. Inglaterra, en el caso de mi tesis, en un comienzo establece relaciones de cooperación por la presión de un tercero-Francia- y luego la forma de esta cooperación se continúa en Brasil, es heredero de un marco económico y político previo. Esta cooperación está articulada en tratados comerciales, no es verbal ni espontánea. Es cooperación política y subordinación económica. Inglaterra es garante de la integridad de Portugal y Brasil. El comercio entre Portugal e Inglaterra y luego Brasil se estructura sobre privilegios y preferencias para los productos ingleses por sobre la competencia de otras naciones. Los conflictos, a manera de ejemplo se dan por distintas concepciones imperiales. La visión inglesa es esencialmente comercial y no consideraron nunca una prioridad inglesa la ampliación del imperio portugués en Sudamérica. En otro orden el comercio anglo-brasileño asume la siguiente forma: Inglaterra nunca liberó su mercado a los productos esenciales de Brasil, como por ejemplo el azúcar y luego el café, les impuso restricciones. Los comerciantes ingleses paradójicamente comerciaban azúcar de Brasil en el mercado europeo no en Inglaterra.

4) LIMITÁNDOSE A LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN, SEÑALE SI ESTAS RESULTAN IMPUESTAS POR UN TERCERO EXTERNO O SI PUEDEN SER ENMARCADAS EN EL MODELO DEL “DILEMA DEL PRISIONERO”.

El traslado de la Corte portuguesa al Brasil es un ejercicio de análisis de cooperación impuesta

por un tercero externo, en este caso Francia que presionaba a Portugal para que cerrara sus puertos de Lisboa y Oporto al comercio inglés y se plegara al bloqueo continental. Portugal especulaba, proponía a Francia una postura de neutralidad para evitar las acciones militares y al mismo tiempo no romper los tratados que la vinculaban a Inglaterra, mantener intacta su alianza (K. Manchester 1933; Murillo de Carvalho 2003). Incluso, existía un grupo profrancés en la Corte portuguesa que especulaba con una victoria de Napoleón (Ricupero 2017). Todo se desarrollaba rápidamente y en extrema tensión y cuando las tropas de Junot cruzaron la frontera de Portugal, se redujeron las alternativas. Inglaterra presionó al Rey Juan VI a abandonar Lisboa bajo amenaza de bombardear la capital. Más allá de esta amenaza, la Corona entendía que no seguir a Inglaterra significaría la pérdida de imperio e incluso de la dinastía Braganza en Portugal. La cooperación se dio por el lado inglés en términos de protección de la Corona, y la integridad del imperio portugués; de parte de Portugal otorgar acceso a los mercados de Brasil a los productos ingleses con tarifas preferenciales y una estructura de privilegios. El poder de Napoleón-el tercero externo-era inmenso, aún no había ocurrido el desastre de la invasión a Rusia. Era un escenario de incertidumbre. Pero es claro que sin la amenaza francesa, ni el bloqueo continental, no hubiera habido cooperación entre Inglaterra y Portugal en el traslado de la Corte al Brasil, en todo caso se habría dado un proceso más lento y diferente del cual es imposible especular, quizás no existiría el Brasil como hoy lo conocemos. Destaco este ejemplo porque la cooperación entre Inglaterra y Portugal se formalizó en tratados que continuaron vigentes y generando efectos en Brasil, ya independizado de Portugal.

5) LIMITÁNDOSE A LAS RELACIONES QUE HAYA ENMARCADO EN EL MODELO DEL PRISIONERO, SEÑALE MOMENTOS DE COOPERACIÓN Y DESERCIÓN E INTENTE IDENTIFICAR SI EXISTE ALGUNA ESTRATEGIA DETRÁS DE LAS DESERCCIONES Y COOPERACIONES A LO LARGO DEL TIEMPO?

A manera de ejercicio, dado que a lo largo de la tesis hay variadas situaciones en que los actores seleccionados se involucran en posturas de cooperación o deserción o estrategias combinadas. No dejen nunca de tener en cuenta que la cooperación es un mecanismo de poder. Así, podemos como ejercicio del dilema del prisionero, a modo provisorio seguir la evolución de la relación Portugal-Inglaterra-Brasil. Incluyo en el término Brasil incluir el Brasil Reino y el Brasil Imperio y República. Tomemos el caso de Portugal e Inglaterra: cooperan en el traslado al de la Corte y de toda la comitiva al Brasil, el gobierno portugués en pleno, sin duda evalúan cuál es la mejor alternativa. Desertar hubiera significado para Portugal un riesgo, pleno de incertidumbre, que sólo hubiera disipado la confianza en un categórico triunfo militar de Francia sobre Inglaterra, y la destrucción de la economía inglesa si el bloqueo continental hubiera alcanzado sus objetivos. El triunfo de Napoleón habría provocado para Inglaterra y Portugal la pérdida de sus imperios y eventualmente para Portugal su desaparición como Reino. Inglaterra respaldando a Portugal accedía al mercado de Brasil y compensaba parte de las pérdidas que le ocasionaba el bloqueo continental francés. Para la Casa de Braganza los costos de otorgar beneficios comerciales y privilegios a Inglaterra en Brasil eran menores que las eventuales pérdidas: la desaparición de Portugal y de la Casa reinante, aún condicionando el futuro desarrollo económico de Brasil. Como estrategia de larga duración surge que Portugal e Inglaterra cooperan, como también lo hará Brasil, aún en situaciones de tensión y conflicto. Evaluemos una cercana deserción de Inglaterra, el caso de la estrategia imperial de Brasil de anexas al Uruguay como Provincia Cisplatina e incluso a Buenos Aires, la mítica concepción de la frontera natural del Brasil sobre la margen izquierda del Río de la Plata y si fuera conducente la ocupación de ambos márgenes. Preguntándonos cuál es el interés del Imperio Británico, la respuesta de los principales líderes de la política exterior imperial afirmaban: *“es el comercio”*, un imperio comercial y naval diferente a la idea de un imperio territorial, como era la perspectiva española clásica o la visión inmemorial del Imperio Romano. La idea de un imperio comercial inglés era respaldada por sectores financieros y económicos de la City de Londres. En ningún momento Inglaterra hizo un respaldo explícito de las aspiraciones lusitanas en el Uruguay y en Plata, un imperio territorial brasileño en Sudamérica se enfrentaba la visión inglesa de un imperio comercial. Esta deserción inglesa en los sueños de expansión de Juan

VI y de Carlota Joaquina, no impide la cooperación en cuestiones comerciales: la Banca Rothschild es de hecho y luego de derecho el agente oficial del Imperio de Brasil en Europa y lo será a lo largo de todo el siglo XIX y parte del siglo XX. El barón de Mauá generará inmensos negocios en alianza con la City de Londres que se extenderán por Uruguay, la Confederación Argentina y Europa. Tomemos una última deserción, en este caso de Brasil, al rechazar las presiones de Inglaterra para abolir el tráfico y la esclavitud. Era una obligación asumida por Juan VI en los tratados desiguales de 1808, no obstante el Brasil postergaba sin fecha su cumplimiento, dando lugar a escaladas de violencia y conflictos. Innumerables barcos negreros portugueses y brasileños fueron capturados por los ingleses con su vergonzante cargamento humano a bordo. Inglaterra ya no necesitaba del trabajo esclavo, superada la época del mercantilismo, el capitalismo inglés incluso producía en sus colonias productos similares a los de Brasil como el azúcar. Existía en Londres una gran presión de sectores económicos y también grupos moralistas que se oponían a la esclavitud. Fue sin duda la cuestión de la abolición, un gran motivo de deserción de Brasil, conflicto que duró décadas y recién pudo ser superado cuando se comenzó a desarrollar un mercado laboral de mano de obra libre con la llegada de inmigrantes europeos. Provisoriamente se puede sostener que existió entre Brasil e Inglaterra una estructura combinada de cooperación y deserción, podrían citarse más ejemplos porque la estrategia a largo plazo fue siempre mantener el vínculo. Tengamos presente que Inglaterra a lo largo de siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial fue la potencia hegemónica incuestionable (Arrighi, 1999).

3. BIBLIOGRAFÍA:

Arrighi, G. (1999) *El largo siglo xx. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid, España. Akal Ediciones

Bourdieu, P. (2015) *La nobleza de estado. Educación de elite y espíritu de cuerpo*. Buenos

Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores

Bradford Burns, E. (1966) *The Unwritten Alliance. Rio Branco and Brazilian-American Relations*. US. Columbia University

Braudel, F. (1976) *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. Madrid. España.

Fondo de Cultura Económica.

Cervo, A L y Bueno Clodoaldo (2015) *Historia da política exterior do Brasil*. Brasilia, Brasil,

Editora UnB

Cox, R W (1987) *Production, Power, and World Orders, Social Forces in the Making of*

History. New York, USA, Columbia University Press

Faoro, F (1996) *Os Donos do Poder*. Sao Paulo, Brasil,

Freyre, G. (1966) *Interpretación de Brasil*. México, Fondo de Cultura Económica

Lafer, C (2002) *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires, Argentina, Fondo de

Cultura Económica.

Magalhaes Godinho, V. (2019) *A estrutura da Antigua sociedade portuguesa*. Lisboa,

Portugal Edicoes 70

- Manchester. A. K. (1933) *Preeminencia Inglesa no Brazil*. Sao Paulo, Brasil. Editora Brasiliense
- Michels, R (2001) *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu
- Moniz Bandeira, A. (2010) *La presencia de Estados Unidos en Brasil dos siglos de historia*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Corregidor.
- Mosca, G. (1992) *La clase Política*. México, Fondo de Cultura Económica
- Murilho de Carvalho, J. (2003) *A Construcao da orden. A elite política imperial. Teatro de Sombras. A política imperial*. Rio de Janeiro, Brasil. Editora Civilizacao Brasileira
- Novais, F. A. (1989) *Portugal e Brasil na crisis do Antigo Sistema Colonial del siglo XVIII(1777-1808)*. San Pablo, Brasil Editora HUCITEC
- Pareto, W. (1987) *Escritos sociológicos*. Madrid, España. Alianza Editorial
- Pinheiro, L y Milani, C.(orgs,2012) *Política Externa Brasileira: As Práticas da política e a Políticas das Práticas*. Rio de Janeiro. Brasil. Editora da Fundação Getulio Vargas
- Ricupero, R. (2017) *A diplomacia na construcao do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro, Brasil Versal Editores
- Schultz, K.(2001) *Tropical Versailles*. New York, US. Routledge
- Simonoff, A. (2015) *La Vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig*. Soc.Vol.24, No 44 Buenos Aires, Argentina
- Soares Martínez, P.(1992) *História Diplomática de Portugal*. Portugal.Editorial VERBO
- Wallerstein, I. (2011) *El Moderno Sistema Mundial*. México. Editorial Siglo XXI.
- Weber, M. (2004) *Economía y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Wight, C. (2006) *Agents, Structures and International Relations, Politics as Ontology*. New York, US. Cambridge University Press
- Wright Mills, C. (2013) *La Elite de Poder*. DF. México, Fondo de Cultura Económica
- Oliveira Lima, M. (1937) *La Evolución del Pueblo Brasileño*. Buenos Aires, Biblioteca de autores brasileños

Crédito:
Aportes conosureños a la
Teoría de Relaciones Internacionales
Latinoamericanas

(Alejandro Simonoff- 2022)

Modelos de desarrollo y política exterior argentina entre 1983-2019: un análisis desde la escuela socio-histórica

Delfina Campanella¹

Resumen: En el presente trabajo se analizó la política exterior argentina (PEA) entre 1983-2019, desde la óptica de una perspectiva crítica como lo es la escuela sociohistórica (ESH), encabezada por autores como Mario Rapoport. Este enfoque pone el acento en la vinculación de los modelos de desarrollo con el proceso de construcción de la política exterior (PE).

El enfoque de la investigación es fundamentalmente cualitativo y la problemática planteada prevé un análisis de fuentes primarias, y fundamentalmente secundarias. Asimismo, el trabajo fue estructurado en cuatro apartados: en primer lugar, se abordan algunas aproximaciones para el análisis de la política exterior; en segundo lugar, se realiza un *racconto* de los enfoques que han estudiado la PEA; en tercer lugar, se da cuenta de los aportes realizados por la escuela socio-histórica para el estudio de la misma mientras que, finalmente, se analiza la vinculación e influencia de los modelos de desarrollo en la PE implementada entre 1983-2019.

Palabras clave Política Exterior Argentina – Modelos de desarrollo – Escuela Sociohistórica

1. LA POLÍTICA EXTERIOR: ALGUNAS APROXIMACIONES PARA SU ANÁLISIS

Para poder estudiar la política exterior argentina durante el periodo 1983-2019, previamente es necesario realizar algunas aproximaciones a la temática. En términos conceptuales, de acuerdo con autores como 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. Por su parte, Roberto Miranda (2014) la entiende como un instrumento estatal, orientado hacia el desarrollo del universo de las relaciones internacionales (RRII) del país. Además, el autor 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 otro lado, 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

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (U.N.C.P.B.A). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

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, no existe una definición unívoca de política exterior. Sin embargo, en este trabajo 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. Se analiza la PE como un producto de la conjunción de variables internas y externas, puesto que la mayoría de los estudios que tienen por objeto su análisis, tratan a ésta como una variable dependiente, en gran medida del modelo de desarrollo del país y demás condicionantes del Estado en cuestión.

En relación a ello, Sánchez y Acosta (2020) señalan que la formulación de la PE es un proceso complejo que depende de diversos factores sistémicos y domésticos que marcan la agenda de los decisores. En ese sentido, 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 como los de Actis *et al* (2017); Busso (2014); Kaarbo *et al* (2012); Míguez (2017); Sánchez (2010) y Simonoff (2010; 2010a), abordan cuáles son y cómo se vinculan tales condicionantes.

En línea con lo anterior cabe señalar que existen distintos paradigmas a la hora de estudiar la política exterior, que ponderan el análisis de unas u otras variables. Sin embargo, aquí 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 misma, una doble negociación 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. Para 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.

2. POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: PRINCIPALES ENFOQUES Y EVOLUCIÓN DISCIPLINAR

En lo que respecta a los estudios sobre relaciones internacionales y política exterior, la Argentina ha mostrado a lo largo del tiempo una variedad importante de corrientes interpretativas o Escuelas, que las describen desde distintos puntos de vista tanto epistemológicos como metodológicos (Simonoff, 2016).

Las investigaciones que refieren al relacionamiento externo argentino se fundaron en dos tipos de fuentes que permitieron la emergencia de una instancia paradigmática: los estudios diplomáticos y geopolíticos, por un lado, y los aportes desde los estudios críticos de la teoría de la modernización –tanto los trabajos de la CEPAL como de la Teoría de la Dependencia– por otro (Simonoff, 2012). Siguiendo al autor, sobre esta base y a partir de los años sesenta la disciplina fue determinando un espacio propio. A ello contribuyeron muchos estudiosos, entre los que se encontraron Juan Carlos Puig y sus seguidores. Puig supo tomar de aquellas teorías tanto sus fortalezas como debilidades, presu-puestos sumamente válidos a la hora de “buscar respuestas latinoamericanas al problema del subdesarrollo de la región y tratar de encontrar estrategias de superación de acuerdo a los márgenes de permisibilidad de la sociedad internacional, para el logro de desarrollos endógenos” (Bologna, 1987, citado por Simonoff, 2012:25).

En ese sentido, entre los sesenta y setenta el concepto de autonomía puigiana articuló un primer momento paradigmático (Simonoff, 2012; 2016). Del mismo modo, Rapoport (2017) divide la historiografía más moderna sobre la historia de la PEA en dos grandes líneas metodológicas y momentos cro-

nológicos. En la primera línea, con perspectivas diversas y preocupaciones que superan la historia diplomática tradicional se encuentran autores como Juan Carlos Puig, Roberto Etchepareborda, Gustavo Ferrari y Alberto Conil Paz (Rapoport, 2017). A su vez, aquí se vislumbran dos enfoques principales que presidirán los trabajos posteriores: el autonomista y el dependentista, con sus variaciones intermedias (Rapoport, 2017).

De acuerdo con Simonoff (2016), Puig y sus sucesores conformaban el sector de latinoamericanistas o autonomistas, quienes analizaron las asimetrías existentes en la relación entre América Latina y Estados Unidos, sus efectos negativos, y los márgenes de maniobra que permitirían la consecución de los objetivos nacionales. Además, desde una perspectiva que adscribe a la teoría de la dependencia se concibe el orden internacional como anárquico y al sistema como jerárquico, pero a su vez entienden que existe cierta flexibilidad desde donde es posible construir espacios de autonomía nacional (Valinotti, 2014). La autonomía fue definida como el desarrollo del interés nacional (Simonoff, 2016) y la política exterior entendida por oposición, es decir como la posibilidad de realizar acciones contrarias a los dictados de la potencia (Valinotti, 2014). Por otro lado, la contraparte de esta escuela fueron los llamados dependentistas² (Rapoport, 2017) u occidentalistas, quienes propiciaron un alineamiento con Estados Unidos y su enfrentamiento con el autonomismo de Puig y otros, ya que percibían las acciones autonómicas como aislacionistas (Simonoff, 2016). A la luz de la evolución de sus trabajos posteriores es posible ubicar aquí a autores como Ferrari y Conil Paz.

Siguiendo a Simonoff (2016), el pasaje a los ochenta estuvo marcado por factores externos e internos que anticiparon los primeros síntomas de crisis paradigmática. En ese sentido, cabe mencionar que la llegada al poder de la última dictadura supuso el retorno de los estudios internacionales argentinos a sus aspectos más tradicionales de la diplomacia y geopolítica. Según Miryam Colacrai (1992), una de sus consecuencias fue el surgimiento de una visión “revisionista” de la PE, que estimuló los debates en torno a la ubicación de Argentina en el mundo.

En esta línea, y en concordancia con las ideas neoliberales que comenzaban a predominar en el mundo, el debate por la autonomía se cambia por el de inserción, dando lugar a la segunda corriente de la historiografía argentina o segundo momento paradigmático, que, con perspectivas diferentes, es más académico (Rapoport, 2017). Siguiendo al autor, aquí participaron economistas, sociólogos, historiadores y politólogos, y representa un cambio significativo respecto de la manera de abordar metodológica y empíricamente la historia de las RRII del país³. Dos nuevas vertientes críticas al autonomismo fueron las que marcaron este “nuevo impulso” disciplinar: la “económico-social” de la escuela socio-histórica de Mario Rapoport y el “realismo periférico” de Carlos Escudé (Paradiso, 1993; Simonoff, 2016; Valinotti, 2014). Esta polémica evidenció dos formas de caracterizaciones e interpretaciones: la primera tendió a superar el esquematismo de la teoría de la dependencia y dar un nuevo marco a los factores que podrían tender a una mayor autonomía, mientras que la segunda resaltó el confrontacionismo argentino para explicar la presunta declinación del país (Simonoff, 2016).

A estas nuevas expresiones se suma la incipiente corriente neo-institucionalista liberal en la que se inscriben autores como Roberto Russell –inicialmente con la propuesta del “neoidealismo periférico”– y Juan Gabriel Tokatlián, quienes acuñaron el concepto de “autonomismo relacional”. En este punto, cabe mencionar que tanto la corriente neo-institucionalista liberal como la neoconservadora de Escudé fueron asumiendo con nuevos instrumentos metodológicos posiciones cercanas al occidentalismo, en contraposición a la escuela de Rapoport que se posicionó como una variante periférica de las

² Cabe aclarar que ello no refiere a los autores de las teorías de la dependencia, sino a aquellos académicos que proponen lineamientos de inserción dependientes.

³ Como esgrime Rapoport (2017), una de las características destacadas de esta vertiente fue la utilización sistemática de los archivos diplomáticos no sólo del país sino también extranjeros, escasamente consultados por la historiografía anterior. También se ubican aquí autores como Archibaldo Lanús y Paradiso, entre otros, con diferentes posiciones y metodologías.

tendencias críticas del mundo central.

Resumidamente, hacia los noventa tuvo lugar la segunda crisis paradigmática, producto de la acumulación de anomalías y una contradicción entre los hechos y el instrumento para analizar la PEA, el realismo periférico (Simonoff, 2012). Ello permitió que análisis de autores como Dallanegra Pedraza, Figari, Colacrai y Lechini, entre otros, ganen visibilidad y pudieran despuntar así un nuevo tipo de autonomismo o pos autonomismo hacia el nuevo milenio. Como continúa Simonoff (2012), tales lecturas marcaron una correspondencia con la escuela socio-histórica de Rapoport, las cuales podrían reconfigurar un polo al interior de la disciplina que abriría nuevas perspectivas de análisis en el marco de una autonomía renovada, o pos autonomía.

Finalmente, en lo que respecta a la historiografía que amplía el panorama sobre las corrientes doctrinarias principales, se destacan obras como las de Bernal-Meza, Heredia y Simonoff (Rapoport, 2017).

Como resultado de todo este proceso y como en otras ciencias sociales, en las RRII la imagen de la ciencia guiada por un único paradigma ha cedido terreno a la diversidad paradigmática (Quintanar y López, 2018). De esta manera y según los autores, la noción de “pluralismo paradigmático” ofrece un marco más adecuado para fomentar la creatividad de la disciplina, entendiendo que ésta no es producto de un único paradigma, puesto que se define atendiendo a los diversos aportes provenientes de diferentes perspectivas paradigmáticas.

3. APORTES DE LA ESCUELA SOCIO-HISTÓRICA AL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Como se anticipó, el enfoque de la escuela socio-histórica ha sido encabezado por Mario Rapoport —en cuyos aportes nos centraremos— pero se referencia también en académicos como Claudio Spiguel, Leandro Morgenfeld, María Cecilia Míguez, Noemí Brenta, Julián Kan, Andrés Musacchio, entre otros.

La llamada escuela socio-histórica entiende la influencia decisiva de los modelos de acumulación en la evolución del Estado, los regímenes políticos y en la formulación de la política exterior (Simonoff, 2016). Por otro lado y desde el punto de vista epistemológico, su propuesta está enmarcada en cuatro (4) parámetros: 1) el analista no sea un mero observador, sino que también debe asumir el rol de actor, 2) la necesidad de contar con una percepción para observar el carácter de los fenómenos y conceptos al compás del tiempo, 3) capitalizar los aportes de otras disciplinas sociales, fomentando el carácter multidisciplinario de las Relaciones Internacionales y 4) establecer lazos más estrechos entre las políticas externas e internas, de modo que permitan superar el carácter antinómico y la compartimentación disciplinaria que separa las distintas dimensiones de la sociedad y la historia (Simonoff, 2012). Asimismo, este enfoque critica al reduccionismo económico y político, considerando que “(...) mata el análisis y la explicación histórica (...)” (Rapoport, 2011, citado por Simonoff, 2016:19).

El planteo propuesto y desarrollado por Mario Rapoport, sin dudas transformó la forma de abordar la historia de las relaciones internacionales y política exterior durante las últimas décadas (Morgenfeld, 2011). En línea con lo anterior y como esgrime Morgenfeld (2011), sin desconocer su multicausalidad, Rapoport encuentra en el nivel económico-social uno de los factores condicionantes de la política exterior argentina; si bien ello no implica desconocer los aspectos políticos, el autor establece una prevención contra la tendencia a su sobrestimación y contra la consideración de “lo político” desde una óptica estrecha.

En su libro “Política Internacional Argentina: Desde la formación nacional hasta nuestros días” Rapoport (2017) señala que en la comprensión de los fenómenos de la historia de las relaciones internacionales ha sido crucial

el análisis de estructuras y tendencias, de procesos masivos y colectivos, sociales, económicos y políticos a escala internacional que actúan en el mediano y largo plazo enmarcados en diferentes modos de producción y distribución de bienes y en sistemas de valores e ideas. (Rapoport, 2017:12).

Asimismo, el autor agrega que dicho análisis debe combinarse con la dimensión coyuntural, determinada por acciones subjetivas, el rol de dirigentes y gobiernos que modifican o profundizan las tendencias estructurales de largo plazo: es decir, con los llamados procesos de toma de decisión (Rapoport, 2017). En otras palabras, la propuesta de la escuela socio-histórica surge de la conjugación del análisis en simultáneo de la estructura y de la coyuntura (Simonoff, 2012).

De esta manera, la construcción de una mirada propia de la disciplina se aleja de la tradición anglosajona en general y norteamericana en particular, como así también del paradigma predominante en las escuelas neoliberales y neoconservadoras (Bernal-Meza, 2005). En el análisis de Rapoport se combinan de manera original los aportes de la Historia de las Relaciones Internacionales, fundamentalmente en sus vertientes francesa –iniciada por Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle– y la asociación con la Escuela de Brasilia –conducida por Amado Cervo– (Simonoff, 2016).

Esta convergencia con la Escuela de Brasilia y los cuestionamientos a la primera teoría autonomista por su carácter muy general, hizo que la relación de la ESH con la autonomía no provenga de fuentes puigianas, incorporando elementos de autores como Raúl Bernal-Meza, Moniz Bandeira y Helio Jaguaribe (Simonoff, 2016)⁴. Así, Rapoport define la construcción de la autonomía sobre la base de seis (6) parámetros: 1) la existencia de un mercado interno amplio y una economía de base nacional, 2) soberanía en la protección del territorio y de sus recursos, 3) alianzas estratégicas con países pares para negociar con las grandes potencias, 4) recuperar el control sobre los movimientos de capital y las inversiones, 5) promover un intercambio comercial equilibrado y 6) la revalorización de la identidad nacional y regional (Simonoff, 2016).

Como producto de la combinación de estos elementos surge la interpretación del pasado de la PEA en función de distintas fases de la economía. De esta manera, Argentina ha tenido cuatro etapas económicas: la agroexportadora (1880-1930), la de industrialización basada en la sustitución de importaciones (1930-1976), la de apertura y endeudamiento externo y auge de la actividad rentístico-financiera (1976-2003), y una cuarta etapa de reindustrialización, desendeudamiento y desarrollo económico (2003-2015) (Rapoport, 2009), revertida entre el 2015 y 2019 por el esquema neoliberal del gobierno de Mauricio Macri (Simonoff, 2016). En este punto, nos atrevemos a aventurar que con un cambio de gobierno en 2019 se procuró retomar los lineamientos de la etapa previa. Sin embargo, dicha estrategia de desarrollo no parece haber sido formulada, producto de factores como la negociación de la deuda, la irrupción de la pandemia del COVID-19, entre otros, que podrán ser producto de análisis en futuros trabajos.

Como continúa Rapoport (2009), lejos de las visiones que esgrimen el carácter errático u oscilante de la PEA, pueden observarse tendencias dominantes en cada una de estas etapas, lo que se explica por los condicionamientos de las diferentes estructuras económicas y sociales. En otras palabras, en lo que respecta a la política exterior, es posible establecer algunos lineamientos generales en función de los condicionamientos económicos y sociales correspondientes a cada modelo económico (Valinotti, 2014), como se desarrolla a continuación.

4. LA INFLUENCIA DE LOS MODELOS DE DESARROLLO EN LA POLÍTICA EXTERIOR

⁴ No obstante, la escuela socio-histórica convivirá con algunos discípulos de Puig, como por ejemplo Alfredo Bruno Bologna, Guillermo Figari, Luis Dallanegra Pedraza, entre otros.

ARGENTINA ENTRE 1983-2019

Como ya se anticipó, los enfoques de la escuela sociohistórica hacen énfasis en el rol de los modelos de desarrollo en el proceso de construcción de la política exterior. De esta manera y en relación a los objetivos de este trabajo, tomaremos los aportes realizados por la escuela de Mario Rapoport, ya que entiende como imprescindible la consideración de los modelos de desarrollo para analizar y comprender la política exterior de los Estados. Así, en el presente apartado se procede a analizar las características que adquirieron estos modelos durante las distintas etapas, y cómo ello incidió en la formulación e implementación de la PE.

Al hablar de “modelo de desarrollo”, Laura D’Alesio (2019) argumenta que dicha política contempla, entre otras cosas, la estrategia de desarrollo elegida por el gobierno y según la cual éste actúa en el plano internacional. Asimismo,

el modelo de desarrollo no es sino la manera en la que se articula la política y la economía en un contexto histórico determinado. A cada modelo de desarrollo le corresponde un modo de producción, de distribución de la riqueza y una estrategia de inserción internacional. (Lorenzini, 2011:43)

En consecuencia, la vinculación de la política exterior con la estrategia de inserción cobra diferentes valores y magnitudes según cada modelo de desarrollo (D’Alesio, 2019).

Del mismo modo, Aritz Recalde (2009) señala que la noción refiere al debate centrado en las diversas formas de organizar política, económica, social y culturalmente una comunidad nacional. Así, distintos modelos implican un tipo de inserción específica del país en la división internacional del trabajo, y de ello depende la “posibilidad de lograr la emancipación plena y sustentable de sus habitantes” (Recalde, 2009). Asimismo, señala que esta noción genera debates ya que no existe una posición unívoca sobre cuál es la receta o el proyecto capaz de encauzar el desenvolvimiento armónico, estable y perdurable de los factores tanto sociales, económicos, políticos como culturales que inciden en la nación. En esta línea, hay diferentes modelos en tanto los actores sociales que interactúan en el país y en el extranjero encuentran, en varias ocasiones, intereses y objetivos disímiles y enfrentados. De esta manera, la lucha por el poder se manifiesta en los debates sobre los diferentes modelos de desarrollo (Recalde, 2009). Sobre las relaciones exteriores, el autor agrega que éstas hacen a la discusión entre soberanía o dependencia política, y son uno de los elementos centrales en el debate sobre los mismos.

Otro concepto a destacar es el que aporta Julio César Neffa, exponente de la llamada escuela de la regulación, quien propone un análisis dialéctico del modelo de desarrollo, concebido como el resultado de “la articulación específica de un régimen de acumulación del capital y de un modo de regulación dentro de cada formación social” (Neffa, 2006:302). De esta manera, los modelos resultantes de dicha articulación adquieren características diversas, según la configuración de cada uno de sus elementos (De Angelis, 2011).

Retomando el planteo en el cual Rapoport (2009) sugiere interpretar el pasado de la PEA en función de las distintas fases de la economía, para el periodo comprendido en este trabajo es posible identificar la existencia de 3 etapas: una de apertura y endeudamiento externo y auge de la actividad rentístico-financiera (1976-2003), otra de reindustrialización, desendeudamiento y desarrollo económico (2003-2015), revertida en una tercer etapa entre 2015 y 2019 por el esquema neoliberal del gobierno de Mauricio Macri (Simonoff, 2016). En este marco, se toma como punto de partida el año 1983 tanto por cuestiones de extensión como también analíticas, dado que se considera relevante analizar los cambios y continuidades de los modelos a la luz de la PE implementada en el periodo democrático.

a) PRIMER ETAPA (1976-2003)

Siguiendo el análisis de Rapoport, la llamada etapa de apertura, endeudamiento externo y auge de la actividad rentístico financiera propia del periodo 1976-2003 abarca las administraciones de Raúl

Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De La Rúa y Eduardo Duhalde –no obstante, cabe señalar la existencia de otras interpretaciones para caracterizar a esta última—. Sin embargo, se entiende que al interior de la misma se observan tanto elementos de cambio como también de continuidad en el planteo sobre el modelo de desarrollo a implementar, producto de las diferentes lecturas que las respectivas administraciones hicieron del contexto interno e internacional.

Hacia 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”. A partir de entonces, tomaron lugar cambios en la política tanto a nivel interno como externo. Siguiendo a Simonoff y Fernández Alonso (2014), la gestión radical se propuso gestar una ruptura político-económica en partida doble:

por una parte, un quiebre con el pasado inmediato de la dictadura, cuyos frutos no computaban sino desindustrialización, pauperización, represión y muerte. Por otra parte, el rompimiento con un historial de comportamientos antidemocráticos cuyos orígenes remontaban a tiempos pretéritos. Tal vocación rupturista reposaba en el diagnóstico de que la consolidación democrática en el país requería forzar cambios dramáticos tanto en las praxis como en las estructuras políticas, económicas y sociales. Por lógica propia, tal pretensión rupturista era acompañada con planteos (re)fundacionales en todos los órdenes de la realidad nacional. (Simonoff y Fernández Alonso, 2014:68)

En lo que respecta a la relación entre Estado y mercado, se procuró articular un modelo de desarrollo novel, distinto al de los años del proceso y a los conocidos anteriormente (Simonoff y Fernández Alonso, 2014). En este marco, se dispuso reposicionar la figura del Estado en el direccionamiento económico-social, conforme a los lineamientos del desarrollismo clásico latinoamericano y a ciertos parámetros de la heterodoxia económica. No obstante, cabe señalar que ello debía atender a las urgencias de afianzamiento y preservación del régimen democrático, como explican los autores.

De acuerdo con Héctor Gosende (2007), durante esta etapa el proceso de distribución fue amplio. Según el autor, si bien en el área política el modelo adquirió cierto éxito, a pesar de su voluntad general de transformación, en el plano económico y social terminó siendo poco implementado. No se logró generar un cambio en la estructura económica heredada de la dictadura, puesto que el Plan Austral fue un plan de coyuntura –que a pesar de su éxito inicial no fue seguido por un Plan de Desarrollo— y así también lo fue el Plan Primavera. Asimismo, el autor señala que hacia finales del gobierno el problema de la deuda externa impidió a Alfonsín formular planes de desarrollo propios, ya que las presiones internacionales estaban dirigidas al pago de la misma, aunque afectaran la situación social interna (Gosende, 2007). De este modo, si bien se intentó plantear un modelo diverso, esto no fue posible en la práctica; de allí que la escuela sociohistórica lo sitúe en la etapa propia del modelo neoliberal, iniciado años atrás con la dictadura militar.

El planteo propuesto por la gestión radical se extendió a la estrategia de inserción internacional y a la política exterior. Retomando a Simonoff y Fernández Alonso (2014), ésta cimentó su diseño y ejecución en la búsqueda de conciliar tanto las demandas internas como externas, bajo el amparo del proceso de democratización y la articulación de un modelo de desarrollo sustentable en el tiempo. En esta línea, tuvo como prioridad la “inserción de Argentina en el mundo” sin seguir bajo las coordenadas Este-Oeste, propias del mundo bipolar, sino bajo los parámetros Norte-Sur (Zurita, 2010). Como señalan Simonoff y Fernández Alonso (2014), se proyectaba reafirmar la identidad del país en tanto “nación occidental, no alineada y en desarrollo”, como esgrimían los decisores gubernamentales en el área.

A grandes rasgos, autoras como Zurita (2010) señalan que hubo más cambios que continuidades con respecto a la política exterior de la etapa anterior. Ello se vislumbra, por ejemplo, en el vínculo con Estados Unidos, donde se viró de una política de alineamiento a una relación madura en la cual Argentina reconocía su poderío pero defendía su autonomía⁵. Otro cambio se gestó en el acercamiento hacia

⁵ Cabe mencionar que, producto del contexto, hacia mediados de mandato tuvo lugar el “giro realista” en la política exterior

Europa Occidental, para contrarrestar el peso norteamericano. Asimismo, uno de los objetivos fundamentales de esta etapa fue el fomento de la política integracionista en América Latina (Zurita, 2010). Los intentos de unidad regional para la negociación de la deuda externa, el apoyo al gobierno de Nicaragua ante la intervención norteamericana y el cimiento de las bases para la creación del MERCOSUR fueron algunas manifestaciones de ello.

Con los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), el modelo de valorización financiera llegaría a su más acabada expresión. Hacia 1989, con el objetivo de lanzar reformas estructurales para dar respuesta a la crisis hiperinflacionaria, se tornó imperiosa la necesidad de generar recursos de gobernanza que pusieran fin a la descomposición de la autoridad pública que se venía gestando (Colombo, 2004). En ese sentido, el gobierno menemista llamó a los agentes económicos más poderosos a construir una alianza de poder con el objetivo de implementar un ajuste vertiginoso, y con una extrema economía de capacidades institucionales. Este programa de reformas proporcionó los tres pilares necesarios para escapar de la crisis fiscal: incitó el apoyo de los grandes grupos económico-financieros, fue la vía más adecuada para llegar a un entendimiento con las organizaciones internacionales de crédito y los bancos acreedores, y también dio respuesta a la demanda de la sociedad de acabar con la crisis terminal (Colombo, 2004).

Con estas bases, durante las gestiones menemistas se adoptó –de manera análoga a la última dictadura– un modelo de desarrollo neoliberal que transformó la estructura económica casi de manera total, y que desplazó el papel de motor del desarrollo del Estado al mercado (Gosende, 2007). A nivel económico y como señala Recalde (2009), se llevó adelante un programa aperturista asentado en la rentabilidad financiera. Es decir, se implementó un capitalismo de libre mercado dependiente, caracterizado por la transferencia de recursos naturales y financieros nacionales al extranjero, por medio de las privatizaciones y la apertura de mercado. En esta línea, el capital financiero, los importadores y las empresas de servicios privatizadas son los pilares de un modelo que coexistió con una extrema desigualdad social, reforzándose la dependencia tecnológica, productiva y alimentaria (Recalde, 2009).

Lejos de ser predominantemente económico, el proceso de reestructuración del modelo de desarrollo fue organizado por la élite gubernamental y basado en imperativos esencialmente políticos: lograr financiación y estabilización, preservar el apoyo empresarial y mantener el apoyo social (Colombo, 2004). De acuerdo con Recalde (2009), durante esta etapa el Estado garantizó el juego del libre comercio, lo que implicó la intervención en favor de los grupos concentrados internos y extranjeros y una articulación entre los funcionarios del capital externo y las élites al mando del país, como así también un uso considerable de la violencia estatal hacia los opositores al modelo.

De esta manera, el modelo de desarrollo e inserción internacional implementado por los gobiernos de Menem fue funcional y benefició los intereses específicos de una alianza de poder consolidada en los noventa, la cual se mantuvo invariable, salvo algunas diferencias, durante la administración siguiente (Colombo, 2004). Así, el objetivo de los sectores dirigentes fue insertar a la economía nacional en la economía globalizada. Para ello, además de las reformas estructurales, se implementó una política exterior centrada en dos ejes: una relación especial con Estados Unidos y la construcción de un espacio integrado y abierto al mundo con Brasil. Busso *et al* (2016) señalan que dicha dinámica se trasladó a los vínculos con Europa occidental y a varios de los espacios multilaterales donde Argentina tendió a coincidir con las posturas estadounidenses. En este contexto y siguiendo a los autores, las relaciones regionales en términos de integración siguieron avanzando, aunque enmarcadas en una visión comercialista y ligada al concepto de regionalismo abierto, siendo el MERCOSUR un claro ejemplo de ello.

alfonsinista, a los fines de mejorar la inserción del país a nivel global, sobre todo en lo referente a los vínculos con Estados Unidos y los organismos financieros internacionales, aunque también tuvo su impacto en la agenda regional.

En línea con el planteo de la ESH, autoras como Busso *et al* (2016) y Colombo (2004; 2005) señalan que durante la gestión siguiente encabezada por Fernando De La Rúa no se propusieron cambios de rumbo en el modelo de desarrollo adoptado, y por consiguiente, tampoco tuvo disensos estratégicos en política exterior. La Alianza llegó al poder con el difícil desafío de revertir la recesión económica más larga de la historia nacional y con el objetivo de reducir un enorme déficit fiscal (Colombo, 2004). En lo que respecta a la inserción internacional,

estableció el compromiso de profundizar y ampliar el Mercosur, y continuó con una acción diplomática que tuvo el compromiso fundamental de ampliar los mercados para las exportaciones del país. La relación bilateral con Estados Unidos se desarrolló en base a una “agenda heredada”, en la que predominaron cuestiones económicas específicas, y donde quedó claro que no se podían sobreestimar los beneficios derivados de una relación especial de diez años, ya que las autoridades de Estados Unidos seguían presionando por los intereses de sus empresas más allá de quien gobernara la Argentina. (Colombo, 2005:149)

Sin embargo, así como fueron claras las continuidades es necesario reconocer que también existieron diferencias. Por ejemplo, De la Rúa bregó por el relanzamiento del MERCOSUR y por acrecentar la relación con Brasil para coordinar posiciones en temas sensibles en el ámbito sudamericano; también durante esta etapa la diplomacia argentina se alejó del alineamiento automático y desarrolló un fino equilibrio para no aislar a Argentina de sus socios conosureños, sin disgustar a los Estados Unidos (Colombo, 2005).

Producto de la crisis económica, social y política que tuvo su punto más álgido hacia fines de 2001, el 20 de diciembre De la Rúa debió renunciar y, luego de una vertiginosa sucesión de tres presidentes provisionales en diez días, en enero de 2002 la Asamblea Legislativa nombró como presidente al justicialista Eduardo Duhalde. Este fue un gobierno de transición con escasa sustentabilidad política, cuyos principales objetivos fueron manejar la crisis económica, recomponer la virtual quiebra del sistema financiero, conseguir gobernabilidad a través de la contención del estallido social, y garantizar una salida electoral ordenada (Colombo, 2005).

Podemos afirmar que esta gestión estuvo marcada un escenario de crisis y transición en el modelo de desarrollo imperante, en el cual conviven elementos de la etapa anterior y también de la siguiente. De allí que se desprendan distintas interpretaciones, por ejemplo de acuerdo con Rapoport (2009) el modelo de esta gestión comparte características con el periodo neoliberal, mientras que otros autores coinciden en que desde el año 2002 la Argentina comenzó a transitar una nueva articulación particular entre Estado y mercado denominada “estrategia neodesarrollista⁶”, que se afianzaría con los gobiernos siguientes de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Busso *et al*, 2016).

Naturalmente, ello implicaría un rediseño de la estrategia de inserción y también de la política exterior. En el plano internacional, se procuró conseguir apoyo político para “reinsertar a la Argentina en el mundo” luego del aislamiento que provocó la cesación de pagos de la deuda, declarada en diciembre de 2001 tras de la caída de De la Rúa (Colombo, 2005). Para ello y siguiendo a la autora, las acciones se dirigieron a recomponer la imagen exterior del país y a consolidar los vínculos con los países del Mercosur, especialmente con Brasil. Asimismo y en lo que respecta a la vinculación con Estados Unidos, conforme con Simonoff (2008) el objetivo de la administración fue recortar el alineamiento político hacia la potencia del norte.

b) SEGUNDA ETAPA (2003-2015)

⁶ A grandes rasgos, esta permitió el regreso de una visión del desarrollo estatocéntrica, dejando de lado la ciudadano-céntrica propia del modelo neoliberal (Busso *et al*, 2016). Siguiendo a los autores, su percepción se basaba en la necesidad de que el Estado tenga un rol activo para cubrir las fallas de los mercados y lograr así la transformación productiva.

A partir del año 2003 se comienza a transitar una nueva etapa de reindustrialización, desendeudamiento y desarrollo económico, que abarcó tanto los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) como de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). De acuerdo con Actis *et al* (2014), en un marco de crisis económica y en un contexto internacional revolucionado, el país enfrentó una crisis del modelo de desarrollo imperante hasta entonces —el neoliberal—, lo que impactó de manera profunda en la política, sociedad, economía e instituciones. Asimismo y según Busso (2016), este escenario de crisis tendría un impacto importante sobre la política exterior, en tanto fue pensada como un instrumento que debía aportar a la solución de los problemas domésticos.

Algunos de los rasgos distintivos que adquirió el modelo de desarrollo durante esta etapa que va hasta el año 2015 son el “retorno del rol del Estado, intervención en el mercado, énfasis en el mercado interno, políticas sociales inclusivas —hasta paternalistas— y autonomía relativa de los centros de poder” (Pereyra Doval, 2017:174). Cabe destacar, además, que ello se sitúa en el marco de la emergencia de los gobiernos progresistas o del giro a la izquierda en América Latina, los cuales desplegaron políticas públicas activas con énfasis en el desarrollo nacional y la reducción de desigualdades, proponiendo una nueva formulación del papel del Estado y su vinculación con la sociedad civil (Campanella, 2020). Asimismo y siguiendo a Campanella (2020), en materia de política exterior estas administraciones priorizaron la diversificación de las relaciones externas, apelando a la inserción e integración regional como mecanismos para alcanzar mayores márgenes de autonomía y reducir la dependencia de los grandes polos de poder mundial e instituciones financieras internacionales.

Así, en el ámbito de la PE, durante el gobierno de Kirchner se utilizó la diplomacia con los actores locales y se reservó la confrontación frente al mundo para encarar varios de los temas de agenda, entre ellos la renegociación de la deuda para salir del *default* (Busso, 2016). Ello involucró duras negociaciones y confrontaciones con actores como el FMI, Banco Mundial, G7 y empresas extranjeras, que fueron mayoritariamente apoyadas por la sociedad argentina. Asimismo, la decisión gubernamental de lidiar con la conflictividad social interna sin reprimir, la reivindicación de la figura presidencial y la recuperación de la política en tanto instrumento para la resolución de problemas fueron factores fundamentales para disminuir la anomia derivada de la crisis; elemento central para recomponer el vínculo entre Estado y sociedad (Busso, 2016). De esta manera y conforme con la autora, ello le permitió a Kirchner incrementar su legitimidad y conservar la capacidad política para elegir a su sucesora, Cristina Fernández.

De este modo, hacia diciembre del 2007 asumió al Ejecutivo Cristina Fernández, “la primera mandataria mujer electa” en la historia del país: así se presentó en su primera intervención en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 2008 (Bologna, 2010). Durante sus mandatos tuvieron lugar una serie de cambios tanto internos como externos, cuya incidencia será creciente y determinante en el ámbito de la política exterior⁷. En esta línea, la PE siguió los lineamientos establecidos por su predecesor, postulando una estrategia de inserción internacional con perfil latinoamericano y orientada al desarrollo económico industrialista e inclusivo. Asimismo, se caracterizó por un creciente alejamiento de los Estados Unidos e impugnación a los vínculos con los organismos internacionales de crédito, como así también por la diversificación de las relaciones internacionales externas, estrechando lazos con actores como Rusia, China y Venezuela. Además, el plano regional ocupó un lugar central, lo que se materializó, por ejemplo, en el rol político asignado a la UNASUR y la importancia dada al MERCOSUR como vía para insertarse en el mundo e incrementar los márgenes de autonomía del Cono Sur del continente (Campanella, 2020).

⁷ Sintéticamente, entre los factores internos podemos mencionar el conflicto con el campo iniciado en 2008, el deterioro de los indicadores económicos y la restricción externa, la demanda de los *holdouts*, la vinculación con Venezuela, entre otros. Asimismo, en el plano externo tuvo gran incidencia la crisis del 2008, la desaceleración del *boom* de los *commodities* y la emergencia de corrientes neoproteccionistas y conservadoras, que se cristalizaron hacia 2015 con sucesos como el *Brexit* y la victoria de Donald Trump en EEUU (Campanella, 2020).

c) TERCERA ETAPA (2015-2019)

Llegado el año 2015, al compás de los cambios en el escenario regional –marcado por el giro a la derecha– y mundial, asumió la presidencia del país Mauricio Macri. La victoria de Macri en las urnas marcaría no sólo la tercera derrota del peronismo en treinta y tres años de democracia, sino que además sería la primera vez que el Ejecutivo estaría encabezado por un líder ajeno al Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) (Frenkel, 2016).

Como se trabaja en Campanella (2020), a partir del año 2015 tuvo lugar la implementación de un modelo de desarrollo económico, político y de inserción internacional neoliberal. De esta manera y siguiendo la periodización de la ESH, situamos aquí una reversión a la etapa de valorización financiera de entre 1976 y 2003, dado que evidenció características análogas a dicho periodo.

En esta línea, desde su llegada a la presidencia, en términos económicos, Macri adhirió a los postulados del neoliberalismo de los años noventa. Si bien en numerosas ocasiones el gobierno rechazó dicha caracterización, así lo ilustraron las principales medidas tomadas durante su gestión:

devaluación de la moneda; desregulación financiera; apertura comercial; toma de deuda; preferencia por el regionalismo abierto; menores cargas impositivas a los sectores de producción primaria (agrícola y minero); propuestas para disminuir el costo laboral; lucha contra la inflación vía la contracción de la demanda (disminución del consumo y retracción del mercado interno); fuerte incremento de las tarifas de servicios públicos; concentración del ingreso; des-jerarquización de los temas de educativos y científico tecnológicos, entre otros. (Busso, 2017:5)

Además, a rasgos generales, se optó por un régimen de acumulación en donde primó una distribución regresiva del ingreso en favor de las clases más concentradas y los grandes capitales, lo que a su vez fue de la mano con un modelo de producción extractivista, buscando acentuar la especialización sojera que venían gestando los sectores primarios y beneficiar también a algunos sectores industriales (Campanella, 2020). En ese sentido, las grandes corporaciones económicas y grupos financieros fueron los grandes beneficiarios del modelo.

Por otro lado, en términos políticos se afirma que en el nivel de las relaciones de fuerzas políticas en el gobierno de Macri coincidió el poder social (sectores económicos predominantes) con el poder político (gobierno) de manera inédita (Míguez, 2017). Además, análisis como el de Busso y Zelicovich (2016) catalogaron a su equipo como el “gobierno de los CEOs”, en tanto la mayor parte de los funcionarios de primer rango representaron los intereses de las grandes empresas y sectores de las finanzas. Por último, en la dimensión social, la idea de “cambio” implicó lograr un cambio cultural profundo en la Argentina, destinado a sepultar el populismo (entendido como peronismo) (Gantus, 2019). No obstante, lejos de recomponer ese vínculo entre gobierno y sociedad “desgastado” años anteriores, hubo numerosos retrocesos en materia de derechos (Campanella, 2020).

En este contexto, se privilegió una inserción internacional aperturista y favorable al proceso de globalización. Así, la idea de “cambio” se unió al slogan de “la vuelta al mundo”, presuponiendo que durante los gobiernos kirchneristas el país se había aislado internacionalmente (Busso, 2017). En relación a ello, Busso y Zelicovich (2016) afirman que el gobierno de Macri entendía que una inserción adecuada para solucionar los problemas político-económicos de la Argentina no sólo debía ser pro-occidental, sino que debía satisfacer las demandas de actores externos tales como los estados centrales –entre ellos los Estados Unidos y la Unión Europea–, corporaciones, el sector financiero multinacional y los organismos multilaterales de crédito. En función de ello, autoras como Míguez (2017) entienden a la PE macrista en “clave económica”, dado que la misma se orientó a profundizar los lazos de dependencia económica y política respecto de las potencias. Del mismo modo, Anabella Busso (2017) la enmarca en la lógica de la aquiescencia.

5. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se analizaron los principales rasgos de la política exterior argentina durante las sucesivas etapas económicas entre 1983 y 2019, desde la perspectiva de la escuela sociohistórica encabezada por Mario Rapoport. En ese sentido, se indagó acerca de la PEA y sus variaciones en relación al modelo de desarrollo adoptado por cada una de las administraciones.

Para ello, en primer lugar se realizó un acercamiento a las conceptualizaciones y debates en torno al análisis de la política exterior y de manera particular de la política exterior argentina, ahondando en los distintos enfoques que han estudiado la misma. En ese sentido, se parte de entender la misma como el conjunto de decisiones y acciones que tienen lugar en un determinado país y se dirigen hacia el medio externo, siendo ésta una política pública cuya formulación depende tanto de factores internos como externos al Estado mismo. En esta línea, se coincide con el planteo de Putnam (1988) y su modelo interactivo o “interméstico” a la hora de analizar la PE como producto de la conjugación de ambas variables. No obstante, se considera que en distintas coyunturas ciertos condicionantes adquieren mayor relevancia que otros, como se enfatiza en este trabajo (sin por eso desconocer el peso de los factores externos). Asimismo, luego de realizar un breve recorrido acerca de los estudios sobre la política exterior argentina, se analizó de manera particular la perspectiva de análisis de la escuela sociohistórica, encabezada por Mario Rapoport e integrada por diversos académicos y académicas. En ese sentido, se comparte con la ESH su consideración sobre la influencia central de los modelos de desarrollo en el proceso de construcción de la política exterior, en la evolución del Estado y en los regímenes políticos.

Considerando entonces al modelo de desarrollo como una de las variables centrales para explicar la formulación y ejecución de la política exterior, seguidamente se procedió a indagar en su vinculación y variaciones en el ámbito de la PEA entre 1983-2019. Producto de dicho análisis fue posible identificar tres etapas: 1) apertura, endeudamiento externo y auge de la actividad rentístico financiera o modelo neoliberal entre 1976 y 2003, que abarca los gobiernos de Raúl Alfonsín —a pesar de su intento, con poco éxito, de implementar un modelo de desarrollo novel—, Carlos Menem, Fernando De La Rúa y Eduardo Duhalde —gestión de transición, que comparte rasgos con la etapa siguiente— 2) una etapa de reindustrialización, desendeudamiento y desarrollo económico o “estrategia neodesarrollista” entre 2003 y 2015, que comienza a delinearse con la administración de Duhalde, y caracterizó a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández; y 3) una reversión al neoliberalismo de la etapa anterior entre los años 2015-2019, como se observa durante la gestión de Mauricio Macri.

La inclusión de más de una gestión presidencial en una misma etapa se condice con el planteo analítico de la escuela sociohistórica, que propone analizar la política exterior argentina en función de las distintas fases de la economía. En suma, es posible concluir que para cada modelo de desarrollo, es decir para cada forma de organizar política, económica, social y culturalmente una comunidad corresponde una determinada estrategia de inserción de inserción internacional y de política exterior, estrategia que experimentó tanto cambios como continuidades a lo largo de las etapas del periodo estudiado.

6. 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. *et al* (2016). La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción. En Busso et al (comp), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. 2016. 1ª edición. UNR Editora. Rosario, Santa Fe, Argentina.

- 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
- Bernal Meza, R. (2005). América latina en el mundo, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bologna, A. B. (2010). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. ISBN 978-950-673-834-1.
- 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. En Anuario en Relaciones Internacionales, IRI-UNLP. La plata. Argentina.
- Busso, A. et al (2016). Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa. En Busso et al (comp), Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. 2016. 1ª edición. UNR Editora. Rosario, Santa Fe, 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 para acceder el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales*. UNICEN. Tandil, Bs. As, Argentina.
- 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.
- Colombo, S. (2004). Os condicionantes internos da política externa argentina (1989-2002). Os setores dirigentes e o Mercosul. Tese apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, da Universidade Estadual Paulista, para obtenção do título de Doutor em Sociologia. Araraquara, Brasil.
- Colombo, S. (2005). La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal. *Historia Actual Online*, (8), 135-142.
- 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.
- De Angelis, I. (2011). Miradas del desarrollo argentino pos neoliberal (2003-2010): un estudio desde el enfoque de desarrollo humano y la teoría de la regulación. *Tesis para alcanzar el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales*. UNICEN. Tandil, Bs. As, Argentina.

- Fernández Alonso, J. y Simonoff, A. (2016). El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior. En Busso *et al* (comp), Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. 2016. 1ª edición. UNR Editora. Rosario, Santa Fe, Argentina.
- 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.
- Gantus, D. (2019). Mentime que me gusta: notas sobre Estado, Política y Administración en el Gobierno de Cambiemos. En Iglesias, Esteban y Lucca, Juan Bautista (comp.) La Argentina de Cambiemos, UNR Editora, p. 143-160.
- Gosende, H. E. (2007). Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista. Libros de Tierra Firme.
- 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.
- 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. (2005). La política exterior argentina como objeto de estudio. En *II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI). La Plata.*
- Miranda, R. (2014). Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, 26, 41-67.
- Morgenfeld, L. (2011). Vecinos en conflicto: Argentina y Estados Unidos en las conferencias panamericanas, 1880-1955. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Neffa, J. C (2006). Evolución Conceptual de la Teoría de la Regulación. En Enrique de la Garza Toledo (Coord): Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques. Editorial: ANTHROPOS EDITORIAL. España Barcelona. Coedición División de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa México.
- Paradiso, J. (1993). Debates y trayectoria de la Política Exterior argentina. GEL, Bs.As, Introducción. Pp. 7-15.
- Pereyra Doval, G. (2017). Política exterior y modelos de desarrollo: Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010). Apuntes, vol. 44, no 80, p. 159-185.
- 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>

- Quintanar, S. y López, R. (2018). Paradigmas y teorías en Relaciones Internacionales. Material de cátedra de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. UNICEN. Tandil, Argentina.
- Rapoport, M. (2017). Política internacional argentina. De la formación nacional hasta nuestros días. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Recalde, A. (2009). Modelos de Desarrollo en la Argentina. *Cuadernos de trabajo del Centro de Estudios Juan José Hernández Arregui*. Cuaderno N°3. Buenos Aires.
- 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
- Simonoff, A. (2008). La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos. En Consani Norberto; Sepulveda Alberto; Zeraoui Zidane (comps.). *Las relaciones internacionales de América Latina. Transitando los inicios del siglo XXI*. Argentina, Chile, México, Santiago de Chile; Ril Editores; Universidad de Viña del Mar-UVM; Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Tecnológico de Monterrey.
- Simonoff, A. (2010). Brevísimos relatos 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. (2012). Teorías en movimiento : Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas. Rosario: Prohistoria. (Universidad; 13).
- Simonoff, A. (2016). Las Escuelas de Relaciones Internacionales Argentinas: el aporte de la Escuela Socio-Histórica. En Rapoport (comp.) *Historia Oral de la Política Exterior Argentina (1966-2016)- Tomo II*. Editorial Octubre.
- Tomassini, L. (1987): Elementos para el análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 20(78).
- Valinotti, F. (2014). Modelos económicos y la inserción internacional argentina: un análisis histórico. En *VII Congreso del IRI/I Congreso del CoFEI/II Congreso de la FLAEI*. La Plata, Argentina.
- 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.
- Zurita, M. D. (2010). La política exterior de Alfonsín: Cambios y continuidades durante los últimos años del mundo bipolar. En *VI Jornadas de Sociología de la UNLP 9 y 10 de diciembre de 2010 La Plata, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.

Crédito:
**Política y relaciones exteriores
de la península coreana**

(Bárbara Bavoleo 2023)

El rol del Estado en los inicios de la industria automotriz en el Este asiático.

Estudio comparado de los casos de Corea del Sur (1961-1979) y de China (1978-2004)

José María Resiale Viano¹

Resumen: En el presente trabajo estudiamos de manera comparada la gestación de la industria automotriz en Corea del Sur y en la República Popular China, con el objetivo de indagar en qué medida la emergencia de dicho sector en el gigante asiático se asemejó al del país peninsular. A tal fin, circunscribimos nuestro examen al papel que desempeñó el Estado en cada caso, y enfocamos la comparación en tres aspectos: los objetivos del Estado para impulsar la industria automotriz, la organización de la industria y los mecanismos utilizados para generar la estructura deseada, y las políticas adoptadas con respecto al capital extranjero y la obtención de tecnología.

Palabras clave: Industria automotriz; China; Corea del Sur; Desarrollo económico; Crecimiento económico; Asia Oriental.

A partir de 2009 China se posicionó como la principal economía productora de vehículos a nivel mundial y, durante la tercera década del siglo XXI, comenzó a liderar el desarrollo, la producción y las exportaciones de vehículos de nuevas energías (principalmente, de automóviles eléctricos). Sin embargo, hasta el inicio de la Reforma y Apertura, la producción automotriz se centraba en los vehículos comerciales, y sólo se fabricaba un muy limitado número de automóviles que, en su mayoría, tenían como destino servir para el transporte de los funcionarios del Estado y del Partido; además de ello, hasta mediados de la década de 1980, la tenencia privada de vehículos había estado prohibida. Entonces, si consideramos el estado de situación de la industria automotriz a finales de 1978 y los resultados recientes, el interrogante que se presenta es cómo China logró un crecimiento y desarrollo tan rápido de su industria automotriz.

Los especialistas reconocen que, a partir del liderazgo de Deng Xiaoping, China estudió el desarrollo automotriz de Corea del Sur para obtener lecciones y así aplicarlas al desarrollo local, y que muchas de las medidas adoptadas siguieron el ejemplo surcoreano (Eun y Lee, 2003; Thun, 2004; Chu, 2011; Anderson, 2012; Harwit, 2015).² Ahora bien, ¿en qué medida el desarrollo automotriz de China

¹ Profesor Asistente en Historia contemporánea de Asia y África (Escuela de Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba). Licenciado en Historia (UNC) y Especialista en Estudios Chinos (UNLP). Doctorando en Relaciones Internacionales (UNLP). Becario doctoral CONICET en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS, CONICET y UNC). jose.resiale@unc.edu.ar

² El desarrollo de la industria automotriz en Corea del Sur y en China se distingue de otros casos asiáticos por tratarse de un desarrollo “intensivo” del sector automotriz (desarrollo caracterizado por el incremento gradual del valor agregado local -a partir del uso de insumos fabricados localmente-, y de las capacidades técnicas nacionales), y contrasta con la estrategia “extensiva” (desarrollo a partir del establecimiento de plantas de ensamblado de propiedad de firmas extranjeras que operan en las cadenas globales de valor) seguida por otros países, como Tailandia, Indonesia y Filipinas (Doner, Noble y Ravenhill, 2021: 1-2).

emuló al desarrollo automotriz de la República de Corea? El objetivo de este trabajo es responder a este interrogante, con el fin de realizar un aporte que contribuya a explicar cómo China alcanzó el lugar de liderazgo que posee actualmente en el sector automotriz.

Para cumplir con nuestro objetivo nos centraremos particularmente en el análisis del papel desempeñado por el Estado durante las primeras dos décadas de desarrollo de la industria automotriz,³ en tanto que el Estado jugó un rol preponderante en los procesos de crecimiento y desarrollo económico de cada uno de los países en estudio. En este sentido, Meredith Woo-Cumings (1999: 1) ya advirtió de que la construcción de un modelo de desarrollo que tiene al Estado como eje fue una respuesta idiosincrática de la región a un mundo dominado por Occidente, y Amsden (1989: 13) sostuvo que el rol del estado fue fundamental en las economías del Asia Oriental, pero no solo en ellas, sino también en todos los países de industrialización tardía.⁴

Los estudios de casos que proponemos, si bien cercanos en el tiempo, no son contemporáneos; sin embargo, en ambos casos la emergencia de la industria automotriz se produjo en el marco de sendos procesos de desarrollo y crecimiento económico. En Corea del Sur, el golpe de Estado de 1961 marcó el inicio del liderazgo de Park Chung Hee, que se extendió hasta su asesinato en 1979. Durante este período, la República de Corea inició un proceso de crecimiento económico que, durante los dos primeros planes quinquenales (1962-1966 y 1967-1971), se centró en el desarrollo de la industria liviana y en la exportación; luego, a partir del Tercer Plan Quinquenal (1972-1979), el énfasis estuvo en el desarrollo de la industria pesada y química.⁵ El crecimiento económico experimentado por Corea del Sur fue tan vertiginoso que algunos contemporáneos lo definieron como “el milagro de Han”, aunque bien sabemos que lejos estuvo de ser un “milagro”.⁶ Fue en este marco que, entre 1961 y 1979, se produjo la emergencia de la industria automotriz.

En cuanto a China, nos centraremos en el período 1978-2004, iniciando nuestro examen con el inicio de la Reforma y Apertura impulsada por Deng Xiaoping (que aún sigue en vigencia), y concluyendo con la formulación de la Política de Desarrollo de la Industria Automotriz en 2004.⁷ Establecer 2004 como año de clausura de nuestro estudio, en el marco de un proceso de reformas que aún están en marcha, obedece a razones estrictamente ligadas a la historia del desarrollo de la industria automotriz china; en este sentido, el ingreso del país oriental a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001, condujo a una serie de transformaciones en las políticas diseñadas para el sector automotriz, que configuraron una nueva etapa en el proceso de desarrollo del sector a partir de 2004.

En función de lo expuesto, avanzaremos en el análisis mediante la comparación de tres aspectos: las motivaciones que llevaron al Estado a impulsar el desarrollo automotriz, el diseño de la estructura de la industria y los mecanismos a través de los cuales se le dio forma a esa estructura, y las políticas adoptadas con respecto al capital extranjero y la obtención de la tecnología.

³ En este trabajo utilizaremos el término “industria automotriz” para hacer referencia exclusiva al sector de terminales que fabrican vehículos de pasajeros y/o comerciales; de este modo, no contemplaremos al sector autopartista ni a la producción de ciclomotores.

⁴ Más recientemente, Mariana Mazzucato ha contribuido al debate en torno al rol del estado en los procesos de desarrollo económico, revelando que también en los Estados Unidos, país que enarbola la bandera del liberalismo y la iniciativa privada como los “secretos del éxito”, el Estado jugó un rol protagónico (Mazzucato, 2019).

⁵ Es necesario agregar que ese crecimiento económico durante los años de Park fue acompañado de un estricto control sobre la oposición política, las libertades civiles y los trabajadores (Seth, 2020: 412). Si bien en 1963 se restauró la democracia que había sido interrumpida en 1961, Robinson (2007: 129) sostiene que se trataba más bien de una “democracia cosmética”.

⁶ El crecimiento económico que experimentó Corea del Sur en tan solo 20 años cobra mayor relevancia si tenemos en cuenta que, para 1960, tenía una economía equivalente a los países del África Subsahariana (Krieckhaus, 2017: 44).

⁷ Es importante mencionar aquí que, durante el período 1953-1978, a excepción del servicio de taxis en las grandes ciudades, no existía un mercado de vehículos para el transporte de personas (Anderson, 2012: 53).

7. EL LUGAR DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

La primera pregunta que surge al estudiar el papel del Estado en el proceso de desarrollo de la industria automotriz es por qué el Estado habría estado interesado en el desarrollo de esa industria. La respuesta común a ese interrogante, en la mayoría de los países en los cuales se desarrolló la industria automotriz, es que esa industria tiene la capacidad para traccionar el desarrollo de otras; de otro modo, podemos decir que, por las características que presentan los bienes finales fabricados por el sector (los vehículos), se produce un efecto dinamizador sobre otras industrias (por ejemplo, la metalurgia, el petróleo, la química, la electrónica, entre otros). Esta respuesta también aparece cuando analizamos nuestros casos de estudio; especialmente, a partir de 1974 en Corea del Sur, y desde mediados de los 80 en China. Sin embargo, con anterioridad, en estos países existieron otros objetivos y expectativas que recayeron sobre la industria automotriz que no se subsumen en la capacidad que tiene el sector para dinamizar la economía.

El desarrollo de la industria automotriz en Corea del Sur fue impulsado desde 1961, con la promulgación de la Ley de Protección de la Industria Automotriz, que prohibía la importación de automóviles completos, otorgaban exenciones fiscales a los ensambladores y eximía de aranceles a las piezas y componentes importados. Bajo esta ley, la producción de vehículos comenzó a desarrollarse de manera incipiente en 1962, a partir de las importaciones de *kits* CKD desde Japón.⁸ De acuerdo con Green (1992: 414), aquella ley fue producto del lobby ejercido por Kim Jong-pil (director de la Agencia Central de Inteligencia de Corea del Sur), en nombre de la firma japonesa Nissan, que pretendía acceder al mercado surcoreano; de esta manera, el interés inicial por el desarrollo de la industria automotriz provino más bien del interés privado (con capacidad de injerencia en el Estado) y de algunas firmas locales y extranjeras que de un proyecto estatal de desarrollo del sector.

El Estado comenzó a comprometerse con la industria automotriz hacia finales de la década de 1960, preocupado por las implicancias que las importaciones de *kits* tenían para la balanza comercial de la República. En 1969 se anunció el "Plan para la Promoción Integral de la Industria Automotriz", con la pretensión de reducir las importaciones de *kits*, incrementar el contenido local en los vehículos y avanzar hacia la sustitución de importaciones; en este sentido, los fabricantes de automóviles debían aumentar gradualmente el contenido local hasta lograr un vehículo cien por ciento surcoreano (Jeong, 2004: 94).

El gran impulso para el desarrollo de la industria automotriz llegó recién con el Tercer Plan Quinquenal (1972-1976), que inició el desarrollo de la industria pesada y química, reconfigurando las bases del crecimiento económico surcoreano (que, como señalamos anteriormente, se había construido a partir de la industria liviana). A tal fin, se identificaron industrias pilares a ser desarrolladas: construcción naval y de maquinarias, acero, automotriz, química y electrónica.⁹ En esa línea, en 1974 se estableció el Plan de Producción de Automóviles a Largo Plazo, que alentaba el desarrollo de la industria mediante incentivos canalizados hacia la sustitución de importaciones. En este punto, el desarrollo automotriz ya no era sólo necesario para mantener equilibrada la balanza comercial, sino que, como sostiene Seth (2020: 414), el carácter nacionalista del gobierno de Park necesitaba del desarrollo de industrias propias que permitieran reducir la dependencia de los Estados Unidos, igualar el desarrollo

⁸ En la industria automotriz se denomina CKD (*Completely Knock Down*) a los *kits* que contienen diferentes partes de un vehículo completo para ser ensamblado en otro lugar; y se diferencia de los *kits* SKD (*Semi Knocked Down*), que también contienen diferentes partes de un vehículo para ser ensamblado en otro lugar, pero requiere de algunos componentes locales para completar el vehículo.

⁹ Este desarrollo de la industria pesada y química se concentró en cinco ciudades provinciales, y cuatro de ellas estaban situadas en la región natal de Park (Seth, 2020: 414).

industrial de Corea del Norte y competir contra Japón.

Además del carácter nacionalista que impulsó el desarrollo del sector automotriz, a partir del Tercer Plan Quinquenal el gobierno surcoreano consideró el potencial dinamizador de la industria, que mencionamos anteriormente. En este sentido, se pensó que las plantas fabricantes de vehículos serían útiles para estimular el desarrollo del sector autopartista y de componentes automotrices, la industria del acero, maquinaria, electrónica, productos químicos, neumáticos y caucho (Jacobs, 2022: 64); de este modo, el sector automotriz se constituyó en un pilar para el nuevo plan de desarrollo centrado en la industria pesada y química.

En el caso chino, en los inicios del liderazgo de Deng Xiaoping, las medidas adoptadas para el sector constituían más bien reacciones a las nuevas vicisitudes que derivaban de la Reforma y Apertura antes que de políticas que proyectaban el desarrollo del sector hacia adelante. En este sentido, las primeras decisiones adoptadas sobre la industria automotriz se formularon para responder a la creciente demanda de vehículos, combatir las importaciones y mantener equilibrada la balanza comercial. De este modo, la industria automotriz no escapó al rasgo general que caracterizó a los primeros años de la Reforma y Apertura que, como afirmó Naughton (1995: 7), no se trató de una secuencia de reformas preestablecidas, sino que surgieron de la interacción entre la política gubernamental y las consecuencias imprevistas del cambio económico.

La apertura de China había sido acompañada por el desarrollo creciente del turismo internacional que, a su vez, estimuló la demanda de vehículos para el transporte de pasajeros que sirvieran como taxi; en esta línea, las importaciones de automóviles pasaron de 52 vehículos en 1977 a 667 en 1979, y a 19.570 en 1980 (Harwit, 2015). De este modo, uno de los problemas a los que la industria automotriz debía responder era de índole macroeconómico. El gobierno central respondió a la ola creciente de importaciones a través de dos mecanismos principales: estableciendo cuotas de importación a los vehículos terminados y fomentando la conformación de *Joint Ventures* (JV) entre empresas estatales con firmas extranjeras fabricantes de automóviles, para que establecieran plantas de producción en China.

La industria automotriz comenzó a ganar relevancia a partir del Séptimo Plan Quinquenal (1986-1990), cuando fue designada como industria pilar de la economía, siendo la primera vez que el sector recibió una mención especial desde que había iniciado la Reforma y Apertura (Chu, 2011: 1241). Además de ello, y en función de las características de la nueva demanda, el énfasis del desarrollo automotriz estuvo centrado en la producción de vehículos de pasajeros por sobre los vehículos comerciales, revirtiendo así el enfoque que había adoptado la industria china desde el nacimiento de la República Popular. No obstante, fue recién con la formulación de la Política de la Industria Automotriz en 1994 (PIA 1994) cuando el sector dejó de constituir sólo una herramienta de reacción, y el liderazgo comenzó a prestar mayor atención a la orientación de su desarrollo. De este modo, a partir de la PIA 1994 el gobierno central comenzó a trabajar en la conformación de un sector automotriz que debía desarrollarse según el ejemplo de la industria japonesa y surcoreana. En esta línea, entre los objetivos de la Política, se mencionaba la necesidad conformar un oligopolio automotriz mediante el desarrollo de unas pocas grandes empresas, combatiendo así a la miríada de pequeñas compañías que operaban bajo la protección de los gobiernos locales.

De acuerdo a lo expuesto hasta aquí, podemos advertir que, en ambos casos, el sector automotriz comenzó ocupando un lugar marginal en la planificación gubernamental de la economía; en este sentido, en el caso surcoreano, la emergencia del sector automotriz se gestó a partir del arreglo entre privados (interesados en abastecer el mercado local) y el Estado (preocupado por la salida de divisas que implicaban las importaciones de *kits*), que actuó protegiendo a las ensambladoras locales de la competencia extranjera. El liderazgo chino experimentó una preocupación similar ante la oleada importadora de vehículos, que atentaba contra el equilibrio de su balanza comercial. De este modo, los objetivos a cumplir por la industria automotriz consistían en abastecer el mercado interno, reducir la dependencia de las importaciones y contener la salida de divisas. En ambos casos también se observa

un segundo momento (a partir 1974 en Corea del Sur; desde el Séptimo Plan Quinquenal en China), durante el cual la industria automotriz comenzó a cobrar un rol protagónico por su capacidad para dinamizar la economía. De este modo, el sector fue contemplado en el proyecto de industrialización pesada de Park,¹⁰ y sedujo al liderazgo chino que, desde 1984, se había embarcado en la segunda fase de las Reformas (reformas urbanas).

8. LA ORGANIZACIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

La escala de producción es un aspecto fundamental para el desarrollo eficiente de la industria automotriz, y en cada uno de los casos en estudio el Estado intervino para alcanzar la escala necesaria. La manera de intervenir fue mediante el diseño de un oligopolio, controlando la cantidad de empresas que podían participar en el mercado automotriz doméstico. La conformación de ese oligopolio se gestó a partir de un mercado altamente protegido de la competencia externa, y de la adopción de políticas preferenciales en favor de algunas compañías seleccionadas. Aunque esta manera de proceder fue similar en ambos casos (o, más precisamente, el liderazgo chino se basó en la experiencia surcoreana), se pueden identificar algunas características propias de cada uno de los procesos y diferencias en los resultados obtenidos.

La conformación de un oligopolio estuvo entre las premisas fundamentales del gobierno surcoreano desde el primer momento en que se comenzó a gestar la industria automotriz, aún antes del lanzamiento del plan de industrialización pesada. En este sentido, en el marco de una naciente industria automotriz, la conformación de un oligopolio permitía asegurar la escala, avanzar en el proceso de sustitución de importaciones dirigido por el Estado y satisfacer la demanda interna. La conformación del oligopolio se fue gestando en diferentes etapas hasta que, para finales de nuestro período, quedó conformado en torno a tres compañías principales: Hyundai, Daewoo y Kia.¹¹

Durante la década de 1960, cuando la industria automotriz surcoreana era incipiente, cinco empresas recibieron autorización para fabricar vehículos (aunque se trataba más bien de plantas de ensamblaje) y se dividieron el mercado: Kia recibió licencia para producir camiones ligeros de tres ruedas; Asia Motors fabricaría vehículos militares; Ha Dong-Hwan Motors (HDH) produciría microbuses; Saenara Motors con habilitación para producir vehículos pequeños para el transporte de pasajeros; y Shibal Auto con autorización para fabricar vehículos comerciales medianos y grandes. Si bien entre los criterios de selección sobre qué empresas se convertirían en los primeros productores autorizados de automóviles y vehículos comerciales de Corea del Sur se consideró la relativa experiencia previa en el sector, los postulantes eran más bien firmas que habían funcionado como ensambladoras de vehículos CKD, con escaso capital y nulo desarrollo tecnológico; en este sentido, como sostiene Jacobs (2022: 65), las decisiones fueron tomadas más por maquinaciones políticas detrás de escena que por la experiencia o la capacidad de producción.

Un ejemplo de lo anterior fue el ocaso de Shibal en beneficio de Saenara. En este sentido, el gobierno rechazó la alianza que Shibal pretendía establecer con Isuzu y, siendo la compañía japonesa la que proporcionaría la tecnología y el financiamiento, la firma coreana no tenía nada para hacer por sí misma y cerró sus puertas en 1963. Esta situación terminó favoreciendo a Saenara (en cuya empresa

¹⁰ Aunque no se corresponde con la delimitación temporal de nuestro estudio, es necesario añadir que, durante la década de 1980, la industria automotriz surcoreana se caracterizó por su capacidad exportadora, y esa actividad fue incentivada desde el Estado.

¹¹ Estas compañías consolidaron su crecimiento durante la década de 1980 y, durante la década del 90, Hyundai y Daewoo se encontraban entre las principales firmas coreanas que invertían en el extranjero (Kim, 2000: 114-116). Si embargo, las automotrices surcoreanas se vieron seriamente afectadas por la crisis asiática: Kia quebró en 1997 y fue adquirida por Hyundai en 1999, y Daewoo fue absorbida por General Motors (GM Daewoo). Además, Samsung Motors, que había entrado al mercado surcoreano en 1995 (producto del relajamiento en las medidas de ingreso al sector), también sintió el impacto, y fue adquirida por Renault en 2000 (Ku, 2015: 98).

tenía participación Kim Jong-pil, casado con una sobrina de Park), que también fabricaba taxis, y que terminó, así, como la única empresa productora de ese tipo de vehículos. Finalmente, el permiso que detentaba Shibal fue transferido a una nueva compañía, Shinjin. Lo sucedido desembocó en un escándalo público y, a finales de 1963, Park decidió crear un único campeón nacional mediante la fusión de Shinjin con Shibal, HDH, Saenara y Kia. Sin embargo, las firmas involucradas no pudieron llegar a un acuerdo y el proyecto no prosperó. Finalmente, Shinjin adquirió Saenara, y se estableció como la única firma fabricante de automóviles, mientras que Asia Motors y Kia seguían trabajando en otros segmentos del mercado automotriz.

La demanda creciente de vehículos en el mercado local despertó el interés de nuevas compañías que pretendían establecerse como fabricante de vehículos. Con el fin de controlar el ingreso de nuevas firmas y asegurar la escala, el gobierno especificó, en el marco del Segundo Plan Quinquenal (1967-1971), nuevos requisitos que deberían cumplir las empresas que quisieran ingresar al dinámico mercado automotriz surcoreano; entre las exigencias, se contemplaban el valor de los activos de las firmas, la disponibilidad de terrenos con ciertas características para la construcción de una nueva planta, y contar con una alianza tecnológica con una compañía extranjera (Jacobs, 2022: 74).

En ese contexto, Hyundai ingresó al negocio automotriz en 1967, con la creación de Hyundai Motors y, a principios de 1970, ya había desarrollado su propio modelo de vehículo (el Pony, diseñado a partir del Ford Marina).¹² De este modo, para finales de 1971, existían cinco fabricantes de vehículos: Shinjin, Hyundai, Kia, Asia y HDH (posteriormente, Ssangyong).

En 1973 Asia Motors y Fiat separaron sus caminos y, ante la falta de un socio extranjero, el gobierno le retiró a la firma surcoreana el permiso para ensamblar automóviles. En 1976 Kia recibió de manos del gobierno el control de Asia Motors, debilitada y con problemas financieros, y se restringió así el número de jugadores en el sector. De este modo, Kia Motors comenzó a perfilarse como una de las compañías más importantes del sector automotriz surcoreano, y su posición mejoró aún más luego de obtener la habilitación para ingresar en el segmento de automóviles a mediados de la década de 1980.¹³

A partir de 1974, luego del lanzamiento del ya mencionado Plan de Producción de Automóviles a Largo Plazo, el gobierno surcoreano focalizó el desarrollo automotriz en la producción de vehículos pequeños, aportando asistencia financiera a las compañías que se encolumnaran detrás de ese objetivo. En este contexto, se produjo una nueva reconfiguración del oligopolio automotriz, con el ya mencionado fortalecimiento de Kia y la emergencia de Daewoo.¹⁴ Daewoo ingresó al mercado automotriz en 1978, luego de adquirir el 50 por ciento que Shinjin poseía en Saehan Motors (una JV conformada con General Motors), y recién en 1982 la firma coreana tomó el control total de la empresa y dio origen a Daewoo Motor Company.¹⁵

Por lo expuesto, podemos notar que uno de los instrumentos utilizados por el gobierno surcoreanos para asegurar la mantención de un oligopolio automotriz fue la emisión y/o el retiro de licencias que habilitaban la participación en el mercado automotriz y en un segmento determinado de ese mercado (automóviles, buses, vehículos comerciales, vehículos militares).¹⁶ La emisión de licencias fue

¹² Chung Ju-Yung fundó Hyundai en 1945; se trataba de una empresa de construcción que trabajaba para el ejército de los Estados Unidos y el gobierno de Corea del Sur (Seth, 2020: 416). Al igual que las otras firmas automotrices, Hyundai también inició la producción de vehículos a partir del ensamblado de *kits*, en el marco de las relaciones entabladas con Ford.

¹³ Kia fue persuadida por el gobierno para adquirir Asia Motors a cambio de contar con el derecho exclusivo para suministrar vehículos militares (Green, 1992: 417).

¹⁴ La compañía HDH se convirtió en Dong A Motors en 1977 y, a mediados de los 80, la firma cambió su nombre a Ssangyong.

¹⁵ Daewoo fue fundado por Kim Woo Jung como Daewoo Trading Company en 1967.

¹⁶ Esta herramienta continuó siendo utilizada más allá del período en estudio; por ejemplo, en 1989 el gobierno no autorizó el ingreso de Samsung al mercado automotriz, cuando la firma surcoreana ya había acordado con Chrysler el establecimiento

acompañada también de otros dos instrumentos: el proteccionismo y las políticas preferenciales hacia los Chaebol.

Los altos aranceles aduaneros y el restrictivo otorgamiento de licencias de importación aseguraban el mercado a las automotrices locales, permitiendo la venta de los vehículos con sobreprecios en el mercado doméstico; de este modo, el mercado protegido también permitía subsidiar las exportaciones. Para que los vehículos surcoreanos pudieran competir en el exterior, compensando la menor calidad y la falta de conocimiento de la marca por parte de los consumidores foráneos, las ventas al extranjero se realizaban por un precio inferior al costo de producción y, en cambio, el precio de venta en el mercado doméstico no sólo superaba el costo de producción, sino que también compensaba la pérdida por la comercialización en el extranjero.¹⁷ Como resultado de la extrema protección, la mayoría de los vehículos que circulaban en Corea del Sur eran de marcas locales, una característica distintiva que Bruce Cumings sintetizó simpáticamente diciendo que era “tan difícil conseguir un auto extranjero en Seúl como lo es encontrar a alguien caminando despacio” (Cumings, 2004: 366).

Las políticas preferenciales abarcaban un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado no sólo podía guiar el desarrollo automotriz, sino también mantener el control sobre los Chaebol;¹⁸ en este sentido, los beneficios que recibían los conglomerados eran otorgados bajo el principio de reciprocidad (Amsden, 1989: 8). Entre las políticas preferenciales, pueden mencionarse el acceso a préstamos de bancos extranjeros con respaldo del gobierno,¹⁹ acceso a financiamiento de los bancos locales a tasas bajas, obtención de licencias industriales en diferentes sectores de la economía que podrían ser más lucrativos, autorización selectiva de importaciones, acceso a divisas extranjeras, facilidades para la compra de terrenos para la instalación de nuevas plantas, entre otros.

Una característica distintiva del desarrollo automotriz surcoreano es la relación establecida entre el Estado y las empresas automotrices privadas (que eran parte integrantes de un Chaebol). En este sentido, el plan de industrialización pesada de Park fue motorizado en el sector automotriz a través de compañías privadas, y fueron estas firmas las que capitalizaron los beneficios directos de ese desarrollo. En esta línea, el Estado se estableció como un patrocinador del desarrollo de los grandes conglomerados industriales (Robinson, 2007: 132), a pesar de que, como aportó García-Blanch Menárguez (2002: 98), no existía una relación institucionalizada entre el Estado y las empresas.

Este contexto de desarrollo protegido y asistido de las automotrices surcoreanas lleva implícito el interrogante de por qué las compañías favorecidas continuaron compitiendo y buscando la eficiencia a pesar de contar con las ganancias aseguradas. En este sentido, Green (1992: 420) sostiene que los incentivos otorgados por el Estado estaban directamente relacionados con la capacidad exportadora de las compañías y, por lo tanto, la exigencia de ser competitivos en el extranjero impulsaba también a la competencia interna y el desarrollo local en búsqueda de eficiencia. Además de ello, deberíamos añadir que la condición impuesta sobre las compañías para seguir gozando de ciertos privilegios estaba atado al cumplimiento de ciertas metas establecidas por el Estado (una cuestión de reciprocidad, en

de una JV en la península (Green, 1992: 420).

¹⁷ Por ejemplo, para el modelo Pony de Hyundai se fijó un precio de venta al exterior de 2.200 dólares (el Toyota Corolla, su competencia, se comercializaba a 2.300 dólares); sin embargo, el costo de producción de cada vehículo era de 3.972 dólares. Para recuperar la diferencia entre el costo y el precio de venta al exterior, Hyundai podía vender el mismo vehículo en el mercado interno por 5.000 dólares (Huang, 2002: 587). En esta línea, el modelo Brisa de Kia, en 1980, se exportaba por 897.000 Won, mientras que en el mercado doméstico se vendía por 2.105.000 Won (Lee, 2002: 195).

¹⁸ El Estado fue perdiendo capacidad de acción frente a los conglomerados a partir de la muerte de Park y con la expansión económica de los Chaebol.

¹⁹ Con el fin de estimular los préstamos provenientes del extranjero, Park modificó la Ley de Incentivos al Capital Extranjero en 1962 y, de este modo, ofrecía garantías gubernamentales a los prestamistas eliminando los riesgos de incumplimiento (Amsden, 1989: 73).

términos de Amsden).

En este punto, es necesario aclarar que la metodología utilizada por el Estado para impulsar el desarrollo de las empresas del sector automotriz no se limitó sólo a este sector, sino que se trataba de una política transversal a todos los sectores involucrados en el proceso de desarrollo económico impulsado por Park. En este sentido, Amsden sostuvo que:

La disciplina del Estado sobre la empresa privada fue parte integral de la visión que impulsó al Estado a industrializarse (...) La disciplina ejercida por el Estado, y el surgimiento de las grandes empresas, fueron interactivos. Las grandes empresas consolidaron su poder en respuesta a los incentivos del gobierno basados en el rendimiento (...) Se puede pensar la disciplina como comprendiendo dos dimensiones interrelacionadas: (a) penalizar a los de rendimiento pobre, y (b) recomendar solo a los buenos (Amsden, 1989: 14-15)

El caso mencionado anteriormente, de la transferencia de Shinjin a Daewoo por parte del gobierno, puede considerarse un ejemplo de penalización de aquellas firmas con “rendimiento pobre”; de este modo, Shinjin no recibió asistencia del Estado y, en su lugar, fue transferida para que otra compañía se hiciera cargo. En este sentido, el Estado tenía la capacidad de retener liquidez y forzar la quiebra de la compañía (Green, 1992: 422). Al respecto, Cumings (2004: 358) resumió esta relación entre el Estado y los chaebol de la siguiente manera: “el gobierno pudo contar siempre con una zanahoria y un palo, conformados por la absoluta dependencia de capital de las empresas hacia el Gobierno. Si el rendimiento era pobre, o si la empresa no hacía lo que el Estado quería, podía ser llevada a la bancarrota al día siguiente”.

En cuanto al caso chino, la característica principal de su industria automotriz a finales de la década de 1970 y principios de los 80 era su profunda fragmentación, que se acentuó con el inicio de las Reformas, en el marco del relajamiento del control del gobierno central sobre las actividades económicas de los gobiernos locales. En este contexto, proliferaron numerosas firmas automotrices ineficientes que se desarrollaban al calor del proteccionismo y de los beneficios otorgados por los gobiernos locales (barreras comerciales intrarregionales, freno a las “importaciones” de materiales desde otras regiones), y que sólo podían subsistir si contaban con ese apoyo local (Eun y Lee, 2002: 5). En este sentido, la principal preocupación del liderazgo chino fue reducir la fragmentación y lograr la consolidación de la industria a través de la conformación de un oligopolio, siguiendo el ejemplo surcoreano.

A finales de la década de 1980, cuando la industria automotriz ya había sido identificada como un “pilar de la economía”, se lanzó una iniciativa que pretendía combatir la fragmentación del sector bajo el lema “*Big three, small three*”. Se trataba de consolidar la industria en torno a tres grandes compañías estatales: Firts Auto Work (FAW), Second Auto Work (SAW) y Shanghái Automotive (SAIC), y tres JV: Beijing-Jeep, Guangzhou-Peugeot y Tianjin Auto. Sin embargo, ningún esfuerzo concreto se llevó a cabo para materializar el lema (Anderson, 2012: 62). Además, en un contexto de demanda interna creciente, los gobiernos locales estaban interesados en que las firmas bajo su jurisdicción se mantuvieran como fabricantes de vehículos de pasajeros y, por lo tanto, protegían a sus empresas yendo en contra de los lineamientos del gobierno central (Thun, 2004: 455).²⁰

En esta línea, cuando se formuló la PIA 1994, la conformación de un oligopolio automotriz continuaba siendo una de las prioridades. El Plan identificaba dos etapas por las cuales atravesaría el proceso: en la primera, entre 1996 y el 2000, el estado respaldaría la consolidación de 2 o 3 grandes grupos empresariales fabricantes de automóviles, semejantes a los chaebol surcoreanos; en la segunda etapa,

²⁰ Si bien el gobierno central podía evitar que las automotrices locales expandieran sus actividades más allá de su jurisdicción, negando la adquisición de licencias para funcionar como empresa automotriz, tenía pocas herramientas para evitar que esas empresas operaran localmente. Por ejemplo, los gobiernos locales protegían a estas empresas direccionando la compra de las compañías bajo su control hacia los productos fabricados por determinada firma, y/o aplicando tarifas de registro más altas para los vehículos fabricados en otros distritos (Thun, 2004: 461-462).

el estado apoyaría la conformación de 3 o 4 conglomerados empresariales capaces de competir a nivel internacional (Chin, 2010: 111-112).

Durante la década de 1990, a pesar de los intentos por reducir la fragmentación y de la prohibición para que nuevas firmas locales ingresaran al sector automotriz, el liderazgo chino habilitó el ingreso de nuevas compañías extranjeras para que se asociaran con las firmas locales (a través de la conformación de JV),²¹ con la pretensión de acceder a tecnología y *know how* (como veremos en el próximo apartado). De este modo, podemos advertir que más allá del diseño de planes para los diferentes sectores, el liderazgo chino siempre actuó de manera pragmática de acuerdo a las necesidades del momento y, algunas veces, tomando decisiones que iban en contra del plan original; en este caso, la necesidad de contar con tecnología primó por sobre la reducción de la fragmentación.

Durante las negociaciones entabladas por China para ingresar a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la década de 1990, la industria automotriz quedó en el ojo de la tormenta. Este sector se estaba desarrollando bajo el manto protector del estado (altos aranceles y cuotas de importación restrictivas, además de las mencionadas estrategias utilizadas por los gobiernos locales), que había permitido la obtención de márgenes de ganancias muy altos para las empresas, y la supervivencia y rentabilidad de muchas pequeñas compañías ineficientes.²² El ingreso al organismo internacional suponía ajustarse a los nuevos marcos regulatorios exigidos: eliminar gradualmente las cuotas y licencias de importación, reducir los aranceles (estaban en el 80 por ciento para los automóviles), abrir el sector a las inversiones internacionales, eliminar las exigencias de contenido local, permitir a empresas extranjeras vender vehículos nacionales y/o importados, y respetar las patentes, marcas comerciales y derechos de propiedad intelectual.

De este modo, la industria automotriz china ingresó al nuevo siglo atravesada por la adaptación a nuevas reglas juego y bajo la orientación del Décimo Plan Quinquenal (2001-2005), que continuaba insistiendo en la necesidad de consolidar la industria mediante la eliminación de las pequeñas firmas ineficientes, y establecía como objetivo la constitución de dos o tres compañías capaces de competir a nivel internacional. De esta manera, puede advertirse que en el Décimo Plan aún persistía el enfoque y los objetivos que se podían rastrear hasta la PIA 1994, demostrando que, a pesar del establecimiento de objetivos, poco se había avanzado para concretarlos.

El rumbo de la industria automotriz china comenzó a cambiar en 2004, a partir de la elaboración de la Política de Desarrollo de la Industria Automotriz, que contemplaba el impacto que había significado el ingreso a la OMC, y adecuaba los objetivos del sector conforme a la nueva realidad de la economía china, que era muy diferente a la de 1994.

En ambos casos en estudio se observa la pretensión estatal de conformar un oligopolio automotriz, y que las herramientas para lograrlo fueron similares (control sobre el otorgamiento de licencias para operar como empresa automotriz, políticas preferenciales para el acceso a la tierra y el crédito, protección de la competencia extranjera con altos aranceles y cuotas de importación, entre otros); sin embargo, algunos aspectos del proceso y los resultados alcanzados fueron diferentes.

En cuanto al proceso, ambos casos presentan aspectos distintivos: el gobierno de Park fue capaz de imponer una política a lo largo de todo el país, y Corea del Sur se caracterizó por la conformación de un conglomerado automotriz en torno a un limitado número empresas privadas (integradas en un

²¹ Las inversiones de las compañías extranjeras en el sector automotriz de China sólo se podían realizar a partir de la conformación de JV con empresas locales, en donde la parte china nunca podía tener menos del 50 por ciento de participación en la empresa conjunta; de este modo, si bien las automotrices extranjeras podían fabricar vehículos en China y comercializarlos bajo su propia marca, el trabajo se realizaba sólo a través de la empresa conjunta.

²² Mientras que a nivel internacional se reconocía que era necesario fabricar 250.000 vehículos para recuperar los costos de producción de un modelo, en China bastaba con 10.000 unidades (Luo, Roos y Moavenzadeh, 2006: 57).

Chaebol). De manera contraria, más allá de las intenciones del gobierno central de China de reducir la cantidad de compañías que operaban en la industria automotriz, esa política siempre encontró la resistencia encubierta de los gobiernos locales que no querían perder sus empresas, porque generaban trabajo, contribuían a la estabilidad social y, en el caso de llegar a ser exitosas, ese éxito podría ser capitalizado por el liderazgo local. Además, hasta finales de la década de 1990, y a diferencia del caso surcoreano, la conformación del oligopolio automotriz estuvo concebido en torno a empresas estatales (dependientes del gobierno central o de los diferentes niveles de gobierno) y las JV conformadas con las firmas extranjeras.²³ Además, ambos países siguieron caminos divergentes después del período estudiado aquí; en este sentido, mientras que a partir de 1980 el estado surcoreano fue perdiendo la capacidad de guiar el desarrollo automotriz y de dirigir a las empresas del sector (que, vale recordar, funcionan en el marco de los chaebol), el Estado chino siguió estando muy presente en el diseño del desarrollo automotriz hasta el presente, a pesar de haber permitido el ingreso de empresas privadas en el sector.

En cuanto a los resultados, en Corea del Sur se logró con claridad el objetivo de conformar un oligopolio; por el lado chino, la consolidación de la industria, entendida como la reducción de la fragmentación, aún no se ha logrado. El desigual resultado de cada uno de los procesos puede observarse claramente en la Tabla 1: para 1983, solo 3 empresas cubrían el 97,9 por ciento del mercado automotriz surcoreano, mientras que, en China, las tres principales compañías sólo cubrían el 37 por ciento del mercado doméstico en 1994.

TABLA 1: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO AUTOMOTRIZ DOMÉSTICO (%)

País	Años	Cantidad de empresas		
		1	2	3
Corea del Sur	1975	54,60	77,70	96,40
	1983	71,73	88,60	97,90
China	1985	19,20	38,00	43,00
	1994	13,50	26,60	35,70

Elaboración propia. Fuente: Huang, 2002.

9. EL CAPITAL EXTRANJERO Y LA ADOPCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

El tercer punto sobre el que queremos enfocar la comparación es sobre el posicionamiento adoptado por el Estado con respecto a las inversiones extranjeras en la industria automotriz y las formas de obtener tecnología para un sector en gestación. Consideramos que estos aspectos deben abordarse en conjunto porque, en los países que recién inician la senda del desarrollo económico, las inversiones extranjeras suelen constituir el principal mecanismo de obtención de nuevas tecnologías, ya a través de la transferencia tecnológica y/o la constitución de nuevos centros de I+D. De este modo, el apartado se ve atravesado por los siguientes interrogantes: ¿Cómo se financió el desarrollo automotriz? ¿Cómo se adquirió la tecnología necesaria para desarrollar la industria automotriz?

En el caso surcoreano, es bien conocido el soporte financiero que recibieron los Chaebol por parte del Estado, mediante el otorgamiento de préstamos con bajas tasas de interés que se situaban entre el 5 y el 10 por ciento durante la década de 1970 (Cumings, 2004: 356). En este sentido, las

²³ Las compañías automotrices privadas comenzaron a emerger hacia finales de los 90, pero recién cobraron relevancia con posterioridad al 2004.

empresas automotrices no fueron la excepción, siempre que ajustaran su desarrollo a los objetivos trazados por el Estado.

En cuanto a la inversión extranjera, durante el gobierno de Park, los capitales foráneos fueron dirigidos por el Estado hacia los sectores de la economía seleccionados por el mismo gobierno; en este sentido, las inversiones fueron bienvenidas en la industria ligera, cuya producción estaba destinada a la exportación, pero se desalentó la inversión directa en los sectores de sustitución de importaciones (Amsden, 1989: 74). En esta línea, y luego del lanzamiento del plan de industrialización pesada y química, las oportunidades de inversión extranjera directa se redujeron debido al estricto control del gobierno sobre las industrias clave (Turner y Kim, 2004: 108-110). Como contrapartida, se estimuló el arribo de capitales extranjeros en sectores estratégicos mediante préstamos respaldados por el Estado, pero no mediante la inversión directa (Lee, 2002: 176).

En el caso de la industria automotriz, durante el período 1962-1973, algunas empresas extranjeras aportaron capital para el establecimiento de las plantas de ensamblado de aquellas compañías surcoreanas que fabricarían vehículos de la marca foránea (a partir de *kits* importados), pero estos aportes fueron muy reducidos. En algunos casos, el capital extranjero también se dirigió hacia la conformación de JV con empresas surcoreanas, como es el caso de Shinjin Jeep Motor Company, conformada en 1974 entre Shinjin y American Motors Corporation (AMC), con participación 50/50 de cada una de las partes. Sin embargo, la conformación de empresas con participación extranjera fue limitada y, desde 1973 hasta la crisis financiera de 1997, perduró en Corea del Sur una estrategia restrictiva respecto a la propiedad extranjera en la mayoría de las industrias manufactureras (Lee, 2002: 197).

Durante la primera década de desarrollo de la industria automotriz, las compañías locales necesitaban contar con una alianza con firmas extranjeras para poder desarrollarse, ya que dependían completamente de la tecnología y del *know how* extranjero. En este marco, como se mencionó anteriormente, los primeros pasos de la industria automotriz surcoreana se sucedieron mediante el ensamblado de vehículos importados desde el exterior en formato de *kits* CKD o SKD, que eran proporcionados por las socias extranjeras de las firmas locales. En esta línea, Kia, Saenara y Shinjin se apoyaron en fabricantes japoneses, Asia Motors se asoció con Fiat y Willys Motors, mientras que Hyundai lo hizo con Ford (Tabla 2).²⁴ De este modo, la adquisición de *know how* y tecnología por parte de las automotrices surcoreanas se realizó a partir del proceso *learning by doing*, una característica común de todas las economías de industrialización tardía, tal como lo definió Amsden (1989).

TABLA 2: ASOCIACIONES ESTABLECIDAS ENTRE AUTOMOTRICES SURCOREANAS Y COMPAÑÍAS EXTRANJERAS DURANTE LA DÉCADA DE 1960.

Empresa local	Socia foránea	Modelo ensamblado
Kia	Mazda	K360
Saenara	Nissan	Datsun Bluebird
Shibal	Isuzu	
Asia Motors	Willys Motors/Fiat	Fiat 124
Shinjin	Mitsubishi/Toyota	Corona
Hyundai	Ford/Mitsubishi	Cortina/Taurus
Elaboración propia. Fuente: Jeong, 2004; Jacobs, 2022.		

²⁴ Es conveniente destacar que las principales socias foráneas de las compañías coreanas eran japonesas, ya antes del restablecimiento de relaciones entre ambas naciones en 1965.

A partir de 1974, en el marco del tercer plan quinquenal, y del Plan de Producción de Automóviles a Largo Plazo, el gobierno impulsó el desarrollo local de vehículos pequeños y de marcas surcoreanas (por ejemplo, este era uno de los objetivos que las compañías debían cumplir para congraciarse con el Estado y continuar recibiendo el capital necesario). El desarrollo de vehículos y marcas surcoreanas eran fundamental para poder exportar, dado que los fabricantes extranjeros no aceptarían la reexportación de sus modelos (Jeong, 2004: 95). En esta línea, a partir de la tecnología adquirida e imitando modelos de compañías extranjeras, las firmas surcoreanas comenzaron a comercializar sus propios vehículos: Kia presentó el modelo Brisa, desarrollado a partir del Familia 1000 de Mazda, y Hyundai el modelo Pony, inspirado en el Morris Marina de British Leyland.

Ante la escasa capacidad financiera de las automotrices surcoreanas para adquirir tecnología, y las reticencias de las socias extranjeras para transferir los últimos desarrollos, el estado surcoreano tomó el lugar de las empresas privadas invirtiendo en el establecimiento de centros de I+D, en el desarrollo de tecnología, y en la formación de mano de obra cualificada, cuyos resultados podían ser utilizados por las compañías nacionales (Lee, 2002: 192).

En el caso de China, la apertura al capital extranjero se produjo a través de la conformación de JV. El establecimiento de empresas conjuntas perseguía un doble objetivo: por una parte, llevar adelante un proceso de sustitución de las importaciones, que permitiera frenar la sangría de divisas;²⁵ por otro lado, transferir tecnología.²⁶

Cuando el sector automotriz se abrió a la inversión extranjera, el liderazgo pensaba en atraer a los tres grandes de Detroit (GM, Ford y Chrysler) y a las exitosas firmas japonesas como Toyota y Nissan, cuyos vehículos habían sido bien recibidos por la población local, y eran esas firmas niponas las que habían acaparado el incremento de las importaciones chinas de vehículos durante los 80. Sin embargo, las compañías japonesas eran cautas con respecto al futuro del mercado automotriz de China, y preferían continuar abasteciendo a ese mercado mediante la exportación, al mismo tiempo que invertían fuertemente en los Estados Unidos (Chin, 2010: 62).

Finalmente, las firmas foráneas que llegaron a China durante la década de 1980 no fueron las esperadas por el liderazgo, pero, de todos modos, también eran útiles a los objetivos. En este sentido, en 1983 se conformó la primera JV, Beijing Jeep, entre Beijing Automotive (BAIC) y American Motors (AMC).²⁷ En 1984 también se estableció Shanghai-Volkswagen, entre SAIC y Volkswagen (VW), y Guangzhou-PSA en 1985, entre Guangzhou Automotive (GAIC) y Peugeot-Citroën.²⁸ Así, las primeras JV conformadas no fueron protagonizadas por las grandes empresas estatales, FAW y SAW²⁹, sino por compañías dependientes de los gobiernos locales ubicadas en ciudades con trayectoria en la producción automotriz: Beijing, Shanghai y Guangzhou.

Con el relanzamiento de las Reformas en 1992 (a partir de la “Gira por el Sur” de Deng Xiaoping), y de la formulación de la PIA 1994, el liderazgo ajustó el proceso de conformación de JV en el sector, tratando de desalentar el arribo de compañías extranjeras de “segundo orden”, y presionando

²⁵ Sin embargo, las primeras JV que comenzaron a operar en el sector automotriz de China no lo hicieron mediante la elaboración completa de vehículos, sino a través del ensamblado de automóviles a partir de la importación de *kits* CKD, argumentando que los suministros proporcionados por las diferentes compañías chinas no cumplían con los requerimientos de calidad básicos, por lo que estas importaciones de *kits* continuaban pesando sobre la balanza comercial. Ante este escenario, la reacción del liderazgo consistió en exigir un cierto grado de contenido local en los vehículos finales. El efecto de esta última medida fue que las firmas locales, asociadas a las compañías extranjeras, comenzaron a fabricar insumos cuyo destino era la JV, con la finalidad de cumplir con el requisito de contenido local. A raíz de esto, muchas empresas locales dejaron de producir vehículos de marcas propias para centrarse en el abastecimiento de partes a la JV (Luo, Roos y Moavenzadeh, 2006: 51).

²⁶ Para finales de la década de 1970, la industria automotriz china aún trabajaba a partir de los diseños de vehículos proporcionados por los soviéticos durante la década de 1950.

²⁷ Chrysler adquirió AMC a finales de la década de 1990.

²⁸ Guangzhou-PSA fue disuelta en 1997, mientras que Beijing-Jeep se fusionó con Beijing Benz-Daimler-Chrysler en 2004.

²⁹ A partir de 1992 SAW fue renombrada como Dongfeng

con mayor fuerza para que las firmas foráneas transfirieran tecnología. La estrategia utilizada para forzar la transferencia de tecnología fue habilitar el ingreso de nuevos jugadores extranjeros, que se tradujo en una carrera competitiva entre diferentes compañías automotrices extranjeras que pretendían acceder al mercado chino (Noble, Ravenhill y Doner, 2005: 7). En este marco, se produjo una nueva oleada de ingreso de firmas extranjeras a China a partir de 1995, registrándose la llegada de General Motors, Ford, Toyota y Honda, cuando el mercado chino presentaba características diferentes a la década anterior y auguraba un futuro auspicioso (Tabla 3).

TABLA 3: CONSTITUCIÓN DE JV PARA LA FABRICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PASAJEROS, 1978- 2004.

Año	JV	Empresa china	Empresa extranjera
1983	Beijing-Jeep	BAIC	AMC
1984	Shanghái-Volkswagen	SAIC	Volkswagen
1985	Guangzhou-PSA	GAIC	PSA
1991	FAW-VW	FAW	Volkswagen
1992	Shenlong Automotive	Dongfeng	PSA
1993	Zhengzhou-Nissan	Dongfeng	Nissan
1993	Chongqing Chang'an-Suzuki	Chang'an	Suzuki
1995	Jianxi Changhe-Suzuki	Changhe Auto	Suzuki
1995	South East Motor	Fujian Motor	China Motor C. (Taiwán)/Mitsubishi
1997	Shanghái-General Motors	SAIC	GM
1998	Guangqi-Honda	GAIC	Honda
1999	Jinbei-General Motors	Jinbei Holding	GM
1999	Hebei Zhongxing (ZX Auto)	Tianye Auto	Taiwán Unite
1999	Nanjing-Fiat	Nanjing Auto	Fiat
2000	Tianjin FAW-Toyota	FAW	Toyota
2001	Chang'an-Ford	Chang'an	Ford
2002	Shanghái-GM-Wuling	SAIC/Liuzhou Wuling	GM
2002	Beijing-Hyundai	BAIC	Hyundai
2002	Dongfeng Yueda-Kia	Dongfeng/Yueda	Kia
2003	BMW-Brilliance	Brilliance	BMW
2003	Dongfeng Auto Ltd.	Dongfeng	Nissan
2003	Dongfeng-Honda	Dongfeng	Honda
2003	Honda Automobile Co.	GAIC/Dongfeng	Honda

Elaboración propia. Fuente: Anderson, 2012: 267.

Hasta 2004, las automotrices chinas adquirieron tecnología a partir de la transferencia realizada por sus socias extranjeras y mediante ingeniería inversa. Este último mecanismo desató una ola de denuncias y críticas de las compañías occidentales por la similitud de los nuevos modelos de automóviles chinos con sus propios vehículos; por ejemplo, uno de los casos más resonantes fue el parecido entre el Chery QQ con el Chevrolet Spark. Fue recién durante el siglo XXI cuando la industria automotriz china comenzó a ascender en la escala tecnológica a partir de la inversión en centros I+D y de las adquisiciones de activos estratégicos en el exterior.

En función de lo expuesto, podemos advertir que la industria automotriz surcoreana necesitó del capital extranjero para su desarrollo, y que ese capital no arribó como inversión extranjera directa, sino mediante préstamos respaldados por el Estado; de este modo, el Estado se convirtió en un juez con capacidad para sentenciar el destino de las compañías privadas restringiendo o habilitando el crédito. Esta situación comenzó a modificarse durante la década de 1980, a medida que las firmas (así como los chaebol de la que forman parte) se fueron consolidando y emancipando del Estado. En el caso chino, la industria automotriz no requirió del capital extranjero para financiarse; por una parte, las empresas estatales contaron con el apoyo propio del gobierno central o de los gobiernos locales, pero, además, las firmas pudieron financiarse a partir de las enormes ganancias que obtenían en el mercado doméstico.

En cuanto a la obtención de tecnología, ambos casos se parecen, en tanto que debieron recurrir a las compañías extranjeras líderes del sector (una práctica común entre los países de industrialización tardía). En este sentido, mientras que Corea del Sur optó por la adquisición de licencias de producción, China privilegió la conformación de JV y la transferencia de tecnología que la socia extranjera pudiera realizar a la contraparte china. En Corea del Sur, el Estado pronto impulsó el desarrollo local de tecnología y marcas, con el fin de exportar y competir en los mercados externos; en cambio, en China, el impulso hacia el desarrollo doméstico de tecnología y la adquisición de activos estratégicos en el exterior recién cobró relevancia luego del ingreso a la OMC, cuando el sector automotriz debía volverse más competitivo si pretendía sobrevivir en el marco de las exigencias presentadas por el organismo internacional.

10. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo estudiamos de manera comparada la gestación de la industria automotriz en Corea del Sur y en China, con el objetivo de indagar en qué medida la emergencia de dicho sector en el gigante asiático se asemejó al del país peninsular. A tal fin, circunscribimos nuestro examen al papel que desempeñó el Estado en cada caso, y enfocamos la comparación en tres aspectos: los objetivos del Estado para impulsar la industria automotriz, la organización de la industria y los mecanismos utilizados para generar la estructura deseada, y las políticas adoptadas respecto al capital extranjero y la obtención de tecnología.

En primer lugar, en ambos casos pudimos identificar dos etapas diferentes y consecutivas durante el proceso de gestación de la industria (con temporalidades y características propias según el caso): primero, una fase de desarrollo incipiente, en la que el sector ocupa un lugar marginal en los planes de desarrollo económico de los gobiernos, y que el Estado sólo interpela a ese sector preocupado por cuestiones macroeconómicas. Después, una fase de desarrollo de la industria liderada por el Estado, que define al sector automotriz como un pilar del desarrollo económico nacional.

En cuanto al segundo punto, observamos que, tanto Corea del Sur como China, eligieron la constitución de un oligopolio para organizar su industria automotriz. Más allá de algunas similitudes en los mecanismos utilizados para favorecer a unas empresas sobre otras, con el fin de seleccionar a los “jugadores del sector”, los resultados fueron muy diferentes; mientras que al sur de la península coreana el objetivo fue cumplido, en la República Popular no se logró, y en los sucesivos planes quinquenales y Políticas dirigidas hacia el sector se continuó manifestado la necesidad de consolidar la industria, siendo esto un síntoma de que el objetivo nunca llegó a cumplirse.

En tercer lugar, notamos que más allá de la dependencia tecnológica del extranjero, cada país eligió una alternativa diferente para solucionar el problema: solicitud de licencias y desarrollo tecnológico nacional, en el caso surcoreano; conformación de JV en el caso chino. Además, también señalamos que el desarrollo de la industria automotriz en Corea del Sur no sólo era dependiente de la tecnología foránea, sino también del capital, dependencia que no encontramos en el desarrollo automotriz de China.

Para finalizar, y en función del interrogante inicial, podemos decir que el liderazgo chino siguió un camino propio a la hora de concebir las políticas sobre el capital extranjero y la obtención de tecnología, alejándose de la experiencia surcoreana. En este sentido, debemos considerar que ni las estructuras económicas nacionales ni el contexto internacional, en el marco del cual la industria automotriz de cada país comenzó a desarrollarse, eran equivalente; por lo tanto, es comprensible que el liderazgo chino haya adoptado un camino diferente. Sin embargo, a pesar de esas diferencias, el liderazgo chino sí pretendió imitar la conformación de un oligopolio automotriz al estilo surcoreano, con la consecuente conformación de campeones nacionales que tuvieran la capacidad de competir en el extranjero; no obstante, más allá del interés demostrado, los resultados de ese proceso de consolidación de la industria resultaron distintos. De este modo, podemos concluir que el liderazgo chino se valió de la experiencia surcoreana para aprender del caso, obtener lecciones y trazar el propio camino de desarrollo, pero que de ningún modo se trató de importar un modelo de desarrollo como un paquete cerrado a ser implementado sin modificaciones.

11. REFERENCIAS

- Amsden, A. (1989), *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Anderson, G. (2012), *Designated drivers. How China plans to dominate the global auto industry*, Singapore: John Wiley & Sons Singapore.
- Chin, G. (2010), *China's automotive modernization. The Party-State and multinational corporations*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Chu, W. (2011). *How the Chinese government promoted a global automobile industry*, *Industrial and Corporate Change*, Oxford, v. 20, n. 5, pp. 1235–1276.
- Cumings, B. (2004), *El lugar de Corea en el sol. Una historia moderna*, Córdoba: Comunicarte.
- Doner, R., Noble, G. y Ravenhill, J. (2021), *The political economy of automotive industrialization in East Asia*, Nueva York: Oxford University Press.
- Eun, J. y Lee, K. (2002) *Is an industrial policy possible in China?: The case of the automobile industry*, *Journal of International and Area Studies*, Seúl, v. 9, n. 2, pp. 1-21.
- García-Blanch Menárguez, F. (2002), *Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000). Aspectos internos y factores internacionales*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Green, A. (1992), *South Korea's automobile industry: Development and prospects*. *Asian Survey*, Oakland, v. 32, n. 5. pp. 411-428
- Harwit, E. (2015), *China's automobile industry: policies, problems, and prospects*, Nueva York: Routledge.
- Huang, Y. (2002), *Between two coordination failures: automotive industrial policy in China with a comparison to Korea*. *Review of International Political Economy*, v. 9, n. 3, pp. 538-573.

- Jacobs, A. (2022), *The Korean automotive industry, Volume 1. Beginnings to 1996*, Cham: Palgrave-Macmillan.
- Jeong, S. (2004), *Crisis and restructuring in East Asia. The case of the Korean chaebol and the automotive industry*, Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Kim, E. (2000), "Globalization of the South Korean chaebol", en Kim, S. (Ed.), *Korea's globalization*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Ku, S. (2015), "The Rise of South Korean (or Korean) Automobile Industry", en Nieuwenhuis, P. y Wells, P. (Ed.), *The global automotive industry*, Chichester: John Wiley & Sons
- Kriekhaus, J. (2017), *Geopolitics and South Korea's economic success. Asian Perspective*, Changwon, n.41, pp. 43–69.
- Lee, M. (2002), *Political economy of industrial transformation: a case study of the development of an automobile industry in Korea*, (Tesis doctoral), University of Georgia.
- Luo, J., Roos, D. y Moavenzadeh, J. (2006), *The impact of government policies on industrial evolution: the case of China's automotive industry*, (Tesis de maestría), Massachusetts Institute of Technology.
- Mazzucato, M. (2019), *El estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, Barcelona: RBA.
- Naughton, B. (1995), *Growing out of the plan. Chinese economic reform, 1978-1993*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Noble, G., Ravenhill, J. y Doner, R. (2005). Executioner or disciplinarian: WTO accession and the Chinese auto industry. *Business and Politics*, Cambridge, v.7, n. 2, pp. 1-33.
- Robinson, M. (2007), *Korea's twentieth-century odyssey*, Honolulu: University of Hawai Press.
- Seth, M. (2020), *A concise history of Korea. From antiquity to the present*, Londres: Rowman & Littlefield.
- Thun, E. (2004), *Industrial policy, Chinese-style: FDI, regulation, and dreams of national champions in the auto sector*. *Journal of East Asian Studies*, Cambridge, v. 4, n. 3, pp. 453-489.
- Turner, J. y Kim, Y. (2004), "Inward foreign direct investment policy and practice: an Anglo-Korean comparison", en Turner, J. y Kim, Y. (Ed.), *Globalization and Korean foreign investment*, Aldershot: Ashgate.
- Woo-Cumings, M. (Ed.) (1999), *The developmental state*, Nueva York: Cornell University Press.

Crédito:
**América Latina: entre crisis
y respuestas del último siglo**

(Gilberto Aranda Bustamante-2022)

¿Qué tipo de derecha es Cabildo Abierto en Uruguay?

Análisis del surgimiento y desempeño de Cabildo Abierto en Uruguay en el periodo 2019-2024

Daiana Ferraro¹

Resumen: El presente trabajo tiene por objetivo conocer las características que muestra el partido de Cabildo Abierto (CA) a partir del análisis del discurso de sus principales dirigentes, su actuación parlamentaria y sus acciones políticas luego de más de cuatro años de funcionamiento en el gobierno de coalición, buscando compararlo con otras versiones de derecha radical.

En una primera parte se analizan las características que presenta la derecha radical y otras conceptualizaciones, con énfasis en los casos latinoamericanos, para luego analizar el fenómeno de la irrupción de CA en el sistema político uruguayo y las principales ideas de sus discursos y acciones relacionadas a los sectores que representan su base política (familia militar, religiosa, pequeños productores agropecuarios molestos con las políticas de la izquierda en sus periodos de gobierno, entre otros), así como los puntos en común y vínculos que puede tener con otras derechas.

Palabras claves: Nuevas derechas/Derecha Radical/Cabildo Abierto/Sistema Político Uruguayo

1. INTRODUCCIÓN

El año 2019 sería distinto a los períodos electorales a los que acostumbra Uruguay a partir de la irrupción en escena de diversos outsiders de la política dentro de los partidos tradicionales y también de un nuevo partido político, el cual finalmente se presentó a elecciones bajo el nombre de Cabildo Abierto (CA) postulando la candidatura del ex general del ejército Guido Manini Ríos y consiguiendo un inusitado caudal de votos por fuera de los partidos tradicionales.

En estas elecciones nacionales, la presencia de opciones por fuera de las candidaturas tradicionalmente establecidas permitió pensar en la necesidad de presentar opciones de cambio a la ciudadanía, las cuales no respondían a los códigos de los partidos en Uruguay. En 2019 surgen figuras políticas nuevas dentro de los partidos tradicionales pertenecientes a otras esferas como la académica y la empresarial siendo este el caso de Ernesto Talvi (Partido Colorado) y de Juan Sartori (Partido Nacional) respectivamente.

Asimismo, la perspectiva de cambio estaría signada por la presencia de nuevos partidos por fuera de los tradicionales como son el Partido de la Gente -fundado en 2016-, y Cabildo Abierto, fundado en 2019. La suerte de ambos sería muy distinta. Mientras que el Partido de la Gente obtendría

¹ Profesora adjunta en la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR) y doctoranda en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), magister en Economía, Derecho y Política de la Integración Regional por la UDELAR, especialista en Integración y Mercosur por el Centro Latinoamericano en Economía Humana (CLAEH), licenciada en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales de la UDELAR. daiana.ferraro@fder.edu.uy

solamente el 1% de los votos, Cabildo Abierto (CA) registró aproximadamente un 11% lo que le permitió obtener tres senadores y once representantes nacionales, y posteriormente sumarse a lo que se llamó la “Coalición Multicolor” para la segunda vuelta electoral, lo que le permitiría obtener dos ministros y diversos cargos en el Poder Ejecutivo del presidente Luis Lacalle Pou.

Todas estas opciones surgen como oposición a los gobiernos y a las políticas de la coalición de izquierda Frente Amplio en Uruguay entre 2005 y 2020, y como tal parecen reacciones opuestas y calificables de opciones de derecha. Lo inusitado en lo que es la clásica consideración de la preponderancia de un sistema de partidos estables que ha sido tratado muchas veces en la historia de la ciencia política uruguaya (Caetano & Rilla , 1992), (Chasqueti & Buquet, 2004), (Lissidini, 2002), (Pousadela, 2018), es el surgimiento de un partido con caudal político por fuera de los establecidos y con un discurso y propuestas reactivas a las fuerzas progresistas, pero no necesariamente completamente identificable con los partidos de derecha históricos de Uruguay sino más cercano a los conflictos que plantean las nuevas derechas.

En el contexto mundial y regional del surgimiento de estas nuevas derechas cabe preguntarse si el surgimiento de CA es un indicio de la presencia de este tipo de partidos en este país y desafía la idea de la “excepcionalidad uruguaya”, donde Uruguay se refleja como una nación pequeña en la cual todos se conocen y es cuasi imposible encontrar sucesos rupturistas a su convivencia y tejido social (Menendez Carrión, 2019, pág. 123). La “excepcionalidad uruguaya” ha sido invocada innumerables veces para explicar diversos acontecimientos en los que Uruguay presentará diferencias.

De acuerdo con el estudio de Barreneche (2021) la relevancia de la irrupción de CA en la escena política uruguaya se debe a tres elementos fundamentales. El primero es que se trata de un partido nuevo que surge en la política nacional caracterizada por la centralidad de los partidos ya mencionada lo cual ha sucedido pocas veces en la historia política uruguaya y mucho menos con el caudal de votos obtenidos por CA.

En segundo lugar, CA ha sido desde sus orígenes motivos de posturas controversiales por la impronta de la figura del ex general Guido Manini Ríos -designado por el Frente Amplio en 2015 y destituido en 2019 debido a sus cuestionamientos a la justicia y al propio Poder Ejecutivo- y de otros de sus dirigentes (Musto Crucci, 2020).

Por último, es destacable los vínculos que CA posee con los círculos militares inclusive en lo ideológico al punto de ser considerados fascistas por otros actores del sistema político en la opinión pública.

Considerando estos elementos cabe preguntarse qué tipo de derecha es CA dentro del sistema político uruguayo y si se trata de un caso que podría ubicarse en lo que en los últimos años se ha llamado como el resurgimiento de las “derechas” en América Latina como considera (Giordano, 2014) . El análisis de Giordano toma la perspectiva de José Luis Romero, quien en 1970 publicara “El pensamiento político de la derecha latinoamericana” refiriendo a un análisis de las posiciones de derecha en el juego de la acción política real y las circunstancias en las que se desarrolla generando cambios y controversias.

2. NUEVAS DERECHAS: DIVERSAS CONCEPTUALIZACIONES

El surgimiento y crecimiento en Europa y en América Latina de diversas expresiones de derecha ha generado la controversia de las características que presentan y su relación con las anteriores expresiones que la misma ha tomado históricamente. La utilización de términos como populismo, derecha radical, derecha populista radical, derechas fascistas, muchas veces se utilizan para describir estos fenómenos.

El término populismo es sumamente controvertido en su conceptualización por las diferentes formas políticas que ha albergado, tanto desde derecha como de izquierda, llevando a debatir su caracterización como ideología o como estrategia.

De acuerdo con Mudde (2004) pueden encontrarse dos elementos sobre los que existiría consensos relacionados al populismo: su referencia al “pueblo” y su vínculo a la democracia de masas donde el populismo referiría a una ideología muy abarcadora que considera a la sociedad dividida en grupos homogéneos y antagónicos -el pueblo y la élite corrupta- y la política debería centrarse en cumplir con la voluntad general del pueblo. Esta definición permite incluir diversos fenómenos políticos, pero a la vez excluye otros como por ejemplo el pluralismo.

Asimismo, puede considerarse al populismo como un concepto maleable que usualmente se acompaña de otras ideologías como el nacionalismo o el neoliberalismo. Mudde pone de ejemplo cómo se vincula la xenofobia a la derecha radical europea, pero difícilmente pueda utilizarse la xenofobia para describir el populismo en América Latina.

Adicionalmente, si tomamos los fenómenos en América Latina, el populismo aparece vinculado a líderes carismáticos o caudillos, tanto de izquierda como de derecha. Pueden mencionarse ejemplos como Lázaro Cárdenas en México y Getulio Vargas en Brasil en la década de 1930, el presidente argentino Juan Perón y el político peruano Víctor Haya de la Torre en los años setenta, hasta llegar a políticos contemporáneos como el presidente venezolano Hugo Chávez.

En el trabajo de Mudde y Rovira Kaltwasser (2015) se identifican tres olas de populismo en América Latina vinculadas a los períodos antes mencionados. En estos tres períodos es factible encontrar lo que los autores llaman “momento populista” en el cual surgen movimientos que plantean desafíos al orden vigente en las democracias. Un elemento por considerar es que estaríamos en la presencia de una posible cuarta ola de populismo.

El asociar fascismo y populismo deviene del análisis que se está realizando de los nuevos movimientos y partidos de derecha que aparecen en Estados Unidos y Europa. Se manejan términos como neofascistas, ultraderecha y nacionalpopulismo para referirse a fenómenos como el de Trump en EE. UU., Le Pen en Francia y Vox en España. La clave para diferenciar populismo de fascismo se encuentra en que el fascismo ofrece otros atributos, pero esencialmente rechaza la democracia. Los casos que se presentan actualmente presentan rasgos de derecha, pero no encajan totalmente y a pesar de ser críticos con la democracia liberal, no se plantean eliminarla.

Esto describe mejor a la derecha radical o lo que Eatwell y Goodwin (2019) llaman de “nacionalpopulismo” que defiende los intereses nacionales promoviendo la incorporación de grupos que se sienten afectados o despreciados por las “élites” que no los comprenden. Acá surgen hostilidades muy diferentes de un territorio a otro, pero pueden encontrarse elementos contrarios al género, a la comunidad LGTBQ+, al aborto, entre otros. En muchos de estos temas, los partidos políticos con diferencias se han ido acercando en sus posicionamientos y el surgimiento de estos nuevos partidos se produce con un fuerte enfrentamiento a la izquierda, pero también a las derechas tradicionales.

La conceptualización del populismo como estrategia o como discurso se centran en la oposición de una mayoría significada en el pueblo que es amenazado y se opone a lo que proponen las élites mayoritariamente corruptas o alejadas del hombre común.

Según Patrick Charaudeau (2009) se pueden identificar cuatro componentes en el discurso populista que se utilizan como estrategia de manipulación. El primero es un diagnóstico catastrófico de la situación actual que tiene por víctima a los individuos comunes que se origina en una gran insatisfacción de las condiciones en las que se encuentran, no solamente económicas, donde se visualiza un límite inevitable y hace inminente un cambio.

Lo acompaña el segundo componente que es identificar a los culpables de tal situación. Un enemigo externo que encarna todo aquello que condujo a esa realidad, el cual puede ser muy diferente de acuerdo con los riesgos que se presenten: inmigración, raza, identidad, género, etc.

El tercer componente refiere a la exaltación de los valores aglutinantes de esa sociedad con una fuerte influencia histórica, tradicional, priorizando las bondades de un tiempo pasado.

Por último, los anteriores se enmarcan en una persona que pueda liderar los cambios y asumir una defensa de esos valores, generando una confianza en los votantes y con una oratoria fuerte, de confrontación con sus opositores.

También han surgido otras conceptualizaciones como la de “neopatriotas”. Sanahuja y López Burián (2020) proponen este concepto para caracterizar las derechas surgidas luego del ciclo progresista que atravesara la región. Ellos denominan de neopatriotas a la derecha y ultraderecha “que son marcadamente nacionalistas, contrarias a la globalización, e impugnan ese orden” (2020, pág. 41).

Estas derechas no tienen tanto recibimiento en las clases medias o altas como en las clases más bajas y populares que se ven amenazadas por elementos económicos, sociales y culturales. De acuerdo con los autores,

logran movilizar a quienes se sienten amenazados por la globalización, sea por razones socioeconómicas o por sus implicaciones socioculturales –rechazo a las sociedades abiertas y a la diversidad cultural, étnica o de orientación sexual–, especialmente a clases medias y medias bajas. Recurre a un discurso nacionalista y populista y, en algunos casos, se asocia a actores religiosos que reivindican valores tradicionales y un discurso de «ley y orden» relacionado con la remilitarización de la política (Sanahuja & Lopez Burián, 2020, pág. 44)

En los aspectos económicos estas derechas no presentan un comportamiento muy diferente a la derecha tradicional en cuanto al neoliberalismo, pero sí presentan una aversión a las instituciones regionales o globales que se vinculan al orden internacional.

Estos autores separan el concepto de neopatriota del de derecha populista radical propuesto por Mudde (2004) ya que los primeros tienen como rasgo definitorio una fuerte oposición a la globalización y al multilateralismo, entendiendo que esto se proyecta en su identidad e intereses y enmarca sus estrategias y recursos, independientemente del lugar que tengan en el sistema político -oposición, coalición o gobierno- elaborando nuevos discursos y agenda. En su trabajo, mejor que el clivaje derecha-izquierda es “el clivaje nacionalismo versus cosmopolitismo que se plantea en torno a la globalización -eminentemente ideológico-” lo relevante en estas nuevas derechas. Frente a estas nuevas características y discursos, las derechas tradicionales se ven obligadas a asumir una estrategia diferente: o tomar distancia y aislarlas o incluirlas en su agenda, mucho dependerá de lo necesaria que les resulten.

El contexto que originan estos fenómenos tiene orígenes compartidos y orígenes diversos en el plano exterior en Europa y en América Latina. Uno de los hitos centrales para entender el surgimiento de estos movimientos proviene de las crisis económicas de las últimas décadas fundamentalmente en Estados Unidos y Europa occidental. En el caso de Estados Unidos, se encontrarán movimientos de derecha y de izquierda populistas. Por un lado, aparece el Tea Party promoviendo a los ciudadanos comunes con menores oportunidades -o de forma despectiva el “white trash”- frente a el gobierno federal y sus políticas. Por otro, Occupy se enfrentará a un corrupto Wall Street.

Para Sanahuja y López Burián (2020) la crisis de 2008 no sólo marcará un hito en la globalización, sino que en conjunto con el fin del ciclo de las materias primas en América Latina promoverá el ascenso de nuevas fuerzas de ultraderecha a las que llaman neopatriotas con un fuerte componente nacionalista y soberanista. En este marco “se produjo una notable expansión de las clases medias, surgiendo una amplia franja de población no pobre pero vulnerable”.

Esto deja un escenario que combina desigualdad creciente con expectativas sociales, junto con frustración y descontento que llevaría a los sectores medios vulnerables y sectores populares a buscar otras opciones de política que no se encuentra representada en los sistemas de partidos tradicionales y en la democracia liberal. En América Latina los cambios referidos generarían un ciclo electoral 2017-2019 fragmentado y polarizado, lo que llevaría al fin de la marea rosa cuando los gobiernos de izquierda no pudieron renovarse.

Los elementos antes mencionados se combinan con características o elementos del plano interno que coadyuvan al surgimiento de estas nuevas derechas. En el trabajo de Zanotti y Roberts (2021) que analiza los partidos populistas radicales en América Latina más allá de los factores externos se presentan factores internos específicos en cada sistema político que explican su surgimiento. En el caso chileno, la gradual moderación de la derecha tradicional dejando el espacio para el discurso de Kast como único defensor de la moral tradicional y su oposición al reconocimiento de derechos de las poblaciones nativas. En el caso brasileño, los escándalos de corrupción vinculados al PT y los problemas de seguridad favorecieron el surgimiento de Jair Bolsonaro quien, aunque con una trayectoria de treinta años en el sistema político cuestionado, supo presentarse como un *outsider* y buscar alianzas que le dieran base electoral en el agronegocio, las fuerzas del orden y las iglesias evangélicas, entre otros.

3. CABILDO ABIERTO (CA): SU SURGIMIENTO Y LIDERAZGO

CA irrumpe en escena en el ciclo electoral de 2019. Los ciclos electorales en Uruguay son cada cinco años, comenzando en junio con las elecciones internas, en octubre las legislativas que renuevan el Parlamento junto a la primera vuelta de la elección presidencial, en noviembre la segunda vuelta presidencial -si tuviera lugar-, y en mayo siguiente las elecciones departamentales². En las elecciones internas CA presenta al ex general Guido Manini Ríos como único candidato obteniendo el 100% de los votos y en las legislativas la fórmula es la del exgeneral en jefe acompañada por el ex escribano de Presidencia -de 1990 a 2019- Guillermo Domenech, obteniendo en las elecciones legislativas el 11 % de los votos, correspondiendo a tres senadores y once diputados en el nuevo Parlamento.

Para la segunda vuelta electoral de noviembre, CA moderará su discurso e integrará programáticamente lo que se presentó como Coalición Multicolor con un documento compartido por los partidos Nacional, Colorado, Independiente y CA, llamado “Compromiso por el país” como ejes de la coalición que impulsó al herrero Luis Lacalle Pou a la presidencia, quedándose con la misma por un escaso margen de votos contra el candidato del Frente Amplio, Daniel Martínez³.

El ciclo electoral dejará un sistema político más fragmentado con un nuevo balance hacia el centro derecha y con la presencia de CA que encarnará la derecha más radical, sumando adhesiones desde los partidos tradicionales. Las explicaciones de cómo se llega a esta situación son variadas. Para Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt (2020) el modesto desempeño de las principales variables económicas impulsó otro tipo de respuestas desde la derecha para disminuir el gasto y flexibilizar la economía en aquellos aspectos que implican un aumento de los costos como es el caso de los combustibles, de la ley de inclusión financiera y de los Consejos de Salarios.

Otra explicación la aporta Lissidini (2020), para quien el impulso de la agenda de derechos durante los quince años de gobierno frenteamplista generó resistencias de derecha. Para la autora, esta agenda global con fuerte presencia técnica y de financiamiento de los organismos internacionales, y de la Academia -principalmente la Universidad de la República-, impulsa el empoderamiento de nuevos

² Esto responde a las reformas constitucionales de 1996 y de 2009

³ La designación por la Corte Electoral del presidente demoró una semana debido a la escasa diferencia de votos y resulta electo Luis Lacalle Pou con menos votos individuales que sus socios de la Coalición Multicolor.

actores sociales y de aquellos con reivindicaciones de más tiempo como son: los feminismos, el movimiento LGTBQ+, coordinadoras por la marihuana legal, los sindicatos, los afrodescendientes, entre otros. Estos colectivos se movilaron y canalizaron demandas que terminarían en leyes que reconocen a estas minorías y a sus derechos. Dichas demandas encontraron un Ejecutivo y un Parlamento receptivos que las convocaría, junto con el saber experto para la definición de leyes que reconocen derechos, que hasta el momento no habían sido reconocidos.

Estas reformas no seguirían la agenda de la opinión pública, donde la preocupación por la seguridad primero y luego la economía, marcarían el discurso de sus opositores incluso al punto de proponer una reforma constitucional para aplicar políticas de mano dura a la delincuencia presentada como “Vivir sin miedo”. Asimismo generarían, desde diversos colectivos organizados, reacciones muy duras como son las iglesias católicas y evangélicas que se enfrentarían al aborto⁴ y a la ley trans⁵; organizaciones contrarias a la legalización de la marihuana⁶, organizaciones vinculadas a la infancia conocida como “Con mis hijos no te metas” en respuesta a lo que llaman “ideología de género”, entre otros.

Este contexto sería el que facilita la construcción por la derecha de un discurso de cambio. En el caso de la derecha más radical encontraría un liderazgo claro y fuerte en la persona del ex general Guido Manini Ríos. La familia Manini Ríos es católica y de una larga tradición de política de derecha, desde su abuelo a su tío fueron parte de la historia política de Uruguay del siglo XX. Manini ingresó a al liceo militar en 1973 y finalizó su carrera en 2019 con el rango de general.

Como señala Israel (2019), Manini es el resultado de muchos elementos significativos en su vida. Por un lado, posee un amplio conocimiento de la historia desde su licenciatura en historia y por otro está la tradición de su familia, colorada riverista opuesta al batllismo reformista⁷, pero, por otra parte, admira el pensamiento de Jorge Abelardo Ramos, cuyo ideario de patria grande conoció a través de Alberto Methol Ferré. Asimismo, Manini Ríos adhiere a la logia ultranacionalista del Ejército conocida como “Tenientes de Artigas”, con orígenes anticomunistas y antimasones, y con responsabilidad en el quiebre institucional de 1973.

En 2015 fue nombrado por el presidente José Mujica como comandante en jefe del Ejército y fue destituido en 2019 por el presidente Tabaré Vázquez. La irrupción en la escena pública se da en 2017 cuando Manini resulta sancionado por manifestarse contrario a la reforma de la Caja Militar - encargada de las jubilaciones militares y ampliamente deficitaria- impulsada por el Poder Ejecutivo, en lo que configuró una clara violación a la Constitución. Posteriormente en 2019 se suscitó otro episodio, el cual llevó a su cese en el ejército, vinculado a cuestionamientos al Poder Judicial al remitir las actas de los Tribunales de Honor de los militares condenados por delitos de lesa humanidad en el pasado reciente. Esto sucede de acuerdo con Broquetas (2022) en un contexto de una mayor judicialización de las causas vinculadas a la dictadura cívico-militar donde desde filas militares se manifiestan contrarios a que dichas causas vayan de la justicia militar a la justicia civil.

Manini se erigirá como defensor del Ejército y de la familia militar, y contrario a la nueva agenda

⁴ Ley N° 18987 de 2012. LEY SOBRE INTERRUPCION VOLUNTARIA DEL EMBARAZO. LEY DEL ABORTO Decreto Reglamentario N° 375/012 de 22/11/2012

⁵ Ley N° 19684 de 2018 APROBACION DE LA LEY INTEGRAL PARA PERSONAS TRANS. Decreto Reglamentario N° 104/019 de 29/04/2019

⁶ Ley N° 19.172 de 2013. REGULACION Y CONTROL DEL CANNABIS Decretos Reglamentarios N° 56/023 de 16/02/2023, Decreto N° 246/021 de 28/07/2021, Decreto N° 282/020 de 05/10/2020, Decreto N° 128/016 de 02/05/2016, Decreto N° 46/015 Derogada/o de 04/02/2015, Decreto N° 372/014 de 16/12/2014 y Decreto N° 120/014 de 06/05/2014.

⁷ En la historia uruguaya la figura de Batlle y Ordoñez fundamentalmente en su primera presidencia encarna las reformas de corte social más relevantes: ley de ocho horas, separación del Estado de la Iglesia, entre otras. El fin del Batllismo sucede por el accionar de sus propias filas coloradas que se oponen al afán reformista en conjunción con su tradicional enemigo -los blancos- y los principales referentes rurales.

de derechos: aborto, género, marihuana, entre otros colectivos los que, según su visión, llevarían al país a su extinción debido a una menor población por el aborto, la homosexualidad, etc. Esta agenda la identifica con los organismos internacionales y se opone a los mismos, expresando una clara actitud conservadora, nacionalista, tradicionalista y antiglobalista.

Con este marco Guillermo Domenech, en enero de 2019, inscribe en la Corte Electoral el partido Cabildo Abierto, luego que no fuera aceptada la propuesta de nombre de Movimiento Social Artiguista⁸. Inmediatamente a su cese Manini dirigirá desde marzo de 2019 el partido y comenzará una gira por el país y una intensa presencia en redes sociales -fundamentalmente transmisiones por Facebook-, no demasiado elaboradas, pero marcando fuertemente la impronta del líder y vinculándolo con la figura del general José Artigas.

Esto no es de extrañar, ya que en el artículo 1 de su estatuto (2019) señala que

El referente ideológico del Partido Cabildo Abierto (CA) es el ideario artiguista, es decir el conjunto de ideas que emanan de los documentos firmados por nuestro Prócer en la década en la que fue protagonista de nuestra Historia, de 1811 a 1820, principalmente aquellos emitidos en su gobierno de Purificación en los que se expresa claramente la sensibilidad social del artiguismo (2019).

Este discurso coloca al partido como defensor de los “más infelices”⁹ y de los “más humildes”, buscando mejorar sus condiciones de vida, recuperando los valores tradicionales de la familia -honestidad, dignidad, cultura de trabajo- y colocando a Manini como un líder al mando, capaz de lidiar con la inseguridad con firmeza y austeridad.

Otro elemento clave es que retoma la figura de los cabildos, incluyéndola en su estatuto, donde la ciudadanía más diversa se puede expresar sobre todos los temas, retomando figuras de democracia directa de la historia uruguaya. En ellos podrán expresarse quienes se sienten relegados de las políticas del Frente Amplio, nucleando a pequeños productores rurales -en algunos casos reunidos como “Un solo Uruguay”¹⁰-, sectores disconformes con la agenda social, la familia militar, personas comunes autodefinidas “de bien”, entre otros. Desde los Cabildos Manini, con su pensamiento conservador logra conectar directamente con la ciudadanía, y a su vez maneja un partido fuertemente jerárquico y ordenado, donde se encuentran reglas claras de funcionamiento establecidas tanto en su Código de Conducta como en el “Decálogo del Cabildante”¹¹.

Adicionalmente, resulta interesante su electorado. Según los datos de Equipos Consultores presentados en 2019 y referenciados en Lissidini (2020), CA obtuvo aproximadamente un 61% de sus votantes entre las clases baja y media baja, donde había más hombres que mujeres de entre 30 a 49 años. Entre las clases media y alta obtuvo un 17% y 22% respectivamente.

Si se toma la autoidentificación ideológica de los votantes de CA, el 49% de los mismos se identifica de centro, el 25% de derecha, el 21% de centro derecha, el 4% de centro izquierda y el 1% de izquierda. Similar a lo que sucede cuando se le consulta respecto a su voto en 2014, donde el 31% votó al Partido Nacional, el 18% al Frente Amplio y el 13% al Partido Colorado. Esto coincide con lo expresado múltiples veces por Manini sobre la integración de su partido por ciudadanos de los partidos tradicionales e incluso votantes de izquierda.

⁸ No se permite el uso electoral de Artigas por la ley electoral uruguaya lo que es fiscalizado por la Corte Electoral.

⁹ En el postulado de Artigas se encuentra 'que los más infelices sean los más privilegiados'

¹⁰ El movimiento Un Solo Uruguay (USU), también conocido como Autoconvocados, es un movimiento de protesta uruguayo integrado por diversos actores del medio agropecuario, comercial, e industrial

¹¹ Esta disciplina también se debe y fue necesario institucionalizarla a nivel del partido luego de diversos escándalos políticos que surgieran entre sus figuras de mando medio y territorial.

Según Hernández Nilson (2019) estos resultados no son los característicos que se esperarían de un partido de extrema derecha donde parece más útil el clivaje desde nacional-popular versus cosmopolita liberal, que izquierda versus derecha. En su artículo parte de la premisa de que el Frente Amplio desatendió lo popular frente a un “cosmopolitismo universalista y modernizador” con una impronta similar al reformismo Batllista, lo que lo lleva a triunfar en Montevideo y en otros centros urbanos, pero no en el interior profundo donde CA tuvo más éxito que la derecha tradicional, traduciendo mejor un discurso ruralista y populista.

Otro elemento interesante de sus votantes es el vinculado a la familia militar. En el trabajo de Monestier Nocetto y Rosenblatt (2021) se presenta la presencia militar en cuarteles o similares como una variable explicativa de un mayor porcentaje de votación ante su presencia en el territorio. En las conclusiones de este trabajo los vínculos de CA con la familia militar le permiten desplegar recursos organizacionales en todo el territorio gracias a la canalización de sus demandas, fundamentalmente desde el rechazo a la aprobación de la ley que redujo la cantidad de generales en el ejército.

4. CABILDO ABIERTO: DISCURSO Y AGENDA

En su discurso Manini se opondrá al neoliberalismo, en tanto que afecta a las personas trabajadoras y su posterior actuación parlamentaria se vinculará a promover más actuación del Estado en defensa de los capitales nacionales por sobre el capital financiero transnacional. A pesar de esto, su alianza con el gobierno lo lleva a que difícilmente pueda criticar libremente la política económica sin generar ruidos en la coalición, como ha pasado con la propuesta de congelar algunos precios durante la pandemia, la propuesta de ley contra la usura de los créditos de consumo y modificaciones en el presupuesto nacional.

El tono de sus posturas políticas y la de sus correligionarios rompen con una visión moderada de la política uruguaya que visibiliza, según Caetano (2023), posturas reñidas con algunos elementos de la democracia de partidos uruguaya al presentar una agenda que puede considerarse de ultraderecha, como ser “las posturas sobre verdad y justicia, la agenda de derechos”, entre otros temas e incluso algunos de sus simpatizantes identificándose con el nazismo.

De acuerdo con Gerardo Caetano (2023) las aristas más complejas de CA fueron amortiguadas por la participación en la Coalición y por la sólida democracia uruguaya, pero, en una perspectiva que se acepte a CA en la coalición a más largo plazo por la alianza contra el Frente Amplio, puede profundizar un distanciamiento entre ambos lados en una lógica destructiva de “grieta” como ocurrió en Argentina.

Es interesante que, en el inicio, en su construcción del otro, Manini se presenta como un incontaminado por la política y todos los males de las personas de bien son generadas por las políticas del Frente Amplio, incluso del ala más moderada a la que identifica como “astoribergarismo”, en referencia al ex ministro de economía Danilo Astori y al ex presidente del Banco Central Mario Bergara, ambos senadores electos en el ciclo 2019. Con la frase “se acabó el recreo” Manini encarna su aversión a los políticos profesionales, fundamentalmente del Frente Amplio. Esto es algo que ha mantenido durante el gobierno y que presentó rispideces con sus socios de la coalición, pero que finalmente no se profundizaron.

Con respecto a su base electoral, la importancia de la familia militar tiene un correlato en el ámbito parlamentario donde CA no sólo ha sido significativo en la obtención de mayores recursos sino también en la discusión del proyecto de ley de reforma jubilatoria acordado en la coalición multicolor en 2023, asumiendo una defensa de los intereses de las Fuerzas Armadas que, luego de momentos de verdadera tensión en la coalición, consiguen un trato más favorable que el resto de población para el cálculo de su jubilación (La Red 21, 2023). Adicionalmente, CA presentó un proyecto de ley muy polémico que facilitaría la prisión domiciliaria a los mayores de 65 años, inclusive a los exmilitares que cumplen condena por delitos de lesa humanidad, lo que en 2024 aún no cuenta con el apoyo de sus

socios de la coalición.

Igual atención merece su batalla cultural en lo que respecta a las cuestiones de la memoria reciente. De acuerdo con Broquetas (2022) CA presenta diversos cuestionamientos a la laicidad de la educación y a la construcción histórica y cultural en torno al pasado reciente, promoviendo una interpretación basada en que existía un estado de guerra interna, repudiando el concepto de “terrorismo de Estado”, tratando a los enjuiciados por lesa humanidad como perseguidos por una justicia ideologizada y promoviendo un movimiento de personalidades civiles para su liberación conocido como el Foro de Montevideo.

En estos años de coalición de gobierno, inclusive en el periodo de pandemia, CA ha construido su imagen fuertemente a partir de su accionar parlamentario siempre vinculado a las demandas de su base electoral. Esto no siempre coincide con los objetivos del gobierno y los restantes partidos de la coalición, y lo han llevado a votar -en algunas ocasiones - con el Frente Amplio o a marcar su disidencia de la coalición, pero sin quebrarla. Este es el caso de la ley para poner límites a la forestación, propuesta por CA y apoyada por el Frente Amplio que tendría con posterioridad a su aprobación el veto presidencial de Lacalle Pou. Veto que se seguirá presentando en otros casos impulsados por CA, como la inhibición de los fiscales a ejercer su profesión cuando terminan su función pública o el artículo adicionado a la ley de medios propuesta por el ejecutivo que establecía el derecho de la ciudadanía a tener una comunicación imparcial (El Observador, 2024).

Los momentos más ríspidos de la coalición se han presentado ante diversos hechos de corrupción que mayoritariamente han terminado con el cese de funciones de los involucrados, en los cuales CA ha tenido algunos, pero el más relevante es en el cual el presidente Lacalle Pou desplazó a la esposa de Manini Ríos, Irene Moreira¹², del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en 2023, por comprobarse que entregó varias casas a militantes de CA en forma discrecional. Hubo momentos de tensión, pero la exministra fue sustituida por un senador de CA, el militar retirado Raúl Lozano, y ella pasó a ocupar su banca en el Senado (Montevideo Portal, 2023).

En lo referente a la agenda parlamentaria de CA se ha promovido una fuerte oposición a las políticas de género -encarnada por sus propias parlamentarias-, el fortalecimiento de una visión de la familia que irrumpe en el proyecto aprobado de ley de corresponsabilidad en la crianza, también conocida como tenencia compartida -fortaleciendo el rol del padre en el entendido que la ley anterior priorizaba el de la madre-, en los cuestionamientos a la ley de género presentando un proyecto y organizando un seminario para modificar la ley de violencia de género 19580, y en lo referente a no permitir el avance de algunos temas de la colectividad homosexual y transexual como adopciones y empleo público respectivamente. En algunos casos ha suavizado sus posiciones para conseguir la adhesión de los restantes socios de la coalición.

En el ámbito económico, CA se separa del liberalismo económico de sus socios actuales y presenta una visión más asistencialista y estatista donde, por ejemplo, puja por incrementos de recursos a las fuerzas del orden, propone medidas de control de algunos precios durante la pandemia -vinculado al aumento de la pobreza-, impulsa un mayor rol del Estado, un mayor control a algunas actividades como la forestación, y puja por mayores recursos a las políticas de los ministerios que controla: Salud y Vivienda, primero con la pandemia y luego con el objetivo de la campaña de erradicación de los asentamientos irregulares en el país.

Su iniciativa más relevante en el plano económico refiere a la iniciativa de reforma constitucional que llaman “Contra la usura y por una deuda justa” que modifica el art. 52 de la Constitución estableciendo que las tasas de interés se fijen por ley en 30% y una disminución significativa de las tasas de

¹² Su esposa al igual que su suegro vienen de filas del Partido Nacional en la política, y hasta la conformación de CA Irene Moreira era edil por dicha agrupación política.

interés y mora que se apliquen con anterioridad a deudas anteriores menores a 200.000 unidades indexadas -30 mil dólares a 2024- para personas físicas y sociedades personales o agrarias (Cabildo Abierto, 2023). En una primera instancia fue presentado un proyecto legislativo, que no lograron que acompañara la coalición, y aunque si fue apoyado por la coalición de izquierda, frente a la posibilidad del veto presidencial se optó por este camino. Esta iniciativa ha tenido un involucramiento ciudadano relativo ya que no se alcanzaron las firmas para ser refrendada en las próximas elecciones, aunque probablemente si se alcanzan para las elecciones municipales.

Asimismo, una constante en el accionar de CA y de sus principales líderes es la controversia con la justicia en su conjunto (jueces, fiscales, operadores) a los que consideran contrarios a CA y fundamentalmente a su líder, luego del intento de desafuero a Manini cuando un fiscal quiso imputarlo en 2020 por ocultamiento de las actas de los juicios de honor de algunos represores de la dictadura durante su período como Comandante en Jefe del Ejército. Eso, sumado al incremento de los exmilitares en los tribunales civiles, resultó el inicio de una contienda de CA con el Poder Judicial que ha tenido momentos álgidos fundamentalmente con el ex y con el actual Fiscal de Corte, pidiendo constantemente su dimisión, aunque finalmente no se consiguieron los votos necesarios para removerlos y no prosperó un proyecto para limitar a la fiscalía.

Por último, la agenda vinculada a la seguridad. CA ha mantenido una crítica a los resultados en este tema y, en agosto de 2024, de forma unilateral Manini Ríos realizó una conferencia de prensa pidiendo la declaración de emergencia¹³ en esta temática por 120 días y presentando una serie de medidas entre las que se destacan operaciones de impacto contra las redes de narcotráfico, traslado de prisioneros de riesgo, blindaje fronterizo, operativos nocturnos masivos, entre otras que no han tenido recepción entre los principales socios de la coalición (Cabildo Abierto, 2024).

En cuanto a sus vínculos internacionales como partido destacan fundamentalmente dos. El primero, el relacionamiento de Manini Ríos con Jair Bolsonaro en Brasil y con su vicepresidente -el ex General Mourao-. Existió un apoyo explícito de ambos a su figura y a CA lo que fue retribuido en las pasadas elecciones de Brasil, donde Manini apoyaría de la misma forma a Bolsonaro. A pesar de este vínculo personal no son figuras asimilables ya que poseen discursos diferentes -menos confrontativos y espectaculares en el caso uruguayo-, sumado a una impronta de justicia social asociada al pensamiento tradicional fundante de Uruguay en la concepción artiguista.

Otro vínculo relevante es el que se presenta con Vox de España, donde Guillermo Domenech -senador fundacional de CA-, participa en un encuentro en el cual se vinculan entorno al concepto de "hispanidad" como aglutinante de diversas opciones políticas de derecha, reivindicando un pasado común con visiones tradicionales de familia y de los roles de género, entre otros.

5. ANÁLISIS DE SUS ELEMENTOS IDENTITARIOS PARA SU CARACTERIZACIÓN

Si tomamos en cuenta el contexto externo, existen cambios en el sistema global que han llevado a diversas fuerzas a mostrarse contrarias a procesos globalizantes y cosmopolitas buscando refugio en discursos de construcción de identidades nacionales, basadas en la tradición y en los valores que les permiten diferenciarse de un "otros" muy diverso. Lo que en Europa funciona por la controversia de un nosotros homogéneo versus un colectivo ajeno que amenaza la nación -y por tal debe ser castigado y combatido-. Esto ha sido identificado por Mudde (2004) como caracterizado por el nativismo -nacionalismo y xenofobia-, el autoritarismo y el populismo.

No necesariamente se encontrarán todas estas características en las nuevas derechas latinoamericanas, pero sí comparten la impronta de la construcción de un colectivo que se ve afligido por

¹³ La declaración de emergencia se regula por la ley 18621 y la declara el Poder Ejecutivo.

procesos adversos y se encarna en temas de seguridad y orden, recuperación de los valores tradicionales, entre otros.

En el caso latinoamericano toma especial relevancia la finalización del ciclo de bonanza marcado por el precio de las materias primas -lo que afectó fuertemente a estas economías-, empujando a diversos sectores sociales a mayores dificultades económicas y aumentando la desigualdad social con menores capacidades estatales para hacer frente a estos desafíos. Sumando a esto la disconformidad de diversos sectores con políticas impulsadas desde los gobiernos de izquierda imperantes en la región, que sufrirían reveses electorales importantes.

En lo referente a los factores internos, el caso uruguayo se da en un sistema de partidos estable, donde existen coincidencias de políticas entre la izquierda y la derecha tradicional, desdibujando las posturas de extrema derecha de esos partidos y dejando a un espacio del electorado sin representación clara de sus intereses e ideas. Esto sucedió en el Partido Colorado con las listas de Pacheco y de Bordaberry, y en el Partido Nacional con el Herrerismo más duro -ambas corrientes contrarias a lo que llaman la "ideología de género"- y a las políticas de la nueva agenda, promoviendo mano dura con la delincuencia en sus discursos de seguridad, pero que se vieron licuadas en el planteo político de sus partidos para ganar el electorado.

Estas demandas y este espacio en las ideas y los discursos fue el acaparado por CA. Sanahuja y López Burián (2020) sitúan a CA como una fuerza política neopatriota que bajo el liderazgo de Manini

Presenta un discurso punitivista y securitario, conservador y refractario a la agenda de nuevos derechos impulsados por la izquierda cosmopolita. En su ideario, propone un retorno a las «tradiciones nacionales», se centra en la familia y rechaza la inmigración y la «ideología de género», además de cuestionar el papel de algunas instituciones internacionales en clave soberanista. Asimismo, de forma cada vez más visible y sostenida, crece también el papel político de los evangélicos, pese a que Uruguay es un país de larga tradición laica (pág. 53).

Siguiendo a Zanotti y Roberts (2021), a pesar de tener algún punto cercano al discurso de Felipe Kast en Chile -en cuanto a la moderación de la derecha tradicional en sus posiciones-, no posee el enfrentamiento a las minorías nativas, o a la migración ni es el único defensor de la moral tradicional. Tampoco puede compararse a la derecha de Jair Bolsonaro por no encontrarse en un sistema fragmentado y débil por los casos de corrupción, ni en lo elocuente y feroz de su discurso xenófobo al punto de la ofensa donde el contrario debe ser eliminado.

Lo que si comparten en su discurso cualquiera de estas derechas es la centralidad de las cuestiones de orden y seguridad, muy marcadas por la percepción ciudadana de la magnitud de los problemas y la ausencia de soluciones eficaces -fundamentalmente contra el narcotráfico-, desde la izquierda en el gobierno, así como la necesidad de enfrentar el avance de temas que contravienen la moral tradicional como las cuestiones de género, sexualidad, política de drogas, etc.

La convocatoria a los "cabildos" y el llamarse cabildantes, refiere a un sistema de democracia directa de la tradición histórica de Uruguay para que pueda expresarse cualquier ciudadano. Eso facilita puntos de contacto directo del partido con su electorado, lo que ha reafirmado a partir de la recolección de firmas de la iniciativa vinculada a las deudas personales.

Al igual que otras nuevas derechas CA presenta un liderazgo fuerte, arropado por la construcción histórica del "Artiguismo" y reivindicando las bondades de su pasado militar. Desde CA, Manini ha logrado presentarse como el caudillo y vocero de las personas que defienden la moral tradicional, asociada a la familia y a valores conservadores que hacen a la base de la nación. Sumado a esto, el apoyarse en la familia militar le ha permitido una verdadera extensión en el país, identificándose como defensor de las fuerzas, pero a la vez como un productor rural que entiende las dificultades de la vida en el campo.

En cuanto a su discurso, CA ha logrado desarrollar una identificación de sus seguidores erigiéndose como el defensor de aquellos que comparten los valores tradicionales y se han visto afectados por las políticas de izquierda y donde las derechas tradicionales más moderadas ya no los representan. La apelación a una lectura de las ideas de Artigas y a su defensa de los “infelices” y distribución de la riqueza, apoya esa construcción de un nosotros, y por tal de un otros. Los “otros” representados fundamentalmente en el Frente Amplio, sus ideas promovidas por los organismos internacionales y el espectro político en su conjunto que se ha alejado del “hombre común”. Esto último, tenía mayor presencia en los inicios de gobierno, pero se ha ido desdibujando por su participación en la coalición.

Su discurso plantea un contexto adverso para el “ciudadano de bien” y la encarnación en Manini Ríos de un liderazgo que lo finalice a partir de reivindicar la austeridad, la honestidad y la dignidad, junto con la firmeza y mano dura, para lo cual se presenta como el único con capacidades para ello. Con esto recoge un electorado muy diverso y con intereses específicos que se presentan tanto en las políticas que lleva desde sus ministerios, como en los proyectos que lidera en el Parlamento, fundamentalmente en lo referido a los pequeños productores, la familia y los militares, entre otros.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Aun cuando se ha intentado explorar las características de CA no es fácil encuadrarlo en un tipo u otro de derecha. Responde, sin dudas, a un movimiento de reacción tanto a los cambios internacionales y regionales, como a cuestiones internas propias de Uruguay vinculadas a las políticas de izquierda de los pasados períodos.

Sí podemos afirmar que en sus objetivos no está confrontar el juego democrático, sino participar en él y para ello ha logrado construir un discurso que presenta características del discurso populista, pero sin la elocuencia de versiones más duras de la derecha latinoamericana. Su apelación a las “ideas artiguistas” lo sitúan en una versión más moderada e incorporada a la cotidianeidad de la ciudadanía uruguaya que tiene la exaltación de prócer desde la escuela en adelante. Por tal la figura de Artigas es reivindicada desde la derecha y la izquierda, cada una con su propio relato: militar, líder compasivo, defensor de los pueblos libres, defensor de los menos privilegiados, entre otros. Se suma la idea de retomar mecanismos de democracia directa como los cabildos y la consulta popular.

Tampoco resulta sencillo identificar las características aglutinantes en un “nosotros” de su electorado, a la vez que sus adversarios se presentan de forma más difusa ya que no puede encasillarse en la aversión a algún grupo en particular como los inmigrantes, los nativos -entre otros-, que responden mejor de forma explicativa a movimientos europeos. El adversario para CA es la izquierda, la política tradicional y todo aquello extranjerizante, por cual es completamente diverso.

Es factible de identificar un liderazgo más claro que en cualquier otro partido y ese liderazgo se presenta muy fuerte y disciplinado, capaz de hacer frente a las dificultades tanto de la economía como de la seguridad, desmarcándose de las posturas tradicionales de mercado si fuese necesario. La cuestión de la seguridad es central, pero en la coalición de gobierno su responsabilidad recae en el Partido Nacional y no en CA, lo cual hace que pueda presentarse como un problema/debilidad de la Coalición y no necesariamente de los cabildantes, aun cuando defienden sus propios enfoques.

Un elemento diferenciador es que su base electoral no es totalmente de derecha, sino que incorpora más electores, lo que ha llevado a explicar que no se trata de un giro a la derecha de la ciudadanía uruguaya, sino que responde mejor a su oposición al cosmopolitismo globalista encarnado sin dudas por el Frente Amplio, pero también por la derecha tradicional y eso explica, junto con la presencia militar, el éxito de CA en territorios con menos urbanización. Un elemento por considerar en su electorado es que predominan las clases bajas y medias bajas que son más vulnerables a los cambios económicos. Esto repercute en que su agenda en el Ejecutivo y en el Legislativo sea diversa, fuertemente conservadora en los aspectos sociales y culturales, pero no así en lo económico.

Por último, resulta interesante su vinculación con otras nuevas derechas que le permitan apoyos externos, que en sus inicios fueron muy escasos y que reivindican desde el pasado cuestiones de valores tradicionales que las identifica. Una gran diferencia que CA tiene con estas derechas es una estrategia digital con poca relevancia en la política cotidiana de los cabildantes y cuando se ha empleado tuvo impacto marginal.

Por el momento, salvo algunas discrepancias, CA ha logrado mantener su electorado, reivindicar sus demandas y mantenerse en la Coalición Multicolor de gobierno, debiendo moderar su discurso a tal fin. Aun cuando muchos analistas pensaban que la cercanía del próximo período electoral podía llevar a una mayor radicalización de su discurso y posiciones para diferenciarse de los restantes partidos de la coalición, esto no sucedió y a pocos meses de las elecciones CA continúa en el gobierno. Como consecuencia, la fortaleza de los partidos tradicionales de Uruguay amenaza su propia existencia, ya que no sólo han reforzado algunos de sus liderazgos -lo que hace que retornen adherentes de derecha a sus filas-, sino que también están atrayendo a legisladores de CA a sus listas.

El próximo desempeño electoral cabildante será clave para evaluar si efectivamente tiene espacio en el sistema de partidos uruguayo y en su electorado. Su sola irrupción en el sistema político advierte la posible penetración de corrientes vinculadas a las nuevas derechas en un contexto de mayor desinformación, aumento de la desigualdad y de los problemas de seguridad que aquejan cotidianamente a la ciudadanía uruguaya.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Abierto, C. (2019). Estatuto de Cabildo Abierto. Obtenido de <https://cabildoabierto.uy/estatuto/>
- Abierto, C. (2024). Manini y equipo de asesores anunciaron medidas para declarar emergencia en seguridad pública. Obtenido de <https://cabildoabierto.uy/manini-y-equipo-de-asesores-anunciaron-medidas-para-declarar-emergencia-en-seguridad-publica/>
- Barreneche, S. M. (2021-1). Artiguismo, restauración y usos estratégicos del pasado. La construcción discursiva de la identidad colectiva asociada al partido Cabildo Abierto. (CLAEH, Ed.) CUADERNOS DEL CLAEH (113), pp. 11-34. doi: 10.29192/claeh.40.1.2
- Broquetas, M. (22 de 5 de 2022). Magdalena Broquetas en conversatorio convocado por PVP. Derecho y dictadura. Montevideo. Obtenido de <https://www.pvp.org.uy/2022/05/29/miradas-academicas-y-politicas-para-un-debate-necesario-video/>
- Cabildo Abierto. (2023). Deuda Justa. Obtenido de Deuda Justa: <https://deudajusta.uy/web/>
- Caetano, G. (2023). Novedades y radicalidad de las «derechas alternativas» en el Uruguay reciente. El caso de Cabildo Abierto. (U. N. Córdoba, Ed.) Estudios - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba(49), 29-54. Recuperado el 20 de 8 de 2024, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-15682023000100003&lng=es&tlng=es
- Caetano, G., & Rilla, J. (1992). "Raíces y permanencias de la partidocracia uruguaya". Secuencia (22).
- Chasqueti, D., & Buquet, J. (2004). "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso". Política(42).
- Eatwell, R., & Goodwin, M. (. (2019). Nacional populismo. Por qué está triunfando y de qué forma es un reto para la democracia. Barcelona: Península.
- El Observador. (08 de 08 de 2024). Los vetos de Lacalle Pou a leyes de Cabildo Abierto: forestación,

inhibición a fiscales y medios. El Observador. Obtenido de <https://www.elobservador.com.uy/nacional/los-vetos-lacalle-pou-leyes-cabildo-abierto-forestacion-inhibicion-fiscales-y-medios-n5955250>

- Giordano, V. (noviembre de 2014). ¿Qué hay de nuevo en las "nuevas derechas"? Nueva Sociedad (254), 46-56.
- Hernández Nilson, D. (1 de noviembre de 2019). “¿El pueblo dónde está? Semanario Brecha.
- Israel, S. (. (11-18 de diciembre de 2019). “El pensador nacionalista Methol Ferré, un nexo ideológico entre los tupamaros y Manini Ríos”. Búsqueda. Obtenido de <https://www.búsqueda.com.uy/nota/el-pensador-nacionalista-methol-ferre-un-nexo-ideologico->
- La Red 21. (2023). Tras ajustes, acuerdos y alineación de Cabildo Abierto, se votaría la reforma jubilaria. La Red 21. Obtenido de <https://www.lr21.com.uy/politica/1468991-reforma-jubilatoria-votacion-coalicion-multicolor>
- Lissidini, A. (2002). “Uruguay y la centralidad de la política” . En M. y. Cavarozzi, El Asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era liberal. Rosario: Homo Sapiens.
- Lissidini, A. (2020). Uruguay: sin déficit democrático y con giro electoral. La persistente identidad partidaria. Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político, 1(1), 187-198.
- Menendez Carrión, A. (enero-junio 2019, de 2019). Revisitando un outlier. El domicilio insospechado de la excepcionalidad uruguaya. Revista de Ciencias Sociales, vol. 32, n.º 44, pp. 123-150.
- Monestier, F., Nocetto, L., & Rosenblatt, F. (2021). Cabildo Abierto: oportunidades y desafíos para la construcción partidaria en un sistema de partidos institucionalizado. En J. Moraes, & V. Pérez Bentancur, De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral en Uruguay 2019 (págs. 155-180). Montevideo: FCS.
- Montevideo Portal. (6 de mayo de 2023). Irene Moreira presentará a Lacalle el lunes su renuncia al Ministerio de Vivienda. Montevideo Portal. Obtenido de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Irene-Moreira-presentara-a-Lacalle-el-lunes-su-renuncia-al-Ministerio-de-Vivienda-uc853206>
- Mudde , C., & Rovira Kaltwasser , C. (2015). Vox populi or vox masculini? Populism and gender in Northern Europe and South America. Patterns of Prejudice, 49(1-2), 16-36. doi:10.1080/0031322X.2015.1014197
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. Government and Opposition(39), 541-563. doi:10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x
- Musto Crucci, F. (2020). El ingreso de políticos outsiders a la partidocracia uruguaya. (C. d. (2020/2021), Ed.) Cuaderno (112), pp 225-240.
- Nocetto, L., Piñeiro, R., & Rosenblatt, F. (2020). Uruguay 2019. Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. Revista de Ciencia Política, 40(2), 511-538.
- Patrick Charaudeau. (2009). Reflexiones para el análisis del discurso populista. Discurso & Sociedad,(3), 253-279. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3738078>

Pousadela, I. M. (2018). "Participation and Representation in Uruguay: Challenges for Social Mobilization in a Party-Centered Society". En A. Albala, *Civil Society and Political Representation in Latin America (2010–2015)*. Springer International Publishing.

Sanahuja, J., & Lopez Burián, C. (diciembre de 2020). Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(126), 42-63. doi:10.24241/rcai.2020.126.3.41

Zanotti, L., & Roberts, K. (2021). (Aún) La excepción y no la regla: La Derecha populista radical en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*(30), 23-48. doi:10.26851/RUCP.30.1.2

Giro a la derecha en América Latina e integración regional: un análisis de la política exterior de Mauricio Macri (2015-2019)

Delfina Campanella¹

Resumen: A partir del año 2015, la Argentina y la región latinoamericana evidenciaron una serie de cambios producto de la conjunción de factores del contexto interno, regional e internacional. En América Latina, el llamado “giro a la derecha” dio cuenta de la emergencia de gobiernos liberales y conservadores con un discurso crítico de las experiencias progresistas de años anteriores. En el país, ello tuvo su correlato con la llegada a la Casa Rosada de Mauricio Macri, cuya agenda tuvo profundos cambios en materia política, económica, social y a nivel de la política exterior.

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis sobre el giro político hacia la derecha en la región latinoamericana y sus implicancias en procesos de integración regional tales como el MERCOSUR, Alianza del Pacífico, UNASUR y PROSUR. Asimismo, se realiza un abordaje a partir de la política exterior de Argentina durante el periodo de gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), perteneciente a la alianza Cambiemos.

Palabras clave América Latina – Giro a la derecha – Integración regional – Política exterior argentina– Mauricio Macri

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar el giro político hacia la derecha en América Latina y sus implicancias en el devenir de la integración regional, realizando un abordaje a partir de la política exterior argentina durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). Para ello, se parte de considerar el análisis de la política exterior (PE) desde una visión interméstica (Putnam, 1988)².

A tal fin, se plantean las siguientes preguntas de investigación: *¿cómo incidió la ola o giro a la derecha en América Latina en los procesos de integración regional a partir del año 2015? ¿Qué rol tuvo la política exterior argentina implementada durante la presidencia de Mauricio Macri?*

El enfoque de la investigación es fundamentalmente cualitativo y la problemática planteada prevé un análisis de fuentes primarias y secundarias. Asimismo, el trabajo fue estructurado en tres

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (U.N.C.P.B.A). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

² Por cuestiones de extensión, en este trabajo no se profundiza en aspectos teórico-conceptuales y metodológicos sobre el análisis de la política exterior. Para ello se pueden consultar obras como Calvento y Campanella (2021).

apartados: en primer lugar, se abordan los principales rasgos del contexto internacional y regional que influyeron en tanto variables externas en la política exterior de los países latinoamericanos; en segundo lugar, se analiza de manera particular la incidencia del “giro a la derecha” en algunos procesos de integración regional como el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico, la UNASUR y el PROSUR; finalmente se realiza un abordaje a partir del caso argentino, con la llegada de un nuevo gobierno de derecha a la Casa Rosada en el año 2015 con Mauricio Macri.

2. PRINCIPALES TENDENCIAS REGIONALES E INTERNACIONALES

Hacia la segunda década del siglo XXI nuevos vientos ideológicos recorrieron la región latinoamericana, en comparación con los comienzos de la década de los 2000, cuando aproximadamente dos tercios de los latinoamericanos vivían bajo alguna forma de gobierno de izquierda (Levitsky y Roberts, 2011). Siguiendo a Svampa (2019) para entonces el final del ciclo progresista ya era un hecho consumado, en términos de gobierno, de alianzas regionales y de clima de época. Así, el debilitamiento de los llamados gobiernos progresistas o del “giro a la izquierda”³ derivó en una dinámica de procesos político-electorales que darían lugar al ascenso de una nueva derecha en la región, es decir a un progresivo giro hacia gobiernos de carácter abiertamente conservador⁴ (Ceppi, 2019; Svampa, 2017).

A modo de síntesis, algunos de los elementos que caracterizaron al ciclo progresista fueron el cuestionamiento al neoliberalismo de los años 90, un discurso igualitario que apuntó a la inclusión social, la implementación de políticas económicas heterodoxas y la aspiración a la construcción de un espacio latinoamericano desde el cual pensar la integración (Svampa, 2019). En este periodo que fue desde principios de siglo⁵ al año 2015 se inscribieron administraciones como la de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Luis Inácio Lula Da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, Michelle Bachelet en Chile, Fernando Lugo en Paraguay, Hugo Chávez en Venezuela, y Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (Gudynas, 2010).

De acuerdo con Sanahuja (2009), estos líderes propugnaron un “regionalismo post-liberal”, modelo que procuró trascender el regionalismo abierto y se caracterizó por un predominio de la agenda política y de seguridad. Míguez (2016) señala que además durante esta etapa se replantearon o surgieron estrategias de integración que apelaron a los ideales históricos de una Sudamérica unificada, con iniciativas orientadas a formular un orden regional alternativo: aquí tuvo un nuevo impulso el MERCOSUR y emergieron organizaciones como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Asimismo, los gobiernos progresistas compartieron visiones del desarrollo críticas del Consenso de Washington, otorgando más importancia al papel de un Estado “neodesarrollista”, a la agenda social de la lucha contra la pobreza y a la cooperación “Sur-Sur”. Este contexto estuvo marcado por factores políticos y económicos de orden sistémico, entre los cuales se destacaron el *boom* en los precios internacionales de los *commodities*, la elevada demanda y el ascenso de países como China, India y Rusia y la estrategia de “guerra preventiva” de los Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001.

³ Benjamín Arditi (2008:72) propone interpretar el giro a la izquierda en la política latinoamericana como “el establecimiento de un nuevo sentido común político e ideológico, así como la victoria en las elecciones y el éxito en la promoción de un determinado conjunto de políticas”.

⁴ Autoras como María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval (2018) también caracterizan a este proceso como la “marea celeste”, en contraposición a la “marea rosa” que acobijó a los gobiernos del ciclo progresista.

⁵ No obstante, algunos académicos consideran al “Caracazo” de 1989 en Venezuela como la primera insurgencia posneoliberal y como gesto inaugural del giro a la izquierda (Arditi, 2008).

No obstante, para mediados de la segunda década del siglo los progresismos existentes entraron en una fase de agotamiento y de crisis, lo que para Svampa (2017) no sólo se debió a factores externos, como el fin del *boom* de los *commodities* y el deterioro de los índices económicos, sino también a factores internos tales como el aumento de la polarización ideológica, la concentración del poder político y el incremento de la corrupción⁶. En la misma línea, numerosos análisis académicos y políticos advirtieron una lectura negativa en el devenir de las relaciones internacionales sudamericanas (Busso, 2016). La autora agrega que ello fue consecuencia de un conjunto de factores, entre los que se destacaron:

el lanzamiento de la Alianza del Pacífico; la pérdida (Kirchner y Chávez) y el corrimiento en la escena política (Lula) de liderazgos que fueron centrales para el planteo de una alternativa política distinta al paradigma neoliberal; las dificultades políticas y económicas de los escenarios domésticos en varios Estados sudamericanos; la disminución de los precios de los *commodities* y las mudanzas internacionales propias del “orden” de posguerra fría que no termina de tomar forma. (Busso, 2016:126).

Asimismo, el fin de este ciclo y el consecuente giro político de la región deben entenderse en el marco de un escenario internacional convulsionado, donde diversos procesos de contestación social y política sustentaron el ascenso de tendencias de ultraderecha y nacionalistas⁷ (Sanahuja, 2019). En Estados Unidos, expresión de ello fue el inesperado triunfo del republicano Donald Trump, quien llegó al Salón Oval de la Casa Blanca en enero de 2017. Para Sanahuja (2018), su victoria fue resultado del fuerte ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo externo, siendo el primer presidente norteamericano que desde los años 30 cuestionó de manera abierta el internacionalismo liberal, a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente. “Americanismo, no globalismo, será nuestro credo” fue la consigna de Trump durante la campaña presidencial. Una vez en la presidencia, y con el objetivo de asegurar la primacía estadounidense, su estrategia se resumió en el *slogan* “*America First*”. Ello fue producto de la lectura de un conjunto de actores que veían como una amenaza la pérdida de la capacidad decisional de EEUU a partir de la subordinación a instituciones globales, acuerdos y tratados multilaterales (Merino, 2019).

En lo que a América Latina respecta, la llegada de Trump llenó de incertidumbre a la mayoría de los gobiernos de la región que apostaban a una victoria demócrata para acentuar los lazos diplomáticos y comerciales (Gullo Maraví, 2018). Además, “con sus comentarios hirientes hacia los latinos y los anuncios proteccionistas” despertó preocupación en varios líderes por el futuro de la relación con Estados Unidos y de los acuerdos comerciales (CARI, 2016, citado por Gullo Maraví, 2018:4).

Por otra parte, en este contexto de debilitamiento del multilateralismo también incidieron el ascenso de fuerzas de extrema derecha contrarias al libre comercio en el seno de la Unión Europea, como se manifestó con el *Brexit*, que implicó la retirada de Gran Bretaña del bloque (Sanahuja, 2018). Siguiendo lo esbozado por Astroza Suárez (2019) en el análisis de su impacto para América Latina, la palabra clave fue incertidumbre. Teniendo en cuenta que el proceso de integración europea ha sido el referente natural de los proyectos de integración latinoamericanos, que uno de sus miembros opte por el abandono de la experiencia histórica más exitosa, generó cuestionamientos en la región sobre su pertinencia como modelo a seguir. Ante este panorama, el Reino Unido se mostró proactivo al ofrecer acuerdos bilaterales a los países de América Latina, y la Unión Europea se vio forzada a cerrar las negociaciones sobre el Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR, emitiendo así una señal al exterior de su compromiso con el multilateralismo y libre comercio (Astroza Suárez, 2019).

⁶ Resulta interesante destacar el análisis de Svampa (2017:17-18), para quien “uno de los grandes problemas de los progresismos ha sido la inevitable pero nunca querida rotación de liderazgos, frente a la imposibilidad constitucional de renovar indefinidamente los mandatos presidenciales”, un asunto no menor y recurrente en la historia política latinoamericana.

⁷ Sanahuja y López Burian (2020) inscriben también aquí a mandatarios como Boris Johnson en el Reino Unido, Vladimir Putin en la Federación Rusa, Recep Tayyip Erdoğan en Turquía, o Narendra Modi en la India, entre otros.

Como sintetiza Sanahuja (2018), en este escenario es el eje angloestadounidense –pilar tradicional del orden liberal internacional– el que se retira y cuestiona dicho orden. Asimismo, apareció aquí una paradoja: fueron los países en desarrollo los que se presentaron como defensores de la globalización, al manifestar por ejemplo los gobiernos liberal-conservadores de Argentina con Macri y Brasil con Temer su intención de “volver al mundo”, en un momento en el que el mismo parecía cerrarse. Así, la región comenzó a experimentar un cambio de ciclo político, pero en dirección distinta a la de los países avanzados, lo que llevó a un claro desajuste en las respectivas visiones y estrategias adoptadas frente a la globalización (Sanahuja, 2018).

De esta manera, la región latinoamericana comenzó a atravesar una nueva dinámica de procesos políticos a partir del año 2015, donde se inscribieron sucesos como el golpe parlamentario o *impeachment* contra la presidenta de Brasil Dilma Rousseff –y la consiguiente asunción de su vice Michel Temer– y el arribo de Mauricio Macri al Ejecutivo Nacional argentino. A ello se agregaron otros acontecimientos que profundizarían el ocaso del ciclo progresista, tales como el triunfo de la oposición venezolana en las elecciones legislativas (2015), el triunfo del “no” en el referéndum boliviano celebrado para habilitar una nueva reelección de Evo Morales (2016), la elección de Sebastián Piñera en Chile (2017), la transición ecuatoriana (2017) y la decisión en abril de 2018 de varios países de suspender su participación en la UNASUR (Ceppi, 2019; Svampa; 2017). A partir de ello, hubo en el continente cuadros de situación y reacciones de distinta índole, que, por cuestiones de extensión, no analizaremos en este trabajo. Como señala José Natanson (2018), el balance regional de fuerzas sugirió que, luego de una década de predominio de la izquierda, se dio inicio a una transición hacia un nuevo tiempo histórico, marcado por el ascenso de una nueva derecha.

Para referir a esta idea de “nueva derecha” se retoma la caracterización esbozada por Natanson, quien señala que “es una derecha democrática, pos-neoliberal e incluso está dispuesta a exhibir una novedosa cara social” (Natanson, 2014:1): democrática, porque la derecha latinoamericana ha aceptado la democracia como el único sistema posible –aunque ello no implicó que esté completamente libre de intentos golpistas, ensayos de desestabilización y deslices autoritarios–; pos-neoliberal, porque si bien sus programas económicos eran pro-mercado, fueron escasas las menciones explícitas a las políticas de desregulación, privatización y apertura comercial que constituían el núcleo básico del Consenso de Washington; y de cara social, porque sus líderes prometieron mantener los programas sociales desplegados en las últimas décadas, lo que la diferenció de la derecha clásica (Natanson, 2014).

Asimismo, cabe señalar que Sanahuja y López Burian (2020) refieren a éstas como “derechas liberal-conservadoras “globalistas” y cosmopolitas”, es decir fuerzas identificadas con la visión del mundo de inspiración neoliberal del Foro Económico Mundial de Davos, favorables a la democracia liberal y al libre comercio, que asumen el globalismo como ideología y su institucionalización normativa u ordoglobalismo (Slobodian, 2018), y que defienden la integración económica global y se alinean con las visiones de la tecnocracia de los organismos económicos multilaterales. De hecho, dicha visión marcadamente ideologizada fue la que impidió observar que la globalización ya se encontraba en crisis y en retroceso, y que el sistema internacional se tornaba más cerrado y proteccionista y no iba a atender sus reclamos de apertura (Sanahuja y Comini, 2018). No obstante, se diferencian de las “nuevas fuerzas de derecha y ultraderecha” denominadas por los autores como “neopatriotas”, marcadamente nacionalistas y contrarias a la globalización, dado que impugnan ese orden⁸.

En suma, en el marco de un escenario internacional signado por la erosión del multilateralismo y la crisis de la globalización y del orden internacional liberal –sumado a numerosos desafíos–, cabe entonces analizar cómo ello afectó a la inserción internacional y las políticas exteriores de los países

⁸ Entre los primeros, los autores agrupan gobiernos como los de Piñera en Chile, Macri en Argentina, Kuczynski en Perú, Peña Nieto en México o Temer en Brasil, mientras que entre las fuerzas neopatriotas ubican líderes como Alvarado en Costa Rica, Kast en Chile, Manini Ríos en Uruguay, o el mandatario brasileño Jair Bolsonaro.

latinoamericanos, enfatizando en la emergencia de nuevos enfoques de la integración regional.

3. AMÉRICA LATINA Y EL GIRO A LA DERECHA: RESPUESTAS A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

A partir del giro a la derecha en la región latinoamericana, en la orientación de las políticas regionales volvieron a tomar fuerza las ideas del regionalismo abierto, como ya se anticipó. Este concepto se originó en las propuestas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) a inicios de la década de 1990, y se definía como:

un proceso que busca “conciliar” por un lado la “interdependencia” nacida de acuerdos comerciales preferenciales y por el otro la interdependencia “impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”, donde las “políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”. Asimismo, la CEPAL advierte que ese regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones por contener un “ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. (Gudynas, 2005:1)

Además, como agrega Gudynas (2005), su énfasis en las propuestas económicas convencionales —como los acuerdos de libre comercio— fue funcional a las reformas neoliberales del periodo. Siguiendo al autor, en esa propuesta prevalecía el mercado, por lo que se expresa un “vacío de la política” en varios planos: en materia de políticas de desarrollo, política internacional —incluyendo las concepciones sobre la globalización— y también política ciudadana.

Como esgrime Mocchiola (2019), el giro político que la región experimentó a partir del año 2015 tuvo como resultado una serie de transformaciones en el escenario latinoamericano, siendo una de ellas la reversión a estas tendencias y la desaceleración de los procesos de concertación política regional —la mayoría, impulsados años atrás por iniciativa de los gobiernos de raigambre progresista—, como se menciona a continuación.

Para el caso del MERCOSUR, en esta etapa se destacó la prédica por su flexibilización y su acercamiento hacia el Asia Pacífico (Busso y Zelicovich, 2016). Vale señalar que lejos de ser una novedad, ya durante los años noventa el bloque ganó importancia como instrumento para la negociación con otros espacios regionales, tales como el ALCA y la UE (Simonoff, 2010). Con el arribo de gobiernos de derecha en Argentina y Brasil se observó un retorno a su concepción economicista y neoliberal, procurando una flexibilización del bloque y su utilización como punto de partida para la inserción en plataformas como la Alianza del Pacífico y la promoción de acuerdos de libre cambio con actores como la UE. Asimismo, ello se vinculó con la ofensiva llevada adelante hacia Venezuela tanto dentro como fuera del MERCOSUR, en tanto se consideró al país bolivariano como un obstáculo a la flexibilización del mismo⁹.

Por su parte, la Alianza del Pacífico abarca cuatro países (Chile, Perú, Colombia y México) que, a niveles macro, se desarrollaron en la década pasada en sentido contrario a los del MERCOSUR, dominado por la centroizquierda: son economías abiertas, liberales y aliadas en el plano comercial a Washington (Mastropierro, 2016). En la misma línea, Serbín (2014) señala que la AP despuntó en 2012 como respuesta y contrapeso político a otros procesos regionales en curso, y como una reactualización de un TLC entre dichos países, con la intención de incorporarse a los beneficios del Acuerdo Transpacífico (TPP) impulsado por el gobierno de Obama. En otras palabras, Frenkel (2016) esgrime que la AP

⁹ De hecho, en un encuentro con su par argentina Malcorra, el canciller brasileño José Serra deslizó la idea de llevar adelante un acuerdo más flexible y que habilitara tratados comerciales con terceros países de forma independiente, dejando fuera a Venezuela (Quintanar y Cifuentes, 2016).

expresó la revitalización de los esquemas de regionalismo abierto aliados a Washington, y orientados a conformar plataformas de vinculación “competitivas” a partir de la liberalización del comercio y de las cadenas globales de valor. De esta manera, para Altmann Borbón (2013) en la política regional había tirantez por posiciones ideológicas, en un marco donde los miembros del ALBA o el eje bolivariano definieron a la AP como el “enemigo”, situación que inhibió la integración y tensionó el diálogo político, impactando negativamente en foros como la CELAC o la UNASUR, encaminándose esta última, para el año 2015, hacia una merma en su actividad.

En ese sentido, plataformas de integración como la UNASUR irían perdiendo relevancia. Como especifica el Tratado de Brasilia que le dio origen, la UNASUR tiene como objetivo construir una identidad y ciudadanía suramericana, buscando desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir a la unidad de América Latina y el Caribe (Mollard, 2019). Sin embargo, a pesar de la ambiciosa agenda y objetivos inicialmente propuestos, hacia final de la segunda década del siglo la UNASUR se encontró inmersa en una situación de bloqueo institucional, lo que pudo observarse a partir de distintos hechos, tales como la realización de una última cumbre en el año 2014, la inacción del bloque frente a la crisis venezolana, además de la situación de acefalía en la Secretaría General desde enero de 2017 (Aiub Robledo, 2019). Siguiendo a Aiub Robledo (2019), si bien el cargo le correspondía a la Argentina, tanto Venezuela como Bolivia rechazaron la candidatura, lo que desembocó que en abril de 2018 Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Brasil decidieran suspender temporalmente su participación en el bloque.

Una vez más, aquello debe entenderse en el marco de ruptura que representaron los gobiernos del ciclo del giro a la derecha, frente a la concepción de la integración regional propia de décadas anteriores. Además, cabe destacar que el golpe a la UNASUR materializó la oposición política e ideológica de países como la Argentina y Brasil hacia Venezuela, lo que se visualizó con la emergencia del llamado Foro para el Progreso de América del Sur (Campanella, 2020). El PROSUR surgió como iniciativa de los presidentes de Colombia y Chile, Iván Duque y Sebastián Piñera. En marzo de 2019 y en el marco de un encuentro bilateral con su par chileno, el colombiano anticipó que se trataba “de una herramienta de cooperación, de diálogo sin ideologización alguna” (El País, 2019). A ello se sumaron pronto los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador y Paraguay, habiendo quedado al margen Bolivia y Uruguay —“donde la izquierda goza de buena salud”— y por supuesto Venezuela, el enemigo común del bloque (El País, 2019).

Si bien a nivel discursivo los firmantes manifestaron no querer formar un bloque ideológico que impida la toma de decisiones, esto no tuvo su correlato en la realidad. Lejos de hacerlo, el PROSUR constituyó una plataforma regional de gobiernos de derecha y alineados a los Estados Unidos. Así lo ilustraron algunos de los objetivos del organismo, entre ellos: “avanzar en una zona de libre comercio, coordinar la lucha contra el terrorismo, tráfico de drogas, armas y personas, y; potenciar el intercambio de información y experiencias en materia de defensa y ciberataques (Beldyk, 17 marzo 2019:8, citado por Simonoff, 2019:11). Además, varios analistas calificaron al PROSUR como el bloque regional que excluyó a Venezuela. De acuerdo al documento oficial, el organismo estableció como barrera de entrada la plena vigencia de la democracia, los órdenes constitucionales y el respeto por los derechos humanos. Para el entonces mandatario chileno Sebastián Piñera, estas condiciones no eran cumplidas por el gobierno de Nicolás Maduro, motivo por el cual no fue invitado a formar parte, aunque sí lo fue Juan Guaidó, reconocido por estos países como presidente encargado del país caribeño (El Espectador, 2019).

De esta manera, cabe señalar que la ofensiva seguida frente al régimen bolivariano en distintos espacios regionales fue también un asunto recurrente en este periodo. Como señala Dithurbide (2018), en lo que respecta a Venezuela los Estados Unidos han seguido una estrategia de aislamiento que sigue la tradicional política hacia Cuba, para lo cual se han servido de distintos espacios multilaterales, donde

la OEA aparece como un espacio prioritario¹⁰. Siguiendo a la autora, el gobierno norteamericano ha impulsado y apoyado las iniciativas para la conformación de un “cerco de contención” conformado por los países sudamericanos más afines políticamente, lo que se recrudeció durante la gestión de Donald Trump. Este cerco se materializó, por ejemplo, en la creación del Grupo de Lima y en numerosas disposiciones de la OEA, en la decisión de suspender a Venezuela del MERCOSUR, la activación del órgano de consulta del TIAR, entre otras cuestiones. Por un lado, se buscaba evitar que la conflictividad social venezolana se expanda más allá de sus fronteras y genere conflictos regionales, y por otro aislar al Gobierno de Nicolás Maduro para ejercer presión sobre éste.

En síntesis y como esgrime Serbín (2014), las características del nuevo contexto regional e internacional del período, con todas sus complejidades y su diversidad y heterogeneidad, no sólo dieron lugar a una transformación de la cartografía geopolítica y emergencia de nuevos enfoques de la integración regional, sino que también afectaron la formulación e implementación de las políticas exteriores de los principales actores latinoamericanos, siendo uno de ellos la Argentina durante la administración de Mauricio Macri.

4. POLÍTICA EXTERIOR E INTEGRACIÓN REGIONAL DURANTE EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI (2015-2019)

Mauricio Macri asumió la presidencia del país el 10 de diciembre del 2015, habiendo ganado las elecciones por medio de una alianza partidaria conocida como “Cambiamos”. La victoria en las urnas marcaría no sólo la tercera derrota del peronismo en treinta y tres años de democracia, sino que además sería la primera vez que el Poder Ejecutivo estaría encabezado por un líder ajeno al Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical (Frenkel, 2016).

Desde la campaña electoral, el eje fue la propuesta de “cambio”¹¹, idea que señalaba la necesidad de modificar todo –o casi todo– lo realizado por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, incluida la política exterior (Busso, 2017). Siguiendo a la autora, desde el inicio del gobierno de Macri se privilegió la “inserción occidental”, la cual implicaba:

a- encumbrar los vínculos con Estados Unidos y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda, entre otros; b- aceitar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) y otros espacios multilaterales (OMC, G20 financiero); c- recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales; d- reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con una propuesta de inserción semejante y re-posicionar a otros países en la agenda de Política Exterior que también enriquecen la lógica de una conducta prooccidental independientemente de su ubicación geográfica, tal como lo muestran los casos de Canadá, Israel y Japón. (Busso, 2017:3)

En relación a ello, autores como Simonoff (2016) sostienen que tuvo lugar un “giro de 180 grados” con respecto a los vínculos con las potencias tradicionales –como EEUU y Europa Occidental– y que apuntaba a esos actores del poder mundial, en una construcción más “occidentalista” o “globalista” que la llevada adelante por Cristina Fernández. Se partió de una postura crítica frente a la política exterior de su predecesora, entendiendo que durante los gobiernos anteriores el país se había aislado

¹⁰ En este punto, Gilberto Aranda Bustamante y Alberto Bórquez Paredes (2020) advierten que el tono de las declaraciones sobre la situación venezolana en la OEA comenzó a cambiar luego del giro político hacia la derecha, tras las elecciones realizadas en varios países de la región.

¹¹ La noción de “cambio” incluía una meta más estructural: lograr un cambio cultural en la sociedad argentina (Busso, 2017). En esta línea, Diego Gantus (2019:145) señala que el gobierno de Cambiamos vino a producir “i) un cambio cultural profundo”, ii) destinado a sepultar al populismo (peronismo)”. Siguiendo al autor, este cambio debe ser entendido en un sentido esencialmente moral: “cambien ustedes –el Pueblo– porque si cambian podremos dejar todo lo malo –peronista– atrás, y ser realmente un país que apueste a la iniciativa privada, a la cultura del esfuerzo y la recompensa individual, a una verdadera meritocracia” (Gantus, 2019:145).

internacionalmente. Así, se buscó reinsertar a la Argentina en el mundo y recomponer los vínculos que, bajo esta mirada, habían sido descuidados en los años precedentes (Listrani Blanco y Zaccato, 2018).

Para numerosos autores, el eje económico fue el elemento de mayor peso en la política exterior. Listrani Blanco y Zaccato (2018:173) señalan que la misma tuvo como axioma que las relaciones exteriores estuvieran al servicio de las potencialidades económicas, de allí el carácter eminentemente económico de la diplomacia bajo la gestión de Macri: “el punto de partida fue un movimiento de apertura incondicional hacia el mundo”. Partiendo del diagnóstico de que la política exterior precedente había configurado a la Argentina como un país hostil a los ojos del capital internacional, es que la gestión macrista se propuso recuperar los lazos con Estados Unidos y acercarse a los organismos multilaterales de crédito. También Míguez (2017) entiende a la política exterior de Macri en “clave económica”, argumentando que la misma se orientó a profundizar los lazos de dependencia económica y política respecto de las potencias, basándose en la idea de “acoplarse”, pensada como la contrapartida del “aislamiento”.

Asimismo, en vistas de esta construcción occidentalista el gobierno argentino buscó privilegiar los vínculos con las potencias tradicionales. Con la Unión Europea, ejemplo de ello fue la firma del Acuerdo MERCOSUR-UE, donde se buscó utilizar al MERCOSUR como un “trampolín” o “puerta de acceso” a mercados como el de la UE o la Alianza del Pacífico. Así lo expresaba en 2015 la canciller Susana Malcorra:

Hay que ver las cosas que le sirven a la Argentina y usar el trampolín que las distintas asociaciones tienen. MERCOSUR, UNASUR, Unión Europea, Estados Unidos, China, África, el Pacífico, todas son oportunidades para Argentina. El objetivo es que Argentina pueda trabajar bien y conectada por el mundo se abran nuevos planos que den mayor trabajo a la gente. (Malcorra, 2015, citado por Simonoff, 2016:45)

De esta manera, para la administración macrista el MERCOSUR pasaría a ser un instrumento para insertarse en el mercado internacional y adquirir previsibilidad frente a actores económicos y financieros (Frenkel, 2016).

Por su parte, la relación con Estados Unidos constituiría otra de las dimensiones más notables del viraje en materia de política exterior (Frenkel, 2016) y sería una de las prioridades reconstruir el vínculo con la potencia del norte (Mazzina y González Cambel, 2018). El diagnóstico del gobierno de Cambiemos partía de la idea de que lograr el beneplácito de la primera potencia facilitaría una mejor obtención de los dividendos de la globalización, atraería capitales y coadyuvaría a una inserción competitiva en las cadenas globales de valor (Frenkel y Azzi, 2018).

Al igual que las administraciones que le precedieron, desde un primer momento Mauricio Macri postuló a la región latinoamericana como un eje central de su política exterior y como un puntapié para lograr una mayor proyección a nivel internacional (D’Alesio, 2019). En su discurso ante la Asamblea Legislativa en marzo de 2016, el presidente hizo alusión a la importancia del MERCOSUR para la puesta en marcha de negociaciones con la Unión Europea, como así también el cierre de conflictos y deudas con países de la región, y su compromiso con la defensa de la democracia y los derechos humanos en el continente latinoamericano (La Nación, 2016). Además, la Canciller Malcorra hablaba de “pragmatismo y desideologización” como dos nuevas palabras incorporadas al diccionario de la diplomacia argentina.

Partiendo de la idea de la “vuelta al mundo”, se asumió a éste como un tablero de ajedrez de múltiples niveles, donde la vinculación debía ejecutarse a partir de círculos concéntricos, siendo el primero de ellos América Latina (Comini y Tussie, 2016). Además, entendiendo a la PE en clave económica —lo que acentuaba la importancia de orientar la inserción del país a la atracción de inversiones extranjeras para dinamizar la economía interna— es que desde el principio de su mandato Macri apuntaría al MERCOSUR y a la Alianza del Pacífico como los organismos regionales hacia los cuales canalizar las aspiraciones argentinas en materia de integración, mientras que instancias de cooperación como

la UNASUR o CELAC irían desapareciendo del radar del Palacio San Martín (Frenkel, 2016), en línea con esa aparente “desideologización”.

En relación al MERCOSUR, como se señaló, el gobierno de Macri bregaría por una flexibilización del bloque y un acercamiento hacia el Asia-Pacífico. De hecho, el 21 de diciembre de 2015, el mandatario participó de la XLIC Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR en la ciudad de Asunción y en su discurso hizo hincapié en el compromiso de la Argentina con el bloque comercial, entendiéndolo como un espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales no sólo con los países vecinos sino con todos los países del mundo, destacando la flexibilidad como un valor a sostener (Aiub Robledo, 2019). De igual modo se pronunció la canciller Malcorra al anunciar que el presidente Macri tenía intenciones de modificar la agenda de las relaciones con la región: “hay un claro objetivo del Presidente de empezar a trabajar arduamente en una alianza real con los países del Pacífico y unir esas voluntades con las del MERCOSUR” (Infobae, 08/06/16, citado por Mastropierro, 2016:3).

Otro punto a destacar fue la ofensiva llevada adelante contra Venezuela. Hacia 2016 se generaron ciertas tensiones al interior del bloque al no permitir a la República Bolivariana ejercer la presidencia pro témpore, alegando el incumplimiento de ciertas disposiciones y normativas que se exigían a todos los Estados parte (Rivas Molina, 2016). De manera adicional, en agosto de 2017 la Argentina fue partícipe del controversial proceso de suspensión de Venezuela del MERCOSUR. Si bien se argumentó la ruptura del orden democrático del país caribeño —en incumplimiento del Protocolo de Ushuaia— fue evidente que dicha decisión obedeció más una postura política e ideológica, que al hecho de establecer sanciones al gobierno de Maduro y abogar por la restauración del orden democrático (Calvento y Campanella, 2021; Vázquez, 2018). De hecho, otro claro ejemplo de ello fue la postura del gobierno de Macri ante el golpe de Estado en Bolivia.

En este marco donde se consideraba a la inserción internacional como un espacio de expansión, el 8 de junio de 2016 se aprobó la solicitud de Argentina para integrarse a la Alianza del Pacífico como el país observador número 49, siendo el tercer país del MERCOSUR en hacerlo (los otros fueron Uruguay y Paraguay) (Tarditi, 2016). No obstante, “la idea no sería alejarse del MERCOSUR sino más bien crear una convergencia entre ambos acuerdos” (Tarditi, 2016:215). Así se expresó Macri en una cumbre de presidentes de la misma en Santiago de Chile: “el MERCOSUR debe salir del congelamiento para llevar adelante un acuerdo de libre comercio con la Alianza del Pacífico” (Mastropierro, 2016:4), y en el mismo sentido se pronunció su par brasileño Michel Temer.

De acuerdo con Paikin (2018), el gobierno de Macri se sumó a la AP con un triple objetivo. En primer lugar, la participación en la AP significaba un gesto hacia los actores del mercado financiero internacional —en un contexto de búsqueda de inversiones externas—, explicitando la mirada del país sobre la economía de mercado y la apertura comercial planteada a partir del acuerdo con los *holdouts*. En segundo lugar, se planteaba como un “guiño” hacia los Estados Unidos para dar cuenta del alineamiento político y comercial del gobierno, coincidente con la enfática promoción que el país (aún bajo la administración de Obama) hacía del TPP. Por último, ajustándose a la línea directriz de la “inserción inteligente”, la Alianza del Pacífico era vista como un puente, como ella misma se define, hacia el eje Asia-Pacífico, y particularmente hacia el comercio con la gran República Popular China.

Otro rasgo que dio cuenta de la ruptura en la concepción integracionista a la que asistió Macri —y otros líderes de la región— fue la retirada de la UNASUR, argumentando la existencia de una agenda con un “alto contenido ideológico” (Cancillería, 2019). Como señalan Mellado y Gajate (2018) a nivel decisonal se ponderó la racionalidad ideológica más que institucional. Del mismo modo lo ilustran las palabras del canciller argentino Faurie, quien sostuvo:

un organismo que se creó a nivel regional para generar una mayor interconexión y una mayor integración física y energética, haya pasado a ser un escenario de discusión de posiciones políticas o ideológicas. Este es el error que nosotros percibimos hoy en la UNASUR: lo estamos usando como tribuna de discusión ideológica y política. (Clarín, 05/05/2018, citado por Mocchiola, 2019:83)

Como señala Simonoff (2019), resulta central tener en cuenta que la UNASUR hubiera sido el mecanismo idóneo para encontrar una solución política a la crisis venezolana, ya que desde el 2009 funcionó como ámbito de resolución de diversos conflictos regionales. De esta manera, la decisión del gobierno argentino de abandonar el organismo puso en tela de juicio su vocación de encontrar una solución a la situación venezolana.

Además, lejos de asistir a una “desideologización” de la política exterior, coincidimos con Emanuel Porcelli (2019) en hablar de una “sobrideologización” de la integración regional, haciendo referencia al hecho de que el gobierno de Cambiemos utilizó, desde la campaña electoral, los asuntos suramericanos como un elemento para el debate político doméstico, demonizando y simplificando esa esfera. El autor señala que ello llevó al gobierno de Macri a una incapacidad de apropiarse de plataformas como la UNASUR o MERCOSUR, y de resignificarlas y utilizarlas para sus objetivos regionales.

Como se indicó, como contrapartida se sumó a la iniciativa del PROSUR, encabezada por otros líderes de la derecha regional. Considerando que este se erigió como el nuevo mecanismo regional que excluyó a Venezuela, en palabras de Frenkel (2019:2) su creación “no significó agregar una nueva sigla al rompecabezas de la integración latinoamericana, sino reemplazar otra existente”: la UNASUR, tras el abandono de la misma aduciendo un exceso de ideologismo y burocracia. En ese sentido, el autor señala que si la primera contuvo diferentes formas de mirar al mundo, el segundo careció de pluralidad. En este marco, el argumento compartido por el gobierno argentino de que el PROSUR era una instancia que carecía de ideologización y de la rigidez institucional de su antecesora, fue difícil de sostener (Frenkel, 2019).

En definitiva, es posible esgrimir que la decisión que llevó a suspender la participación argentina de la UNASUR y, de manera paralela sumarse al PROSUR, constituyeron dos caras de una misma moneda: alejarse del sueño de la integración bolivariana y reconvertirse hacia un regionalismo alineado con la potencia del norte.

De ello se desprende que, si bien la agenda regional ocupó un lugar importante en la política exterior del gobierno de Mauricio Macri, la estrategia de inserción mostró giros en relación a los periodos precedentes, en tanto se postuló al continente como vía para insertarse en los mercados externos pero desprendiéndose de las orientaciones autonómicas, postulando un perfil economicista y de flexibilización de las iniciativas existentes, lo que fue propio del regionalismo abierto que caracterizó a los gobiernos del giro a la derecha.

5. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se analizaron los principales rasgos del giro político hacia la derecha en América Latina a partir del año 2015 y sus implicancias en el devenir de los procesos de integración regional. En ese marco, se indagó en el caso de la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri, entre 2015-2019.

Para ello, en primer lugar se abordaron las principales características del contexto mundial, coincidiendo con autores como Sanahuja en situar a estos procesos en un escenario internacional convulsionado, marcado por un debilitamiento del multilateralismo y de crisis de la globalización, con un ascenso de corrientes de ultraderecha y nacionalistas, contestatarias al orden internacional liberal. A su vez, en el plano regional y desde el año 2015, los partidos y gobiernos de izquierda experimentaron una serie de derrotas electorales que darían lugar a un nuevo ciclo histórico. Varios autores han coincidido en hablar de un “giro a la derecha” para dar cuenta de la emergencia de gobiernos liberales y conservadores en varios países latinoamericanos a partir de entonces, con un discurso crítico de las experiencias progresistas precedentes.

Seguidamente, se analizó la incidencia del giro a la derecha en los procesos de integración regional. En este punto, se señala que con el giro ideológico en la región latinoamericana volvieron a tomar fuerza los postulados del regionalismo abierto postulado por la CEPAL en los años noventa, lo que llevó a desprenderse de las orientaciones autonómicas del ciclo progresista. Se postuló al continente como una vía para insertarse en el mundo —cuando todo indicaba que éste parecía cerrarse— desde una perspectiva economicista, que además buscó desacelerar los procesos de concertación política y flexibilizar los mecanismos existentes. Ejemplos de ello fueron la emergencia de plataformas como la Alianza del Pacífico y el PROSUR, los intentos de flexibilización del MERCOSUR y el vaciamiento de la UNASUR. En ese sentido, consideramos que con la oleada a la derecha se asistió a una “des”integración regional.

En tercer lugar, se indagó sobre cómo se cristalizaron estas tendencias en Argentina, con la asunción al poder de un nuevo gobierno de derecha entre 2015 y 2019 encabezado por Mauricio Macri. En lo que respecta a los principales temas de la agenda de política exterior postulados por su administración, se pueden identificar la búsqueda de reforzar vínculos con los poderes tradicionales, la atracción de flujos de inversión —enfaticando la dimensión económica de la PE— la reinserción en el mundo, el abandono del eje bolivariano y una política de integración y apertura a nivel regional. En este punto, se considera que el ámbito de la política regional fue entendido como un eje para lograr una mayor proyección a nivel externo, dando lugar al resurgimiento de una orientación dependentista, en coincidencia con las ideas de regionalismo abierto imperantes en ese entonces. La decisión argentina de incorporarse como miembro observador de la Alianza del Pacífico, el acoplamiento a los intentos de flexibilización del MERCOSUR y la utilización de éste como puente hacia la Alianza del Pacífico, la retirada de la UNASUR y la incorporación al PROSUR fueron algunas de las manifestaciones de este viraje para el caso argentino.

Finalmente, de este análisis se desprenden algunos interrogantes que serán objeto de estudio en futuras investigaciones, tales como el devenir de los procesos de integración regional en un contexto de pos pandemia del COVID-19 y de nuevo giro ideológico tras la victoria de líderes progresistas en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, Perú, entre otros; el rol del continente en la disputa geopolítica actual por recursos naturales estratégicos como el litio, como así también un análisis de los condicionantes internos que, para el caso argentino, dieron lugar a este nuevo viraje.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aiub Robledo, María Inés (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.
- Altmann Borbón, Josette (2013): “ALBA en su ciclo más bajo desde su conformación”. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, regionalismo y Desarrollo, vol. 8, No. 18, julio-dic. 2013, pp. 71-80.
- Aranda Bustamante, Gilberto y Bórquez Paredes, Alberto (2020): “La cuestión venezolana y la fractura del regionalismo latinoamericano”. Historia 396, Valparaíso v. 10, n. 1, p. 33-72, ene-jun. 2020. Recuperado de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/177477>
- Arditi, Benjamín (2008): “Arguments about Lefts Turn in Latin America. A Post liberal Politics”; Latin America Research Review, Vol. 42, N. 3: 59-80.
- Astroza Suárez, Paulina (2019): “Brexit: ¿qué impacto para América Latina?”. Análisis Carolina, 2019, Nº22.

- Busso, Anabella (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, Anabella (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, Anabella y Zelicovich, Julieta (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
- Calvento, Mariana y Campanella, Delfina (2021): “Lineamientos principales de la política exterior argentina hacia Venezuela durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)”. *Mural Internacional*, 12, 61179.
- Campanella, Delfina (2020): “La política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019): giros en la relación con Venezuela”. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. UNICEN. Tandil, Argentina.
- Cancillería argentina (2019, 12 de abril): Comunicado de prensa “La Argentina se retira de la UNASUR”. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>
- Cepi, Natalia (2019): “Argentina y Bolivia durante la administración Macri: no nos une el amor (...)”. En *Zooms Sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI*, editado por María Elena Lorenzini y Natalia Cepi; UNR Editora, p. 29.
- Comini, Nicolás y Tussie, Diana (2016): “Argentina: reconfigurando el regionalismo en la ola conservadora” Informe de coyuntura ORALC, n°2, Diciembre. Buenos Aires. Argentina.
- D’Alesio, Laura María (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
- El Espectador (2019, 22 de marzo): “Prosur, el nuevo bloque regional que excluye a Venezuela”. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/prosur-el-nuevo-bloque-regional-que-excluye-a-venezuela/>
- El País (2019, 22 de marzo): “Sudamérica entierra a la Unasur de Chávez, Kirchner y Lula”. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2019/03/22/argentina/1553281368_627367.html
- Frenkel, Alejandro (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.
- Frenkel, Alejandro (2019): “Prosur: el ultimo Frankenstein de la integración sudamericana”. Nueva Sociedad.
- Frenkel, Alejandro y Azzi, Diego (2018): “Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)”. *Colombia Internacional* (96): 177-207.
- Gantus, Diego (2019): “Mentime que me gusta: notas sobre Estado, Política y Administración en el

- Gobierno de Cambiemos". En Iglesias, Esteban y Lucca, Juan Bautista (comp.) La Argentina de Cambiemos, UNR Editora, p. 143-160
- Gudynas, Eduardo (2005): "El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: insuficiente y confuso". *Observatorio hemisférico*, 28, 1-4. Recuperado de <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/10/GudynasRegionalismoAbiertoIrc.pdf>
- Gudynas, Eduardo (2010): "Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur". *Territorios*, 5(1), 37-54. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales-CONGCOOP, Guatemala.
- Gullo Maraví, María Inés (2018): "La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018". Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, vol. 2018.
- La Nación (2016, 1 de marzo): "Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa". Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-nid1875715>
- Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (2011): "The Resurgence of the Latin American Left". Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Listrani Blanco, Tomás y Zaccato, Carolina (2018): "Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015- 2018)", *Perspectiva Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, N° 6, Julio-Diciembre, pp. 167-188. Buenos Aires. Argentina.
- Lorenzini, María Elena y Pereyra Doval, Gisela (2018): "La Copa Sudamericana de la Integración Regional". Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/11499>
- Mastropiero, Oscar (2016): "La política exterior del gobierno de Mauricio Macri hacia la región". VIII Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 23, 24 y 25 de noviembre. La Plata, Buenos Aires.
- Mazzina, Constanza y González Cambel, Manuela (2018): "Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos". *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 23, no 1, p. 181-212.
- Mellado, Noemí y Gajate, Rita (2018): "UNASUR en terapia intensiva". Informe Integrar.
- Merino, Gabriel Esteban (2019): "Guerra comercial y América Latina". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 134, pp. 67-98.
- Míguez, María Cecilia (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, María Cecilia (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.
- Mocciola, Bruno (2019): "Política exterior argentina (2015-2018): Entre la ideología y el pragmatismo", Tesis de grado, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil, Argentina.
- Mollard, Martin (2019): "Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)- Unión de Naciones Surameri-

canas (UNASUR)- Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR): ¿Otro fracaso integracionista sudamericano? Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor, vol. 6, no 2 JUL/DEZ, p. 453-470.

- Natanson, José (2014): "La nueva derecha en América Latina". En *Le Monde Diplomatique Cono Sur*, Nº185. Recuperado de <https://www.eldiplo.org/185-el-empleo-en-peligro/la-nueva-derecha-en-america-latina/>
- Natanson, José (2018): "¿Por qué? La rápida agonía de la argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha". Editorial Siglo XXI
- Paikin, Damián (2018): "La inserción internacional argentina en el gobierno de Mauricio Macri: desafíos del multilateralismo indefinido". *Revista Política Latinoamericana*, no 7.
- Porcelli, Emanuel (2019, 3 de mayo): "La incapacidad de resignificar la integración regional". *Diagonales.com*. Recuperado de <https://diagonales.com/contenido/la-incapacidad-de-resignificar-la-integracin-regional/14422>
- Putnam, Robert (1988): "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization*, 42(3), 427-460. <http://www.jstor.org/stable/2706785>
- Quintanar, Silvia y Cifuentes, Marina (2016): "Cambios de gobierno y crisis en el Mercosur". En VIII Congreso de Relaciones Internacionales. La Plata, Argentina.
- Rivas Molina (2016, 1 de agosto): "La presidencia sin consenso de Venezuela profundiza la crisis del Mercosur". *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2016/08/01/argentina/1470063217_003789.html
- Sanahuja, José Antonio (2009): "Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 11-54.
- Sanahuja, José Antonio (2018): "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe". En *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial, Barcelona, pp. 37-68.
- Sanahuja, José Antonio (2019): "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha". *Revista uruguaya de ciencia política*, 28 (1). Recuperado de <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.3>.
- Sanahuja, José Antonio y Comini, Nicolás (2018): "Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis". *Nueva Sociedad*, Nº 275, p. 32-46.
- Sanahuja, José Antonio y López Burian, Camilo (2020): "Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 126, p. 41-63.
- Serbín, Andrés (2014): "¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe". *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* (10), pp. 15-71.
- Simonoff, Alejandro (2010): "Los tres modelos históricos de la política exterior argentina", *Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?*, CABA, FLACSO.

- Simonoff, Alejandro (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.
- Simonoff, Alejandro (2019): "Presentación del trigésimo primer informe semestral sobre política exterior del gobierno argentino (marzo 2019-septiembre 2019): el cierre de una etapa". Relaciones Internacionales.
- Slobodian, Quinn (2018): "Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism". Cambridge: Harvard University Press.
- Svampa, Maristella (2017): "Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América latina". Buenos Aires, Edhasa.
- Svampa, Maristella (2019): "Lo que las derechas traen a la región latinoamericana: Entre lo político y lo social; nuevos campos de disputa". *Nuevas derechas autoritarias. Conversaciones sobre el ciclo político actual en América Latina*, 33-76.
- Tarditi, Elena (2016): "Mercosur en crisis o cuando lo excepcional se vuelve ordinario". Anuario de Integración, 13.
- Vázquez, Mariana (2018): "El MERCOSUR de Bolsonaro y Macri o el MERCOSUR de las tres renuncias". BORDES, 2019, Nº11, pp. 111-119.

Crédito:
**Los océanos en un mundo multipolar: narrativas,
estrategias y proyectos geopolíticos**

(Ariel González Levaggi-2023)

La convergencia entre el Indo-Pacífico y Eurasia

Galo González Orna¹

Resumen: El documento analiza la convergencia geopolítica entre el Indo-Pacífico y Eurasia, destacando la importancia de estas regiones en el siglo XXI. Se exploran conceptos clásicos como el Heartland y el Rimland, donde el primero se centra en Eurasia y el segundo en el Indo-Pacífico. La interconexión entre estas áreas se ve impulsada por el desarrollo tecnológico y proyectos como la "Franja y la Ruta" de China, que busca mejorar el comercio y la inversión. Además, se menciona el papel de potencias emergentes como India y la influencia de Estados Unidos y la Unión Europea en la dinámica global. La situación geopolítica actual está marcada por tensiones, desafíos económicos y la necesidad de cooperación regional.

Palabras clave: convergencia, geopolítica, Indo-Pacífico, Eurasia, Heartland, Rimland, comercio.

1. HACIA UN NUEVO ORDEN GLOBAL

En el siglo XXI, la dinámica geopolítica global está siendo moldeada por acontecimientos suscitados en dos regiones fundamentales: el Indo-Pacífico y Eurasia. Curiosamente, si hablamos del Indo-Pacífico y Eurasia también se da una convergencia entre dos conceptos clásicos de la geopolítica, que, dependiendo del análisis, pueden llegar a ser antagónicos, nos referimos al Heartland y Rimland. Como lo señala Raja Mohan (2018), si el Indo Pacífico es un concepto marítimo, Eurasia es uno continental.

El Heartland se basa en la importancia de una vasta región continental de Eurasia, principalmente centrada en Europa del Este y Rusia. Mackinder (1919) argumentaba que el control del Heartland puede ejercer un gran poder geo significativo. Sostenía que quien controlaba esta región tenía acceso a una gran cantidad de recursos y una ubicación estratégica que le imponía sobre otras potencias. Su famosa cita fue: "Quien domina el Heartland domina el mundo-islá; quien domina el mundo-islá domina el mundo". En contraposición, Nicholas Spykman, un discípulo de Mackinder, expandió el concepto de Rimland y propuso el "marítimo-continental" como una distinción adicional. Spykman sostenía que el control de las áreas costeras, especialmente en el Pacífico y el Atlántico, eran cruciales para garantizar la seguridad y el equilibrio de poder. Spykman (1944) criticó a Mackinder por sobrevalorar el Heartland.

Es importante tener en cuenta que, aunque estas ideas han sido influyentes, la geopolítica es un campo en constante evolución y la realidad geopolítica actual puede no encajar con las teorías originales de Mackinder y Spickman. Pero si bien no pueden encajar las teorías tal como fueron concebidas, estas pueden adaptarse. La caída de la Unión Soviética y el bloque comunista fue un duro golpe, teóricamente hablando, para el concepto del Heartland. El debilitamiento del Atlántico Norte pone en duda el Rimland de Spickman, señalando que el autor del desarrollo de este concepto también da mucha importancia al "rimland europeo", - un poder dominante durante siglos pero que actualmente

¹ Licenciado en Comunicación Social con Especialización en Periodismo; Especialista en Políticas de Integración; Magister en Relaciones Internacionales; Doctorando en Relaciones Internacionales. Docente en la Universidad Central de Ecuador.

está en declive –. En otro aspecto, Spickman resta importancia a la región siberiana y centro asiática por su otrora difícil acceso y explotación de recursos.

Precisamente, gracias al desarrollo tecnológico, la región siberiana y Asia Central en la actualidad presentan mayores posibilidades de interconexión. Sobre este tema, el resurgimiento de India, como la mayor potencia emergente en el mundo, contribuye a una potencial conexión terrestre y marina. India ha buscado fortalecer sus lazos con las repúblicas de Asia Central en áreas como la economía, la energía y la cooperación regional. Estas relaciones a menudo se gestionan a través de organizaciones como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), que incluye a India, las naciones de Asia Central y otras, como Rusia, China e Irán. India necesita acceder a esa región por diversos motivos.

Desde finales del siglo XV, Europa ha desempeñado un papel crucial en la geopolítica global. La conquista de América, la Globalización -con el comercio interoceánico²-, el Renacimiento y el Capitalismo tienen su origen en el continente. A partir de la conquista de América, Europa, por medio de sus imperios, se convirtió en un poder dominante. El siglo XIX fue el siglo de mayor expansión y dominio europeo en todo el mundo, en parte por la revolución industrial. Pero en el siglo XX, marcado por dos guerras mundiales, con epicentro en Europa, marco el inicio descendiente del poder europeo. Por ejemplo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial y la posterior independencia de la India, el imperio británico no fue el mismo. Sin embargo, Estados Unidos ha contribuido para que el continente europeo siga siendo un actor importante.

Desde Europa también se han creado mecanismos de poder. La Unión Europea (UE) ha sido un actor importante en la escena internacional. Las cuestiones geopolíticas en Europa han incluido la relación con Rusia, la gestión de la inmigración, la influencia en Oriente Medio, las tensiones comerciales y económicas, entre otras. Por Estados Unidos y por la Unión Europea no se puede hablar de una "debacle" de Europa en la geopolítica. Sin embargo, es importante destacar que la situación puede cambiar rápidamente, por eventos significativos como la guerra en Ucrania, el Brexit, los desafíos económicos y los esfuerzos de integración europea que atraviesan un momento de cuestionamientos sobre el futuro europeo. El declive de Europa puede empeorar.

El descenso del poder europeo origina un desgaste en la región del Atlántico Norte, y a la vez produce un cambio geoestratégico, dando mayor importancia al Indo-Pacífico, un concepto que se utiliza para describir una región geográfica estratégica y que abarca el océano Índico y el Pacífico. Este término se ha vuelto más relevante en el ámbito geopolítico y de seguridad. La región del Indo-Pacífico se considera crucial en términos de comercio, seguridad y geopolítica global. Varias naciones, incluidas potencias como Estados Unidos, India, Japón y Australia, han utilizado este término para destacar la interconexión entre el océano Índico y el Pacífico y para subrayar la importancia de la seguridad y la cooperación en esta vasta área marítima.

El concepto geopolítico del Indo-Pacífico podría interpretarse mediante el pensamiento naval de Spickman. Pero como nos referimos a una convergencia, una reinterpretación del pensamiento de Mackinder sobre Eurasia igualmente tiene su importancia. La convergencia entre el Indo-Pacífico y Eurasia marca un cambio significativo en el equilibrio geopolítico mundial. Gresh (2018) señala que, geográficamente, el Indo-Pacífico se superpone parcialmente con un área considerada a ser la "Eurasia marítima".

En cuanto a los intereses chinos, podemos señalar que existe un contraste del Heartland y Rimland en el proyecto de la Franja y la Ruta (BRI en inglés). Hábilmente los conceptos de Eurasia e Indo-Pacífico están en un mismo marco conceptual. Siendo precisos, China está proyectando su poder en múltiples frentes. Con Eurasia se esfuerza en remodelar una *franja* terrestre -belt en inglés- y con el

² Precisamente, el auge del comercio marítimo terminó con la antigua ruta de la seda. Asestando un duro golpe a la masa continental conocida como Eurasia.

Indo-Pacífico fortalecer una *ruta* marítima -road en inglés- (Hakata y Cannon; 2021). Ambas con una amplia red que interconecta. En este apartado es importante señalar, como dato histórico, que la antigua Franja de la Seda no era una iniciativa china, fue una iniciativa europea o mediterránea, tanto el Imperio Romano como los sucesores buscaban el intercambio comercial con las civilizaciones de la India y China. Civilizaciones cuyo intercambio comercial con Europa no representaba un aspecto importante. Con el BRI, hay una gran diferencia, porque en este caso la iniciativa es china, es decir, viene de Oriente.

La importancia de china en la economía se resume en el intercambio comercial, por ejemplo, en 2003 el intercambio chino representaba 851 mil millones de dólares, para el 2014 el intercambio chino representa 4,16 billones de dólares (Gresh; 2020). Otro elemento a señalar, es que el BRI no está enfocado solamente en la apertura del comercio con Europa, el BRI también busca la potenciación comercial de otras regiones como Medio Oriente, África y la misma Asia, a la larga este elemento vendría a ser más importante que Europa. En 2012, China fue el mayor socio comercial de Bangladesh y Pakistán y el segundo socio más grande de Sri Lanka e India. Con India el comercio pasó de 1.5 mil millones en 2001 a 60 mil millones en 2016 (Gresh; 2020). Vale destacar que el BRI, en menor medida, también busca incluir a las naciones americanas, muchas de las cuales ya son el primer socio comercial de China.

A medida que estas regiones, se entrelazan en términos económicos, tecnológicos y estratégicos, es importante adoptar enfoques esenciales colaborativos y diplomáticos para gestionar las tensiones y maximizar las oportunidades. La construcción de un orden mundial estable y próspero conlleva una profunda convergencia, como un compromiso activo con la cooperación internacional y la resolución pacífica de disputas en estas regiones. En última instancia, el futuro de la convergencia entre el Indo-Pacífico y Eurasia dependerá de la capacidad de las naciones para encontrar puntos en común y para un camino conjunto hacia la prosperidad y la estabilidad global.

Este fenómeno, impulsado por factores económicos, políticos y estratégicos, está redefiniendo las relaciones internacionales y generando un nuevo paradigma que requiere un análisis profundo. La convergencia entre estas dos vastas regiones no solo refleja la interconexión creciente en el mundo, sino que también plantea desafíos y oportunidades únicas. Hay dos aristas que podrían dar un mayor entendimiento a esta convergencia: las dinámicas económicas y los desafíos geopolíticos.

2. LAS DINÁMICAS ECONÓMICAS

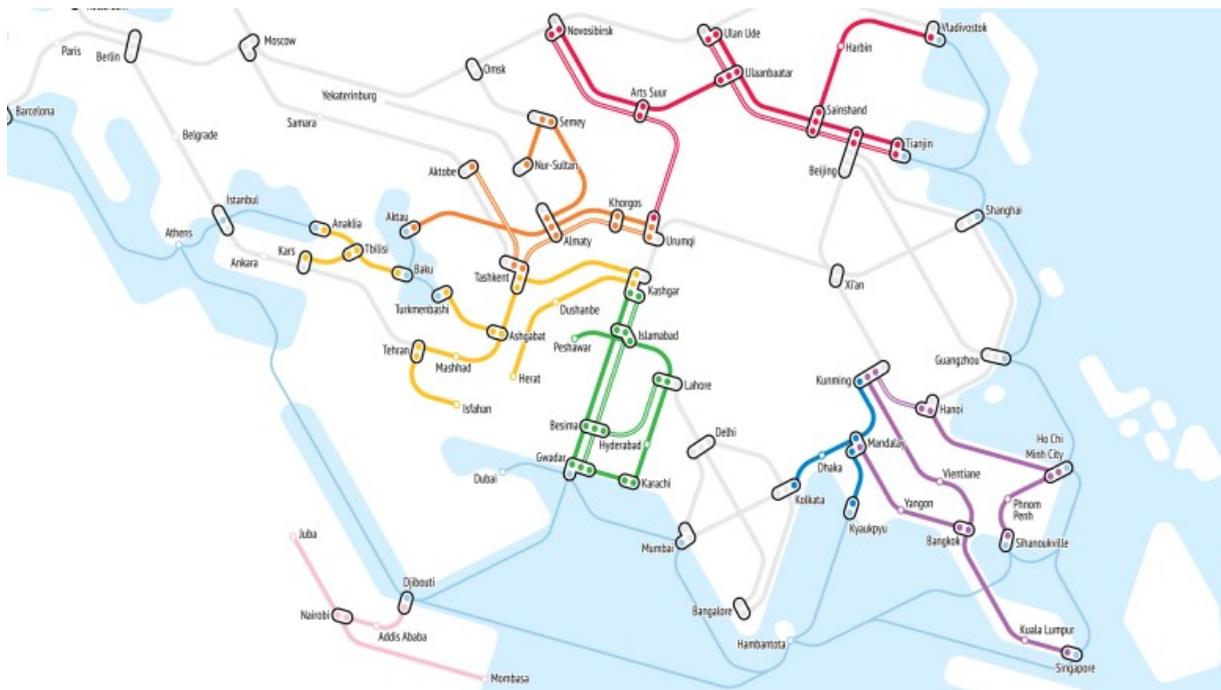
El Indo-Pacífico y Eurasia son dos motores económicos cruciales a nivel global. El Indo-Pacífico alberga algunas de las economías de más crecimiento rápido, como China, India y naciones del Sudeste Asiático, mientras que Eurasia destaca por su riqueza en recursos naturales y su papel estratégico en la energía. La convergencia económica entre estas regiones se manifiesta en el creciente interdependencia comercial, inversiones transfronterizas y proyectos de infraestructura de gran envergadura como la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (BRI), liderado por China, o el puerto de Chabahar. Sobre este último, la India ha estado desarrollando este puerto como parte de un acuerdo trilateral con Irán y Afganistán. La idea es establecer una ruta de transporte que permita a la India acceder a Afganistán y a los países de Asia Central, evitando así Pakistán. Esta ruta proporcionaría a la India una conexión más directa con la región y facilitaría el comercio y la inversión. El puerto de Chabahar también se considera estratégico en términos de competir con el puerto de Gwadar en Pakistán, que ha sido desarrollado en colaboración con China. La competencia entre India y China por la influencia en la región ha llevado a una mayor atención en el desarrollo de infraestructuras como puertos y rutas de transporte.

Si bien, el comercio terrestre es lo más cercano a la lógica del comercio euroasiático, tal como lo fue la antigua Ruta de la Seda. El comercio marítimo es de vital importancia por dos razones. La primera razón radica en que el mar puede servir para desarrollar un comercio sin la necesidad de transitar por países que mantienen una rivalidad con la India o China, sea el caso. La segunda razón, y la

más importante, el comercio marítimo también sería una ventana de Asia Central a otras regiones del mundo, de ahí la importancia de los puertos de Chabahar y Gwadar. “Los océanos cubren el 71 por ciento del mundo y más del 90 por ciento de su espacio habitable... y son responsables de más de la mitad de la productividad primaria del mundo” (Stow; 2017:155). Además, como destaca Dorrik Stow (2017), el 99 por ciento de todos los datos de internet se transmiten a través de cables submarinos. Es decir, que una mayor convergencia entre Eurasia y el Indo-Pacífico no solo involucraría un mayor comercio, por medio del océano, las regiones sin litoral de Eurasia desarrollarían una mejor comunicación con el mundo, en todo sentido amplio de la palabra.

El actor clave en esta dinámica económica es China por medio del proyecto la “Franja y la Ruta”. Entendiendo a la franja como la conexión terrestre entre China, Asia Central y Europa. Y la “ruta”, siendo una conexión marítima entre China, el Sudeste Asiático, los países del Golfo, el este y norte de África y Europa. En este proyecto ya se han identificado seis corredores terrestres: el Corredor Económico China–Mongolia–Russia; el Nuevo Puente Terrestre Euroasiático; el Corredor Económico China–Asia Central–Asia del Este; el Corredor Económico China–Indochina; el Corredor Económico China–Pakistan; el Corredor Económico Bangladesh–China–India–Myanmar. Un análisis del Banco Mundial elaborado en el 2019, titulado “Belt and Road Economics”, señala que

... los corredores de transporte de la Franja y la Ruta podrían mejorar sustancialmente el comercio, la inversión extranjera y las condiciones de vida de los ciudadanos de todos los países que participen, pero sólo si China y las economías del corredor adopten reformas políticas más profundas que aumenten la transparencia, amplíen el comercio, mejoren la sostenibilidad de la deuda y mitiguen riesgos ambientales, sociales y la corrupción. (pág. 4)³



LA IMAGEN REPRESENTA LOS SEIS CORREDORES TERRESTRES.⁴

El análisis del Banco Mundial es concluyente al determinar que los potenciales corredores del BRI están en un 30% debajo de su potencial y que la Inversión Extranjera Directa está debajo de un

³ Traducción propia

⁴ Banco Mundial (2023).

75% de su capacidad. Un gran desafío incluye mejorar ese potencial, que es muy complicado encaminarlo porque la mayoría de los países de la región no pueden cubrir el costo de las construcciones. Solo los corredores tendrían un rango presupuestario de entre 144 mil millones y 304 mil millones de dólares (Banco Mundial; 2019). El proyecto del BRI también contemplaría inversiones en varios sectores como la energía por un valor aproximado de 575 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2019).

Si bien los números para la inversión son astronómicos, en el caso de aplicarse plenamente los proyectos de transporte del BRI, el comercio mundial aumentaría entre un 1,7% y un 6,2%, además, el ingreso mundial real aumentaría entre un 0,7% y un 2,9% (Banco Mundial; 2019). El sector terrestre sería el más beneficioso, debido a que un gran porcentaje de la inversión iría a esa masa territorial, porque el comercio marítimo actualmente está más desarrollado y necesita “menos inversión”. La Franja y la Ruta ha sido un tema de debate y ha generado diversas opiniones. Sus defensores argumentan que puede impulsar el desarrollo económico y mejorar la conectividad entre las regiones involucradas. Sin embargo, también ha suscitado preocupaciones sobre la deuda, la transparencia y la influencia geopolítica de China. Algunos críticos han expresado inquietudes sobre la posibilidad de que los países receptores acumulen una deuda insostenible al aceptar financiamiento chino para proyectos de infraestructura.

Entre los principales críticos figura la India. En primera instancia Nueva Delhi no forma parte del proyecto de la Franja y la Ruta, a pesar de que existe un corredor euroasiático⁵ que se relaciona con el mercado indio. De hecho, India haría uso de dicho corredor solo se le beneficia y sobre todo si la balanza no se inclina hacia China. Otro ejemplo de la desconfianza india ocurrió en la reunión de la Organización de Cooperación de Shanghái, cuando se reusó a firmar el documento sobre “la estrategia económica 2030” de los países miembros. Negándose a firmar el documento porque promovía las iniciativas chinas de la Franja y la Ruta (Black; 2023). India también a tratado de influir economicamente en la region, pero, al igual que Japón⁶, le es difícil competir con las inversiones chinas. Con Afganistán intentó promover una relación comercial prolífica, pero la inseguridad freno la inversión extranjera india.

En septiembre de 2000, Irán, Rusia e India establecieron el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC⁷). El INSTC conectaría India al Mar Caspio, Rusia y el norte de Europa a través de Irán. Sorteando el Canal de Suez, la ruta es 40% más corta y 30% más barata que las rutas tradicionales (Bonesh; 2023). En junio del 2022, tras la crisis en Ucrania, se realizó un envío de Rusia a la India vía Irán. Para concretar el establecimiento del corredor, el Fondo de Desarrollo del Transporte de Irán busca la participación de sectores privados y del extranjero, especialmente de Rusia e India. Pero últimamente, y con malestar de la India, el gobierno de Irán también está abierto a las inversiones chinas debido a la demora de las inversiones indias.

Irán podrá desempeñar un papel más fuerte en el INSTC, y dentro de la industria de tránsito del mundo, completando la línea ferroviaria Chabahar-Sarakhs. El ferrocarril de Chabahar-Sarakhs tiene 1.350 km de longitud y se está implementando en forma de dos tramos de las líneas ferroviarias Chabahar-Zahedan y Zahedan-Sarakhs. El ferrocarril Chabahar-Zahedan está ahora por encima del 50%, mientras que el ferrocarril Zahedan-Sarakhs se pondrá en funcionamiento al final de la actual tenencia del gobierno. (Bonesh; 2023)⁸

Antes de iniciar el 2030 se espera que el corredor Chabahar-Sarakhs finalice. De concretarse la

⁵ El Corredor Económico Bangladesh–China–India–Myanmar.

⁶ Tokio también ha intentado influir economicamente en la región por medio del proyecto “Indo Pacífico Libre y Abierto” pero le es complicado competir con las inversiones chinas.

⁷ Sus siglas en inglés.

⁸ Traducción propia

línea férrea, Asia Central ya tendría una puerta comercial por medio del puerto de Chabajar para proyectarse al Indo-Pacífico, ya dependería de la política interna de los cinco países centroasiáticos. Si tiene iniciativa, Pakistán también accedería al comercio de los cinco países, además de Rusia. De ahí la importancia de fortalecer la ruta Teherán-Puerto Bandar Abbas para potenciar el comercio entre Rusia, Irán e India. Eventualmente sería útil crear un corredor Teherán – Sarakhs para incrementar el comercio en el Mar Caspio.



Como podemos intuir, la dinámica económica de la India, como su geopolítica, en Eurasia -la Eurasia terrestre dirían algunos especialistas- gira entorno a Irán, el país persa es un actor fundamental en su proyección a esta vasta masa terrestre. Las demás opciones por tierra dependen de China y Pakistán, países que sobra decir, son rivales de la India. Para agravar la dinámica económica hay otro inconveniente, las sanciones económicas.

Rusia e Irán son los países con más sanciones económicas a nivel mundial, por tal motivo, ambas han emprendido una política de desdolarización que enfrenta muchas dificultades. Nueva Delhi es una economía integrada con los llamados países occidentales y el dólar sigue siendo su divisa preferida en el comercio internacional. Rusia está acelerando su política desdolarizadora, el yuan ya es su principal divisa comercial, Irán va por el mismo camino. Pero India no se muestra dispuesta a comercializar con la divisa de su rival chino. Por tal motivo, entre otros, los desafíos geopolíticos de la India son complejos cuando se habla de intercambio de divisas con estos dos países. Nueva Delhi no quiere realizar todas las transacciones con el rublo o rial, monedas muy inestables. Y Rusia, al igual que Irán, tampoco quieren llenarse de rupias.

Sin embargo, a pesar de estas dificultades, India sigue siendo un actor principal. Con una clase trabajadora de 900 millones de personas y la expectativa de convertirse en la tercera mayor economía para 2029, no puede ser ignorada por Rusia e Irán, y demás estados. Económicamente la India es muy atractiva, ya Goldman Sachs pronostica que para el 2050 la economía india superaría a la estadounidense (Gresh, 132). Como el crecimiento va acompañado de consumo de energía, para el 2030 el país

⁹ Guo, Yi & Shahraki, Abdol Aziz. (2023). Selection of Rail Station Locations on an Intercity Route Regarding Maximum Users' Economic Profits.

será el tercer mayor consumidor de energía, algo muy importante para Rusia, Irán y los países centroasiáticos. Entre sus características, India tiene dos millones de kilómetros cuadrados de Zona Económica Exclusiva en su superficie marítima, además de 1200 islas o islotes. Tiene las islas de Ademán y Nicobar que limitan con el estrecho de Malaca, considerada la ruta de comercio más importante de Asia.

Sobre las rutas comerciales se debe señalar que la mayoría de los puertos de la India carecen de la capacidad para que los mega buques descarguen sus contenedores, por tal motivo, un gran porcentaje de su comercio marítimo se transborda a través del puerto de Colombo, Sri Lanka; es una gran intranquilidad india depender de su vecino porque China influye mucho en él. Sri Lanka es un país sumido en una grave crisis económica.

Rusia es el actor con más ansias de participar en las dinámicas económicas de Eurasia, en vista de las sanciones estadounidenses y europeas. Ya hemos mencionado el INSCT y el valor que puede representar para la Moscú. Pero hay otras dinámicas como la Unión Euroasiática. Esta política de integración en teoría involucra, una Unión Aduanera y un Espacio Económico Único, pero en la práctica no avanza a un buen ritmo. Por agregar, el deseo de una integración eurasiática liderada por Rusia es influenciada por las corrientes eurasiánicas de Rusia y eso siembra desconfianza. “A lo largo de las discusiones euroasiánicas de Rusia, Dugin ha sido un geopolítico activo, enfatizando la formación del *Ethos euroasiático*”¹⁰(Abbas; 2022:36). El “*Ethos euroasiático*” vendría a ser la construcción de una región Euroasiática cuyo centro sea la “identidad indoeuropea” comandada por Rusia, en la cual todas las nacionalidades étnicas tendrían una posición única con Moscú. Vale recalcar que el eurasiánismo no solo tiene como corrientes filosóficas a postulados de Dugin, los hay de diferentes matices como los de Lev Gumilev, que incluso son muy valorados en países centroasiáticos. Pero, si la política rusa evidencia corrientes eurasiánicas imperialistas generarán rechazo en Asia Central.

Fuera de los postulados teóricos, en la práctica se está dando una integración económica euroasiática por un motivo que no estuvo en mesa de discusiones. Las sanciones a Rusia -el país más sancionado del mundo- curiosamente ha generado un buen momento económico en Asia Central, la economía rusa ha influido en el crecimiento de estos países. “Tayikistán encabeza la lista, con un crecimiento del PIB del 7,5% previsto para el 2023, seguido de Uzbekistán (6,5%), Kazajistán (5%) y Kirguistán (4,6%)” (Askew; 2023). Las restricciones de las sanciones condujeron a un incremento del comercio de Rusia con los países centroasiáticos, estos países están ayudando a eludir las sanciones. Productos y materias primas occidentales sancionados están siendo importados a terceros países, como Kazajistán.

En esta narrativa, vale destacar las iniciativas de las repúblicas centroasiáticas, con un especial énfasis en Uzbekistán. Un país doblemente endorreico, porque está rodeado de países sin litoral. Uzbekistán ha buscado mejorar su infraestructura y conectividad, participando en proyectos de transporte y energía. La mejora de las conexiones de transporte y la participación desde 2015 en la Iniciativa de la Franja y la Ruta son ejemplos de la estrategia de Uzbekistán para aumentar su papel en la región y más allá. Desde 1992 a 2019 el volumen comercial entre China y los cinco países de Asia Central ha aumentado 100 veces (Bonesh; 2023). Con una población relativamente joven de unos 37 millones de habitantes, Uzbekistán es el mayor mercado de consumo de Asia central y un importante exportador regional de agricultura y manufactura. El plan “Estrategia de desarrollo del Nuevo Uzbekistán” para 2022-2026 presta atención a las profundas relaciones económicas con China, pero también con Rusia e Irán. China planea aumentar el comercio con los cinco países de Asia Central a US\$70 mil millones para 2030 (Bonesh; 2023).

El Emirato de Afganistán, gobernado por los talibanes, quiere unirse formalmente a la iniciativa de la Franja y la Ruta. El ministro de Comercio interino de los talibanes, Haji Nooruddin Azizi, sostuvo que estaban en conversaciones con las autoridades chinas para abordar temas técnicos (Cash; 2023).

¹⁰ Traducción propia.

Afganistán podría ofrecer a China una gran cantidad de recursos minerales. Antes del regreso de los talibanes, India estaba interesada en construir nexos comerciales, aunque al final no se constituyó. Este país, que puede ser considerado centroasiático, por sus problemas sociales, presenta un ambiente muy difícil para desarrollar nexos políticos y económicos. Por eso, que se entablen este tipo de conversaciones ya en sí representa un gran avance. India por sus medios también puede relacionarse con Kabul, en parte porque el Emirato en la actualidad mantiene una relación tensa con Pakistán.

3. DESAFÍOS GEOPOLÍTICOS

A medida que la convergencia entre el Indo-Pacífico y Eurasia se intensifica, surgen desafíos geopolíticos significativos. Las rivalidades históricas, las disputas territoriales y las tensiones estratégicas entre actores clave como China, India, Rusia y Estados Unidos, pueden generar conflictos potenciales. La competencia por la influencia regional y el acceso a recursos estratégicos son temas que requieren una gestión cuidadosa para evitar escaladas y promover la estabilidad.

En estos últimos años la geopolítica y la economía han ido de la mano. En medios económicos especializados, como Bloomberg, la geopolítica juega un rol primordial en su contenido periodístico. Eso no quiere decir que anteriormente el espacio económico y geopolítico no estuviesen unidos, pero ahora, en este mundo post global la correlación es muy notoria. Basta recordar las medidas arancelarias impuestas por Trump para atacar económicamente a China; o las sanciones a Rusia, para que la economía implomase y ocasione una inestabilidad política que conduzca a un cambio de régimen. La ascensión de China, una potencia que prioriza el comercio, también explica la importancia de la economía para entender la geopolítica actual.

El “collar de perlas” chino es un claro ejemplo de la relación entre la económica y geopolítica.

La estrategia china del collar de perlas es una de las mayores apuestas de Pekín para alcanzar sus objetivos geopolíticos. Supone crear una cadena de bases y puertos para asegurar sus suministros y controlar a los vecinos. Pero estos, incluido Estados Unidos, no piensan quedarse de brazos cruzados. (Arancón; 2014)

China ha estado invirtiendo significativamente en proyectos de infraestructura en varios países, construyendo puertos y estableciendo relaciones comerciales y políticas sólidas con naciones como Pakistán, Sri Lanka, Myanmar y otros en el sureste asiático y África. Estos puertos y proyectos de infraestructura marítima tienen el potencial de proporcionar a China acceso a rutas comerciales clave y aumentar su presencia geopolítica en áreas estratégicas.

El término "Collar de Perlas" ha generado cierta preocupación en algunos países y entre analistas internacionales, porque se percibe como parte de una estrategia de expansión y proyección de poder chino. Algunos temen que esta expansión pueda llevar a una mayor dependencia económica de los países receptores respecto a China y generar tensiones geopolíticas con otras potencias regionales y globales. Este concepto ha sido objeto de debate y análisis en términos de su impacto en las dinámicas geopolíticas, el equilibrio de poder y la seguridad en la región del océano Índico y el Pacífico.

En Eurasia, China ejerce injerencia con sus proyectos relacionados a la “Franja”. El presidente chino, Xi Jinping, en las cumbres que ha mantenido con los países de Asia Central ha desvelado un ambicioso plan que incluye expandir lazos comerciales y energéticos, además de salvaguardar la paz regional. Temas que han sido articulados en la Organización de Cooperación de Shanghái. La relación entre China y las cinco repúblicas centroasiáticas está en continua evolución desde el fin de la Unión Soviética, la mayoría de los investigadores chinos y extranjeros tienen puntos de vista ampliamente similares sobre los intereses estratégicos de China en Asia Central en cuanto a la seguridad, las relaciones económicas y la energía. Huasheg Zhao (2007) desglosa en seis los elementos clave para entender la política China que son: El combate a los movimientos separatistas que patrocinan el “Turquestán Oriental”; la Organización de Cooperación de Shanghái; la seguridad fronteriza; la energía; los intereses

económicos; y la geopolítica.

Desde el punto de vista geopolítico, China realiza estos proyectos con el fin de preservar sus intereses nacionales. El gobierno necesita estimular su economía y necesita diversificar sus rutas y socios comerciales, abriendo nuevos mercados donde domine y amplíe su estructura logística. La alianza china-paquistaní es muy importante en ese sentido, el puerto de Gwadar busca ser una arteria comercial de la Franja y la Ruta. Además, las nuevas rutas reducirían la dependencia que tienen en el Pacífico, un territorio marítimo donde la fuerza naval estadounidense constantemente supervisa por medio de sus flotas, lugar en el cual la mayoría de los países tienen una buena relación con Estados Unidos y con los cuales China mantiene disputas territoriales.

Las delimitaciones también son un inconveniente en la región centroasiática. Hay algunas zonas donde existen problemas de demarcación como en el Valle de Ferganá, el Mar de Aral y el Mar Caspio. Sobre la movilidad humana, aún existe un importante porcentaje de población que continúa un modo de vida trashumante y realiza sus viajes sin tomar en cuenta las fronteras actuales. El problema inter-regional que involucra la falta de delimitación provoca un sin número de problemas, e involucra a otros países fuera de los cinco estados centroasiáticos. Estos conflictos legales favorecen el contrabando y el tráfico de drogas que tienen como destino Rusia y China.

Internamente, China tiene el desafío de frenar la insurgencia en Sinkiang. Esta provincia, es la entidad administrativa más grande en superficie en toda China, con una extensión de 1.660.000 km²; también se puede escribir como Xinjiang, que en chino mandarín significa “nueva frontera”, un nombre creado durante la dinastía Qing. Aunque es la entidad administrativa china de mayor extensión está muy poco poblada por sus características geográficas, que comprenden el desierto de Taklamakán y las cadenas montañosas de Tianshan. La insurgencia uigur (autóctona de Sinkiang) tiene una impronta pantúrqica e islamista, al igual que otras rebeliones en Asia Central. Por eso la importancia de mantener una buena relación con las repúblicas vecinas para cooperar y no confrontar.

El Tíbet es un tema de profundo debate en un sin número de foros internacionales. La independencia del Tíbet o la “liberación” es ampliamente difundida en círculos de los “países occidentales”, el debate toma realce cuando se quiere atacar a China. Este conflicto se origina cuando en 1951 el Ejército Popular de Liberación decidió intervenir en la región. Para el gobierno chino este acontecimiento fue llamado la “Liberación del Tíbet”, mientras, que para el gobierno tibetano en el exilio el evento es catalogado como la “invasión del Tíbet”. Producto de ello, cientos de miles de tibetanos que estaban en contra del régimen chino se exiliaron en los países limítrofes. En la India, durante ese proceso, se instaló el Gobierno tibetano en el exilio. La institución sigue siendo financiada por los gobiernos indio y estadounidense, además de otras aportaciones que en su mayoría provienen de “personalidades o instituciones occidentales”. A pesar de la amplia propaganda “occidental” para la “liberación” del Tíbet, desde la creación de la Región Autónoma del Tíbet no se han registrado grandes levantamientos en la región, que alteren el estatus, eso no quiere decir que en raras ocasiones se produzcan protestas. El Tíbet es un tema delicado en las relaciones sino-indias, no solo porque el gobierno en el exilio está instalado en la India. Por la pertenencia sobre el Tíbet, Beijing reclama la soberanía de todo el estado indio de Arunachal Pradesh, al que llama Tíbet del Sur.

China recela de la relación entre el gobierno indio y el dalái lama, el líder espiritual tibetano que huyó a India tras el fallido levantamiento popular de 1959 en Tíbet. India se ha negado a reconocer al gobierno tibetano en el exilio, pero su principal líder estuvo entre la lista de invitados durante la ceremonia de toma de posesión del primer ministro Modi en 2014. (Natarajan Swaminathan, 2020)

Pakistán también juega un rol importante en la relación sino-india, su alianza con China es de larga data y esto preocupa a la India. Por tal motivo, para que la balanza de poder no se incline demasiado a esta alianza, India podría colaborar potencialmente con rivales tradicionales de China en la zona, como EE. UU., Japón y Australia. También tiene una alianza con Rusia, país que cuando era la Unión Soviética colaboró con la India en conflictos como en la Tercera Guerra Indo-paquistaní de 1971,

que produjo la independencia de Bangladesh. Desde su independencia la India ha mantenido una estrecha relación con Rusia.

En el Indo – Pacífico podemos decir que Estados Unidos también tiene un “collar de perlas” rodeando a China. Militarmente es un corredor mucho más potente, pero preventivo, a diferencia del collar de perlas chino que es activo. Nos referimos a activo porque “el collar de perlas chino” también es económico, porque en esos puertos también se comercia. La economía dinamiza e incluso genera ingresos, a diferencia de solo mantener un contingente militar que es pasivo y solo genera gastos, que, en el mejor de los casos es disuasivo. Eso sí, al desarrollarse un conflicto este corredor militar sería una posición estratégica.

De Santos (2023) en un artículo de La Razón da los siguientes datos sobre la presencia estadounidense en el Indo - Pacífico:

- Corea del Sur: 30 bases militares – entre 25 000 y 30 000 soldados
- Japón: 120 bases militares – 57 000 soldados
- Isla de Gua: posiblemente 6 000 soldados
- Filipinas: 5 bases militares

En el Pacífico hay cerca de 160 bases militares, casi 100 000 soldados y la Séptima Flota. Este contingente está unificado con las bases del Indico. En concreto, a esta gran unidad militar se le conoce oficialmente como el Comando del Indo-Pacífico. Se debe señalar que la Quinta Flota, que colabora con este comando, patrulla el Océano Índico, además, el ejército estadounidense y británico ejercen un control desde la posesión estratégica de Diego García.

Diego García es una isla ubicada en el océano Índico, específicamente en el archipiélago de Chagos. Históricamente, ha sido objeto de controversia debido a su historia colonial y al papel que desempeña como base militar estratégica de los Estados Unidos y el Reino Unido. La base de Diego García ha sido fundamental para las operaciones militares de Estados Unidos y sus aliados en el Medio Oriente, el sur de Asia y África. Ha sido utilizada como punto de apoyo para operaciones de combate, abastecimiento y logística, incluidas misiones relacionadas con la Guerra del Golfo, la guerra de Afganistán y la invasión de Irak, entre otras. Es una posición que China y demás países euroasiáticos deben tomar en cuenta.

En cuanto a la masa continental de Eurasia, Estados Unidos sufrió un duro revés en Afganistán, después de su desastroso retiro, dejó una situación delicada en las fronteras afganas. Pakistán, en especial, está enfrentando una dura insurgencia de los talibanes pakistaníes conocidos como los Tehreek-e-Talibán Pakistán (TTP). Décadas atrás, los gobiernos de Islamabad brindaron una colaboración a los grupos extremistas que nacieron tras las disputas en Cachemira y la guerra afgano-soviética. Pero ahora estos grupos son el principal eje desestabilizador de la integridad territorial, como señala Ajit Kumar Singh (2014): Pakistán es hoy la nación más inestable del sur de Asia. El país sur asiático es multiétnico, los pastunes, grupo étnico asociado a los talibanes, representan alrededor del 15 por ciento de la población, este grupo étnico suele sentirse discriminado por las elites pakistaníes.

La retirada estadounidense de Afganistán también definió la influencia en Asia Central. Estados Unidos ya no es decidor -como China o Rusia- en la política antiterrorista de la región, la falta de presencia lo convierte en actor lejano y secundario. Hay otros escenarios en la periferia Euroasiática donde Washington está combatiendo directa e indirectamente para no perder hegemonía. En Irak y Siria tiene conflictos de baja intensidad con milicias que son catalogadas como proiraníes. El conflicto israelí-palestino genera malestar en los países árabes, creciendo la desconfianza con Washington. En Europa

Oriental, los resultados de la guerra ucraniana no son los esperados. Si bien, al inicio de la guerra Estados Unidos se benefició al convertirse en proveedor energético de Europa, la prolongación de esta perjudica sus intereses. El gasto militar que genera la intervención en estas regiones para Estados Unidos es un duro problema fiscal para las arcas del país, no hace más que agudizar la impresión de dinero y crecimiento del endeudamiento. Estados Unidos sigue aumentando su gasto en defensa.

El SIPRI (2023) elaboró un informe donde figuran los diez países con mayor gasto militar durante el 2022. Los números son en miles de millones de dólares.

1	EU 	877
2	China 	292
3	Rusia 	86
4	India 	81
5	Arabia Saudita 	75
6	Reino Unido 	69
7	Alemania 	56
8	Francia 	54
9	Japón 	46
10	Corea del Sur 	46

En las dos regiones India tiene grandes aspiraciones. Como hemos advertido en el apartado de las dimensiones económicas, India, sin necesidad de alianzas, ya es un actor extremadamente importante en Eurasia e Indo-Pacífico. Además de su extensión y ubicación estratégica, también cuenta con un poderoso arsenal misilístico y nuclear.

En materia militar, India es la séptima potencia nuclear (...) Si bien el porcentaje de gasto militar sobre PBI ha disminuido de 2,9% a 2,5% en el período 2009-2018, en términos nominales el gasto creció de 14.1 a 72.9 mil millones de dólares en el periodo 2001-2021 con un crecimiento casi ininterrumpido, posicionando al país en el tercer lugar luego de Estados Unidos y la República Popular China. (González Lavaggi; 2023: 179)

Desde el ascenso de los nacionalistas al gobierno indio, la proyección es más contundente. Modi quiere fortalecer las relaciones con los países asiáticos mediante la política del “Neighbourhood First” (González Lavaggi; 2023). Por tal motivo su acercamiento no solo a los países limítrofes como Bangladesh, sino la aproximación con Afganistán e Irán, que vendría a ser su vecindario. El país persa es vital, no solo por sus recursos energéticos, Irán es la entrada a los países centroasiáticos y también el nexo para fortalecer las relaciones con Rusia. Aunque, como lo indica González Lavaggi (2023), India no ha desarrollado un documento comprehensivo que articule la visión, orientaciones y prioridades de su política exterior y de seguridad nacional. Y lo más probable es que no desarrolle un lineamiento escrito, que podría ser importante para gestionar la política exterior. Pero en el caso de hacerlo, Irán sería un actor vital para su conexión con el “vecindario”. La proyección de la India no depende de su aspiración en ejercer o crear esferas de influencia fuera de su territorio, como los países europeos que desde su creación emprendieron la colonización. Nueva Delhi siente la necesidad de proyectarse por su soberanía, la prioridad es interna. Si quiere continuar con el crecimiento debe asegurar las vías de suministro con el exterior, e incluso construir nuevas líneas de suministro.

En Asia Central, India puede contar con la ayuda de Rusia para la construcción de infraestructura,

porque un nudo de transporte energético es de interés mutuo. La colaboración también podría implicar la seguridad, el extremismo islámico y su violencia que afecta a todos los países de la región. Si bien los países centroasiáticos ya no forman una sola unidad como lo fue la Unión Soviética, el legado ruso en la región es muy importante. Las fronteras moldeadas en Asia Central son un legado de la Unión Soviética, los cambios demográficos actuales tienen sus raíces en el Imperio Ruso y en la URSS. Los rusos, que otrora eran el grupo étnico mayoritario en algunas repúblicas de Asia Central, han emigrado dejando de tener presencia mayoritaria, sin embargo, el ruso sigue siendo la lengua franca para la comunicación interétnica y sigue siendo muy difundido a pesar de los brotes nacionalistas que favorecen las lenguas vernáculas.

Desde 1992 hay un tratado militar en la región, entre Rusia y la mayoría de los países de Asia Central. Durante el gobierno de Putin, la OTSC (Organización del Tratado de Seguridad Colectiva) ha sido calificada como la OTAN de Rusia en Asia Central, pero cabe destacar que por magnitud la OTSC no puede ser comparable a la OTAN, aunque sean organismos internacionales político-militares. Lo que destaca es que desde el gobierno de Putin la OTSC tiene un rol más protagónico, en 2001 los países miembros crearon un contingente militar conjunto: las Fuerzas Colectivas de Respuesta Rápida (KSBR por sus siglas en ruso). Los gobiernos señalaron que la razón principal para preparar una estrategia de defensa conjunta fue la amenaza de la expansión del terrorismo en Asia Central. Pero extraoficialmente se ha sostenido que la OTSC también actúa para evitar las “revoluciones de colores”.

Rusia, por sus circunstancias geopolíticas, apuesta por Asia. Atrás quedó el G7 más Rusia. O aquella propuesta de una integración europea para proyectarse mundialmente. Un proyecto que fue promovido después de la vuelta de Putin a la presidencia. En 2011 Moscú promocionó una integración económica euroasiática amplia, desde Lisboa a Vladivostok, eso tras la crisis económica de 2008. Pero como se dieron los acontecimientos, las intenciones de una integración quedaron desechadas. Por tal motivo vemos grandes esfuerzos de Rusia para influir tanto en Eurasia como en el Indo-Pacífico. Rusia se esfuerza para posicionarse como gran potencia.

La región del Indo – Pacífico presenta dificultades para Rusia. A pesar de su puerto de Vladivostok y la Flota del Pacífico, Moscú ejerce influencia limitada. Es una relación condicionada por las rivalidades geopolíticas de terceros países, que son potencias regionales. Por ejemplo, las relaciones con China deben ser cuidadosas. Para no enfadar a India y no originar una dependencia con Beijing. Por el momento la participación rusa en el Indo Pacífico, a pesar de ejercer una influencia limitada, es muy activa y es un actor principal porque todas sus exportaciones energéticas se han trasladado a China e India. Tanto así, que ha revolucionado las rutas que sigue el petróleo a nivel mundial.

Rusia carga crudo en petroleros de pequeño tamaño llamados Aframax en sus terminales de exportación del Mar Báltico, como Primorsk y Ust-Luga. Los buques, reforzados para romper el hielo del Ártico durante el invierno, transportan el crudo hacia Ceuta (...) Cerca de esta ciudad, los Aframax, que transportan alrededor de 700.000 barriles, esperan hasta que llegan los grandes petroleros, conocidos como Very Large Crude Carrier (VLCC). Los Aframax se acercan a los VLCC y transfieren la carga de barco a barco. Normalmente, se necesitan hasta tres de esas operaciones para cargar un VLCC, que puede transportar al menos 2 millones de barriles. Posteriormente, el VLCC inicia su viaje hacia Asia, bordeando África. (Nieves, 2023)

Antes de las sanciones, la mayoría del petróleo ruso se dirigía a Europa por medio del puerto de Rotterdam, un viaje que tomaba 10 días, ahora el petróleo ruso debe realizar un viaje que puede tardar hasta 50 días para llegar a China e India. Sin embargo, a pesar de la distancia, el comercio no deja de aumentar. Según el director de la compañía india Oil and Natural Gas Corp Ltd, Arun Kumar Singh, a finales del presente año fiscal 2023, Rusia podría representar casi un tercio de las importaciones indias de petróleo (Reuters, 2023).

A Rusia le conviene que el INSTC se consolide, así se reduciría el tránsito de bienes y servicios por medio de Irán. Si bien tendría que compartir la exportación energética con los países centroasiáticos, a la larga hay más beneficios. No sería de sorprenderse que la influencia geopolítica de Rusia se

consolide si los objetivos comerciales plantados en el INTS logran concretarse, incluso si no genera un 100 por ciento de lo previsto. En un futuro, dadas las dinámicas en el Indo- Pacífico y las nuevas alianzas, ¿veremos una base militar rusa o india en el puerto de Chabajar?

4. BIBLIOGRAFÍA

- Abbas S. (2022). "Russia's Eurasian union dream". Pluto Journals.
- Askew, J. (2023). "Las economías de Asia Central están en auge gracias a Rusia: ¿Por qué?". Euronews. <https://es.euronews.com/business/2023/10/05/las-economias-de-asia-central-estan-en-auge-gracias-a-rusia-por-que>
- Aslund, Anders; Guriev, Sergei; Kuchins, Adrew. (Editors) (2006). "Russia after the global economic crisis". Peterson Institute For International Economics.
- Arancón, F. (2014). "El collar de perlas de China: geopolítica en el Índico". El Orden Mundial.com <https://elordenmundial.com/el-collar-de-perlas-chino/>
- Bonesh, F. (2023). "Uzbekistan's Opportunities and Challenges from China's Belt & Road Initiative". Silk Road Briefing. . <https://www.silkroadbriefing.com/news/2023/03/20/uzbekistans-opportunities-and-challenges-from-chinas-belt-road-initiative/>
- Blank, S. (2023). "India and the Russo-Chinese Alliance". Trends Research & Advisory. <http://trendsresearch.org/research.php?id=1002>
- Bonesh, F. (2023). "Iran's Approach to the North and South Transport Corridors: Obstacles & Future Prospects". Silk Road Briefing. . <https://www.silkroadbriefing.com/news/2023/06/19/irans-approach-to-the-north-and-south-transport-corridors-obstacles-future-prospects/>
- Cash, J. (2023). "Taliban says plans to formally join China's Belt and Road Initiative". Reuters. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taliban-says-plans-formally-join-chinas-belt-road-initiative-2023-10-19/>
- Cannon B. ; Hakata K. (2021). "Indo-Pacific Strategies. Navigating Geopolitics at the dawn of a new age". Routledge.
- Christoffersen, G. (2021). "Russia in the Indo-Pacific". Routledge
- De Santos, A. (2023). "Así "rodea" Estados Unidos a China en el Pacífico: cerca de 160 bases militares, casi 100.000 soldados y la Séptima Flota". La Razón. https://www.larazon.es/internacional/asi-rodea-estados-unidos-china-pacifico-cerca-160-bases-militares-casi-100000-soldados-septima-flota_20230605647e031021debe0001a020c6.html
- Guo, Y. & Shahraki, A. (2023). Selection of Rail Station Locations on an Intercity Route Regarding Maximum Users' Economic Profits. Promet - Traffic&Transportation. 35. 595-606. 10.7307/ptt.v35i4.241.
- Gresh, G. F. (2018). "Eurasia's Maritime Rise and Global Security". Palgrave Macmillan.
- Gresh, G. F. (2020). "To rule Eurasia's Waves". Yale University Press.
- González Levaggi, A. (2023). "Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur". Instituto de Publicaciones Navales.

- Linn, J. F.; L. Zucker (2019). "An 'Inside-out' Perspective on the Impact of the Belt and Road Initiative in Central Asia and the South Caucasus: How to Maximize its Benefits and Manage its Risks. Emerging Markets Forum." Oxford University Press.
- Mohan, R. (2018). "From Indo-Pacific to Eurasia". The Indian Express. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/shanghai-cooperation-foreign-policy-nato-russia-china-modi-from-indo-pacific-to-eurasia-5210106/>
- Natarajan, S. (2020). "China vs India: las claves para entender la larga disputa fronteriza que generó un enfrentamiento que dejó varios soldados muertos." BBC Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52871613>
- Neumann R. (2004). "Globalización, rol del Estado y relaciones internacionales en el realismo de Robert Gilpin". Revista de Estudios Internacionales/
- Nieves, V. (2023). "El petróleo flotante de Rusia se multiplica ante la odisea de los buques para llegar a China y la India". El Economista. <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/12197262/03/23/El-petroleo-flotante-de-Rusia-se-multiplica-ante-la-odisea-de-los-buques-para-llegar-a-China-y-la-India.html>
- Peritore, N. (2010). "La política exterior de los Estados Unidos desde la visión de Nicholas Spykman". CAEI.
- Rashid, Ahmed (2008). Decent into chaos. The United States and Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia, Viking, New York
- SIPRI (2023). <https://www.sipri.org/>
- Singh, A. K. (2014). "Terror Unbridled". South Asia Terrorism Portal. http://www.satp.org/satporgtp/sair/Archives/sair12/12_31.htm#assessment1
- Spykman, N. (1944). "The geography of the peace". Yale University, Institute of International Studies.
- Stow, D. (2017). "Oceans: A Very Short Introduction". Oxford University Press.
- The Shanghai Cooperation Organisation. (2017). "About SCO". The Shanghai Cooperation Organisation. http://eng.sectsco.org/about_sco/
- World Bank (2019). "Belt and Road Economic's". The World Bank Group.
- Yegórov, O. (2017). ¿Es OTSC la OTAN de Rusia en Asia Central?. Russia Beyond. https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2017/05/19/es-otsc-la-otan-de-rusia-en-asia-central_766036
- Zapater Espí, L. (2005). Asia Central: conflictos étnicos, nuevo nacionalismo e Islam, Quiles, Valencia, España
- Zhang, S; McGhee D. (2014). Social Policies and Ethnic Conflict in China: lessons from Xinjiang, Palgrave Macmillan, UK

Crédito:
**Competencia hegemónica y reestructuración
del sistema internacional**

(Luz Araceli González Urest-2023i)

El Reino Unido pos-Brexit en la reestructuración del sistema internacional poshegemónico.

Federico Luis Vaccarezza¹

Resumen: La retirada del Reino Unido de la Unión Europea mediante el Brexit le ha facilitado una relativa recuperación de sus márgenes de autonomía en la toma de decisiones de política exterior respecto de sus vecinos continentales. No obstante, es imperativo realizar un análisis exhaustivo de los costos y beneficios asociados con este nuevo estatus autónomo, en el contexto de los cambios y transformaciones contemporáneos del sistema internacional.

Para alcanzar este objetivo, se llevará a cabo inicialmente un examen teórico del concepto de sistema internacional. Posteriormente, se procederá a un análisis detallado de los cambios y transformaciones sistémicos ocurridos en la última década. Finalmente, se evaluará la política exterior del Reino Unido, con el fin de identificar las motivaciones que condujeron a su salida de la Unión Europea, las consecuencias derivadas de este proceso y las características distintivas de su política exterior en el periodo pos-Brexit.

Palabras Clave: Reino Unido; Política Exterior; Sistema Internacional.

1. CONSIDERACIONES EPISTEMOLÓGICAS EN TORNO AL SISTEMA INTERNACIONAL

Un abordaje sistémico de las relaciones internacionales nos exige, en primer lugar, partir de una conceptualización precisa del sistema internacional como objeto de estudio.

Para empezar, Morton Kaplan (1957) una de las figuras prominentes en la "teoría de los sistemas", propuso que, un sistema puede definirse como un conjunto de variables interrelacionadas, de tal manera que, las regularidades de comportamiento observables caracterizan tanto las relaciones internas entre las variables individuales como su dinámica de interacción con las variables externas.

En el ámbito de la teoría sistémica de las relaciones internacionales, que alcanzó su apogeo durante el segundo debate epistémico de la disciplina, Georg Modelski (1999) conceptualiza el sistema internacional como un conjunto con requisitos estructurales y funcionales específicos. Según Modelski, los sistemas internacionales están compuestos por objetos y las relaciones entre estos objetos y sus atributos, e incorporan modelos de acción e interacción entre colectividades e individuos que actúan en su favor.

Por otro lado, Rosecrance (1963) expandió la perspectiva al considerar que el estudio del sistema internacional debiera incluir el análisis de las perturbaciones que afectan la estabilidad, derivadas de la influencia de actores y restricciones ambientales, que se manifiestan en resultados de estabilidad o inesta-

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales. Especialista en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India (UNTREF), Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales (UNTREF) y Doctorando en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI – UNLP). Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Federico.vaccarezza@gmail.com

bilidad sistémica. Para Rosecrance, hay una tensión entre los elementos que facilitan la estabilidad y perdurabilidad de un sistema internacional y los factores que estimulan el cambio y la transformación. Desde la perspectiva de los teóricos sistémicos de las relaciones internacionales, un sistema puede ser descrito en términos de sus estados sucesivos. Puede estar organizado de manera rígida o flexible, ser estable o inestable.

La teoría sistémica de las relaciones internacionales ha sido aplicada a diversos niveles analíticos para examinar la interacción entre un sistema político nacional y sus subsistemas internos, como también al conjunto de actores internacionales, incluyendo Estados, regiones y organizaciones internacionales, entre otros. El enfoque sistémico, ya sea que aborde el análisis de un sistema concreto, físico o analítico, proporciona un marco para organizar datos, incorporar variables e integrar materiales de otras disciplinas. Los elementos comunes entre los autores sistémicos incluyen los siguientes:

1. Cada uno de los autores muestra un interés particular en los factores que contribuyen a la estabilidad o inestabilidad del sistema internacional.
2. Existe una preocupación compartida por los mecanismos adaptativos mediante los cuales el sistema mantiene su equilibrio. Esta preocupación en el estudio de sistemas políticos y sociales es análoga al interés de los biólogos en la homeostasis de los organismos vivos.
3. Se observa un interés común en evaluar el impacto que tiene en el sistema la presencia de unidades con capacidades variables para movilizar recursos y emplear tecnología avanzada.
4. Los autores concuerdan en que las fuerzas internas dentro de las unidades políticas nacionales ejercen una influencia significativa en el sistema internacional.
5. Como parte de su interés en la naturaleza de la estabilidad, los autores se preocupan por la capacidad del sistema internacional para contener y gestionar eficazmente las perturbaciones internas. Esto los lleva a compartir un interés en el papel de los agentes nacionales y supranacionales como reguladores del sistema.
6. Hay un consenso entre los autores en que el sistema internacional se caracteriza por el cambio continuo en lugar de por cualidades estáticas.
7. Todos los autores están interesados en el papel de las élites, las regularidades y el entorno, así como en los resultados que se derivan de ellos.
8. Se examinan las funciones desempeñadas por los sistemas, las estructuras necesarias para llevar a cabo dichas funciones y su efecto en la estabilidad del sistema.
9. Se analizan los mecanismos homeostáticos disponibles con el fin de mantener el equilibrio.
10. Los sistemas se clasifican en abiertos o cerrados.
11. Se estudia la estructuración de los sistemas en niveles jerárquicos y la ubicación de subsistemas dentro de estos sistemas.

En resumen, el sistema internacional puede definirse como una estructura compuesta por actores e instituciones específicas que interactúan y se organizan a través de un conjunto de procesos políticos, económicos, jurídicos y sociales, con el objetivo último de alcanzar estabilidad, legitimidad y previsibilidad en la configuración de sus partes constituyentes. En este contexto, la estabilidad o el cambio dentro del sistema internacional dependerá en gran medida de la manera en que los agentes y la estructura internacional se codeterminen mutuamente a lo largo de un período determinado (Wendt, 1987)

2. EL SISTEMA INTERNACIONAL POSHEGEMÓNICO

En las últimas dos décadas, el sistema internacional ha venido experimentando profundas transformaciones. Aunque persiste una falta de consenso unívoco entre teóricos y analistas sobre la configuración actual de los polos de poder —ya sea unipolar, bipolar, multipolar o apolar—, existe un acuerdo significativo en cuanto a que, a pesar de que Estados Unidos continúa siendo un actor dominante, el sistema se encuentra en una fase caracterizada por rasgos poshegemónicos.

El creciente peso económico de las potencias emergentes en las últimas décadas ha evolucionado gradualmente hacia un papel destacado en el ámbito político y geopolítico, promoviendo un cambio en la configuración de fuerzas en el escenario internacional. Este proceso ha llevado a que el centro de gravedad global deje de estar exclusivamente en los países del núcleo capitalista occidental (Rodríguez Hernández, 2013).

Para Mariano Turzi (2017), podríamos estar experimentando un proceso de cambio estructural caracterizado por la superposición de cinco grandes transiciones simultáneas:

1. El desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial desde las economías centrales hacia las economías emergentes y en desarrollo.
2. La transición tecnológica, marcada por el avance y la integración de nuevas tecnologías en diversos sectores.
3. La transición política, relacionada con el creciente protagonismo de los países del Sur Global en la discusión de temas de la agenda global.
4. La transición geopolítica, mediante un cambio del centro de poder e influencia desde la región del Atlántico hacia el Indo-Pacífico.
5. La transición cultural o civilizatoria, reflejada en la crisis del Sistema Mundo occidental y el ascenso de un sistema de valores e ideas provenientes de las tradiciones orientales.

Otra de las características que podríamos considerar para caracterizar los cambios sistémicos es que, el sistema internacional actual, se ha ido estructurando paulatinamente en base a la interacción dinámica de tres grandes bloques.

El primer bloque estaría constituido por las grandes potencias occidentales y desarrolladas, quienes se consideran los garantes del orden internacional liberal surgido tras la Guerra Fría. Este bloque está liderado por los Estados Unidos e incluye a la Unión Europea, el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Israel, Japón, Taiwán y Corea del Sur. Estos países están representados en el grupo político intergubernamental de economías desarrolladas conocido como el G-7, así como en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la OTAN, entre otras entidades.

El segundo bloque, que ha emergido en las últimas décadas bajo el liderazgo de China y Rusia, estaría compuesto por países de la Unión Euroasiática, así como naciones del Sudeste Asiático, Asia Central, Oriente Medio y África. Este bloque se articula principalmente en torno a las instituciones regionales promovidas por China, tales como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP). Además, los países integrantes están representados en el grupo intergubernamental de economías desarrolladas y en desarrollo conocido como el G-20 y en los BRICS.

Finalmente, se debiera considerar un tercer bloque compuesto por naciones en desarrollo que no se alinean activamente con los dos primeros bloques en la disputa por el liderazgo del orden mundial. En este

bloque sus miembros buscarían primordialmente mantener o ampliar sus márgenes de maniobra internacionales (Briceño Ruiz y Simonoff, 2015) y maximizar las oportunidades para estrechar vínculos de manera pragmática con ambos bloques, intentando preservar una equidistancia estratégica (Tokatlian, 2021). Estaría integrado por diversas naciones en desarrollo, como India, así como por países miembros de instituciones de integración regional, tales como el MERCOSUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), entre otros.

A diferencia del periodo bipolar de la Guerra Fría, en el cual la disputa entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se podía encuadrar en dos modelos claramente diferenciados de organización política, económica y social —capitalismo frente a socialismo—, las actuales tensiones por el liderazgo del orden mundial se vienen desarrollando dentro del marco de las reglas e instituciones establecidas en Bretton Woods, pero entre los dos grandes bloques rivales con proyección geopolítica y económica.

Aunque las interpretaciones del declive de la hegemonía atlántica durante los últimos veinte años han sido diversas, desde una perspectiva económica, algunos autores han señalado varios factores clave. Estos incluyen el creciente proceso de financiarización, la disminución de la tasa de inversión productiva, el aumento de la deuda pública, el desplazamiento de inversiones hacia Oriente, la pérdida de autonomía en la política monetaria, el elevado nivel de desempleo en las economías occidentales, la contracción de los salarios reales, el aumento de la desigualdad y las asimetrías regionales, así como la sustitución del liberalismo por el neo liberalismo y las crisis económicas recurrentes (Martins, 2014).

En este contexto, sería plausible que, al igual que en procesos históricos anteriores, los cambios sistémicos en la acumulación económica pudieran estar presagiando una transferencia de poder desde Occidente hacia nuevos actores (Arrighi, 2007). La organización de la economía mundial, basada en una creciente interdependencia económica capitalista liderada por las economías desarrolladas, ha sido una característica definitoria del orden internacional liberal pos-Guerra Fría; sin embargo, este fenómeno ha comenzado a experimentar transformaciones significativas.

Durante este periodo, China ha diseñado una estrategia eficaz que le ha permitido capitalizar la división internacional del trabajo en un contexto de creciente interdependencia global. Inicialmente, el país aprovechó una abundante oferta de mano de obra barata y amplios beneficios gubernamentales para atraer a las filiales transnacionales de empresas industriales. Paralelamente, realizó significativas inversiones públicas en infraestructura, energía, logística y transportes, y adoptó un modelo económico heterodoxo orientado a la industrialización a través de la exportación competitiva de manufacturas industriales. El Estado desempeñó un papel crucial en la inversión tanto pública como privada para el desarrollo de la tecnología y la investigación científica. Este ciclo de crecimiento, sostenido durante décadas mediante los denominados "planes quinquenales", consolidó el modelo desarrollista chino como el caso más exitoso para una economía en vías de desarrollo en la historia del capitalismo. Como resultado, China logró convertirse en la segunda economía más grande del mundo, lo que, a su vez, se tradujo en una proyección de poder en los ámbitos militar, político, social, económico y científico-tecnológico a nivel nacional como internacional.

La expansión económica y comercial de China ha robustecido su capacidad para influir en las decisiones, inicialmente en el ámbito regional del Indo-Pacífico y posteriormente en el escenario global, en función de sus propios intereses. Esta primera fase de ascenso pacífico hacia la cúspide del poder mundial se fue desarrollando en una estrecha consonancia no solo con los intereses del capitalismo transnacional, sino también con sus objetivos políticos, dado que tanto Estados Unidos como la Unión Europea percibieron a China como un socio fiable y un pilar para la estabilidad en la región oriental.

En apenas unos años, la República Popular China ha conseguido notablemente incrementar su influencia en los organismos internacionales de crédito establecidos en Bretton Woods, tradicionalmente dirigidos por las potencias occidentales, entre ellas el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como en la Organización Mundial del Comercio (OMC). A través de iniciativas regionales que

priorizan el Indo-Pacífico, Asia Central y el Medio Oriente, el país asiático ha erigido significativas estructuras institucionales como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS. Además, ha impulsado acuerdos multilaterales como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), el Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP) y la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI).

Simultáneamente, ha estado fortaleciendo su red de alianzas preferenciales durante la última década mediante los denominados "Acuerdos de Asociación Estratégica Integral", los cuales varían en alcance y profundidad según el grado de confianza y los intereses compartidos con sus socios. El más significativo de estos es el Acuerdo de Asociación Estratégica Integral con la Federación Rusa, el que abarca cuestiones de defensa conjunta y refleja una estrecha relación de confianza entre ambos países. China y Rusia han expresado de manera conjunta y simultánea su intención de promover transformaciones profundas en el orden mundial, estableciendo un nuevo polo de poder centrado en Asia compuesto mayoritariamente por países en desarrollo. Este nuevo bloque no solo buscaría contrarrestar la influencia del bloque occidental, sino también, tener la capacidad de moldear las normas de un nuevo orden internacional más equilibrado.

La preocupación de Estados Unidos por el ascenso de China y la consiguiente erosión del poder político y económico occidental a manos de un emergente poder alternativo ha intensificado las tensiones entre ambos actores, provocando una clara división en la estructura política internacional en tres bloques definidos: el bloque occidental liderado por Estados Unidos, el bloque asiático encabezado por China y Rusia, y un tercer bloque de países no alineados activamente.

La estrategia "Make America Great Again" implementada por Trump, cuyo objetivo declarado era revitalizar la competitividad productiva estadounidense, se tradujo posteriormente en una serie de medidas de política exterior destinadas a contrarrestar el ascenso del bloque asiático o, al menos, a contenerlo. Entre estas acciones destacan la guerra comercial y la imposición de aranceles a los productos chinos, así como la exclusión de Huawei del mercado estadounidense de la red de tecnología 5G. Estos movimientos formaron parte de una disputa global por el liderazgo que ha trascendido las esferas política y militar, abarcando también dimensiones económicas, comerciales, científicas, tecnológicas y culturales.

La pandemia de COVID-19, originada en marzo de 2020 en Wuhan, China, ha desencadenado consecuencias significativas para la economía global, al mismo tiempo que ha delineado los límites de la cooperación internacional, exponiendo tanto las vulnerabilidades como las capacidades efectivas de potencias y bloques para mitigar los efectos de la crisis y recuperarse económicamente. A pesar de la gravedad de la situación, ha puesto de manifiesto la capacidad organizativa de los países para hacer frente a desafíos críticos. Los rebotes registrados en China durante 2022 han resultado en una desaceleración de su crecimiento, situado en torno al 3%, subrayando la relativa ventaja de las capacidades organizativas de los países occidentales en la gestión de la pandemia y sus ramificaciones económicas.

La llegada del demócrata Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos en 2021 marcó un cambio significativo en la estrategia por la disputa del liderazgo a nivel global. En este contexto, se lanzó la iniciativa "Build Back Better World" (B3W)². Esta iniciativa, presentada por los países del G-7 durante la 47ª reunión del grupo, celebrada el 12 de junio de 2021 en Cornwall, Reino Unido, implicaba la creación de un fondo de 40.000 millones de dólares para el desarrollo de infraestructura en regiones clave como África, el Indo-Pacífico, Latinoamérica y el Caribe. El objetivo principal de B3W ha sido competir con la iniciativa china de la Franja y la Ruta de la Seda, buscando fortalecer la presencia occidental en estos sectores estratégicos. Aunque la propuesta del G-7 ha buscado contrarrestar la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda (BRI), los sectores a los que se dirige no son opuestos a los de China por lo que los países no alineados activamente podrían mejorar sus márgenes de maniobra y beneficiarse de ambos enfoques.

² Lo que se traduce al español como "Construyamos de nuevo un mundo mejor"

Desde el punto de vista geopolítico, la invasión rusa de Ucrania en marzo de 2022 destacó nuevamente las divisiones entre los tres bloques que configuran el actual sistema internacional. Durante la Asamblea General de la ONU celebrada el 23 de febrero de 2023, en la cual se votó la resolución para el "cese de hostilidades" en Ucrania y la retirada de las tropas rusas, 141 países votaron a favor, 7 en contra y 32 se abstuvieron. Aunque el número de países que apoyaron la propuesta de retirada de tropas rusas parece inclinarse claramente a favor del bloque occidental, la abstención de naciones clave como China, India, Brasil, Nigeria, Irán, Argelia, Angola, así como la mayoría de los países de Centro y Sudeste Asiático, y una considerable proporción de naciones en África, Medio Oriente y América Latina, revela un panorama más matizado. En conjunto, estas naciones en desarrollo, que representan aproximadamente el 45% del PIB mundial y el 55% de la población global, no se alinearon automáticamente con la iniciativa de la ONU. Esto evidencia la persistente división de intereses y asociaciones entre el bloque de países desarrollados y sus aliados frente al resto del mundo.

A pesar de que diversos autores argumentan que estamos atravesando una crisis terminal de la hegemonía estadounidense (Arrighi, 2007), para que un Estado pueda ejercer la hegemonía, debiera ser capaz de establecer y proteger un orden mundial universal en el que la mayoría de los Estados consideren compatible con sus intereses. En este contexto, la hegemonía no se limitaría únicamente a un orden entre Estados; también implicaría un modelo de producción dominante transversal a todos los Estados y los vincularía con otros modelos de producción subordinados. Este complejo de relaciones internacionales conectaría las clases sociales de diferentes países y se manifestaría a través de normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los Estados y para las fuerzas sociales que operan más allá de las fronteras nacionales. Por ende, la crisis de la hegemonía del actor dominante conllevaría necesariamente a una crisis del entramado social, económico, político e institucional que ese actor ha construido con la finalidad de mantener su condición hegemónica.

Aunque el andamiaje social, económico, político, militar e institucional ha experimentado transformaciones sustanciales en la última década, el bloque de naciones desarrolladas que se ha esforzado por mantener el "statu quo" del orden internacional liberal aún retiene un considerable poder en varias áreas. Por ejemplo, el gasto militar anual de Estados Unidos y de los miembros de la OTAN representa aproximadamente el 70% del gasto militar mundial.

En el ámbito económico, Estados Unidos sigue siendo la principal economía global, y su tamaño e influencia garantizan que el dólar estadounidense y el inglés se mantengan como los medios preferidos de comercio y comunicación internacionales. En 2021/22, el dólar estadounidense representaba el 60% de las reservas mundiales, mientras que el euro constituía el 24%, sumando juntos el 84% de las reservas de los bancos centrales a nivel mundial.

En el ámbito tecnológico, los datos proporcionados por el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y recogidos en el portal de datos abiertos del Banco Mundial, revelan que la media mundial del gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB fue de aproximadamente 2,27% en 2021. No obstante, la asignación de recursos a la investigación tecnológica varía significativamente entre los países. Los diez principales países en términos de gasto en I+D han sido: Israel (4,95%), Corea del Sur (4,81%), Suiza (3,37%), Suecia (3,34%), Japón (3,26%), Austria (3,17%), Alemania (3,09%), Dinamarca (3,06%), Estados Unidos (2,84%) y Bélgica (2,82%). Según el mapa mundial del gasto en I+D del Banco Mundial (2021), se destacan tres grandes áreas geográficas: 1) Europa, con países como Suiza, Suecia y Austria liderando; 2) el norte de Estados Unidos, especialmente sus dos costas; y 3) el sudeste asiático, que incluye a Corea del Sur, Japón, China y Singapur. A pesar de la creciente inversión en I+D a nivel global, los países del bloque de naciones desarrolladas occidentales y sus aliados mantienen una superioridad destacable en términos de inversión tecnológica comparada con el resto del mundo.

De todas maneras, durante la última década la inversión de China en ciencia y tecnología ha experimentado un notable incremento, elevándose desde la posición 34 en 2012 hasta alcanzar el puesto 11 en 2021, según el Índice Mundial de Innovación de la OMPI (2022). Este ascenso refleja una serie de logros

científicos y tecnológicos de clase mundial, particularmente en las áreas de investigación básica y alta tecnología estratégica.

En resumen, durante el último decenio, los países en vías de desarrollo han incrementado significativamente su relevancia en los ámbitos político, económico, militar y científico-tecnológico dentro del sistema internacional. La creación de estructuras institucionales alternativas les ha permitido a estos países ampliar su poder, influencia y margen de maniobra frente a las naciones desarrolladas. Así, a comienzos de la tercera década del siglo XXI, el sistema internacional, anteriormente caracterizado por una estructura piramidal, empieza a ensanchar su base adoptando una configuración más horizontal.

Estas transformaciones están socavando los fundamentos del orden internacional liberal que emergió tras la Segunda Guerra Mundial. En reacción a ello, las naciones desarrolladas han exhibido una diversidad de respuestas sociales, políticas y económicas frente a estos cambios, los cuales interpretan como desafíos a su dominio occidental. No obstante, no se vislumbran signos de que esta tendencia vaya a revertirse.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL REINO UNIDO POS BREXIT EN UN SISTEMA INTERNACIONAL POSHEGEMÓNICO

Aunque el poder internacional del Reino Unido ha experimentado un declive relativo desde mediados del siglo XX en comparación con actores globales como Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Alemania o China, sigue manteniéndose aún en el rango de las grandes potencias. Este estatus se define como la capacidad de un Estado para ejercer influencia mediante una combinación significativa de poder militar, económico, tecnológico, político y diplomático, permitiéndole imponer sus intereses tanto por persuasión como por coerción, ya sea de manera unilateral o mediante alianzas estratégicas (Morris, 2010).

No obstante, la condición de gran potencia no solo se sustenta en atributos materiales, sino que también requiere de la legitimidad que emana del reconocimiento por parte de sus pares y líderes internacionales. Esta legitimidad se manifiesta en el reconocimiento del Estado como poseedor de derechos y obligaciones especiales, y en su capacidad para gestionar las relaciones internacionales en función del mantenimiento del orden global (Bull, 1977).

Entre los atributos materiales del Reino Unido recopilados en 2022 a partir de fuentes diversas como bases de datos e informes de organismos internacionales como la ONU, el FMI, el Banco Mundial y la OMC, así como de organizaciones regionales como la Unión Europea, la OCDE y la OTAN, y entidades gubernamentales como la Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido y el Banco de Inglaterra, se distinguen los siguientes aspectos significativos:

El Reino Unido ocupa actualmente el sexto lugar en el ranking mundial por tamaño de Producto Bruto Interno (PBI) y el vigésimo cuarto en términos de PBI per cápita. Se sitúa como la sexta economía manufacturera global y el segundo mayor mercado financiero, solo superado por Estados Unidos. En cuanto a competitividad económica, el Reino Unido ocupa el decimotercer puesto, y es el tercero tanto en términos de inversiones en el extranjero como en recepción de inversión extranjera directa.

En el ámbito militar, el Reino Unido es el séptimo mayor gastador en defensa a nivel mundial, representando el 2,9% del gasto global en este sector. Además, cuenta con 350 cabezas nucleares Trident y una fuerza armada con capacidad operativa a nivel global, siendo también un miembro activo de la OTAN.

Desde la perspectiva cultural y del poder blando, el Reino Unido ha consolidado el inglés como la principal lengua global en los ámbitos de negocios y comercio. Su modelo parlamentario de gobierno ha sido replicado por numerosas naciones y se erige como un símbolo de la democracia. En el sector audiovisual y cinematográfico, el Reino Unido es el segundo mayor productor a nivel mundial, mientras que, en el

ámbito científico, ocupa el segundo lugar en el número de premios Nobel y posee el segundo sistema académico y universitario más grande, solo superado por Estados Unidos. Además, es el séptimo país con mayor número de patentes registradas. Comercialmente, el Reino Unido se mantiene en el sexto lugar en el ranking de países con más empresas en la lista Fortune 500 (2019) y ocupa el octavo puesto a nivel mundial en valor anual de negocios.

Desde la perspectiva diplomática, el Reino Unido ostenta una posición destacada como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como integrante del G7, el G20 y la OTAN. Además, desempeña un papel central en la Mancomunidad de Naciones anglosajonas y actúa como observador y miembro asociado en diversos proyectos de integración regional. En términos de presencia diplomática global, ocupa el segundo lugar a nivel mundial, solo superado por Estados Unidos. Más allá de sus atributos materiales, el Reino Unido mantiene una significativa presencia en las principales organizaciones internacionales y regionales, participando activamente en los foros internacionales clave en la formulación de políticas, normas y reglamentos. Su capacidad para ejercer influencia a través del poder blando es ostensiblemente prominente como sus atributos materiales, consolidando así su posición como una potencia de relevancia internacional en múltiples dimensiones.

La llegada al poder de la coalición conservadora liderada por David Cameron en 2010 marcó el inicio de una serie de transformaciones significativas en la política exterior británica. La crisis económica global de 2008 ha tenido repercusiones profundas en el Reino Unido, generando un descontento social generalizado debido a las medidas implementadas por los organismos supranacionales de la Unión Europea en su esfuerzo por superar la crisis.

En este contexto, el referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, conocido comúnmente como el Brexit, fue convocado para que la ciudadanía británica decidiera sobre la permanencia o salida del Reino Unido de la Unión Europea, a la que había accedido el 1 de enero de 1973. El 52% de los votantes se pronunció a favor de la salida, un proceso que, tras más de cuatro años de negociaciones y preparativos, culminó definitivamente el 31 de diciembre de 2020.

Desde una perspectiva sistémica, Richard Rosecrance (1963) desarrolla y examina cuatro determinantes para el análisis de la política exterior, los cuales podrían resultar pertinentes para explicar las transformaciones en la política exterior británica a partir de 2015. Estos determinantes son: 1. La orientación de la élite; 2. El grado de control ejercido por la élite; 3. Los recursos disponibles para las élites políticas; y 4. La capacidad del sistema para gestionar las perturbaciones.

Estos cuatro aspectos planteados por Rosecrance nos llevan a interrogarnos si la élite política gobernante en el Reino Unido se encontraba satisfecha con su posición interna o si, por el contrario, se sentía amenazada por los acontecimientos del sistema internacional. La élite política conservadora británica ha manifestado en todos sus gobiernos desde 1945 un descontento subyacente a la membresía británica en el proyecto de integración con la Europa continental. Ya en la década de 1980, Margaret Thatcher manifestaba su desacuerdo con las instituciones europeas. A finales del siglo XX, diversos grupos de especialistas, académicos, centros de estudios políticos y dirigentes parlamentarios conservadores británicos comenzaron a organizar foros de debate con sus contrapartes republicanas estadounidenses, con el objetivo de explorar las posibilidades de reforzar la alianza atlántica anglo-estadounidense y considerar la salida de la Unión Europea (Rodríguez, 2020). Esta élite, históricamente reacia a la membresía europea, aguardaba desde hacía dos décadas el momento propicio para concretar su salida de la UE.

Finalmente, ese momento llegó en 2016. La elección del republicano Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos fue interpretada por la élite política conservadora británica como una oportunidad para reeditar la histórica alianza atlántica Reagan-Thatcher. Para los conservadores británicos, liderados por Theresa May, el surgimiento de una administración conservadora-republicana en ambos lados del Atlántico representaba una ocasión idónea para fortalecer la denominada "Special Relationship" anglo-estadounidense.

Esto se produjo en un contexto en el que el bloque de naciones en desarrollo, con epicentro en China, desafiaba el liderazgo hegemónico atlántico y los pilares del orden internacional liberal, de predominancia occidental, establecido tras la Guerra Fría.

El proyecto inicial concebido por la élite conservadora del Reino Unido, bajo el liderazgo de Boris Johnson, preveía que, tras la salida de la Unión Europea, el país podría implementar una serie de reformas económicas inspiradas en el modelo de liberalización de Singapur, con el objetivo de atraer las inversiones continentales y expandir su liderazgo global. Sin embargo, esta visión no se materializó como se había planeado.

En primer lugar, la profunda interdependencia económica entre el Reino Unido y la economía continental lo condicionaba a re-negociar un nuevo acuerdo con la Unión Europea a fin de evitar un desacoplamiento económico y comercial desfavorable. Durante las negociaciones para definir este nuevo estatus, los representantes europeos, liderados por el francés Michel Barnier (2021), establecieron como condición indispensable que cualquier regulación comercial, financiera, bancaria, económica, aduanera o productiva futura no podría vulnerar los estándares europeos ni des-regularse por debajo de los niveles vigentes. Este compromiso desarticulaba cualquier posibilidad de avanzar en el proyecto liberalizador conocido como la “Singapur del Támesis”.

En segundo lugar, las relaciones atlánticas con el gobierno estadounidense no lograron reeditar el histórico binomio neoliberal-conservador de Reagan-Thatcher. En lugar de eso, el gobierno de Donald Trump se mostró hostil desde el inicio hacia la liberalización económica y comercial. A pesar que el presidente estadounidense se había comprometido en 2019 a firmar un acuerdo de libre comercio con el Reino Unido, este compromiso nunca se materializó ni se tradujo en una alianza económica preferencial.

En tercer lugar, el proyecto conservador proyectaba compensar la pérdida de participación británica en el mercado europeo mediante la negociación de nuevos acuerdos comerciales con socios preferenciales. En esta coyuntura, se buscaron estrechar los vínculos con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

En el marco de su estrategia de re-alineación hacia la región del Indo-Pacífico, en noviembre de 2022 los representantes diplomáticos del Reino Unido formalizaron su solicitud de adhesión al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP/TIPAT/TP11). Este bloque, compuesto por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, engloba una zona habitada por más de 500 millones de personas y representa aproximadamente el 12% del producto interno bruto global en 2021; esta proporción se elevaría al 15% con la inclusión del Reino Unido.

Tras alcanzar un nuevo estatus de socio comercial con la Unión Europea, el Reino Unido ha celebrado acuerdos comerciales bilaterales con Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Además, mantiene acuerdos comerciales con siete bloques de integración regional que comprenden un total de 97 naciones. En América Latina y el Caribe, el Reino Unido tiene acuerdos vigentes con México, los países del CARIFORUM, y con las naciones centroamericanas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, así como con los países sudamericanos de Colombia, Ecuador, Chile y Perú.

En lo que respecta a la política exterior británica posterior al Brexit, los lineamientos fundamentales han sido delineados en el documento oficial “Global Britain in a Competitive Age” (2021). Este documento, que representa una revisión integral de las áreas de seguridad, defensa, desarrollo y política exterior, articula la visión del gobierno conservador británico sobre el rol del Reino Unido en el escenario internacional y las estrategias planificadas hasta 2025.

Elaborado durante el mandato del primer ministro Boris Johnson (2019-2022), el documento fue concebido en un periodo de notable dinamismo político. Johnson dejó el cargo en medio de una crisis política en julio de 2022, siendo sucedido por su ex Ministra de Relaciones Exteriores, Liz Truss, quien, a su vez, ejerció el cargo de primer ministro durante apenas 49 días antes de ser reemplazada en octubre de 2022

por Rishi Sunak, líder del Partido Conservador Unionista. Dado que la revisión integral fue redactada bajo la administración de Johnson, y considerando los sucesivos cambios en el liderazgo, la estructura gubernamental británica y el contexto internacional, el gobierno de Sunak ha procedido a actualizar la estrategia de "Global Britain" para adaptarse a un sistema internacional que perciben como disputado y volátil (GOV.UK, 2023).

Aunque el Brexit le permitió al Reino Unido recuperar ciertos aspectos de autonomía en la formulación de políticas, particularmente en su política exterior, la situación doméstica ha experimentado una creciente inestabilidad desde su salida de la Unión Europea. Tras superar los efectos más adversos de la pandemia de COVID-19 y registrar un crecimiento económico del 7,4% en 2021, la economía británica creció un 4,2% en 2022 pero sigue enfrentando desafíos significativos, tales como el incremento en los precios de alimentos y combustibles, el aumento de las tasas de interés, y el deterioro de los ingresos en los sectores asalariados. Estos problemas se han visto exacerbados por meses de inestabilidad política, los efectos prolongados del Brexit, una serie de huelgas en el sector público, y un mercado laboral en tensión debido a la escasez de personal. La inflación anual alcanzó el 9,2%, y el sector financiero ha visto cómo su centralidad global se desvanece frente a la consolidación de los centros financieros continentales de París y Frankfurt. Además, la productividad ha registrado una caída prolongada durante una década, y el fallecimiento de la Reina Isabel II en 2022 ha supuesto un golpe anímico significativo para la sociedad británica.

En el ámbito político, el Brexit ha generado importantes repercusiones en la estabilidad de la estructura política de las cuatro naciones que conforman el Reino Unido. En 2022, el Partido Nacional Escocés (SNP) ha intensificado su demanda de un nuevo referéndum sobre la independencia de Escocia. A pesar de que en 2014 los escoceses votaron a favor de permanecer en el Reino Unido, el SNP, actualmente en el poder en Escocia, busca convocar una nueva votación. Sin embargo, el gobierno británico ha rechazado esta solicitud, y la Corte Suprema del Reino Unido ha fallado que Escocia no puede celebrar un referéndum sin el consentimiento de Londres. El SNP ha manifestado su intención de superar estos obstáculos y considera las próximas elecciones escocesas de 2025 como un posible catalizador para la independencia, desafiando así al gobierno británico central. En cuanto a Irlanda del Norte, el gobierno británico se ha visto forzado a negociar un estatus comercial especial y preferencial con la Unión Europea para mantener la estabilidad política dentro de sus fronteras.

Ambas naciones aspiran a fortalecer sus vínculos políticos y económicos con el bloque europeo de manera independiente. A pesar de que el Reino Unido proyecta externamente una imagen de autonomía centralizada en Londres, su salida del bloque europeo ha puesto de relieve la complejidad interna de sus distintas nacionalidades y las aspiraciones latentes hacia la independencia y la autonomía.

En la caracterización del sistema internacional que la élite política conservadora británica ha delineado en sus documentos oficiales posteriores al Brexit, se identifica una era de creciente competitividad global. (GOV.UK, 2021). Para el Reino Unido, el surgimiento del Indo-Pacífico como nuevo centro de poder mundial representa tanto una oportunidad como un desafío para el liderazgo occidental y el orden internacional liberal emergido tras la Guerra Fría.

La Federación de Rusia es caracterizada como una amenaza significativa para la estabilidad del orden internacional (GOV.UK, 2021), una percepción que se ha intensificado aún más a raíz de la invasión de Ucrania, especialmente considerando la estructura institucional que respalda la alianza sino-rusa y sus aliados en Asia.

A medida que el conflicto ha avanzado, las relaciones con China también han experimentado un deterioro notable. La ex primera ministra, Liz Truss, había propuesto re clasificar a China como una "amenaza" para el Reino Unido en el marco de una revisión de su política exterior. Aunque China sigue siendo descrita en los documentos oficiales como un "desafío sistémico", en la práctica, la relación se ha vuelto más tensa.

El primer ministro británico, Rishi Sunak, ha declarado que China representa un "desafío sistémico" para los "valores e intereses" del Reino Unido, señalando el fin de la "era dorada" de las relaciones con

China promovida por el ex primer ministro David Cameron. Sunak ha calificado de ingenua la idea que el comercio conduciría automáticamente a reformas sociales y políticas, y ha destacado en reiteradas oportunidades que el Reino Unido colaborará con aliados como Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón para "gestionar" esta creciente competencia. En este esfuerzo, enfatizó la importancia de abordar a los competidores con "pragmatismo sólido" en lugar de una "gran retórica" (Mason, 29/11/2022).

El gobierno de Sunak se encuentra en el desafío de calibrar su enfoque hacia China, tratando de equilibrar las perspectivas divergentes dentro del partido conservador. Por un lado, enfrenta la postura de línea dura de la ex primera ministra Liz Truss, quien considera a Beijing y sus aliados como una amenaza para el "mundo libre". Por otro lado, debe atender a la perspectiva más dialoguista representada por Philip Hammond, antiguo canciller británico bajo el gobierno de Theresa May. Hammond, en un discurso ante el Consejo Empresarial Chino-Británico, abogó por un retorno a la normalidad en las relaciones comerciales entre los dos países, instando a "volver a los negocios como de costumbre" (Courea, 17/2/2023).

Desde 2015, las relaciones diplomáticas entre China y el Reino Unido han experimentado un notable deterioro, impulsado por una serie de eventos significativos. Entre ellos se encuentra la exclusión de la empresa tecnológica Huawei del desarrollo de la red 5G en el territorio británico, una decisión que reflejó las crecientes preocupaciones sobre la seguridad nacional. Asimismo, el envío del portaaviones insignia HMS Queen Elizabeth para participar en ejercicios militares conjuntos con los Estados Unidos en el Mar de China Meridional acentuó las tensiones regionales.

La revocación de la licencia al canal de televisión chino CGTN en el Reino Unido, alegando su control por parte del Partido Comunista, y la subsiguiente represalia de China al retirar la licencia a la BBC en territorio chino, ejemplificaron un empeoramiento en las relaciones mediáticas entre ambos países. Las tensiones se han visto además exacerbadas por las diferencias en torno a la represión de protestas en Hong Kong, el trato a la comunidad musulmana uigur y las acciones de intimidación hacia Taiwan.

Finalmente, el pacto AUKUS, un acuerdo entre Estados Unidos y el Reino Unido para la venta de submarinos nucleares a Australia, ha añadido una nueva capa de complejidad a la relación, con el objetivo declarado de contener la influencia de China en la región del Indo-Pacífico. La participación del Reino Unido en el pacto AUKUS destaca su compromiso con la preservación del "statu quo" derivado de los principios del orden internacional posguerra fría, en una estrategia alineada con Estados Unidos, la Unión Europea, Corea del Sur, Japón, Singapur y otros aliados.

Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos y la Unión Europea, cuyas economías disfrutaban de mayores capacidades y recursos, y presentan una menor vulnerabilidad en el ámbito internacional, el Reino Unido enfrenta una economía más interdependiente a nivel global. Esta interdependencia limita las opciones para evitar una mayor integración económica con China, especialmente si aspira a mantener un crecimiento estable y sostenido. Según cifras oficiales del Departamento para el Comercio Internacional, en 2022 el intercambio de bienes y servicios entre China y el Reino Unido alcanzó los 122.500 millones de dólares estadounidenses. China se posiciona como el cuarto socio comercial del Reino Unido, representando el 6,3% del total del comercio del país. No obstante, en términos de inversión extranjera, el volumen de inversiones británicas en China se limitó a 12.660 millones de dólares, equivalente al 0,6% del total de la inversión extranjera directa británica en el exterior. En contraste, las inversiones chinas en el Reino Unido ascendieron a 5.920 millones de dólares, representando el 0,3% del total de la inversión extranjera en el país. A pesar de la moderada presencia de inversiones británicas en China, el país asiático persigue la internacionalización del yuan como divisa, y Londres ha sido designada por Beijing, al menos hasta el momento, como el principal centro de intercambio de la moneda china en Occidente.

Al examinar el estado actual de la interdependencia económica, comercial y tecnológica entre China y el Reino Unido, se observa que la balanza se inclina significativamente a favor de China.

En consecuencia, un desacople parcial de la economía china podría acarrear consecuencias desfavorables para el Reino Unido en múltiples dimensiones. En el ámbito del comercio de servicios, los estudiantes

chinos representan el 23,2% del total de estudiantes internacionales en el Reino Unido. Los sistemas académicos y de investigación británicos dependen en gran medida de los ingresos provenientes de estos estudiantes, y una situación similar se manifiesta en el sector del turismo de lujo. Una reducción en el comercio y los negocios con China podría resultar en un aumento de los precios para los consumidores británicos, así como en servicios más costosos y menos competitivos, especialmente en un contexto actual de inestabilidad económica del Reino Unido. Un ejemplo ilustrativo de estas posibles consecuencias ha sido el costo asociado con la revocación de la concesión a Huawei para la instalación de la red 5G, así como a la empresa China General Nuclear Power Group (CGN) en la construcción de plantas nucleares y de generación de energía.

Según una estimación del Instituto Nacional de Investigación Económica y Social (2020), una crisis en la economía china, caracterizada por una caída sostenida del 6% en la demanda, podría impactar al Reino Unido con una reducción de aproximadamente el 1% en su PIB. Este impacto podría prolongarse durante varios años. Además, la imposición de restricciones comerciales entre el Reino Unido y China podría deprimir el PIB, ejercer presión al alza sobre la inflación y provocar un incremento significativo en las tasas de interés, exacerbando aún más las dificultades económicas que enfrenta el Reino Unido.

4. LA MIRADA DE LA ELITE POLÍTICA Y EL ROL BRITÁNICO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La perspectiva de la élite política conservadora británica, influenciada por el nacionalismo inglés, ha mostrado históricamente una persistente incomodidad con el proceso de integración con los países de la Europa continental. (Wellings, 2019). Este descontento podría tener su origen en parte, a la nostalgia de un pasado imperial y en parte, de una identidad anglosajona, británica, insular y lingüísticamente homogénea, que contrasta con el mosaico étnico, social y culturalmente diverso de las naciones continentales. (Vucetic, 2021)

A diferencia de otros imperios, como el francés, el alemán, el ruso y el japonés, que colapsaron por la fuerza, el imperio británico se desintegró de manera más gradual. Los cambios en el sistema internacional tras la Segunda Guerra Mundial tornaron insostenible la continuidad del imperio británico, que, a pesar de sus intentos de adaptación a través de la creación de la Mancomunidad de Naciones, ya había perdido su justificación. Aunque la "Relación Especial" con los Estados Unidos, fundamentada en valores e identidades compartidos (Raymond, 2006), no facilitó un co-liderazgo anglosajón global, los estadounidenses desempeñaron un papel crucial impulsando al Reino Unido a participar en el proceso de integración europeo. La permanencia del Reino Unido en la Unión Europea le concedió durante décadas el estatus de un intermediario preferencial y confiable entre los Estados Unidos y las naciones continentales.

El proyecto del Brexit emergió como la iniciativa de una élite conservadora y nacionalista inglesa que, en lugar de buscar una suerte de re edición moderna de la experiencia imperial, aspiraba a reforzar la autonomía internacional característica de las naciones anglosajonas. (Wellings, 2019). En el sistema internacional poshegemónico actual, es probable que la élite conservadora británica perciba una amenaza para la posición del Reino Unido alineándose con la preservación del "statu quo" de un orden internacional liberal, occidental y predominantemente anglosajón. Este orden, sin embargo, se encuentra cada vez más desafiado por el emergente de una estructura con epicentro en Asia que cuestiona las concepciones, valores e instituciones establecidas tras la posguerra fría.

Históricamente, el Reino Unido ha construido su poder material a través del liderazgo de una extensa red de negocios e instituciones globales. En este contexto, el pragmatismo anglosajón ha sido un componente fundamental de su estrategia en la construcción de poder. Dado que Asia se está consolidando como el nuevo bloque emergente y que el Reino Unido no posee la capacidad de antaño para influir decisivamente en los cambios sistémicos internacionales, la estrategia de alinearse de manera excluyente con el bloque occidental podría estar socavando la capacidad futura del Reino Unido para desempeñar el rol de intermediario global (Niblett, 2021).

Con una mayor autonomía internacional tras el Brexit y la necesidad de fortalecer su competitividad y liderazgo en el sistema internacional, una política exterior orientada por valores en lugar de intereses podría estar reduciendo la capacidad del Reino Unido para aprovechar las oportunidades que ofrecen sus recientemente ampliados márgenes de maniobra internacionales (Gaston & Mitter, 2021).

Desde una perspectiva pragmática y materialista, el Reino Unido podría extraer relativamente poco más de su “Relación Especial” con los Estados Unidos. En contraste, establecer una relación económica especial con China podría ofrecerle la oportunidad fortalecer su base de poder tanto material como inmaterial mediante un rol “genuinamente” global. La élite conservadora debiera considerar cuidadosamente los riesgos asociados de adoptar una estrategia defensiva, cargada de ideología y marcada por tensiones significativas con el bloque asiático.

En contrario, una estrategia pragmática, orientada por intereses y dirigida a maximizar los beneficios en un sistema internacional poshegemónico, podría permitirle Reino Unido recuperar parcialmente un activo rol como intermediario global, optimizando así su posición en el escenario internacional emergente.

5. CONCLUSIONES

Durante décadas, la élite política conservadora británica consideró la posibilidad de expandir sus márgenes de autonomía internacional modificando su estatus de socio con la Unión Europea a los fines de maximizar los beneficios derivados de tales transformaciones. Sin embargo, aunque el momento oportuno para llevar a cabo este cambio pareció materializarse con el Brexit, los resultados no siguieron el curso esperado.

El proyecto de una economía desregulada, denominado “Singapur del Támesis”, se enfrentó a las significativas dificultades de mantener un estatus de socio preferencial con la Unión Europea. Al mismo tiempo, la idea de reeditar la “Relación Especial” neoliberal al estilo de Thatcher-Reagan resultó inviable en el contexto de una globalización fragmentada y bajo el liderazgo defensivo de Donald Trump.

La estrategia conocida como Global Britain fue concebida por la élite conservadora para enfrentar los desafíos de un orden internacional liberal en disputa, perturbado por nuevos actores y regiones emergentes. No obstante, esta estrategia ha demostrado ser más ideológica que pragmática. En lugar de basarse en un pragmatismo realista, se ha priorizado la promoción de los denominados “valores anglosajones”. A pesar de que la estrategia ha sido presentada bajo la premisa de “Gran Bretaña Global”, en la práctica ha consistido en no mucho más que una alineación automática con los intereses del G-7 y sus aliados.

A diferencia de los Estados Unidos y la Unión Europea, quienes ejercen control sobre una amplia disponibilidad de recursos materiales e inmateriales para influir en la dinámica estructural internacional, el Reino Unido exhibe una mayor dependencia de recursos y mercados externos. En este contexto, la interdependencia con grandes bloques, especialmente con China, puede representar tanto una debilidad como una fortaleza. La alineación automática con los intereses del bloque occidental podría estar socavando la base de poder británico en Asia, donde las economías del ASEAN, si bien buscan estrechar relaciones con Occidente para ganar autonomía frente a China, reconocen el liderazgo del gigante asiático en la región.

El complejo panorama doméstico del Reino Unido, que abarca dimensiones políticas, económicas y sociales, presenta un desafío significativo para la élite política conservadora. Esta debe diseñar una estrategia integral que permita al Reino Unido fortalecer su competitividad relativa en los servicios financieros globales, la investigación científica y la alta tecnología, en un sistema internacional poshegemónico donde los epicentros mundiales de poder se han diversificado. Ante estas transformaciones sistémicas, la capacidad de adaptación y pragmatismo, o la falta de estos, serán determinantes para el éxito o fracaso de la política exterior pos-Brexit.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Arrighi, G. (2007). Adam Smith en Pekín. Madrid. Akal.
- Barnier, M. (2021). La gran ilusión: Diario secreto del Brexit (2016-2020). Ediciones Akal.
- Bull, H. (1977). The Anarchical Society. London. Macmillan.
- Courea, E. (17/2/2023). Rishi Sunak risks Tory backlash with plan to send UK minister to China. Politico. <https://www.politico.eu/article/uk-in-talks-to-send-tory-minister-to-china-rishi-sunak/>
- Gaston, S; Mitter, R. (2021). Ressetting UK-China Engagement: 2021 Update. The UK's Envolving Priorities, Geopolitical Developments, and China's New Strategic Framework. British Foreign Policy Group. London.
- GOV.UK. (2021). Global Britain in a Competitive Age. The Integrated Review of Security, Development and Foreign Policy. London. <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>
- GOV.UK (2023) Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world. London. <https://www.gov.uk/government/publications/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world>
- Kaplan, M (1957). System and Process in International Politics. New York. John Wiley.
- Martins, C. E. (2014). "El sistema-mundo capitalista y los nuevos alineamientos geopolíticos en el siglo XXI: una visión prospectiva", en Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina, Marco Gandásegui, Carlos Martins y Pablo Vommaro (coordinadores). Quito. Editorial IAEN.
- Mason, C (29/11/2022). Rishi Sunak: Golden era of UK-China relations is over. BBC <https://www.bbc.com/news/uk-politics-63787877>
- Modelski, G., & Thompson, W. R. (1999). The Long and the Short of Global Politics in the Twenty-First Century: An Evolutionary Approach. International Studies Review, 1(2), 109–140. <http://www.jstor.org/stable/3186382>
- Morris, J. (2010). How Great is Britain? Power, Responsibility and Britain's Future Global Role. The British Journal of Politics and International Relations, 13(3), 326–347. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2011.00450.x>
- National Institute of Economic and Social Research (2020). China and the United Kingdom: Economic Relationships. NIESR Landscape Series N° 1. London. <https://www.niesr.ac.uk/publications/china-and-united-kingdom-economic-relationships?type=niesr-landscape-series>
- Niblett, R. (2021). Global Britain, global broker: A blueprint for the UK's future international role. Chatham House. London, UK.
- OMPI (2022). Índice Mundial de Innovación 2022, 15.ª edición. ¿Cuál es el futuro del crecimiento impulsado por la innovación? <https://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=4622&plang=EN>

- Raymond, R. (2006). The U.S – UK Special Relationship in historical context: Lesson of the past. In J. D. McCausland & D. T. Stuart (Eds.), U.S.-UK Relations at the start of the 21st Century. (pp. 1–14). Strategic Studies Institute, US Army War College. <http://www.jstor.org/stable/resrep12126.5>
- Rodriguez, A. (2020). Imperial Nostalgia and Bitter Reality: The United Kingdom, the United States and Brexit, Implications for Regional Integration. Journal of Strategic Security, 13(2), 19–47. <https://www.jstor.org/stable/26918083>
- Rosecrance, R. N. (1963). Action and Reaction in World Politics. Boston. Little Brown.
- Tokatlián, J. G. (2021). Estados Unidos y América Latina: Por una diplomacia de equidistancia. En Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (Eds.), El no alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo (pp. 61-82). Catalonia Libros.
- Turzi, M. (2017). Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial. Argentina. Paidós.
- U.S Government (2021). Fact sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>
- Vucetic, S. (2021). Greatness and Decline: National Identity and British Foreign Policy. McGill-Queen's University Press.
- Wellings, B. (2019). English Nationalism, Brexit and the Anglosphere. Wider and still wider. Manchester University Press.
- Wendt, A. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. International Organization, 41(3), 335–370. [doi:10.1017/S002081830002751X](https://doi.org/10.1017/S002081830002751X)