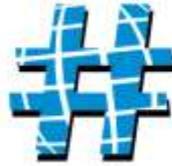




Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



Grupo de jóvenes  
investigadores



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

## Boletín informativo

### Año 2 Número 6

Mayo – Julio 2019  
ISSN 2683-7382

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

### Índice de este número

- ❖ **Cambios en la Política Exterior brasileña: de la estrategia de autonomía al acoplamiento** 2  
*Florencia Cusumano*
- ❖ **El G20 y una reflexión sobre su impacto en la República Argentina** 8  
*Por Ezequiel Magnani*
- ❖ **Paraguay y la Integración Regional. Un vínculo de larga data** 14  
*Julieta H. Heduvan*
- ❖ **El debate presidencial demócrata en Estados Unidos y las relaciones con Irán: Recuperar lo que se ha perdido** 19  
*Nicolás Alesso*
- ❖ **Estrategias para la inserción internacional de las Ciudades Globales: El caso de Chicago** 25  
*Facundo González Sembla*
- ❖ **Acuerdo MERCOSUR-UE desde una perspectiva nacional** 29  
*Maximiliano Buteler*
- ❖ **¿Por qué la India no ha conseguido desarrollarse?** 32  
*Melanie Tatiana Michailoff*
- ❖ **Los Estados Unidos de Trump: incertidumbre en su Política Exterior** 35  
*Micaela Delfino*
- ❖ **Capacidad militar argentina: realidad y ficción** 37  
*Agustín Fernández Righi*
- ❖ **La cooperación científico-académica de China y Argentina, en miras al desarrollo de la inteligencia artificial** 39  
*Stephanie Copacabana Villarreal Zogbi*
- ❖ **La Crisis de los Rohingya: un abordaje desde los conceptos de Seguridad Humana y Responsabilidad de Proteger** 41  
*Pablo Agustín Mastragostino*
- ❖ **La estabilidad inestable del Cáucaso Norte: estrategias y desafíos de la Federación de Rusia en materia de seguridad en la región** 45  
*Nicolás Font*
- ❖ **Breves consideraciones geopolíticas y geoestratégicas: la nueva rivalidad entre la potencia marítima y la potencia continental** 48  
*Jonnathan Eduardo Pérez Piña*
- ❖ **Sudamérica necesita moral y luces** 53  
*José Ponte*

---

## Cambios en la Política Exterior brasileña: de la estrategia de autonomía al acoplamiento

Florencia Cusumano<sup>1</sup>

Con la llegada de Lula Da Silva al Palácio do Planalto se dio por terminada una Política Exterior signada por el contexto de confianza en el orden liberal económico y financiero y de defensa del status quo. La estrategia de Política Exterior del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se sustentaba en la adhesión a los regímenes internacionales, incluso los de carácter liberal, sin perder la capacidad de gestión del Estado. Esta estrategia para obtener una mayor libertad de maniobra en el Sistema Internacional ha sido denominada como “autonomía por la participación” (Cepaluni y Vigevani, 2007) y por la misma, Brasil sería capaz de influenciar en la formulación de reglas en el sistema internacional. Tanto su gobierno, como el de Fernando Collor de Mello (1990- 1992) son ejemplos de gobiernos asociados al “paradigma americanista” que han sido lo suficientemente pragmáticos para adaptarse a diferentes contextos preservando el principio de autonomía como eje de la Política Exterior brasileña. El foco estaba puesto en desarrollar al país económicamente preservando al mismo tiempo cierta autonomía política. Si bien el alineamiento con Norteamérica requiere cierta flexibilidad, no contempla el abandono de la idea de la autonomía como principio de la Política Exterior, en tanto que se preservan los intereses nacionales. Aspectos como “*el imperativo del desarrollo económico, la búsqueda de la paz, la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores, la restricción del poder de las grandes potencias y el deseo de construir un orden internacional más equitativo*” han estado presentes en el accionar externo de este país (Actis, 2014:3), cuya máxima expresión fue el accionar externo de la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010).

El expresidente asumió en el año 2003, periodo en el que el mundo se dirigía al fin de la unipolaridad, y por lo tanto, se vislumbraba una mayor permisibilidad internacional. En consonancia con el contexto internacional, su Política Exterior tuvo su soporte en la adhesión de normas y principios internacionales dado por alianzas del tipo Sur-Sur y coaliciones con aliados no tradicionales, ya que a partir de ello se reducía la asimetría con el tradicional mundo desarrollado. Esta estrategia con Lula al poder fue conceptualizada en el mundo académico como “autonomía por la diversificación” (Cepaluni y Vigevani, 2007), la cual marcó una discontinuidad con respecto a las anteriores políticas exteriores. En efecto, la creación de nuevas y efectivas alianzas con el mundo en desarrollo dotó a la diplomacia brasileña de una proyección verdaderamente universal (Gomes Saraiva, 2011). Esta nueva perspectiva de la autonomía fue acompañada de una nueva percepción de Brasil por los hacedores de políticas como un *Global Player*: se tendía a recuperar la autoestima de Brasil en un contexto internacional distinto al de la administración Cardoso, dejando atrás la visión de “periferia moderna”. De esta forma, los autores Cervo y Lessa (2014) distinguieron el período de tiempo correspondiente a los dos mandatos de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010) con el concepto de *ascensión*. Ambos mandatos se caracterizaron por la estabilidad económica y política, la inclusión de un gran sector de la población a un Estado de Bienestar mínimo, y una Política Exterior exitosa que contaba con una dinámica de inserción activa en el mundo. El objetivo de la Política Exterior era evitar el congelamiento de las relaciones de poder, y modificar la correlación de fuerzas para constituir un orden multipolar que refleje una nueva distribución del poder, es decir “democratizar la globalización”. El ejecutivo seguía tres estrategias: alentar la diversificación de las relaciones con el Sur Global, incentivar la unidad colectiva para aumentar su liderazgo regional, y utilizar las instituciones internacionales, instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios (*Soft Balancing*). Las claves para que estas

---

<sup>1</sup> Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (U.N.R.)

estrategias funcionen fueron la diplomacia presidencial, la permisibilidad internacional para América Latina en el nuevo orden internacional y el “Boom económico” que trajo la suba de los precios de los commodities. Dicha permisibilidad internacional hizo posible la aspiración de Brasil de consolidar su liderazgo regional y su proyección extra-hemisférica que le exige distanciarse de Estados Unidos para ser reconocido como líder regional en el área. En este clima, la combinación de la estrategia de *Soft Balancing* y de diversificación de las relaciones exteriores fueron claves para el aumento de su injerencia internacional como un “*Global Player*”.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el periodo que se correspondió con el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) ha sido caracterizado con el concepto de *declinio* (Cervo y Lessa, 2014). En torno a esta calificación, sus reformuladores consideraron dos puntos claves: la expresidenta no trajo consigo nuevos conceptos, en tanto no formuló una política de comercio exterior y no programó junto al empresariado una estrategia de innovación, dándole sólo continuidad a una política de comercio exterior que no era lo suficientemente competitiva. El segundo punto se refiere a que la exmandataria no mantuvo diálogo con los sectores dinámicos no gubernamentales de la sociedad considerados como patas fundamentales de la estrategia de inserción previa. Este segundo punto se combina con cuatro carencias a destacar: la falta de inversión interna, de innovación, de exportación con valor agregado, y de mercados que las absorbieran. Como resultado, la caída del porcentaje de la industria en el PIB, la reprimarización económica, caída de las exportaciones -especialmente de productos manufacturados- y la caída de la confianza en el país de los empresarios tanto nacionales como extranjeros, sumado a factores externos como la caída de los precios de los commodities y la complejización del régimen de comercio internacional, llevó a un creciente deterioro de los términos de intercambio. Si bien el declinio de la inserción internacional de Brasil responde casi completamente a causas internas -políticas y económicas-, las mismas son varias y escapan al objeto de este análisis. Pero es menester observar cómo los desafíos que tenía la economía brasileña por delante inciden en las decisiones de Política Exterior en el mandato de Dilma. Gradualmente, se ha dado de baja con las tres principales estrategias anteriormente descritas de la Política Exterior de Lula Da Silva, realizando grandes ajustes. En primer lugar, se dio un nuevo acercamiento a los socios tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea, a los cuales les dio mayor prioridad. En segundo lugar, se comprobó un distanciamiento con el gobierno de Maduro en Venezuela, sobre el cual se puso en duda su legalidad, y un fortalecimiento relativo con los socios regionales del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), buscando un acercamiento con el bloque de la Alianza del Pacífico. A su vez, se comprueba menos intensidad en las relaciones con el Sur Global, a excepción de China con quien se vaticina una mayor dependencia comercial y una profunda relación asimétrica. Por último, la expresidenta no priorizó el manejo de la Política Exterior, bajo la lógica de la diplomacia presidencial, dejando a la burocracia especializada de Itamaraty el control total de esta política pública. En referencia al primer punto, la Política Exterior brasileña dio una suerte de giro pragmático, en tanto que las acciones emprendidas apuntaron a un acercamiento a la OCDE y a una apuesta por la promoción y protección de inversiones. Este accionar se enmarcó en un cambio de estrategia que consiste una “*propuesta brasileña*” de dar preferencia a los tradicionales tratados bilaterales de inversiones con diferentes países, con total preferencia a los socios tradicionales. Lo cual se reflejó en la búsqueda del acuerdo MERCOSUR-UE, al grado de ceder a mayores concesiones en términos de liberalización de comercio y reducciones arancelarias (Cervo y Lessa, 2014). En vista de ello, sólo dos aspectos de la Política Exterior de la década anterior se mantuvieron durante la primera administración Rousseff: el multilateralismo humanitario y los principios en seguridad internacional. Esta aceptación del orden internacional liberal y el abandono de la práctica de una “autonomía por la diversificación” fueron continuados por la administración Michel Temer luego de que Dilma Rousseff fuera suspendida de sus funciones.

## Hacia una política de acoplamiento

Con llegada de Michel Temer al Palácio do Planalto se dio continuidad a las medidas en Política Exterior llevadas a cabo por Dilma, la cual ya había roto con el proyecto de Política Exterior del Partido de los Trabajadores (PT) en su segundo mandato. Al mismo tiempo, se reforzaron las mismas medidas dándolas de una base ideológica. Paradójicamente, la “desideologización” de la Política Exterior y la apertura al mundo empararon la retórica de la nueva gestión de carácter de centroderecha, enfatizando que los gobiernos anteriores habían perdido oportunidades en el pasado por sus preferencias políticas-ideológicas, resignando los beneficios que la globalización tenía para Brasil. Por lo tanto, el manejo de la Política Exterior en el mandato de Michel Temer no se puede analizar solo desde el pragmatismo, como los últimos años de Rousseff, sino desde los cimientos sobre los que el ex-presidente, o más bien, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) pensaron la nueva inserción internacional de Brasil según la percepción de su lugar u rol en el Sistema Internacional. Esto se reflejó en una reedición de la tradición americanista liberal de Política Exterior. Históricamente, la misma se define como una mayor aproximación a Estados Unidos y una priorización por el eje agroexportador en materia económica. Si bien la tendencia brasileña de gestionar una Política Exterior autónoma no fue abandonada durante los gobiernos militares de 1964 y 1985, ni durante aquellos asociados al “paradigma americanista”, el gobierno de Temer (2016-2018) desestimaré esta tradición.

La Política Exterior brasileña dio un giro de percepción sobre el rol de Brasil en el mundo: de *Global Player*, Brasil paso a autoperibirse como un país periférico, sin el poder suficiente para considerarse una potencia regional. Percepción reforzada por el fin del auge de las economías emergentes, con excepción de China con la cual Brasil acentuara su dependencia, y por la cual, en pos de compensar su peso económico y financiero en la región sudamericana se buscó revitalizar las relaciones bilaterales con los países nucleados en la Unión Europea y con Estados Unidos. En consonancia con esto, en este periodo podemos ver el alejamiento del gobierno brasileño de las políticas autonomistas -de diferente grado- practicadas por los gobiernos anteriores, para sostenerse en un alineamiento político con los Estados Unidos. La lógica de Política Exterior se estructuró en función de consentir y asimilar, implícita o explícitamente, su condición subordinada en el Sistema Internacional y su pertenencia al área de influencia de la potencia dominante, acorde a lo que Russell y Tokatlian (2013) denominan *la lógica de la aquiescencia* en busca de concesiones económicas y en el deseo de que Brasil sea parte del grupo de los grandes con el aval del hegemon. Esto explica en parte el bajo perfil diplomático de Brasil, y la poca -o ninguna- revitalización de la Política Exterior por parte del expresidente. En definitiva, el país tuvo muy baja participación y/o peso en los foros internacionales como el G-20, BRICS, OMC y en el Grupo de Lima. A la vez que el abandono de la UNASUR fue a la vez un abandono del liderazgo regional tan anhelado por Lula Da Silva.

A pesar del optimismo sobre los “beneficios de la globalización” reflejadas en octubre de 2015 en el documento del PMDB, “Uma ponte para o futuro”, la administración Temer no obtuvo las inversiones y las beneficios comerciales que se esperaba de sus socios tradicionales, así tampoco la aceptación de estos para el ingreso del país sureño a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Azzi y Frenkel, 2017).

A la celebración de nuevas elecciones y con el término del gobierno interino -y poco legitimado- de Temer se esperaba un nuevo comienzo para Brasil después de un lento periodo de crisis políticas. La asunción de Jair Bolsonaro del Partido Social Liberal marcó definitivamente la aceptación del orden internacional liberal y de una política de *acoplamiento* (Russell y Tokatlian, 2009) con Estados Unidos, sin advertir de los preceptos de la tradicional estrategia de autonomía. Al igual que el expresidente, Bolsonaro proclamó que llevaría a cabo una Política Exterior desideologizada cuyo accionar finalmente estará totalmente impregnada de un lineamiento ideológico de extrema derecha. Incluso la influencia y participación en el gobierno de los militares, del sector evangélico y de las élites económicas, que apoyaron desde un principio a Jair Bolsonaro, marcaron los planes para Brasil en su nuevo accionar

exterior: el discurso predominante dentro del gobierno manifiesta que el país está sumergido en una degradación de valores y principios considerados como naturales, y que los culpables de esta decadencia moral han sido el marxismo, las ideologías “igualitaristas” que proponen las minorías sexuales y los sectores liberal-progresistas.

Por su parte, la designación de Ernesto Araujo como ministro de relaciones exteriores fue una otra clara señal de que tipo de relación quería sembrar Brasil con los Estados Unidos. Araujo es conocido por tener una visión nacionalista, fuertemente anti globalista, y por ser un seguidor de Donald Trump quien, para él, representa “*la recuperación del pasado simbólico, de la historia y de la cultura de las naciones occidentales*”<sup>2</sup>. En cuanto la relación entre ambos mandatarios rebasa la cordialidad política. El presidente Bolsonaro dice admirar a Donald Trump, a la vez que este último elogió a su par brasileño, refiriéndose a él como un “un gran caballero” con quien dijo tener una “fantástica relación”<sup>3</sup>. Los dos muestran sintonía ideológica al pertenecer al ala derecha en sus respectivos países y por ser caracterizados por una retórica fuerte y “radicalizada”, lo cual irrumpe con el formalismo de las cancillerías.

En marzo Trump recibió a Bolsonaro en la Casa Blanca en su primer viaje al exterior, y de la reunión entre ambos mandatarios no sólo se acordó iniciar negociaciones a finales de julio para lograr un acuerdo de libre comercio, sino que Trump aludió a su voluntad de hacer parte a Brasil de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como otorgarle el rango de aliado militar estratégico de los Estados Unidos por fuera de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) siendo el décimo octavo país del mundo con este nombramiento. Sin descartar la idea de que el gigante sudamericano en un futuro sea miembro de la OTAN.<sup>4</sup> Otro guiño de confianza fue la designación como embajador de Brasil en Washington a uno de los hijos de Jair, el diputado Eduardo Bolsonaro, titular de la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara baja. Estas muestras de posicionar a Brasil bajo el ala de los Estados Unidos, también se evidencian en el “rescate” del presidente Trump a su par brasileño al ofrecer su ayuda para detener los incendios de la selva amazónica, siendo el primer país en hacer este ofrecimiento. La gradual destrucción de la selva amazónica movió a la comunidad internacional, y el presidente Bolsonaro se encuentra bajo presión y su reputación -al interior y exterior- en juego debido a que se le atribuyen culpas por el inicio del fuego, y por su poco compromiso con las políticas ambientales y de cambio climático respetadas en el ámbito internacional. Con todo, el apoyo de Donald Trump es un salvavidas en medio del mar de acusaciones de los países europeos que acusan directamente al presidente brasileño.

## Consideraciones finales

A raíz de los acontecimientos, podemos advertir que el gobierno de Bolsonaro está priorizando sus relaciones con los gobiernos de aquellos países con los que tiene cierta afinidad ideológica, entre ellos: Estados Unidos, Hungría, Israel, Italia, entre otros. La “desideologización” de la Política Exterior a la que aludía en su campaña se vio configurada por un accionar exterior de favoritismos, dejando atrás una política de diversificación de las relaciones para ganar márgenes de autonomía (Caetano y López

---

<sup>2</sup> Folha de S.Paulo (2018) “Contra o 'globalismo' e o PT, conheça frases do novo chanceler brasileiro”. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/contra-o-globalismo-e-o-pt-conheca-frases-do-novo-chanceler-brasileiro.shtml>

<sup>3</sup>La Nación (2019) “Entre elogios a Bolsonaro, Trump dice que quiere un tratado de libre comercio con Brasil” Recuperado de:

<https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/entre-elogios-bolsonaro-trump-dice-quiere-tratado-nid2272532>

<sup>4</sup> EFE (2019) “Trump declara a Brasil aliado militar estratégico de EE.UU. fuera de la OTAN”. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/cono-sur/latinoamerica/trump-declara-a-brasil-aliado-militar-estrategico-de-ee-uu-fuera-la-otan/50000764-4034866>

Burian, 2019). Aun así, una vez al poder Jair Bolsonaro tuvo que adaptarse a la realidad de las circunstancias, bajo presión de los militares, el sector evangélico y de la elite económica que participan en su gobierno lo cual trae contradicciones y problemas entre diferentes visiones de cómo debe relacionarse Brasil con sus socios. No solo debió retroceder con respecto a su relación con China, también en sus intentos de abandonar el Acuerdo de París sobre el cambio climático y en la decisión de mover la embajada brasileña a Jerusalén, a sabiendas del impacto económico que estas acciones podrían generar sobre el sector agropecuario. Por demás, el principio de “rechazar” al orden internacional multilateral al que aludía el presidente y su Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araujo, podrá permanecer en los discursos, pero no en los hechos.

Es indudable el alineamiento con Estados Unidos será el eje de la inserción internacional de Brasil en el mundo. Si bien Bolsonaro fue muy crítico de China, entre otras cosas, por considerarla uno de los regímenes comunistas a los cuales quiere “combatir”, le será imposible romper la relación bilateral con un país con quien ya tiene una compleja agenda bilateral en los sectores de comercio, inversiones y financieros, y de la cual hay grandes empresas involucradas. Teniendo en cuenta que en el actual contexto internacional gira al compás de dos polos de poder, Estados Unidos y China, el país sureño tendrá que manejarse con cierto pragmatismo a la hora de pensar en posicionarse de uno u otro lado.

## Referencias Bibliográficas

- Actis, Esteban (2014) “Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (19190- 2010)”. *Revista Íconos* Nº50.
- Actis, Esteban (2019) “La visión del mundo de Jair Bolsonaro”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19: Núm. 1, pp. 51-57.
- Azzi, Diego y Frenkel, Alejandro (2017) “Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil”. 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI Belo Horizonte.
- Caetano, G., López Burian, C., & Luján, C. (2019) “El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 95-130.
- Cepaluni, Gabriel e Vigevani, Tullo (2007) “A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, 29 (2).
- Cervo, Amado L. e Lessa, Antônio Carlos (2014) “O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* v.57 n o .2.
- Frenkel, Alejandro (2019) “Un «cruzado» en la Cancillería brasileña”. *Revista Nueva Sociedad*.
- Gomes Saraiva, Miriam (2011) “Brazilian Foreign Policy: casual beliefs in formulation and pragmatism in practice”. En *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Gian Luca Giardini y Peter Lambert (Eds.): 53-56 Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gonçalves, Williams (2011) “Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva”. *A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço*. Luiz Pedone (Ed.): 11-31. Rio de Janeiro: Apicuri.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2013) “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 104.

Russell, R. y Tokatlian, G. (2009) "Nuevo orden internacional: Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 85-86

---

## El G20 y una reflexión sobre su impacto en la República Argentina

Por Ezequiel Magnani<sup>5</sup>

La presidencia y organización del G20 a cargo de la Argentina suscitó en su momento la aparición de lecturas y argumentos contrapuestos en varios sectores académicos, políticos, económicos y de la sociedad civil. Salvo pocas excepciones, podemos agrupar estas distintas lecturas en dos. Por un lado, están los sectores que consideran fervientemente que este tipo de minilateralismo no es demasiado relevante, que los hipotéticos consensos que pueden ser alcanzados raramente son materializados en políticas concretas, que las decisiones que allí se tomen solo cristalizan la voluntad y el interés de los Estados más poderosos del Sistema Internacional y que, por lo tanto, la Argentina nunca tuvo nada que ganar ni esperar a la hora de organizar dicho encuentro. Por otro lado, se encuentran aquellos que ratifican la importancia del G20 como un foro que es de suma importancia para la llegada a consensos respecto a los grandes temas de política internacional, que sirve para coordinar políticas, que refuerza la gobernanza global gracias al contacto directo entre los principales mandatarios y, por lo tanto, que la Argentina tuvo una gran oportunidad en la organización de dicho evento para mostrar su compromiso con el multilateralismo, el libre comercio y el orden internacional liberal.

Si bien sostenemos que no deben desconocerse los crecientes cuestionamientos que foros como el G20 vienen teniendo debido a su exclusividad, a las constantes faltas de acuerdo entre los principales líderes y a la gran dificultad de materializar los acuerdos y consensos; consideramos que es interesante colocar la lupa en el hecho de que este foro fue relevante para la Argentina principalmente por dos motivos. El primero, y más importante, fue por el hecho de que resultó ser una oportunidad para terminar de definir y comenzar a consolidar la forma en que este país va a insertarse en el cambiante y dinámico el Sistema Internacional. En segundo lugar, debido a que sirvió como instancia para mostrar su compromiso con el multilateralismo y el globalismo, en donde el país hizo de articulador para facilitar la llegada a acuerdos entre los principales líderes mundiales sobre los temas más relevantes en un escenario en donde la política internacional atraviesa un proceso de transición y creciente complejidad.

En el presente artículo sostendremos que, si bien a simple vista ambos objetivos fueron logrados por el gobierno nacional, un análisis menos somero de lo ocurrido durante el foro internacional nos da indicios de que la Argentina no ha logrado avanzar estructuralmente en el cambio en su forma de insertarse en el Sistema Internacional.

### Un mundo en transición y cada vez más complejo

Con respecto a la actual coyuntura internacional caracterizada por un proceso de transición y complejidad creciente, hay que tener varias cuestiones en consideración a la hora de analizar este delicado escenario.

En primer lugar, en los últimos años el mundo ha sido testigo de un progresivo recrudescimiento de la competencia interestatal entre los Estados Unidos de América (EUA) y sus competidores más cercanos, China y Rusia. Este hecho puede constatarse empíricamente en el cambio de estrategia estadounidense (National Security Strategy del 2017 y la National Defence Strategy del 2018) que tuvo lugar a partir del comienzo de la administración Trump. Según varios analistas de relaciones internacionales, esta reformulación de las amenazas de los EUA se debe a las tasas de rendimiento decreciente (Gilpin, 1981) entre el actual hegemón y el potencial *challenger*, China. Este hecho sugiere el inicio de un

---

<sup>5</sup> Politólogo y Maestrando en Estudios Internacionales

período de transición en donde el actual Estado más poderoso del globo se ve amenazado frente al ascenso y potencial desplazamiento del primer lugar de la estructura de poder global de su competidor más cercano.

En segundo lugar y complementando el proceso antedicho, hace ya varias décadas vemos un creciente aumento de complejidad (Keohane & Nye, 1977) del escenario internacional a partir de (1) la proliferación de nuevos actores no estatales con suficientemente poder como para obtener resultados y pujar por sus intereses en la arena internacional, (2) el aumento de la presencia de múltiples canales de vinculación entre estos nuevos actores (interestatal, intergubernamental y transnacional) y (3) el aumento de las áreas temáticas que son relevantes para la gobernanza mundial, siendo la seguridad aún un área fundamental para los actores del sistema; pero compartiendo progresivamente su protagonismo con otros temas claves como la cuestión medioambiental, la inmigración, los derechos humanos, la volatilidad financiera y el crecimiento económico.

En tercer lugar, en este último siglo la humanidad está siendo testigo de un resquebrajamiento y creciente polarización de las ciudadanía de los Estados occidentales que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, abogan por los principios democráticos, republicanos y liberales. Una gran mayoría de analistas coinciden en el argumento de que este fenómeno es producto de la progresiva liberalización comercial y de las ganancias asimétricas que las mismas generan al interior de los Estados occidentales. Sumado a esto, procesos como el crecimiento de los desplazados que engrosan los problemas de la inmigración, el avance tecnológico, la pérdida de empleos tradicionales y el aumento de la interconectividad con la consecuente profundización del proceso de individuación; contribuyen al incremento de los desacuerdos y la polarización al interior de los Estados, en donde se ven fracturas ligadas a distintas visiones sobre cómo resolver los actuales y acuciantes problemas. Más allá de las causas de esta polarización, lo que es relevante para los analistas internacionales es el potencial impacto que estos procesos que se dan al interior de los Estados pueden tener en la política internacional. En este sentido, en la actualidad ya es posible observar cómo esta crisis al interior de los Estados occidentales se está manifestado e impactando en distintas áreas de la política internacional. Un ejemplo de esto es la disconformidad de partes importantes de la población de determinados países y la consecuente retracción de los procesos de integración regional como el de la Unión Europea con el Brexit. Otro ejemplo elocuente es la llegada al poder de Donald Trump, cuyo discurso es contrario a la inmigración, desafiante a los acuerdos que velan por la protección del medioambiente y petulante respecto a sus aseveraciones acerca de los beneficios y los perjuicios del libre comercio.

Esto implica que las cumbres como el G20 ven su efectividad cada vez más disminuida a medida que los procesos mencionados se agudizan con el correr del tiempo. Sin embargo, contra los pronósticos más pesimistas, el G20 organizado por la Argentina pudo concluir con un consenso básico sobre las principales áreas temáticas de interés para los Estados más poderosos. En este sentido, la diplomacia argentina y presidencial lograron exitosamente articular los objetivos e intereses de los Estados participantes para poder llegar a un documento final consensuado, algo que era uno de los objetivos a lograr por la administración Macri durante su presidencia del G20.

## Posicionamiento internacional de la Argentina bajo la administración Macri

Es en este contexto internacional en donde la Argentina, bajo el inicio de la administración Macri en diciembre de 2016, se propuso modificar los términos en los que estaba planteada su inserción internacional y consecuente Política Exterior.

Esta nueva visión de inserción internacional que trajo la alianza Cambiemos se caracterizó por la voluntad de “volver al mundo” y de “insertarse de manera inteligente” en el mismo. El primer enunciado hacía referencia a volver a estrechar relaciones con antiguos socios que pueden ser caracterizados

como los “Estados occidentales”, en donde dicha renovación de la relación implicaría volver a los mercados internacionales que tendrían como corolario la tan ansiada “lluvia de inversiones”. El segundo, hacía hincapié en la necesidad de mantener relaciones bilaterales pragmáticas con los diferentes actores del Sistema Internacional, en donde se reduzca al máximo el componente ideológico del relacionamiento y se optimice el cálculo utilitarista ligado a los costos y beneficios, principalmente ligado al plano económico.

Ya habiendo establecido los objetivos de Política Exterior de la administración Macri, es posible notar que los mismos no se ajustan completamente a las dinámicas que caracterizan el actual Sistema Internacional. Esto implica que, antes del comienzo del G20, el panorama de éxito no era demasiado claro y favorable. En primer lugar, la Argentina busca volver al mundo internacional liberal a partir de su vinculación con Estados que en la actualidad se encuentran cuestionando las reglas del juego por considerar que son perjudiciales para sus intereses. En segundo lugar, la Argentina promueve una “inserción inteligente” en donde debe mantener un difícil equilibrio entre las relaciones que tiene con los EUA y con China. Esto es complicado ya que, como mencionamos, el escenario actual es de una incipiente transición de poder entre ambos Estados que lleva al aumento de la desconfianza mutua y la incertidumbre (la imposición de trabas arancelarias de los EUA a China es un ejemplo de esto). En tercer lugar, el gobierno argentino buscaba, a partir de su presidencia del G20, ayudar a coordinar y generar consensos que permitan llegar entre los principales actores del sistema a un principio de entendimiento dentro de los límites del orden internacional liberal. Algo que *a priori* era harto complicado debido al contexto internacional complejo y de transición.

A primera vista, hay varios argumentos que permiten afirmar que el país ha logrado sacar provecho con su participación en dicho foro. En primer lugar, la Argentina logró exitosamente manejar con equilibrio la relación entre su principal inversor (EUA) y su principal mercado (China). En este sentido, ha logrado firmar más de 30 acuerdos bilaterales con el gigante asiático (*ChinaDaily*, 2018) y, a su vez, ha pactado una agenda de cooperación y asesoramiento con los EUA con el objetivo de lograr inversiones del hegemon del norte de hasta U\$D 20.000 millones en el sector energético. En segundo lugar, la diplomacia argentina consiguió consolidar la propia imagen de inserción internacional caracterizada por la “vuelta al mundo” y la “inserción inteligente” a partir de los anuncios de acuerdos bilaterales con Estados de gran gravitación internacional como Francia, Gran Bretaña, Japón y Rusia. En tercer lugar, el gobierno argentino pudo mostrar una imagen de prudencia al reconocer que China es un socio estratégico de la Argentina y al desmentir que en la conversación que el presidente Macri tuvo con Trump se habló de actitudes comerciales “depredadoras” del gigante asiático. En cuarto lugar, los contenidos de los discursos del presidente y del cuerpo diplomático junto con la capacidad organizativa del G20 permitió que la Argentina se colocara, contra todos los pronósticos (Llenderozas, 2018), ante la prensa internacional como un país comprometido con la gobernanza internacional y con el sistema multilateral.

### Ausencia de un cambio estructural en los patrones de inserción internacional de la Argentina

Ahora bien, como fue mencionado, en el presente trabajo sostenemos que la Argentina no ha logrado avanzar estructuralmente en el cambio en su forma de insertarse en el Sistema Internacional. En este sentido, a pesar de que el gobierno haya declarado como perentorio el cambio del perfil internacional de la Argentina en función de su inserción y apertura comercial, dos cuestiones relevantes muestran que esto no ha ocurrido.

(1) En primer lugar se coloca el hecho de que la Argentina llegó al G20 manteniendo una gran dependencia con China en términos comerciales. A pesar de haber planteado en 2015 la necesidad de “vol-

ver al mundo” a partir de la diversificación de las relaciones comerciales y del mantenimiento de vínculos pragmáticos con todos los países, lo cierto es que desde ese año hasta la actualidad se profundizó la dependencia económica anclada en una relación desigual con el gigante asiático.

Esta relación desigual puede verse tanto en la dimensión de socio comercial que tienen ambos países de cada uno como en los datos duros del comercio internacional. Por un lado, en el 2016 la Argentina ocupaba solo el 0,46% de las exportaciones (el tercero en América Latina) chinas y el 0.36% de sus importaciones (el quinto en América Latina). Mientras que para la Argentina las exportaciones a China tuvieron un lugar privilegiado de 7,5% y en las importaciones el de 19%. Esto indica que, si bien para la Argentina China es un socio estratégico en términos comerciales, no se puede decir lo mismo de China para con la Argentina. Por otro lado, más del 75% de las exportaciones argentinas fueron de materia prima según los últimos registros de la base de datos del Economic Complexity del MIT, mientras que China nos exporta más del 60% de maquinaria y textiles, lo que muestra un relanzamiento del histórico patrón caracterizado por un centro exportando productos industriales y una periferia exportando materia prima. A su vez, se ha profundizado el déficit de la balanza comercial con el gigante asiático, pasando de ser U\$S 6.4 billones en 2015 a U\$S 7.7 billones en 2017 (INDEC, 2018).

Esta profundización de la dependencia del mercado chino y la consolidación los países asiáticos como los principales socios comerciales nos permite cuestionarnos hasta qué punto la “vuelta al mundo” ha tenido lugar. Si uno analiza los datos comerciales, todo muestra que esta nueva forma de insertarse en el mundo ha sido hasta ahora simbólica, ya que el ingreso de dólares y la comercialización de los productos mayoritarios de la Argentina en la actualidad depende casi exclusivamente del mercado oriental.

En resumen, a pesar de que pasaron tres años de la declaración del objetivo de reinsertar a la Argentina en el mundo, lo cierto es que la realización del G20 encontró al país con la consolidación de los mismos socios comerciales, con una profundización de la especialización productiva y con la espera de obtener las tan ansiadas inversiones principalmente de China. Hasta ahora, la vuelta al mundo vinculada al comercio y a la entrada de divisas (algo prioritario para el gobierno) no ocurrió.

(2) En segundo lugar, los patrones de vinculación comercial que tiene la Argentina tampoco han cambiado en relación con los anteriores al 2015. En este sentido, es importante remarcar que, a pesar de los reiterados comentarios oficiales sobre la necesidad de adaptar el Mercosur a las nuevas necesidades de sus miembros, hasta ahora –a tres meses de terminar su mandato– el gobierno no ha propuesto ningún cambio.

Este segundo punto cuestiona la afirmación de que en estos años se ha optado por una inserción inteligente en el mundo, ya que la Argentina sigue obligada por la cláusula N° 32/00 del Mercosur a realizar negociaciones comerciales basadas en el interregionalismo comercial<sup>6</sup>. Dicha cláusula establece que los países del Mercosur deben tener una política externa comercial común e impide que los mismos firmen tratados de libre comercio de forma unilateral, algo que tiende a ser mucho más ágil, flexible, expeditivo y compatible con los intereses de los distintos sectores nacionales.

Por el contrario, amplios sectores académicos y políticos reconocen que el interregionalismo es una forma de negociación comercial estéril debido al tiempo que llevan las conversaciones y a la dificultad de dejar a todas las partes satisfechas con el acuerdo. En este marco, si bien casi un año después de organizado el G20 se ha oficializado la llegada a un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, todavía los países firmantes están a la espera de la ratificación de dicho acuerdo por parte de sus órganos legislativos. A su vez, a pesar de que la llegada a un acuerdo representa un gran logro para la administración de Macri, la misma no marca una novedad en lo que respecta a la forma de entablar vínculos comerciales con el resto del mundo, ya que las negociaciones vienen teniendo lugar desde

---

<sup>6</sup> Este concepto hace referencia a los grandes acuerdos comerciales entre dos regiones distintas, como por ejemplo el Mercosur con la Unión Europea.

1995. En otras palabras, la llegada a este acuerdo no es una innovación como podría ser la modificación de la cláusula N° 32/00 del Mercosur, sino que se trata de la culminación de un proceso de negociación que se viene dando en el mismo marco desde hace 24 años.

En este escenario, si bien la Argentina busca una inserción inteligente para ampliar sus socios comerciales y asegurar la entrada de divisas que impulsen el desarrollo interno, el gobierno de Cambiemos no ha logrado cambiar la principal estructura condicionante que tiene la Argentina a la hora de negociar y cerrar acuerdos comerciales. En este sentido, la inserción inteligente no ha llegado, hasta ahora, al ámbito del comercio internacional.

## Reflexiones finales

El G20 pasó y ha sido exitoso para el gobierno. La Argentina se mostró capacitada para organizar un evento de máxima importancia internacional y, a su vez, el gobierno nacional tuvo la oportunidad de demostrar su compromiso con el multilateralismo y con la gobernanza mundial. En este sentido, fue uno de los principales protagonistas en los intentos por llegar a un documento final en donde se muestre el compromiso de las partes por llegar a consensos mínimos en los temas más importantes de la política mundial. Además, la administración de Macri logró tener 17 bilaterales y llegar a acuerdos de cooperación y de inversión con los principales Estados del globo.

Más allá de estos logros, el G20 ha servido para cuestionar y analizar el cumplimiento de los dos principios que serían los pilares de la Política Exterior a partir de diciembre de 2015, a saber: “la vuelta al mundo” y la inserción inteligente.

Con respecto al primer principio, se estableció que, si bien se buscó un cambio de imagen respecto a las visitas presidenciales y a la necesidad de buscar acuerdos con los Estados Occidentales, la realidad es que la inserción comercial de la Argentina en el mundo no se modificó, sino que se profundizó. La realización del G20 con la mayoría de las expectativas económicas, financieras y comerciales puestas en la reunión del presidente argentino con Xi Jinping es una clara muestra de esto.

En relación con el segundo principio se argumentó que, a pesar de los intentos por mostrar que la Argentina es un Estado que se relaciona con otros de una forma pragmática, no se ha avanzado de forma concreta en remover la principal traba que limita al país a la hora de poder insertarse de una forma inteligente en el comercio internacional.

## Referencias

GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, capítulos 1, 5 y 6.

Hardacre, Alan and Micheal Smith (2014): *The European Union and the Contradictions of Complex Interregionalism*. In *Intersecting Interregionalism*, edited by Francis Baert, Tiziana Scaramagli and Frederik Söderbaum. Heidelberg, New York and London: Springer: 91-106.

KEOHANE, Robert y Nye, Joseph, *Power and interdependence*, Little and Brown, Boston, 1977, capítulos 1 y 2 (Hay versión en castellano: *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988).

National Security Strategy (2017)

National Defence Strategy (2018)

MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00

<https://atlas.media.mit.edu/>

Consultado el 11/12/2018

[https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=2&id\\_tema\\_3=40](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40)

Consultado el 11/12/2018

<https://www.lanacion.com.ar/2199281-contra-los-pronosticos-mas-pesimistas-la-cumbre-del-g-20-fue-un-exito>

Consultado el 11/12/2018

<https://www.pressreader.com/china/china-daily/20181130/textview>

Consultado el 11/12/2018

---

## Paraguay y la Integración Regional. Un vínculo de larga data

Julieta H. Heduvan<sup>7</sup>

Durante gran parte de su historia, Paraguay ha tenido como prioridad la participación en los diversos organismos regionales y multilaterales con el fin de contrarrestar el aislamiento geopolítico como país sin litoral y mitigar la dependencia económica y política de sus vecinos. De esta forma, la multilateralidad, como uno de sus principales ejes de Política Exterior, sirve de contención ante la exposición a múltiples centros de poder, optando por la participación en organismos diversos, internacionales y regionales, panamericanos y latinoamericanos, de forma tal de no quedar expuesto solamente al interés del más fuerte.

Desde las propuestas panamericanas de fines del siglo XIX hasta los proyectos regionales contemporáneos, Paraguay ha sido signatario de todos los tratados y organismos hemisféricos con mayor trascendencia en la región, siendo miembro fundador de la OEA en 1948, del Mercosur en 1991 y de la UNASUR en 2008. Además, el país es miembro de todas las organizaciones de importancia a nivel internacional, perteneciendo al grupo fundador de las Naciones Unidas en 1945 y también, presentando una delegación en la Conferencia de Bretton Woods en el año 1944 (Russo Cantero y Galeano Perrone, 2000).

En la década de 1960, Paraguay ingresa como miembro de la ALALC. Esta organización tenía como objetivo la creación de un área de libre comercio, pero a su vez, para Asunción en particular, implicaba una oportunidad de diversificar su dependencia de los mercados argentinos y brasileños, que eran responsables de casi la mitad de su comercio exterior (Kfuri y Lamas, 2008). Sumado a esto, a los Estados más pequeños como Bolivia, Ecuador y Paraguay, y en algún punto, Uruguay, la integración les brindaba la oportunidad de generar un proceso de desarrollo industrial a escala regional, según los conceptos de la CEPAL. Sin embargo, el dificultoso proceso de obtener un tratamiento preferencial por parte de los países más grandes terminó desmotivando a estos Estados, que fueron disminuyendo su apoyo al incipiente proceso de integración (Briceño Ruiz, 2007).

Finalmente, la ALALC no logró concretar las aspiraciones regionales por las que fue creada ni materializar el objetivo primario de independencia comercial de Paraguay. No obstante, el país obtuvo el reconocimiento de ciertos beneficios que marcaron un precedente en los procesos regionales posteriores, como es el caso del Tratamiento Especial a favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER) y el Protocolo sobre Tratamiento Especial a favor de Bolivia y Paraguay (Ferreira Gini, 2012).

Estas disposiciones permanecieron vigentes con la creación de la ALADI en 1980, en reemplazo de la ALALC. Dentro del Tratado de Montevideo de 1980 se establece una clasificación de los países miembros en tres grupos: los grandes, conformado por Argentina, Brasil y México, los países medianos, compuesto por Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, y los PMDER constituido por Bolivia, Ecuador y Paraguay. Este último grupo, cuenta con un sistema de apoyo que contempla la apertura no recíproca de los mercados y diferentes programas especiales de cooperación. Además, se establecen Acuerdos Regionales y Acuerdos de Alcance Parcial con medidas tales como el mantenimiento de las preferencias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la ejecución de cláusulas de salvaguardia cuando se justifique (Ferreira Gini, 2012).

---

<sup>7</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)

Con la llegada de la democracia, Paraguay se suma a nuevos mecanismos de integración. Algunos enfocados a la cooperación y consulta como es el caso del Grupo Río (creado en 1986 pero al que Paraguay adhiere recién en el año 1990), principalmente destinado a resolver el conflicto centroamericano de la década del ochenta y más tarde, defendiendo la legitimidad democrática de la región. También participando desde el inicio en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, las cuales comenzaron en 1991 y reunieron a gran parte de los países de habla español y portugués del mundo, y de las Cumbres de las Américas desde 1994 a nivel continental. Asimismo, Paraguay pasó a integrar iniciativas con una orientación más económica como ocurrió con la adhesión plena del país al GATT en 1993, la conformación de la OMC al año siguiente, la creación del Mercosur y las negociaciones para el establecimiento del ALCA (Yegros y Brezzo, 2013).

De acuerdo con Masi (2014), a partir de este momento la integración regional, para el Paraguay, tuvo dos etapas diferenciadas. La primera, durante el transcurso de los años noventa, donde la integración sirvió de sustento para evitar retrocesos en los procesos de transición democrática, aunque no hubo logros visibles en el ámbito económico. Y la segunda, desde el año 2003 hasta el año 2013, cuando empezaron a hacerse notorios los beneficios de una participación más proactiva de los gobiernos nacionales en los bloques y de mayores esfuerzos de las exportaciones a la región.

Así es como en 1991 se firmó el Tratado de Asunción que dio inicio al Mercosur. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay comenzaron el ambicioso proceso de conformar en cuatro años un mercado común por medio de la reducción gradual tarifaria y la eliminación de barreras no arancelarias. En ese momento, Paraguay debía incorporarse a un proceso de negociación ya avanzado, y era consciente de que su economía debía asumir muchos cambios que podrían afectar negativamente sus actividades comerciales e industriales. Sin embargo, la presión de no participar en una de las iniciativas más importantes del momento en la región, que involucraba directamente su área de influencia política y comercial, superó la resistencia de varios sectores de la oposición. La necesidad de mantener a flote la incipiente democracia, la búsqueda del restablecimiento de la legitimidad y la confianza política a nivel internacional, y la oportunidad de acceder al ápice de las negociaciones comerciales como parte del bloque fueron las razones de mayor importancia en la decisión final de formar parte del proceso (Yegros y Brezzo, 2013).

A su vez, desde 1994 hasta el 2005 Paraguay participó del proceso de negociación del ALCA, donde se proponía la creación de un área de libre comercio, fomentada principalmente por Estados Unidos y Canadá, que incluía a todos los países del continente, con excepción de Cuba y los países independientes. Sin embargo, en la IV Cumbre de las Américas realizada en el 2005 en Mar del Plata, el presidente paraguayo de ese momento, Nicanor Duarte Frutos, apoyó firmemente la postura del bloque mercosureño de poner en suspenso la conformación del ALCA, lo que finalmente derivó en el abandono definitivo de la iniciativa. Esta posición tomada por Duarte Frutos, diferenciándose de la tradicional postura conservadora del partido colorado al cual pertenecía, marcó el incipiente comienzo de una nueva era en la política exterior paraguaya, de carácter más progresista si se contempla además la oposición a las políticas neoliberales de los noventa, la condena al bloqueo de Cuba, el acercamiento a Venezuela y el fomento de las relaciones latinoamericanas.

La etapa de regionalismo poshegemónico se hace presente en Paraguay en el 2003 con Duarte Frutos y continúa con el siguiente presidente electo, Fernando Lugo, en el año 2008. El triunfo del candidato del Frente Guasú representó un punto de inflexión frente a los 61 años ininterrumpidos de gobierno del Partido Colorado, dándole un nuevo impulso a la integración regional al incorporar otro presidente con orientación de izquierda al auge progresista que se desarrollaba en América Latina.

Durante la gestión presidencial de Lugo, Paraguay participó de la creación de nuevas instancias regionales, impulsando la consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), a pesar de la oposición del parlamento por considerarlas iniciativas de orientación chavista. Además, durante este período se reactivaron diver-

Los acuerdos de cooperación con otros países de la región, como es el caso del proyecto de cooperación URUPABOL, conformado originalmente en 1963 por Bolivia, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de potenciar el desarrollo económico, energético y la infraestructura comercial.

Para la política de integración paraguaya, la participación en la UNASUR y la CELAC se presentaba como una oportunidad para mejorar su posición internacional, y su vez, como miembro de la UNASUR, Paraguay generaba mayores posibilidades de rebalancear las asimetrías de poder dentro del Mercosur (Sanahuja, 2012). Asimismo, los proyectos de integración de infraestructura, la mayoría agrupados en la Iniciativa para la Integración de la Región Suramericana (IIRSA), suponían un gran beneficio para Paraguay al tener entre sus ejes la Hidrovía Paraguay-Paraná y el eje Interoceánico Central, que buscan la vinculación de los principales puertos del Océano Pacífico con el Océano Atlántico, articulando diversos nodos en Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.

En el caso particular de la CELAC, además de lo anteriormente nombrado, el Paraguay logró un respaldo al reclamo de libre tránsito, por su condición de Estado sin litoral marítimo, que permitiría un trato diferenciado mediante la implementación de acciones en la región, que serían muy beneficiosas para el país si llegasen a ponerse en efecto (Álvarez, 2012). Además, los foros de colaboración China-CELAC, planteados en el espacio de la II Cumbre de la CELAC de 2014, funcionan como instancias de diálogo sino-latinoamericanas y posibilitan, a su vez, el acercamiento de Paraguay a la República Popular China, con la cual no posee relaciones diplomáticas.

Por su lado, URUPABOL también tuvo una finalidad política concreta al tener como objetivo la disminución de la influencia de los grandes países de la región sobre Paraguay, el fomento de proyectos de desarrollo, y la reducción de la dependencia de los puertos de Argentina y Brasil para los países mediterráneos (Luís et al., 2015).

En el 2012, ante un polémico juicio político y la posterior destitución de Fernando Lugo de la presidencia paraguaya, las relaciones con los organismos regionales atravesaron momentos de suma tensión.

Considerando la situación como un hecho de ruptura del orden democrático, el Mercosur y la UNASUR suspendieron a Paraguay, retirándole transitoriamente el derecho de participación a ambos bloques, aunque descartando la aplicación de sanciones económicas y posibilitando la continuación de los proyectos gestionados por los organismos.

En el nivel hemisférico occidental, la OEA y la Unión Europea actuaron de forma cautelosa ante la situación ocurrida en Paraguay, dándole un tiempo prudente al desarrollo de los acontecimientos y esperando que los Estados sudamericanos establecieran una postura al respecto (Neto, 2012).

Así, si bien en la primera sesión extraordinaria del 22 de junio, la OEA presentaba sus reservas debido al incumplimiento de los tiempos, del debido proceso y del derecho de legítima defensa, luego de la suspensión de Paraguay del Mercosur y de la UNASUR, y considerando el resultado de la misión diplomática llevada a cabo por el organismo, el Secretario General modificó su postura, afirmando que la destitución de Lugo se generó en un marco de legalidad y pleno funcionamiento de las instituciones estatales paraguayas (Vallejos, 2014).

En el marco de la suspensión de Paraguay en el Mercosur y la UNASUR, la iniciativa de buscar otras alternativas de integración económica cobró mayor relevancia en el ámbito político y económico paraguayo, a partir del surgimiento del debate sobre la disyuntiva de continuar o no como miembro del Mercosur.

Durante el corto período presidencial de Federico Franco (2012-2013), el nuevo gobierno decidió promover el acercamiento de Paraguay a la Alianza del Pacífico, un esquema de integración presentado en abril de 2011 y constituido por Chile, Colombia, México y Perú, cuyo objetivo principal es proyectar flujos económicos hacia la región Asia-Pacífico y alcanzar progresivamente la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los Estados miembro.

De esta manera, a menos de un año de la creación del bloque de integración, en enero de 2013, la cancillería paraguaya presentó su solicitud para integrar la Alianza del Pacífico como miembro observador; y el 23 de mayo de ese mismo año, Paraguay formalizó su ingreso, en calidad de observador, en la VII Cumbre del bloque regional en Cali, Colombia.

Finalmente, con las elecciones nacionales de abril de 2013 y la llegada a la presidencia de Horacio Cartes en agosto de ese año, los vínculos diplomáticos fueron normalizados, propiciando el retorno de los embajadores sudamericanos, la remoción de la suspensión en ambos bloques regionales y favoreciendo nuevamente el acercamiento político con Brasil y Argentina.

Resulta igualmente importante destacar las relaciones de Paraguay con la Unión Europea en el marco de la integración regional. Estas relaciones se desarrollan tanto en el ámbito bilateral como también en el marco de las relaciones regionales entre el Mercosur y la Unión Europea. Las relaciones bilaterales comenzaron en el año 1992 con la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación que se enfoca en la evolución de las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación entre ambas partes. Estas relaciones se incrementaron desde el 2008 evidenciadas por un número sin precedente de misiones políticas diplomáticas de países europeos al Paraguay.

A su vez, desde la firma del acuerdo de cooperación, la Unión Europea brinda un apoyo constante mediante un fondo de cooperación no reembolsable destinado a sectores prioritarios para el desarrollo del país, y además, sostiene programas de ayuda humanitaria y de reducción de riesgos de desastres desde 1997. Como socio comercial, la UE conforma una parte importante del comercio de Paraguay, siendo el cuarto socio más importante después de Brasil, China y Argentina.

Por otro lado, las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea son de mayor envergadura que las bilaterales. La Unión Europea es el mayor socio comercial del Mercosur y el mayor inversor en la región. En 1999 la Unión Europea y el Mercosur iniciaron las negociaciones para la concreción de un acuerdo de asociación interregional y luego de una pausa en el 2006 intentaron relanzar el proyecto en el año 2010 sin éxito. Finalmente, después de un cambio en la orientación política de los países de la región, en el 2019, el Mercosur y la Unión Europea alcanzaron un preacuerdo que sentará las bases a futuro para la firma definitiva del acuerdo económico interregional.

De esta forma, es posible afirmar que el regionalismo latinoamericano ha estado presente entre las premisas de la Política Exterior paraguaya a lo largo de los años, logrando generar beneficios orientados a disminuir sus vulnerabilidades y a ampliar las posibilidades de cumplir con sus objetivos a nivel internacional. No obstante, si bien los gobiernos no siempre han sabido o han logrado sostener una política clara en torno a su rol en los diferentes bloques, la valoración continúa siendo positiva, posicionando a las políticas en torno al multilateralismo y a la integración regional como un importante acierto en materia de política exterior de Paraguay.

## Bibliografía

Álvarez, C. (2012). Nace la CELAC, una nueva esperanza de integración continental. Observatorio de Paraguay. Centro Argentinos de Estudios Internacionales. Recuperado de: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)

Briceño Ruiz, J. (2007). La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas. Mérida: Universidad de los Andes.

Ferreira Gini, O. (2012,). El Tratamiento a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo en el Ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración. Revista Diplomática. Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López. Recuperado de: <http://www.mre.gov.py/academiadiplomatica/revista-diplomatica.html>

- Kfuri, R; Lamas, B. (2008). Paraguai Quo Vadis? Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos. *Revista Cena Internacional*, 10(1), pp. 7-31.
- Luís, C; Zague, J; Berdu, G. (2015). Paraguai: Política Exterior em Dois Tempos, Lugo e Franco. Thomas, Lf; Mathias, Sk; Oliveira, Mf *Diálogos Sul-Americanos*, 10, pp. 247-269.
- Masi, F. (2014). La integración regional en la vida democrática del Paraguay. *Revista Debate*, 1, 13-16.
- Neto, T. E. (2012). Os eixos da Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989. *Meridiano 47*, 13(134), pp. 19.
- Russo Cantero, C. M; Galeano Perrone, H. (2000). Política Exterior, Cambios e Integración Regional. Un enfoque desde la realidad paraguaya. *Intercontinental*, Asunción, Paraguay.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, pp. 19-72.
- Vallejos, N. D. (2014). Juicio político y destitución de Fernando Lugo (Bachelor's thesis, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).
- Yegros, R. S; Brezzo, L.M. (2013). História das relações internacionais do Paraguai. *Fundación Alexandre de Gusmao*.

---

## El debate presidencial demócrata en Estados Unidos y las relaciones con Irán: Recuperar lo que se ha perdido

Nicolás Alesso<sup>8</sup>

“Un gobierno estadounidense prudente no necesita instrucciones sobre la conveniencia de mejorar las relaciones con Irán.”  
(Kissinger, 2001: 197)

### Introducción: Las escuelas de pensamiento fundamentales y la Política Exterior estadounidense

Según Mead (2001), existen cuatro perspectivas fundamentales a través de las cuales los presidentes de Estados Unidos han observado y formado la Política Exterior de su país, desde el siglo XVII hasta el presente. Estas escuelas de pensamiento se contrastan o complementan, colisionan o debaten entre sí, y pueden variar en una misma presidencia conforme a ciertos estímulos del Sistema Internacional, dependiendo de cada mandato.

Brevemente, el autor identifica en primer lugar a la perspectiva hamiltoniana, la cual alienta la integración económica de la nación con el resto del mundo, haciendo hincapié en la relación estrecha entre el gobierno y la empresa. El pensamiento wilsoniano percibe que la propagación de los valores democráticos estadounidenses, así como la inversión de recursos en la construcción de un orden internacional liberal bajo el imperio de la ley, son materia de interés nacional, así como el deber moral de Washington con el fin de perpetuar su hegemonía. La escuela jeffersoniana promulga una política exterior más aislacionista, reduciendo el imperialismo norteamericano sólo a las acciones necesarias para salvaguardar los intereses domésticos de la nación, así como sus valores, sin necesidad de esparcirlos por el Sistema Internacional, evitando riesgos de guerra (Mead, 2001: 108, 175-176). Por último, el pensamiento jacksoniano plantea que la Política Exterior es una herramienta para fortalecer la seguridad interior y el desarrollo económico del Estado. Con un planteo que armoniza con el realismo (Powell Solares, 2015: 213), los jacksonianos proclaman el aislacionismo frente a un mundo percibido en líneas generales como hostil, para lo cual el poder militar es indispensable, tanto para la disuasión como para la respuesta efectiva a cualquier agente externo que se perciba como una amenaza sobre la democracia estadounidense. Para Mead (Mead: 88) este pensamiento “representa una cultura [y un discurso] populista profundamente arraigada y ampliamente difundida de honor, independencia, coraje y orgullo militar entre el pueblo estadounidense”.

Estos cuatro conceptos, como categorías de análisis, resultan útiles para clasificar y comparar las presidencias de este país, así como la percepción de los decision-makers involucrados en la formulación de la Política Exterior. Por otro lado, estas cuatro etiquetas, entendidas como escuelas de pensamiento tradicionales en los Estados Unidos, definen, condicionan e influyen sobre los objetivos de la Política Exterior del país, la construcción de su estrategia, el andamiaje de la toma de decisiones y los actores involucrados, así como en el despliegue de recursos. Este proceso delimita en cada presidencia el acercamiento o alejamiento respecto ciertos actores del Sistema Internacional, en sentido de la cooperación, atención, tensión o distensión dirigida a estos.

Bajo esta perspectiva, los últimos dos mandatarios en la Casa Blanca han sido contrastantes en estos aspectos. Por un lado, el último presidente demócrata, Barack Obama, convergió con la escuela jef-

---

<sup>8</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales (U.C.S.F.)

personiana, aunque con ciertos atributos wilsonianos (Mead, 2010: 1). Por otro lado, el actual presidente Donald Trump se alinea estrictamente a la escuela jacksoniana, al igual que el ala más conservadora del Partido Republicano que le respalda, el Tea Party.

Esta brecha entre ambas presidencias se observa de manera particular en la relación entre Washington y Teherán durante ambas presidencias. En este sentido, el acercamiento producido durante la administración Obama fue decisivo en la gestión multilateral del Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) en julio de 2015, donde Irán se comprometió a no “buscar, desarrollar o adquirir ningún tipo de armas nucleares” (JCPOA, 2015: 2). A cambio, la potencia regional de Medio Oriente recibía el levantamiento progresivo de sanciones. Sin embargo, en mayo de 2019, el presidente Trump anunció que rompía con el JCPOA e imponía nuevas sanciones a Irán.

Este viraje resulta armónico con el carácter aislacionista que ha tomado la Política Exterior norteamericana durante la administración Trump. Así, por ejemplo, la salida de Estados Unidos de la UNESCO, las críticas al TLCAN y su sustitución por el T-MEC, el fin de la DACA, el anuncio de la retirada parcial de Siria en 2018 son brazos de un mismo río.

En consecuencia, Drezner (2019) plantea que los brazos republicanos reacios a sus decisiones y más alejados de la escuela jacksoniana contienden acerca de si este “momento populista” representa un cambio permanente en la forma republicana de pensar la Política Exterior, mientras los demócratas debaten cómo deberían promover los valores liberales en el Sistema Internacional si vuelven al poder. A partir de esta idea, el presente artículo abordará de manera breve la posición de los principales candidatos demócratas en los debates previos a las votaciones primarias que definirán el contendiente de ese partido para las elecciones presidenciales 2020.

## Irán y Estados Unidos: de la “amistad personal” al “eje del mal”

A modo de síntesis, los vínculos entre Washington y Teherán cambiaron drásticamente en la década de los setenta. En 1977, el presidente estadounidense J. Carter elogiaba al Sha Pahlevi afirmando que “no hay ningún otro líder por el que sienta una mayor gratitud y amistad personal” (BBC, 2019).

Dos años después, la revolución liderada por el Ayatollah Jomeini asciende al poder luego de que el Sha abandonase el país. Ese mismo año, un grupo de estudiantes iraníes asalta la embajada de Estados Unidos, tomando como rehenes al cuerpo diplomático. Como contramedida, Washington rompe relaciones diplomáticas con Teherán, congela sus cuentas en bancos norteamericanos y prohíbe las importaciones de petróleo y la venta de armas. Sin embargo, la ineficacia del presidente Carter para quebrar la situación fue una de las causas que le costaron su reelección. De hecho, el cautiverio de los rehenes culminó el mismo día en que R. Reagan asume la presidencia. No obstante, las sanciones económicas permanecieron, alternando momentos de mayor y menor dureza, hasta el día de hoy, inclusive durante la administración Obama.

Las relaciones entre ambos Estados continuaron plenas de rispideces hasta el siglo XXI, salvo escasos momentos, como la venta de armas durante el gobierno de Reagan (parte de las operaciones “Irán-Contra”) o los efímeros acercamientos durante los gobiernos de Mohamad Khatami, con su tesis de “diálogo de civilizaciones”, y Bill Clinton. De cualquier manera, el nuevo milenio trajo consigo un aumento de tensiones entre ambos gobiernos. En 2002, durante su discurso del estado de la Unión, el presidente G. Bush categorizó a Irán como parte del “Eje del Mal”, denunciando su apoyo a grupos terroristas como Hezbollah y su plan de desarrollo de armamento nuclear.

En 2005, tras la elección de Mahmud Ahmadineyad, el programa de enriquecimiento de uranio iraní comenzó a funcionar nuevamente, habilitando progresivamente plantas y centros de investigación que se encontraban sellados por la Agencia Internacional de Energía Atómica, tras negociaciones multilaterales sostenidas desde el 2002. En 2006, tras intentos diplomáticos sin arribar a buen puerto, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó nuevas sanciones económicas para Teherán. Así, la

retórica y las políticas de carácter confrontacionista de Washington y Teherán durante las presidencias de Bush y Ahmadineyad generaron distanciamientos y tensiones mayores.

Como fue planteado anteriormente, la llegada de B. Obama trajo aparejados cambios sustanciales en la Política Exterior de Washington, tras el planteo, durante su presidencia, de que no existen soluciones militares para todos los desafíos del país (2014). A través de componentes wilsonianos, Obama sostuvo el excepcionalismo norteamericano, sin dejar de lado el multilateralismo. En este sentido, remarcó que esta característica no proviene de “nuestra habilidad para incumplir normas internacionales y el imperio de la ley” sino de “nuestra voluntad de afirmarlas a través de nuestras acciones” (Obama, 2014). Como ejemplos, pueden citarse las críticas a la Guerra de Irak, el distanciamiento respecto su impopular antecesor, el hincapié en medidas para paliar la crisis financiera, el fortalecimiento del multilateralismo dentro del orden internacional liberal, y la expansión de los valores democráticos norteamericanos. Respecto este último punto, el acercamiento a Irán puede interpretarse como un intento de la percepción de Washington por insertar a esta al sistema internacional liberal y posicionarla por la vía de la negociación, en vez de la política de confrontación utilizada por Bush.

Así, luego de dos años de negociaciones, el JCPOA fue firmado en 2015, fruto de una construcción multilateral. En síntesis, Irán se comprometía a virar su programa nuclear a una vía pacífica, alineada con propósitos científicos y económicos, en vistas de un crecimiento gradual y supervisado en esta materia. Algunos de los compromisos incluían reducir sus niveles de uranio enriquecido o no abrir nuevas plantas productoras de agua pesada, por ejemplo. En tanto la relación bilateral, el acuerdo fue bien recibido por ambas partes.

La llegada de Trump a la Casa Blanca trajo consigo críticas respecto el acuerdo, a la vez que un carácter confrontativo. Como se mencionó anteriormente, en mayo de 2019 se anunció el retiro de Estados Unidos del JCPOA y el aumento de sanciones. La decisión se fundamentó en que el acuerdo era temporalmente estrecho, no abordaba de manera eficiente el progresivo refuerzo militar de Irán ni su financiación a organizaciones consideradas terroristas, así como tampoco ejercía presión real sobre este país para no continuar con la potencial construcción de armamento nuclear de manera solapada. De cualquier manera, merece ser destacado el hecho de que el componente aislacionista de la perspectiva jacksoniana de la política exterior actúa como un freno para que Trump habilite una nueva guerra en Medio Oriente. Esto incluso a pesar de las tensiones recientes en el Estrecho de Ormuz, las fricciones por los drones norteamericanos que ingresan a territorio iraní por la frontera con Irak o la propuesta del Consejero de Seguridad Nacional, John Bolton, (contraria a lo anunciado por Trump) de retirarse de Siria una vez desmantelada la organización de Daesh, sólo si las tropas iraníes abandonan definitivamente el territorio. No obstante, el componente populista influye en la intención de sacar las mayores ganancias posibles de la confrontación. Este proceso también se observa en la decisión, en abril de este año, de calificar a la Guardia Revolucionaria iraní como organización terrorista, o las sanciones del Tesoro contra el ayatolá Alí Khamenei y el ministro de relaciones exteriores, Mohamad Javad Zarif.

## El debate presidencial Demócrata

Ante este proceso, los precandidatos demócratas han sentado posturas respecto a la cuestión “Irán2, criticando al actual presidente republicano y defendiendo la necesidad de restaurar la estrategia negociadora.

Si bien han transcurrido cuatro de los doce encuentros enmarcados en el debate presidencial demócrata, la inmensa mayoría de las encuestas (Real Clear Politics, 2019; The New York Times, 2019) pronostican que el candidato a presidente surgirá entre Joe Biden, quien fuera vicepresidente durante los dos mandatos de B. Obama; Bernard “Bernie” Sanders, senador por Vermont y del ala más liberal del Partido Demócrata; o Elizabeth Warren, senadora por Massachusetts. Los porcentajes aún pueden variar en buena medida, mas, actualmente, su lugar en las encuestas es en el mismo orden que fueron

mencionados, teniendo el primero una considerable ventaja, mientras Sanders y Warren se disputan el segundo lugar. Por el momento, los asuntos de Política Exterior no han tenido amplios espacios durante los debates; no obstante, cuando se le ha dado lugar, la cuestión del acuerdo nuclear con Irán ha surgido en varias de esas oportunidades. También ha surgido producto de manifestaciones públicas de los candidatos.

Este año, el Comité Nacional Demócrata aprobó la Resolución n° 17, que plantea que el JCPOA es muestra de un liderazgo estadounidense basado en la diplomacia de principios, siendo su violación un “daño profundo” a su diplomacia. En ese marco, todos los precandidatos demócratas plantean su intención de reingresar al acuerdo firmado con Irán, o negociar uno nuevo (Toosi: 2019), excepto el senador por New Jersey, Cory Booker, quien se posicionó a favor de construir uno nuevo. Biden, por su parte, ha manifestado su plan de extenderlo y fortalecerlo, con el fin de recuperar la credibilidad de Estados Unidos en la comunidad internacional, siempre y cuando Irán no incumpla con el acuerdo.

En cuanto a la reciente escalada de fricciones entre Estados Unidos e Irán, Sanders señala la necesidad un “enfoque imparcial” hacia Medio Oriente, desplegado desde la diplomacia multilateral, con intervenciones, de ser necesarias, formadas por coaliciones. Warren plantea que Irán es una amenaza para Washington, si bien Trump es el principal responsable del actual curso de las relaciones. En este sentido, converge con Sanders y Biden al apuntar a retomar el acuerdo con Irán, fortalecer a los aliados europeos en tal empresa, y evitar una nueva “guerra eterna”, que Estados Unidos no podría pagar (Business Insider, 2019).

## Conclusiones

Dentro del debate presidencial demócrata, respecto a las relaciones con Irán, pueden ser observados tanto elementos jeffersonianos como wilsonianos, al igual que durante la presidencia de Obama. En este sentido, los precandidatos afirman, en primer lugar, la necesidad de reingresar al acuerdo como forma de recuperar credibilidad diplomática y mecanismo para “estabilizar” a Irán, percibida como una amenaza a los intereses norteamericanos en Medio Oriente, y reinsertándola dentro de un espacio de control propicio para Estados Unidos. Sin embargo, como afirma Biden, este acuerdo debe ser fortalecido y modificado conforme avanzan las relaciones. En segundo lugar, los demócratas protestan contra la posibilidad de una nueva y costosa “guerra eterna” contra Irán, como en Afganistán. En consecuencia, la diplomacia multilateral como sistema de frenos y contrapesos en Medio Oriente, bajo liderazgo estadounidense, resulta menos costosa y confrontativa.

Empero, estos discursos también pueden explicarse desde la división partidaria norteamericana: el primer presidente republicano del siglo XXI escaló las tensiones con Irán, el último presidente demócrata logró el acuerdo, y el actual presidente republicano lo quebró.

De todos modos, los mayores desafíos de cara al 2021 respecto esta cuestión no sólo tienen que ver las decisiones de la administración Trump y su perspectiva jacksoniana. Otro punto importante es el hecho de que Irán ha comenzado a anunciar medidas de represalia; por ejemplo, amenazando con reactivar su programa nuclear antes de las fechas pactadas, enriqueciendo uranio por encima de las cantidades acordadas o reabriendo su planta de agua pesada en Arak. Además, se desconoce si quien ocupe la presidencia luego de Hassan Rouhani esté dispuesto a negociar un nuevo acuerdo (Tabatabai y Catalano Ewers, 2019). De esta manera, Teherán pronostica incumplimientos en secciones del pacto como respuesta ante el incumplimiento previo del levantamiento de sanciones por parte de Washington.

Como conclusión, si bien la hipótesis de conflicto es continua, latente y se ha exacerbado en los últimos meses, no es apresurado pensar que el estallido de una guerra no es inminente ni cercano, como tampoco es cercana la posibilidad de recuperar lo que se perdió con el acuerdo de 2015 que, si bien insuficiente desde el punto de vista de ambos partidos en Washington, fue un mojón indispensable

como punto de partida. El desafío, a largo plazo, está nuevamente puesto en si “una relación basada en una no hostilidad recíproca es posible” (Kissinger, 2001: 198).

## Bibliografía

- “2020 Democratic Presidential Nomination”. En Real Clear Politics. 2019. Disponible en: [www.realclearpolitics.com/epolls/2020/president/us/2020\\_democratic\\_presidential\\_nomination-6730.html](http://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/president/us/2020_democratic_presidential_nomination-6730.html)
- “Elizabeth Warren says Trump 'provoked' the Iran crisis and is risking another 'forever war'”. En Business Insider. 2019, 18 de junio. Disponible en: [www.businessinsider.com/elizabeth-warren-says-trump-risking-another-forever-war-iran-2019-6](http://www.businessinsider.com/elizabeth-warren-says-trump-risking-another-forever-war-iran-2019-6)
- “Qué originó la rivalidad que enfrenta a Irán y Estados Unidos desde hace décadas”. En BBC Mundo. 2019, 1 de julio. Disponible en: [bbc.com/mundo/noticias-internacional-4875928](http://bbc.com/mundo/noticias-internacional-4875928)
- “The top 3 foreign policy moments of the first Democratic debate”. En Vox. 2019, 27 de junio. Disponible en: [www.vox.com/2019/6/27/18760771/democratic-debate-2019-gabbard-iran-central-america-foreign-policy](http://www.vox.com/2019/6/27/18760771/democratic-debate-2019-gabbard-iran-central-america-foreign-policy)
- “Which Democrats are leading the 2020 Presidential Race?” En The New York Times. 2019, 23 de Agosto. Disponible en: [www.nytimes.com/interactive/2020/us/elections/democratic-polls.html](http://www.nytimes.com/interactive/2020/us/elections/democratic-polls.html)
- Bush, G. (2002). State of the Union Address. 29 de enero. Disponible en: [georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html)
- Comité Nacional Demócrata. (2019). Resolution n. 17. 16 de febrero. Disponible en: [www.niacaction.org/dnc-adopts-jcpoa-resolution/](http://www.niacaction.org/dnc-adopts-jcpoa-resolution/)
- Drezner, D. (2019). “This Time is different. Why U.S. foreign policy will never recover”. En Foreign Affairs. 2019, mayo/junio. Disponible en: [www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-16/time-different?fa\\_package=1124201](http://www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-16/time-different?fa_package=1124201)
- Joint Comprehensive Plan of Action. (2015). Documento oficial. Viena, 14 de julio. Disponible en: [eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran\\_agreement/iran\\_joint-comprehensive-plan-of-action\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf)
- Kissinger, H. (2001) Does America need a Foreign Policy? Towards a diplomacy for the 21st Century. Nueva York: Simon & Schuster.
- Mead, W. (2001). Special Providence. American Foreign Policy and how it changed the world. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Mead, W. (2010). “The Carter Syndrome”. En Foreign Policy. N° 177. 2010, enero /febrero. Disponible en: [www.jstor.org/stable/20684976](http://www.jstor.org/stable/20684976)
- Obama, B. (2014). Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony. Westpoint, 28 de mayo. Disponible en: [obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony](http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony).

- Powell Solares, C. (2015). "La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?". En Cuadernos de Estrategia. N° 177. Octubre de 2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_177.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_177.pdf)
- Sanders, B. (2019). "We must stop the US from going to war with Iran". En The Guardian. 2019, 21 de junio. Disponible en: [www.theguardian.com/commentisfree/2019/jun/21/us-iran-bernie-sanders-airstrikes-drone-attack-war](http://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jun/21/us-iran-bernie-sanders-airstrikes-drone-attack-war)
- Tabatabai, A. y Catalano Ewers, E. (2019). "Democrats who think the United States can reenter the Iran deal are fooling themselves". En Foreign Policy. 2019, 20 de junio. Disponible en: [qoshe.com/foreign-policy/ariane-tabatabai-elisa-catalano-ewers/democrats-who-think-the-united-states-can-reenter-the-iran-deal-are-fooling-themselves/40778861](http://qoshe.com/foreign-policy/ariane-tabatabai-elisa-catalano-ewers/democrats-who-think-the-united-states-can-reenter-the-iran-deal-are-fooling-themselves/40778861)
- Toosi, N. (2019). "Democrats want to rejoin the Iran nuclear deal. It's not that simple". En Politico. 2019, 20 de julio. Disponible en: [www.politico.com/story/2019/07/20/iran-nuclear-deal-democrats-1424113](http://www.politico.com/story/2019/07/20/iran-nuclear-deal-democrats-1424113).

---

# Estrategias para la inserción internacional de las Ciudades Globales: El caso de Chicago

Facundo González Sembla<sup>9</sup>

## Introducción

El presente artículo procura realizar un breve análisis de las políticas de inserción y posicionamiento de las Ciudades Globales en la economía internacional. Para ello, en una primera sección se desarrolla el concepto de Ciudad Global. Luego, el artículo se focaliza en la estrategia de posicionamiento internacional desarrollada por Chicago, procurando extraer características que contribuyan a la formulación de estrategias similares por parte de otras grandes urbes.

## Las Ciudades Globales en el contexto internacional

Con la publicación de su libro *The Global City: New York, London, Tokyo*, en 1991, la socióloga Saskia Sassen<sup>10</sup> acuñó el concepto de Ciudad Global, como un actor emergente a partir del proceso de globalización de la economía mundial, en la década de 1980.

Para Sassen (2001, 2006, 2016), en un contexto donde las corporaciones se transnacionalizan, las Ciudades Globales constituyen una plataforma que facilita el desembarco de estos actores en las economías nacionales. En efecto, las metrópolis funcionan como grandes usinas de provisión de servicios altamente especializados y basados en el conocimiento, a sectores en expansión - como el financiero - en una nueva economía global, donde la intermediación se convierte en un activo estratégico (Sassen, 2016).

Adicionalmente, el advenimiento de la Cuarta Revolución Industrial (Schwab, 2017) profundiza el creciente protagonismo cobrado por las Ciudades Globales. Hoy estas compiten por atraer a corporaciones que demandan mano de obra altamente calificada, talento y una eficiente infraestructura física y digital.

De hecho, se ha desarrollado un número de índices y rankings que procuran medir el posicionamiento de las ciudades en relación a diferentes variables. Entre ellas se destacan su capacidad para atraer, retener y desarrollar talento (Global Talent Competitiveness Index<sup>11</sup>), calidad de vida (Liveability Survey<sup>12</sup>), sostenibilidad (Cities in Motion<sup>13</sup>), la competitividad de sus economías (Global Cities Index<sup>14</sup>),

---

<sup>9</sup> Licenciado en Ciencias Políticas (U.C.A.)

<sup>10</sup> Saskia Sassen es una reconocida profesora de sociología de la Universidad de Columbia, especializada en el estudio de las ciudades, su inserción en la economía internacional, captación de flujos migratorios, y desigualdad. Es autora de 8 libros, coautora de otros 3, y es miembro del Committee on Global Thought.

<sup>11</sup> The Global Talent Competitiveness Index 2019 <https://www.insead.edu/sites/default/files/assets/dept/globalindices/docs/GTCI-2019-Report.pdf>

<sup>12</sup> Global Liveability Index <https://www.eiu.com/topic/liveability>

<sup>13</sup> Cities in Motion Index 2019 <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0509-E.pdf>

<sup>14</sup> Global Cities Index <https://www.atkearney.com/global-cities/2019>

e incluso su capacidad para atraer estudiantes extranjeros (Best Student Cities<sup>15</sup>) y ser sede de encuentros internacionales, como conferencias y congresos (International Congress and Convention Ranking<sup>16</sup>).

En este contexto las Ciudades Globales han desarrollado sus propias estrategias de proyección internacional, a fin de maximizar su inserción en la economía global, cooperar e intercambiar buenas prácticas con otras metrópolis y, mejorar su capacidad de respuesta a los desafíos de la urbanización, el cambio climático y las migraciones.

Tales iniciativas de política pública se inscriben en un proceso más amplio, de inserción global de actores subnacionales, sean éstos ciudades, municipalidades, provincias, estados o regiones. Como afirma Calvento (2014, p.301) “en los últimos años, los espacios territoriales han desarrollado alternativas tendientes a la valoración de lo local para beneficiarse del contexto de internacionalización de la economía, interdependencia y revolución científica tecnológica, entre otras cuestiones”.

### Caso de Estudio: La estrategia de inserción internacional de Chicago

Con el objetivo de lograr un mejor entendimiento de la formulación de estrategias de inserción internacional de las Ciudades Globales, a lo largo de esta segunda sección analizaremos la desarrollada por Chicago. Para ello diagramaremos las diferentes fases del proceso de formulación de esta iniciativa e incluiremos algunas características específicas de la misma.

El proceso de elaboración de la estrategia de inserción internacional de Chicago se desarrolló entre los años 2015 y 2017. El Chicago Council on Global Affairs, un think tank de referencia en la ciudad, tuvo un rol clave en su diseño, aunque en la iniciativa participó el gobierno local y el sector privado, así como organizaciones de la sociedad civil. El producto final de este trabajo conjunto fue volcado en la Chicago's Global Strategy, A model for effectively engaging the world.

La elaboración de este plan se realizó en cuatro fases. Comenzó con un diagnóstico de la imagen de la ciudad, con el objetivo de identificar fortalezas, debilidades y áreas de mejora. Paralelamente, se puso en marcha un proceso de benchmarking, mediante el cual se evaluó la política de proyección internacional de otras ciudades del mundo, a fin de extraer de ellas aprendizajes y mejores prácticas. Por último, se definió la estrategia y se diseñaron los programas necesarios para ponerla en marcha.

La estrategia de Chicago (The Chicago Council on Global Affairs, 2017) estableció como objetivo hacer de esta una Ciudad Global. Para ello, en el diagnóstico inicial se relevaron las fortalezas y debilidades de la urbe, detectando dos problemáticas en su proyección internacional. Por un lado, la imagen que se tenía de la ciudad en el extranjero la asociaba aún a estereotipos del pasado, como mafias, crimen y corrupción. Además, se hacía necesario abordar la internacionalización de la educación superior de Chicago, ya que, a pesar de contar con más de seis universidades, dos de las cuales se ubican entre las mejores del mundo, no era claramente percibida en el extranjero como un destino para estudiantes internacionales.

Fijado este objetivo e identificadas las falencias, la estrategia de Chicago se construyó sobre cuatro pilares, uno cívico, uno comercial, uno educacional y por último uno artístico y cultural (The Chicago Council on Global Affairs, 2017, p. 7-8). Luego, dentro de cada pilar se identificaron ciertos activos, como por ejemplo la identidad de Chicago como una ciudad no capital, con un gobierno local de fuerte liderazgo, una tradición de cooperación público-privada, y numerosas organizaciones no gubernamentales. También se reforzó la imagen e importancia de Chicago como hub de manufactura, servicios

---

<sup>15</sup> Best Student Cities <https://www.topuniversities.com/city-rankings/2019>

<sup>16</sup> International Congress and Convention Ranking <https://www.iccaworld.org/knowledge/benefit.cfm?benefitid=4036>

corporativos y financieros, transporte y logística, tecnología financiera (Fintech) y emprendedorismo. Por otra parte, se resaltaron los aspectos culturales, artísticos y educativos de la ciudad.

Sobre la base del objetivo de convertir a Chicago en una Ciudad Global, y apoyándose en los cuatro pilares descritos, la estrategia de inserción planteó cuatro lineamientos de acción, transversales a todos los pilares (The Chicago Council on Global Affairs, 2017, p. 11). Estos fueron:

Asegurar la coordinación de políticas públicas. Las iniciativas asociadas a pilares diferentes deben estar alineadas a fin de maximizar la eficiencia de los recursos y el resultado de las políticas.

Establecer una narrativa internacional más efectiva para la ciudad. Asumir un rol proactivo en la construcción de la reputación internacional de la ciudad, que se base en las fortalezas de Chicago, a través del marketing, la atracción de turistas y eventos internacionales, así como la visibilización los activos culturales y educativos de la misma.

Construir el liderazgo de Chicago en el escenario global. Liderar la agenda de gestión urbana innovadora, priorizando ámbitos institucionales como las redes de ciudades. Entre ellas se destacan el Grupo de Liderazgo Climático C40, la red de 100 Ciudades Resilientes y, podríamos agregar al más reciente Urban 20 (U20), en el marco del G20.

Promover una nueva mentalidad internacional para los ciudadanos de Chicago. Los funcionarios y voceros de la ciudad deben comunicar los beneficios que traerá para los habitantes de la misma la inserción internacional de Chicago, así como contribuir a moldear una identidad global que derive en el apoyo ciudadano a estas políticas.

Por último, una vez definido este marco estratégico con su objetivo, sus pilares, sus activos y lineamientos, el gobierno de Chicago diseñó los programas de políticas públicas para ponerla en marcha.

Para esta fase de implementación, la estrategia de Chicago cuenta con dos agencias dedicadas a trabajar en la proyección internacional de la ciudad. Por un lado, la World Business Chicago (WBC)<sup>17</sup>, que está encargada de fomentar el desarrollo económico de la ciudad, posicionándola como un destino global de alto nivel, mediante la atracción de inversiones y talento, así como también la creación de un entorno favorable para los negocios. Por otro lado, Choose Chicago<sup>18</sup>, es un programa de participación público-privada encargado de promover a la ciudad como destino global del turismo.

## Consideraciones Finales

En este artículo nos propusimos analizar las políticas de inserción y posicionamiento de las Ciudades Globales en la economía internacional. En una primera sección hemos presentado brevemente el concepto de Ciudad Global introducido por Saskia Sassen, para luego pasar al estudio focalizado de la política de internacionalización desarrollada por Chicago.

De todo el proceso de formulación de la estrategia que hemos descrito a lo largo de nuestra segunda sección, hemos de resaltar la creación de ámbitos institucionalizados destinados a la proyección internacional de Chicago como Ciudad Global, apuntando a la captación de inversiones, a través del World Business Chicago, así como de turistas con Choose Chicago.

Finalmente nos interesa destacar el hecho de que la elaboración del plan de Chicago fue resultado de la colaboración entre el sector público, el privado y las organizaciones de la sociedad civil, entre las que se destacó el Chicago Council on Global Affairs, todos interesados en las oportunidades que la inserción internacional podría generar para el desarrollo económico y bienestar de los habitantes de

---

<sup>17</sup> World Business Chicago <http://www.worldbusinesschicago.com/>

<sup>18</sup> Choose Chicago <https://www.choosechicago.com/>

la ciudad. Esta construcción de consensos entre diferentes actores público-privados es condición necesaria para que las políticas públicas sean estables a lo largo del tiempo, y donde "los ajustes responden a cambios de condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos" (Stein&Tomasi, 2006).

## Bibliografía

- Calvento, M. (2014). La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. *INTERAÇÕES*, 15 (2), 301-313.
- The Chicago Council on Global Affairs. (Junio de 2017). *Chicago's Global Strategy, A model for effectively engaging the world*. Recuperado el 10 de Julio de 2019, de [https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report\\_chicagosglobalstrategy-170718.pdf](https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_chicagosglobalstrategy-170718.pdf)
- Sassen, S. (2006). *The Global City*. En D. Nugent, & J. Vincent, *A Companion to the Anthropology of Politics* (págs. 168-177). Oxford, Inglaterra: Blackwell Publishing.
- Sassen, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo* (2nd ed). Princeton University Press.
- Sassen, S. (2016, Junio). *The Global City: Enabling Economic Intermediation*. *City & Community*, 97-108.
- Schwab, K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. Crown Business.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. *Política y gobierno*, XIII (2), 393-416.

---

## Acuerdo MERCOSUR-UE desde una perspectiva nacional

Maximiliano Buteler<sup>19</sup>

El histórico acuerdo entre los bloques regionales, Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Unión Europea (UE), marca el puntapié inicial para la puesta en marcha de un Tratado de Libre Comercio (TLC) interzonal. Si bien aún falta la aprobación de los poderes legislativos de los Estados firmantes, el hecho implica una innovación en materia de Política Exterior de estas dos grandes regiones.

El proceso de negociaciones se abrió en el año 1995, con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA. A partir de ese momento, diferentes encuentros intentaron una avanzada para establecer una zona de libre comercio. Fuertes oposiciones internas dentro de cada espacio regional, así como también, crisis económicas de los Estados fueron postergando el tratamiento del tema (Bizzozero, 2001).

En la década de 1990 América del Sur estaba atravesando un paradigma denominado “regionalismo abierto”, en donde las ideas promercado inundaban a las clases políticas y a sus sociedades; por aquellos años se veía a la liberalización comercial como la mejor alternativa para el desarrollo y crecimiento económico<sup>20</sup>. Este consenso neoliberal llegó a su fin a principios del nuevo milenio.

Como consecuencia de fuertes crisis internacionales (la crisis del Tequila y la de los Tigres asiáticos, en 1995 y 1997 respectivamente) y profundas vulnerabilidades domésticas, Argentina y Brasil sufrieron grandes crisis macroeconómicas y financieras. En 2001 fue el crack de la economía argentina, la más importante de su historia y la más fuerte a nivel regional (Conesa, 2019).

A partir del nuevo milenio, y tras las experiencias de las crisis económicas, América del Sur viró a la izquierda. Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay experimentaron un giro hacia un paradigma crítico al consenso neoliberal. Con gobiernos más orientados a un discurso nacionalista, incluyendo a los sectores populares, la política exterior y la integración se concibió bajo el modelo del regionalismo postliberal (Carillo, 2018).

Durante el período 2003-2015, el MERCOSUR estuvo más centrado en resolver asuntos de su propia integración, y la materialización de un TLC con la UE dejó de ser prioritario, no obstante, las negociaciones no dejaron de sucederse. El bloque europeo, asimismo, atravesó diferentes crisis de deuda, principalmente a partir del crack del año 2009, y esto hizo reorientar sus prioridades.

Como si se tratara de un péndulo, a partir de 2016, los países del MERCOSUR, impulsados por las dos economías más importantes (Argentina y Brasil), han puesto como prioridad el tratamiento de las negociaciones para la apertura de nuevos mercados y la liberalización comercial. Desde el punto de vista de Argentina, con el cambio de gobierno se produjo una reorientación en materia de Política Exterior denominada “inserción inteligente al mundo”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Siglo 21)

<sup>20</sup> A modo de ejemplificar el consenso liberal, se recuerda que también durante los 90 América Latina y el Caribe se encontraban en arduas negociaciones con Estados Unidos para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

<sup>21</sup> La prioridad en Política Exterior de la gestión de Cambiemos fue la de abrir nuevos mercados e integrarse a asociaciones estratégicas con economías desarrolladas (solicitud de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE), y también la de alinearse a países emergentes con elevados niveles de exportaciones y crecimiento, como la petición para ser parte de la Alianza del Pacífico.

Además de las motivaciones internas de los principales socios del MERCOSUR, y de la predisposición europea para la negociación, incidieron factores geopolíticos de gran trascendencia. La primera economía del mundo, Estados Unidos, bajo el gobierno de Donald Trump propició un retorno a políticas proteccionistas. La economía mundial ha sufrido algunos shocks derivados de la amenaza del uso o de la efectiva imposición de tarifas o aranceles al comercio internacional por parte de EEUU.

Bajo la administración Trump, el discurso en Política Exterior estadounidense ha adoptado un tinte agresivo para la globalización, delegando culpas a las pasadas relaciones comerciales de su propio país y de los principales socios con los que tenía compromiso al respecto. En este sentido, EEUU ha renunciado a las negociaciones transatlánticas (Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones -TTIP) con la UE, y ha desatado una guerra comercial con el gigante asiático, la República Popular de China (Llorente y Cuenca, 2019).

Bajo este marco, los países miembros de la UE<sup>22</sup> han decidido seguir por la vía del libre comercio, en este sentido han firmado acuerdos relativos a la materia con Japón, Canadá y ahora con el MERCOSUR. Este bloque regional se concibe como el motor del comercio mundial y se ha mostrado muy crítico con las políticas duras y proteccionistas de Estados Unidos y del Reino Unido, a partir de su propuesta de salida del tratado europeo (Brexit). Los europeos sostienen que los TLC son la mejor alternativa para la protección de los empleos y la creación de nuevos puestos de trabajo.

Este acuerdo no ha estado exento de críticas, a pesar de la euforia demostrada por los funcionarios de los países miembros del MERCOSUR, donde cada gobierno lo mostró a su población como un logro propio de su gestión. Los cuestionamientos remarcan el hecho de que se refuerza la histórica división internacional del trabajo centro-periferia basada en la teoría de las ventajas competitivas (Carillo, 2018).

Esta perspectiva no está alejada de la realidad, ya que el MERCOSUR es ofertante de productos primarios, por ejemplo, carne, etanol, productos agrícolas, entre otros. Los productos alimenticios y animales vivos representaron, en el 2018, el 37,9 por ciento del total de exportaciones hacia Europa a un total de 15.930 millones de euros. Los materiales crudos no comestibles, excepto combustibles, fueron el 27,1 por ciento a un valor de 11.016 millones de euros. Finalmente, los artículos manufacturados han sido el 9,4 por ciento de los bienes exportados a un valor de 3.823 millones de euros.

A su vez, el MERCOSUR es demandante de bienes de equipo y productos manufacturados de mayor valor agregado provenientes de la UE. La maquinaria y equipo de transporte han representado el 44,6 por ciento del total de importaciones a un valor de 18.543 millones de euros. Los productos químicos y productos conexos significaron el 26,1 por ciento de los bienes importados a un valor de 10.854 millones de euros. Y los artículos manufacturados fueron el 9,1 por ciento a un valor de 3.766 millones de euros.

Desde el punto de vista poblacional, el MERCOSUR cuenta con un aproximado de 260 millones de habitantes, mientras que en la UE residen alrededor de 500 millones de habitantes. Esto da como resultado un bloque comercial de casi 800 millones de personas que podrían contar con un intercambio desgravado de bienes y servicios que, desde la teoría económica liberal, significaría un aumento de la calidad de vida de las personas, ya que podrán vender y comprar más bienes y servicios y de mejor calidad.

Para finalizar, cabe mencionar un shock político que hubo en la Argentina. El pasado 11 de agosto se celebraron las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) dando como resultado un abrumador triunfo por parte de Alberto Fernández, candidato por el Frente de Todos, opositor

---

<sup>22</sup> Con respecto a los integrantes de la UE, cabe resaltar que no todos los sectores se encuentran conformes con un avance en el TLC con el MERCOSUR, ya que existen temores con respecto a la competitividad y productividad de aquellos dedicados a las producciones primarias, agropecuarias y ganaderas. Dentro de este grupo, resalta Francia, con una histórica resistencia de sus productores a la hora de negociar este acuerdo.

al actual gobierno. Esto ha representado un cimbronazo ya que se especula que la tendencia se mantendrá y se convertirá en presidente de la Nación tras las elecciones generales de octubre.

El shock tiene que ver con las declaraciones realizadas por el precandidato a presidente en el momento en que las realizó, al indicar que el Acuerdo no debía leerse como algo tan positivo, que iba a revisarlo y criticó duramente el hecho de que las negociaciones hayan sido relativamente cerradas y sin tener en cuenta al sector privado, principalmente a las Pequeñas y Medianas Empresas, el corazón productivo del país.

Por su parte, Fernández también ha confrontado discursivamente con el máximo mandatario de Brasil, principal socio comercial de la Argentina, lo cual pone en duda cómo irá a ser esta relación y si existirá una coordinación eficiente para la revisión y puesta en marcha del acuerdo que deben realizar los respectivos Poderes Legislativos.

En suma, este acuerdo firmado por los máximos representantes políticos abre el juego a una nueva ronda de negociaciones para consolidar un tratado de libre comercio. Esto no estará libre de rispideces y oposiciones entre intereses contrapuestos. Al mismo tiempo, y según lo que dicen los expertos, la materialización de un proyecto semejante puede tardar al menos una década. Por lo que especular de cara al futuro puede ser contraproducente. Lo que es seguro es el avance y el interés general de los socios comerciales y sobre esto hay que poner el enfoque. La evaluación de los costos y beneficios reales podrán ser más factibles en la medida en que sea más factible un desgravamiento comercial interzonal.

## Bibliografía

- Carrillo, M. S. (2018). *Quién gana y quién pierde en el Acuerdo MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Recuperado de: <https://www.celag.org/fortalecimiento-las-relaciones-centro-periferia-traves-del-acuerdo-mercosur-union-europea/>
- Bizzozero, L. (2001). El acuerdo Marco Interregional Unión Europea – Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica [Versión electrónica]. Los rostros del Mercosur: 373 – 390
- Llorente y Cuenca, (2019). Implicancias del acuerdo MERCOSUR – UNION EUROPEA [Versión electrónica]. IDEAS LLYC
- Conesa, E. (2019). *Macroeconomía y política macroeconómica*. 7ª edición, Thomson Reuters. LA LEY

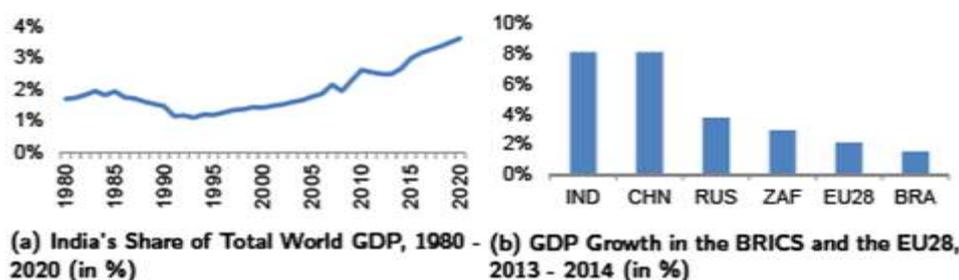
## ¿Por qué la India no ha conseguido desarrollarse?

Melanie Tatiana Michailoff<sup>23</sup>

De acuerdo con cifras de la ONU en 2017, la India es el segundo país más poblado de la Tierra, y se espera que prontamente supere a China. El país asiático también es el séptimo más extenso del mundo, y la séptima economía mundial. En términos militares, la India es una de las cinco naciones que más destinan de su presupuesto al sector Defensa, sólo por detrás de los Estados Unidos, China, Arabia Saudita y Rusia. Adicionalmente, se trata de uno de los pocos Estados que posee armas nucleares.

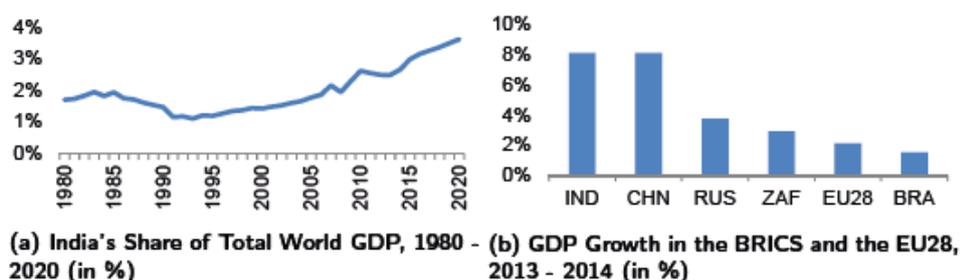
En cuanto a los indicadores económicos, estos muestran que el país no ha parado de crecer. De hecho, si comparamos la tasa de crecimiento (2013 al 2014) de los países que integran los BRICS observamos que el índice de crecimiento indio fue de un 8,13%, seguido por China en un 8,12%. Estas cifras representan más del doble que el crecimiento ruso (menos del 4%). Aun así, lo cierto es que la India no ha logrado desarrollarse. Pero ¿Cuáles son las razones por las cuales no hablamos de un "gigante indio", o en todo caso, del "siglo de la India"?

Figure 1: India's Role in the World Economy



Source: (a) WEO, (b) Worldbank, WDI. Note: (a) WEO estimates after 2015.

Figure 1: India's Role in the World Economy



Source: (a) WEO, (b) Worldbank, WDI. Note: (a) WEO estimates after 2015.

Fuente: Felbermayr, Devashish, Aichele y Gröschl (2016). India's Role in the World Economy. [Figura]. Recuperado de GED Study. Europe and India Relaunching a Trobled Trade Relationship

<sup>23</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales (U.A.I.)

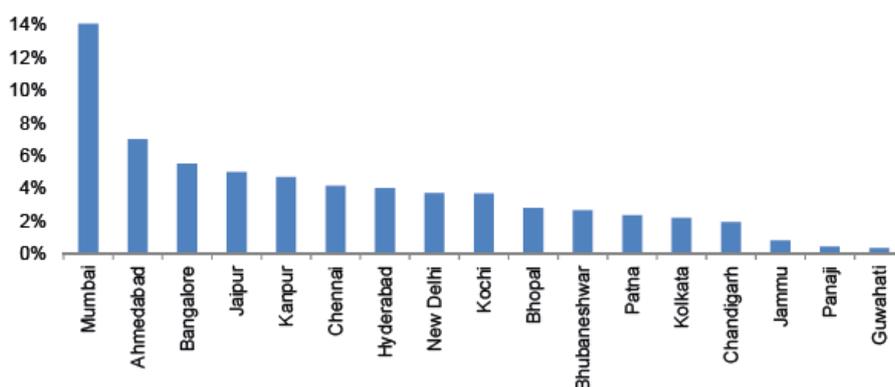
En primer lugar, el país presenta algunos impedimentos de carácter estructural. Concretamente hablamos de una dificultad para la adquisición de tierras, en la red de transportes, y un suministro de energía deficiente. En relación con este problema, los datos indican que casi el 30% de la post-cosecha se pierde debido a la falta de lugares de almacenamiento, logística y distribución.

En segundo término, si bien la administración de Narendra Modi se ha esforzado por liberalizar y facilitar el comercio, la estructura arancelaria de la India sigue siendo compleja. Si tomamos como indicador la relación India-UE veremos que Nueva Delhi mantiene barreras arancelarias altas que obstaculizan las relaciones comerciales, esto sucede particularmente en el área de alimentos y productos primarios. En varios sectores, los aranceles promedio se mantienen cercanos al 10%.

Al igual que la estructura arancelaria, el entorno normativo es fuertemente restrictivo. De acuerdo con el Índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial, la India se ubica en el puesto número 132 de un ranking que comprende 189 países. A esto hay que agregar que según un estudio realizado por *The Political and Economic Risk Consultancy* (un centro de estudios con sede en Hong Kong), la burocracia en la India fue calificada como la peor de toda Asia.

Otro aspecto para señalar es que la India es un mundo de contrastes, no solo a nivel cultural, sino también a nivel económico. Si tomamos como indicador el nivel de pobreza veremos que la ratio entre las zonas urbanas y las zonas rurales es significativamente alta. En una ciudad como Bhopal, el 22,9% de las personas que vive en áreas urbanas está bajo la línea de pobreza, aunque la cifra asciende al 40% de la población si consideramos áreas rurales. Además, existe una gran heterogeneidad intrarregional. La proporción de personas bajo la línea de pobreza en zonas urbanas varía desde un 28% en ciudades como Patna, a solo un 4% en ciudades como Panaji.

**Figure 5: Share of Total GDP by Indian Regions, 2013-14 (in %)**



Fuente: Felbermayr, Devashish, Aichele y Gröschl (2016). Share of Total GDP by Indian Regions, 2013-14 (in %)[Figura]. Recuperado de GED Study. Europe and India Relaunching a Troubled Trade Relationship

Todos estos factores muestran las dificultades con las que cuenta la India para insertarse en el mundo, la burocracia, la infraestructura, la desintegración regional. Para corregir esta situación, el gobierno ha llevado a cabo algunas iniciativas tales como "Make in India" que busca que las empresas fabriquen sus productos localmente, en conjunto con algunas otras acciones tendientes a reducir el número de normativas que rigen el comercio local e internacional. Como conclusión, la India deberá realizar múltiples reformas si quiere que su crecimiento económico se traduzca en desarrollo.



Fuente: Sruthijith (2016). Meet The Man Who Designed The Make In India Logo. [Figura]. Recuperado de: [https://www.huffingtonpost.in/2016/01/16/make-in-india-logo\\_0\\_n\\_8996910.html](https://www.huffingtonpost.in/2016/01/16/make-in-india-logo_0_n_8996910.html)

## Los Estados Unidos de Trump: incertidumbre en su Política Exterior

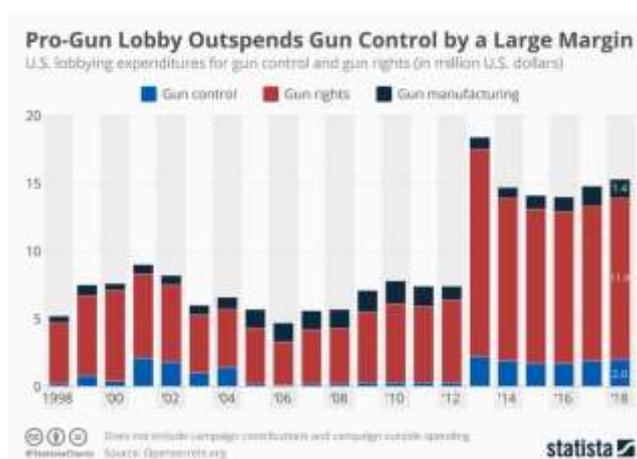
Micaela Delfino<sup>24</sup>

La Política Exterior del presidente republicano Donald Trump podría asociarse a la “Teoría del Loco”, principal característica de la Política Exterior del expresidente Richard Nixon, que, durante su administración, logró que los demás líderes entendieran su comportamiento como irracional y volátil, y evitaran provocar a Estados Unidos por temor a una respuesta impredecible. Sin embargo, esta teoría no funciona con aliados o socios comerciales que requieren certeza y el respeto de los acuerdos, y paulatinamente, Trump ha ido alejando a los socios históricos de su país como, por ejemplo, la Unión Europea, y sus vecinos Canadá y México, y se ha acercado a Corea del Norte y a Rusia.

Asimismo, podemos nombrar la desconfianza que tiene el mandatario con respecto a los Tratados Internacionales y el Derecho Internacional, muy enraizada con la tipología jacksoniana de Mead, caracterizada por una especie de populismo americano, desconfianza de las instituciones y tratados con demás potencias, y sospechoso de las exportaciones de normas y valores estadounidenses, centrada en la política doméstica y aislacionista, sólo interviniendo en conflicto bélico de surgir una amenaza directa unilateral.

Mientras tanto, en lo doméstico, la libertad otorgada a partir de la Segunda Enmienda al proteger el derecho del pueblo estadounidense a mantener y portar armas sumado a los discursos y la retórica de Trump podrían haber influenciado los tiroteos masivos de los últimos años. En lo que va del mandato presidencial de Trump, éstos han tenido un resultado de 254 fallecidos y 607 heridos<sup>25</sup>.

A pesar de ello, no parecería que las leyes con respecto a las armas se vayan a regular en un futuro próximo ya que, de acuerdo con el análisis de Statista, los grupos de presión a favor del derecho de posesión de armas invierten más del cuádruple de millones de dólares que aquellos a favor del control de armas<sup>26</sup>:



<sup>24</sup> Micaela Delfino es estudiante de Abogacía Franco-Argentina (USAL-UP1 Panthéon-Sorbonne) y Relaciones Internacionales (USAL).

<sup>25</sup> <https://time.com/4965022/deadliest-mass-shooting-us-history/>

<sup>26</sup> <https://twitter.com/ianbremmer/status/1159579366273224705>

Tras los tiroteos de principios de agosto en El Paso y Dayton, Trump denunció a la supremacía blanca, condenando al racismo, al vínculo entre las recientes matanzas y los videojuegos violentos, a las enfermedades mentales y a la intolerancia y fanatismo que se encuentra en internet. En la Casa Blanca, estableció que “estas siniestras ideologías deben ser derrotadas” ya que Estados Unidos es “una nación amorosa, y nuestros hijos tienen derecho a crecer en una sociedad justa, pacífica y amorosa”.<sup>27</sup>

Al mismo tiempo, el periodista estadounidense Thomas Friedman considera que, de no resolver sus diferencias, la guerra comercial entre Trump y Xi Jinping podría llegar a fracturar el sistema de globalización que ha traído más paz y prosperidad global en los últimos 70 años que cualquier otro momento de la historia, y podría generarse un “Muro de Berlín digital” con dos servicios de internet y dos tecnologías divididas.

El autor continúa con su análisis considerando que, por un lado, Trump debería haber firmado el acuerdo de libre comercio de la Asociación Transpacífico de Cooperación Económica para lograr alinear todas las principales economías del Pacífico, excepto China, en torno a los valores, normas e intereses comerciales de los Estados Unidos. Por el otro, China posee aliados en la región debido al terror que imparte incautando islas y tampoco en occidente luego de anunciar planes de dominar la industria tecnológica para 2025, con lo cual, si no están dispuestos a cooperar, estas potencias, interdependientes económica y tecnológicamente una de la otra, podrían lograr el colapso de la realidad digital actual.<sup>28</sup>

Sin embargo, si el objetivo de Trump era que se hablara de él y de su país todos los días o día de por medio, esa meta se ha logrado.

---

<sup>27</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-mass-shootings-texas-ohio/>

<sup>28</sup> <https://www.nytimes.com/2019/08/06/opinion/trump-china-trade.html>

---

## Capacidad militar argentina: realidad y ficción

Agustín Fernández Righi<sup>29</sup>

Desde la vuelta a la democracia, y en particular desde los '90, la capacidad material de las Fuerzas Armadas (FFAA) argentinas ha disminuido enormemente. Sin embargo, el debate sobre este tema ha resurgido esporádicamente a lo largo de estos años, tanto en círculos académicos y políticos como en los medios de comunicación masivos, y ha vuelto a surgir recientemente a la luz de ciertos eventos de la realidad nacional. Pero, ¿realmente es deseable, o incluso factible, un aumento sustancial de la capacidad militar argentina?

Una principal línea de argumentación cuando se discute un rearme de las FFAA parte de una concepción ortodoxa del concepto de Defensa. Cuando se plantea el problema desde esta perspectiva, se suele resaltar la incapacidad actual del Estado argentino de proteger o incluso patrullar su territorio, haciendo particular énfasis en el amplio espacio del Mar Argentino el cual no sólo es depredado por la pesca ilegal internacional, sino que es donde se encuentran los territorios usurpados por Gran Bretaña y que mantiene fuerzas desplegadas con un potencial ofensivo enorme sobre el territorio nacional.

Esta visión sobre la Defensa maneja conceptos que en Relaciones Internacionales suelen denominarse *Realistas*, particularmente de un cuño "clásico". Material militar y capacidades reales de reacción ante los posibles conflictos que involucren al país, con el ojo puesto en los materiales y capacidades de nuestros vecinos Chile y Brasil, son sus principales preocupaciones. Desde esta perspectiva, Argentina debería mejorar y ampliar sus sistemas de armas, que a su vez deberían ser de una amplísima variedad para cubrir y proteger eficazmente los distintos tipos de territorios que comprende el estado argentino.

Estas son cuestiones clásicas en materia de Defensa que no implicarían cambiar la legislación actual y que sólo requieren, por lo menos, una mayor inversión en renovación y ampliación de los sistemas de armas que posee la Argentina. Sin embargo, varias objeciones pueden hacersele, tanto desde lo teórico como desde lo práctico.

En primer lugar, una mejora sustantiva en las capacidades militares del país implica un alto costo. En términos económicos se traduciría en un mayor endeudamiento, dado que lo más probable es que se accedan a préstamos para adquirir el armamento del extranjero. Esta opción, además de costosa, no es una inversión que se amortice con el tiempo y significaría un mayor déficit para las cuentas públicas que, si no es con deuda, deberá ser financiado desviando fondos de otros proyectos. Algo poco aconsejable para un país con pobreza estructural e infraestructura en decadencia.

Los costos también serían políticos: más allá del apoyo o resistencia internos que podría recibir el rearme, internacionalmente sería difícilmente bien recibido, sobre todo si parte desde esta perspectiva "clásica" de la Defensa y lo militar. En la región probablemente generaría fricciones con Chile y Brasil (con este último siendo nuestro principal socio comercial), y a nivel global sería muy mal recibido por Gran Bretaña. Una acusación por una de las principales potencias mundiales, y una tan cercana a EEUU, de desestabilizar la región y poner en peligro la paz no se traduciría bien en la relación argentina con los grandes centros financieros, algo que desde siempre ha preocupado al Estado argentino y a los mayores actores económicos del país.

---

<sup>29</sup> Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Universidad Siglo XXI)

Es posible aventurar otro tipo de objeción a este estilo de argumentación en favor de un mayor protagonismo de las FFAA, y es de un estilo –tal vez- más teórico: ¿hasta qué punto estamos realmente amenazados por las fuerzas exteriores que nos rodean?

Partiendo desde la óptica del realismo (es decir, partir de la premisa de que cada Estado tiene como principal preocupación su propia seguridad frente a los demás) la respuesta es fácil: claramente estamos amenazados, dada la desigual relación de fuerzas existente entre el Estado argentino y las potencias con presencia en la región.

Sin embargo, saliendo de esta lógica realista la respuesta se muestra más esquiva: los países no se conquistan entre sí sin motivos, y no pareciera haberlos en nuestro caso. Sí sería posible un escenario más sutil, como una presión militar de Chile relacionada con los Hielos Continentales o alguna maniobra de Brasil ante una fricción con Argentina por cuestiones comerciales, por mencionar sólo algunos ejemplos, a partir de los cuales cabría preguntarse cuán probables son estos escenarios, y si realmente una mayor capacidad militar argentina sería la solución.

En cuanto a la probabilidad de ocurrencia de situaciones de este calibre, sugiero rescatar la categorización realizada por el Dr. Carlos Escudé, que divide al mundo entre los Estados formadores de reglas, los que las acatan y los que se rebelan (los *Estados paria* o *Rogue States*). Más allá de las diferencias que se puedan tener con el Realismo Periférico, está claro que ni Brasil ni Chile están en condiciones –ni tienen la voluntad- de ignorar o violar impunemente el Derecho Internacional, y mucho menos una norma tan central como la Prohibición del Uso de la Violencia.

Ahora bien, Gran Bretaña es claramente la otra posible amenaza para el Estado Argentino. La gran potencia es un cercano aliado a EEUU y actor central de la OTAN. Claramente está en una posición de violar el Derecho Internacional si así lo deseara (y de hecho lo hace). Sin embargo, Argentina comparte la misma condición de acatador de normas que tienen sus vecinos. Como tal, no podría rearmarse en defensa contra la potencia británica sin despertar las alarmas de la Comunidad Internacional, como se ha escrito más arriba.

En resumen, si se parte de una concepción “realista” a la hora de pensar la defensa, la Argentina debería buscar un rearme de sus FFAA buscando neutralizar las capacidades de Brasil, Chile o Gran Bretaña, pero esto llevaría al país a fricciones con grandes socios comerciales, sin garantías de ser suficiente y aislando al país en la arena internacional, algo que ninguno de los principales intereses económicos o políticos del país desean. Esto parece llevar a la conclusión de que, por ahora, no se llevarán grandes mejoras en la capacidad argentina de Defensa, por lo menos desde una óptica tradicional.

## Bibliografía

Eissa, Sergio G., (2013). Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional.

*Revista SAAP vol. 7 no. 1.* Recuperado de

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702013000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

Escudé, Carlos, (2015). El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico. *Revista ESGN N°61*. Recuperado de

<http://web.isanet.org/Web/Conferencias/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/65a131c1-0f66-4ae3-810b-8f020f0d755b.pdf>

García Encina, Carlota y Malamud, Carlos, (2006). ¿Rearme o renovación del armamento militar en

América Latina?. DT N°31/2006. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt31-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt31-2006)

---

## La cooperación científico-académica de China y Argentina, en miras al desarrollo de la inteligencia artificial

Stephanie Copacabana Villarreal Zogbi<sup>30</sup>

Recientemente se dio a conocer el acuerdo celebrado entre la Universidad de Buenos Aires y el Instituto Confucio - fundado en 2009 con miras a difundir la cultura e idioma chino, y a establecer lazos de amistad con Argentina- para el lanzamiento de una agencia de cooperación académica y científica centrada en el desarrollo de inteligencia artificial con sede en Buenos Aires, la cual se dedicará a fomentar el intercambio de profesionales entre ambos países y el otorgamiento de becas de posgrado y maestrías, a propósito de encontrarnos en el desarrollo en ciernes de la cuarta Revolución Industrial, la cual demandará un esfuerzo de los países, en especial los menos desarrollados para poder insertar a sus nóveles profesionales en un mercado cada vez más cambiante y especializado en nuevas tecnologías<sup>31</sup>.

Es menester destacar que esta agenda de cooperación china en Latinoamérica y el Caribe responde a la agenda internacional del país asiático, determinada a posicionar al gigante mandarín como un jugador internacional de envergadura en un contexto mundial cada vez más globalizado, en el cual nuestra región juega uno de los principales eslabones dentro el ambicioso entramado de la agenda económica y geopolítica que atraviesa mediante una amplia red de infraestructuras tanto físicas como blandas Latinoamérica y el Caribe, Asia, África y Europa<sup>32</sup>.

Esto se explica, debido al relanzamiento de la Nueva Ruta de la Seda en el año 2017, como respuesta a la decisión del entonces Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, de excluir a China del Tratado Trans-Pacífico (TPP) en el año 2013 para asegurar su dominio regional (Villagran, 2019)<sup>33</sup>, marcando así una serie de fricciones cuyo desenlace dio pie a la actual guerra económica que se vive entre los Estados Unidos de Trump y la China de Xi Jinping, causando incertidumbre y desestabilizaciones del tablero de poder en todo el mundo. Sin perjuicio de ello, se ven claros indicios de que nuestra región puede aprovechar los beneficios ocasionados por este nuevo equilibrio que se está cimentando, con la posibilidad de llenar vacíos de poder en el ámbito del conocimiento y de la formación de una nueva élite del pensamiento en el marco de la cooperación Sur-Sur.

Sin embargo, es dable destacar que el relanzamiento del Programa “Una Franja Un Camino” no fue una decisión poco meditada y reactiva a la agenda de política exterior encabezada por Washington, sino que, es propio de la filosofía china el establecer sus estrategias y objetivos con una mirada a largo plazo (algo que sería muy deseable tanto en nuestra política tanto interna como exterior), siendo este un proceso que empezó como señalan en su obra Erthal Abdenur y Marcondes de Souza Neto (2013) que una vez terminada la Guerra Fría al principio de la década de 1990, donde el gobierno mandarín dio un gran impulso a la internacionalización de sus empresas<sup>34</sup>, pero a diferencia de las posturas

---

<sup>30</sup> Abogada (U.B.A.)

<sup>31</sup> <https://www.infobae.com/educacion/2019/08/23/la-uba-y-china-abriran-una-agencia-de-cooperacion-cientifica-y-academica/> (consultado el 27/8/2019).

<sup>32</sup> <http://revistafal.com/el-papel-de-la-cooperacion-internacional-en-la-estrategia-de-gran-potencia-de-china/> (consultado el 27/8/2019).

<sup>33</sup> Villagrán, Ignacio... [et al.] compilado por Bogado Bordazar, Staiano y Caubet (2019) *China, una nueva geopolítica global (la iniciativa la franja y la ruta)*, 1a ed., publicado por la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Buenos Aires – Argentina, Libro digital, pg. 126.

<sup>34</sup> Erthal Abdenur, Adriana y Marcondes de Souza, Neto (2013), *Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo*, Danilo, Dossier ÍCONOS N° 47, pg. 74

paternalistas que estableció Estados Unidos, señalan los precitados autores que en *“El Libro Blanco sobre Ayuda Extranjera de 2011 de China enfatiza la relevancia de tales iniciativas de cooperación para los objetivos de desarrollo de este país, mientras destaca su rol como una potencia emergente responsable (Consejo del Estado, 2011). El gobierno chino frecuentemente cita los principios de no injerencia, no condicionalidad y beneficio mutuo para contrastar su forma de cooperación con la ayuda del Norte. Al mismo tiempo, y de modo similar al de otros países, China utiliza la asistencia para avanzar en sus metas económicas y objetivos políticos en el exterior e incluso para asegurarse recursos naturales y reducir la influencia de sus rivales”* (Erthal Abdenur y Marcondes de Souza, 2013: 75).

Lo anteriormente desarrollado nos lleva a concluir que China busca establecer una política de prestigio en nuestra región desde lo académico-científico (actualmente con dos finalidades: por un lado, diferenciarse de las políticas de beneficios sociales -como las que encabezó otrora Estados Unidos-, además de establecer como pautas del juego un liderazgo no interventivo en las políticas internas, y por el otro, establecer lazos de amistad y cooperación con nuestro país que coadyuven a capitalizar las grandes inversiones que hizo China para fomentar la infraestructura de transporte destinada a la integración subregional, la explotación minera y del petróleo, en el marco de su proyecto geopolítico de la Franja y la Ruta de la Seda (Erthal Abdenur y Marcondes de Souza, 2013: 76).

Por ahora no se puede prever si este Convenio de cooperación es el inicio de una profundización de los lazos bilaterales de amistad y cooperación recíproca, pero no debemos perder de vista que el gigante oriental nos invita a ser parte de una nueva configuración del tablero geopolítico, siendo menester que nuestra Política Exterior de inserción hacia el mundo aproveche esta oportunidad para proyectarnos hacia el continente asiático de la mano de su jugador más relevante.

## Bibliografía

Villagrán, Ignacio... [et al.] compilado por Bogado Bordazar, Staiano y Caubet (2019) *China, una nueva geopolítica global (la iniciativa la franja y la ruta)*, 1a ed., publicado por la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Buenos Aires – Argentina, Libro digital.

Erthal Abdenur, Adriana y Marcondes de Souza, Neto (2013), *Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo*, Danilo, Dossier ÍCONOS N° 47.

---

## La Crisis de los Rohingya: un abordaje desde los conceptos de Seguridad Humana y Responsabilidad de Proteger

Pablo Agustín Mastragostino<sup>35</sup>

Desde mediados de la década de los '70 tanto la agenda como los estudios de seguridad internacional sufrieron grandes cambios que trajeron como consecuencia la pérdida del monopolio del estado como objeto y sujeto de análisis de la seguridad internacional (Bartolomé, 2006). Nuevos conceptos y enfoques surgieron a la par de nuevos actores y nuevas amenazas que irrumpieron en el escenario internacional. Dos de estos conceptos, que utilizaremos para explicar la crisis de los Rohingya en Myanmar y Bangladesh, son el de *Seguridad Humana* y *Responsabilidad de Proteger*.

Entenderemos a la Seguridad Humana, como aquel concepto de la seguridad, que pone el foco no tanto en la seguridad de los estados siguiendo la lógica westfaliana si no más que nada y principalmente, en la seguridad de los individuos (Bartolomé, 2006b). El concepto de Seguridad Humana posee, dos aspectos y siete categorías principales. Respecto de sus aspectos principales, destacan por un lado la importancia de la seguridad contra amenazas como el hambre, las enfermedades y la falta de libertades individuales y, por el otro, la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas contra el modus operandi cotidiano en los planos familiar, laboral y comunitario. Respecto de sus categorías de análisis se encuentran las de Seguridad Alimentaria, Económica, Sanitaria, Ambiental, Política, Comunal y Personal. Cada una de estas categorías presentan a su vez sus propios indicadores (Villanueva Allon, 2006).

Brevemente se puede decir que los Rohingya son una de las minorías étnicas, en este caso musulmana, que habitan en el estado de Myanmar, más precisamente en la Provincia de Rakhine (En donde son una minoría numerosa que representa el 42% de la población de Rakhine). Aproximadamente habitan en Rakhine poco más de un millón de Rohingya quienes conviven con la mayoría budista (Que gobierna el país), con los cuales se diferencian tanto en lo religioso, lo lingüístico como en lo étnico.

Es desde esto último de donde podemos partir para observar de donde proviene el conflicto entre los Rohingya y la mayoría gobernante budista. Desde la independencia de la entonces llamada Birmania, en 1948 (Myanmar desde 1989), en donde los sucesivos gobiernos se negaron sistemáticamente tanto a incluir a los Rohingya dentro de la lista de 135 etnias aceptadas en el territorio de la entonces Birmania, como de concederles la ciudadanía del país, dejándolos como inmigrantes ilegales (Sin ningún tipo de derechos) cuando habitaron la región de la provincia de Rakhine durante cientos de años (En lo que fue el viejo Reino de Arakan). A su vez la mayoría budista Rakhine (de igual nombre que la región) se encuentra en una disputa por el término Rohingya al cual se lo atribuyen a ellos mismos y no lo reconocen para la minoría musulmana, exacerbando así tanto el nacionalismo budista como el nacionalismo musulmán.

Ni siquiera con la llegada del gobierno democrático en Myanmar, los Rohingya pudieran denominarse como tal y tampoco pudieron votar en las elecciones ni presentar candidatos y, aún menos ser declarados ciudadanos legítimos del país.

Respecto de las Crisis Humanitaria de los Rohingya en Bangladesh, la seguridad humana se aplica tanto desde sus aspectos como desde sus categorías. Desde sus aspectos, se puede decir que es la alteración del modus operandi cotidiano de la población Rohingya la que los llevó a vivir en una situación constante de amenaza por la falta de alimentos, de medicamentos y de una sistemática violación a sus derechos.

---

<sup>35</sup> Estudiante Avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Lanús)

Los Rohingya luego de los enfrentamientos entre el ARSA (Ejército de Liberación Arakan Rohingya, por sus siglas en inglés) y las fuerzas militares, sufrieron una limpieza étnica a través de todo el territorio de Rakhine (Ver mapa) obligándolos a huir de sus tierras con dirección a Bangladesh (Sanderson y Markusen, 2017) alojándose en grandes campamentos de refugiados sin las mínimas condiciones de sanidad y agua potable, derivando indefectiblemente en una propagación de diferentes enfermedades que, a falta de medicamentos e insumos, causó una alta tasa de mortalidad entre su población. A su vez, la falta de alimentos para cubrir la vasta población de casi un millón de personas es otro de los factores que profundiza la crisis. Es claro, así como los aspectos de la Seguridad Humana juegan su papel, desde la alteración súbita en su modus operandi de vida consecuencia de la persecución de las autoridades de Myanmar y la consecuente huida a Bangladesh y por otro, todo tipo amenazas que los rodean por la falta de insumos dignos para sobrellevar la crisis. Cabe aclarar aquí, que la situación previa a la modificación de su modus operandi tampoco era óptima a los ojos de la Seguridad Humana puesto que la región de Rakhine es una de las más pobres del Estado de Myanmar, pero, la crisis humanitaria, la profundizó a niveles muchísimos más altos.

Desde sus categorías, la crisis de los Rohingya se evidencia por una falta de seguridad tanto alimentaria, política, comunitaria e incluso ambiental. Desde la Seguridad Alimentaria, la escasez de alimentos, aun con la ayuda de los organismos internacionales, marca el día a día de la población que no puede llegar al mínimo de calorías diarias (Uno de los indicadores principales de la Seguridad Alimentaria) (ACNUR, 2018). Desde la Seguridad Política la constante violación de los derechos humanos por parte de las autoridades militares de Myanmar que incluyen, violaciones, represión, asesinatos e incluso denuncias de tortura muestran una de las caras más crudas del conflicto. Es importante destacar que las dos categorías anteriores son grandemente posibilitadas por la falta de Seguridad Comunitaria, puesto que es el conflicto histórico entre la numerosa minoría musulmana en Rakhine y la mayoría Budista la que desencadenó a las demás variables y con el paso de los años, la profundizó (Calamur, 2017).



Fuente: Al Jazeera

Por último, está la cuestión de la seguridad la Seguridad Ambiental. Aunque no lo parezca, la migración de la población Rohingya a la región de Cox Bazar y Teknaf en el sur de Bangladesh está generando graves problemas ambientales a la región. Un informe del PNUD (2018) afirma que la movilización de casi un millón de personas generó un deterioro de los suelos, a la vez que hay pruebas de deforestación de las selvas producto de la necesidad de construcción de viviendas. Sumado a esto, la contaminación de los ríos consecuencia del arrojado de material defecable consecuencia del pobre nivel de salubridad e higiene en los campamentos.

Lo dicho anteriormente muestra lo importante que es el concepto de Seguridad Humana y sus variables para analizar el conflicto de los Rohingya, pero a su vez, como adelantamos, hay otro concepto que sirve no tanto para explicarlo, sino para asignar responsabilidades tanto internas como externas en vista de intentar llegar a una solución definitiva de la cuestión (A una paz estructural y cultural en palabras de Galtung (1999)). Ese concepto es el de Responsabilidad de Proteger o R2P por sus siglas en inglés. Al igual que el concepto de Seguridad Humana, el concepto de R2P surge también en el seno de Naciones Unidas consecuencia del genocidio de Rwanda, por iniciativa de Canadá. Respecto del mismo, Amador Enseñat (2009) afirma que el concepto tiene la voluntad de cargar sobre los Estados la responsabilidad de proteger a sus poblaciones de crímenes como el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. En caso de que el estado no pueda garantizar la protección a su población o incluso sea la responsable de los crímenes citados, quedará bajo la responsabilidad de Naciones Unidas la protección a través de la utilización de tanto medios diplomáticos como de medios coercitivos bajo la aplicación de los Capítulos VI y VII de la Carta.

A primera vista, la crisis de los Rohingya encuadra con los postulados de la R2P tanto de la responsabilidad del Estado de Myanmar como de las Naciones Unidas. Respecto de Myanmar, las múltiples denuncias de limpieza étnica y de crímenes de lesa humanidad hacen recaer sobre el estado asiático la obligación de demostrar que estas denuncias son infundadas puesto que estarían violando de lleno los postulados de la R2P. Teniendo en cuenta que Myanmar se negó sistemáticamente al ingreso de comisionados y observadores de Naciones Unidas con el objetivo de analizar la situación en el país, se vuelve cada vez más difícil confiar en la palabra de las autoridades de Myanmar y elevar las sospechas de un plan sistemático contra la población Rohingya que, de no tomar las medidas necesarias, podría terminar con un nuevo genocidio en el continente asiático.

Respecto de las Naciones Unidas, la responsabilidad recae en brindar la mayor cantidad de ayuda humanitaria posible en busca de mejorar las condiciones de vida de los refugiados en Bangladesh, pero, a su vez, seguir insistiendo con la misión observadora en Myanmar y no dejar a la población musulmana al libre albedrío de las autoridades de Myanmar. También será necesario que el principio (En caso de que sea aprobado por el Consejo de Seguridad) sea aplicado correctamente, localizado únicamente en el territorio de Rakhine y procurando evitar los errores que se cometieron en Libia que dejó muy mal parado a la aplicación del principio por considerarlo una excusa de los países de occidente para intervenir en oriente.

En conclusión, es importante comprender que el conflicto en Myanmar tiene sus causas profundas en la violencia cultural y estructural de dos etnias muy distintas entre sí que son las que explican los sucesos que vienen aconteciendo desde Agosto del año 2016 y que tendrán consecuencias muy duras de cara al futuro si ambas partes no llegan a unos acuerdos mínimos de convivencia. Se llegará a lo que dice Galtung (1999), respecto de las consecuencias de la violencia sobre la cultura, a un punto de irreversibilidad en la búsqueda por una solución duradera al conflicto. También es importante resaltar la importancia del concepto de Seguridad Humana a la hora de explicar crisis humanitarias, y en especial esta, que cubre todas las áreas de análisis posible, desde la falta de alimentos, vivienda dignas, enfermedades y demás, hasta el deterioro del medio ambiente consecuencia de los campos refugiados en sitios no preparados para los mismos.

Por último, el principio de Responsabilidad de Proteger puede servir como un marco de acción para las Naciones Unidas ante tales crímenes por parte de Myanmar como una oportunidad para que las

autoridades revelan la situación imperante y tomen las medidas necesarias para evitar una respuesta contundente por parte de la comunidad internacional, que, al día, no parece muy clara. Citando al ex Secretario General de la ONU Kofi Annan, “*El genocidio, la destrucción de un pueblo entero por sus orígenes étnicos o nacionales, se ha convertido en una palabra de nuestra época, una realidad horrenda que exige una respuesta histórica.*”

## Bibliografía

- Bartolomé, Mariano Cesar; “La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, Mas allá de Westfalia y Clausewitz”, (Capítulo 1: La Seguridad Internacional Contemporánea y La Erosión de sus Paradigmas Tradicionales), Colección ANEPE, Buenos Aires, 2006.
- Calamur, Krishnadev. The Misunderstood Roots of Burma's Rohingya Crisis. *The Atlantic*, 2017. Disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/rohingyas-burma/540513/>
- Enseñat, Amador. El concepto de Seguridad nacional en las estrategias de Seguridad nacional. Nuevos paradigmas de la seguridad. España: *Instituto de Estudios Estratégicos de España (CEEE) y Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax)*, 2009.
- Galtung, Johan. Tras la violencia, 3r: Reconstrucción, reconciliación, resolución: Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia. Bakeaz, 1999.
- PNUD. Final Stakeholder’s Consultation: Environmental Impact of Rohingya Influx. *PNUD, Naciones Unidas*, 2018. Disponible en <http://www.bd.undp.org/content/bangladesh/en/home/presscenter/pressreleases/2018/03/11/final-stakeholders-consultation-environmental-impact-of-rohingya.html>
- Sanderson, Thomas; Markusen, Maxwell. Myanmar and its Rohingya Muslim Insurgency. USA: *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 2017. Disponible en <https://www.csis.org/analysis/myanmar-and-its-rohingya-muslim-insurgency>
- UNHCR Bangladesh Team. “Rohingya Refugee Emergency at a Glance”. ACNUR, Naciones Unidas, 2018. Disponible en <https://unhcr.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=5fdca0f47f1a46498002f39894fcd26f>
- Villanueva Allon, Miriam. “La Seguridad Humana: ¿Una Ampliación del concepto de Seguridad Global?”, *Argentina Global* N°3, Octubre-Diciembre, 2000.

---

## La estabilidad inestable del Cáucaso Norte: estrategias y desafíos de la Federación de Rusia en materia de seguridad en la región

Nicolás Font<sup>36</sup>

La región del Cáucaso históricamente ha presentado un dilema para la seguridad de las potencias que la rodean- Rusia, Turquía e Irán- por ser el hogar de diferentes nacionalidades y por estar en la entrada de Europa y de Asia.

En las repúblicas del Cáucaso Norte, perteneciente a la Federación Rusa, la situación es más compleja aún por ser el hogar de numerosas naciones -históricamente combativas a la autoridad rusa- las cuales presentan bajos índices de desarrollo socio económico y crean un potencial foco de inestabilidad.

Esta multiplicidad de naciones, sumada a un difícil contexto geográfico, posibilitó que este sea un territorio desafiante a la hora de controlarlo efectivamente e imponer la autoridad estatal. Uno de los recuerdos más recientes son las dos guerras de secesión chechenas durante la década de los noventa principios del 2000.

A pesar de la imposición de la autoridad rusa y el impedimento de la desintegración estatal, la región presenta un marcado atraso económico y social producto de las secuelas de los prolongados conflictos. Ello genera un caldo de cultivo adecuado para la proliferación del radicalismo religioso y nacionalista socavando a mediano y largo plazo la débil estabilidad actual.

Teniendo en cuenta este tenso contexto el Kremlin ha venido desarrollando diferentes estrategias para estabilizar la región. Desde medidas económicas, como subsidios y proyectos de infraestructura, hasta políticas como relacionarse con las elites de poder locales y cooptar su lealtad. Sin embargo, estas estrategias, al ser dependientes de financiamiento económico y de concesiones a líderes regionales, pueden presentar serios desafíos a su efectivo resultado a largo plazo.

### La región del Cáucaso Norte en la actualidad

La característica más importante de la situación actual en la región es el fuerte contraste entre la estabilidad visible en la superficie sociopolítica y la feroz lucha subyacente entre actores que compiten por el poder, la ganancia económica y la influencia social fuera del dominio de la política pública (Ivanov,2009) En este contexto es importante entender el rol que tienen los clanes -grupos unidos por intereses económicos y políticos especiales- en la sociedad y que luchan por la influencia en la mayoría de las repúblicas del norte de Cáucaso ocupando espacios a largo plazo y bien protegidos en las estructuras políticas y económicas locales. (Ivanov,2009)

Otro punto para destacar de la situación actual son los bajos índices de nivel de vida que tiene la región. Los niveles de desempleo y pobreza son muy elevados en comparación a la media rusa. Ello a dado lugar al resurgimiento de tensiones étnicas históricas y quejas entre los diferentes grupos étnicos. Las frecuentes guerras e invasiones llevaron a numerosos movimientos de población entre muchos grupos étnicos en la región y una gran cantidad de reclamaciones territoriales recíprocas no resueltas entre ellos agravando la violencia (Ivanov,2011).

Contrario a las guerras secesionistas de Chechenia, durante la década de los noventa, existe poca evidencia que demuestre que la violencia actual que ocurre en la región sea motivada por aspiraciones secesionistas. El legado de las guerras chechenas continúa fresco en la memoria colectiva y pareciera

---

<sup>36</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de Palermo)

existir un reconocimiento tácito entre las repúblicas de que la región no podría funcionar como estados independientes (Kuchins, Malarkey y Markedonov (2011).

### Estrategias del Kremlin para garantizar la estabilidad regional

En cuanto a las económicas se ha brindado una importante suma de subsidios federales dentro de la llamada "Estrategia para el desarrollo socioeconómico del Distrito Federal del Cáucaso Norte". Según esta el objetivo principal es "elevar el desarrollo de la producción en la región y mejorar la calidad de vida de sus residentes. Se espera cambiar de una política de apoyo a la estabilidad al impulso económico" (Ministry of Economic Development of the Russian Federation, 2010.p.3).

En cuanto a los subsidios adoptaron dos formas. Los primeros, denominados "subsidios para la alineación de la capacidad presupuestaria", se distribuyen entre los sujetos federales de acuerdo con una metodología establecida, que contabiliza los gastos presupuestarios y la capacidad tributaria en sujetos individuales. Un segundo conjunto de transferencias o "subsidios para garantizar un presupuesto equilibrado" son más arbitrarios a la hora de distribuirlos. El objetivo de estas transferencias es abordar las necesidades financieras que no son satisfechas adecuadamente por el primer conjunto de subsidios. Estos crean una condición de dependencia en la región y limitan el potencial de separatismo; el crecimiento económico sostenido en la región probablemente tendría una función compensatoria con respecto a la integración regional en el estado ruso. (Holland,2016)

En cuanto a las estrategias políticas Moscú busca (a) confiar en los jefes leales de las repúblicas para imponer al menos un orden de nivel superficial y asegurar resultados electorales aceptables; (b) la aplicación de reformas administrativas (por ejemplo, de estructuras locales de autogobierno) para crear focos de influencia a nivel local independientes de la "red de clanes"; y (c) uso de un aparato federal de aplicación de la ley y seguridad para superar estructuras criminalizadas (Ivanov,2009)

El caso más emblemático es la estrategia de Chechenización -la transferencia de importantes funciones políticas, administrativas y militares a los chechenos (Ivanov,2009) comenzó en 2003 y se acentuó en 2007 con la llegada de Ramzam Kadyrov. al poder.

Las dinámicas de la sociedad chechena, hasta el momento, han funcionado en beneficio de Kadyrov y Moscú, porque la mayoría de los chechenos todavía quieren identificarse como leales a la nación Vaynach (Chechenia), en lugar de adoptar el Islam radical y borrar su identidad discreta. (Dzutsati,2016)

Sin embargo, los conflictos territoriales entre etnias sumado a las ambiciones de Ramzan Kadyrov, en particular, han hecho que las repúblicas vecinas de Chechenia, Daguestán Ingushetia, están preocupadas por posibles disputas (. Hedenskog, Holmquist, y Norberg, 2018)

### Comentarios finales

Las relaciones entre los pueblos del Cáucaso y Rusia han sido históricamente complejas dificultando la imposición de autoridad del Kremlin en una tierra considerada de vital importancia para la seguridad interna rusa. Los numerosos conflictos violentos e inestabilidad reinante han llevado que sea una región propensa al extremismo religioso producto de falta de oportunidades laborales y de futuro para los jóvenes.

Para evitar que esta débil estabilidad colapsé se ha llevado a cabo diversas estrategias: económicas (a través de subsidios) y políticas (a través del acercamiento a las elites locales) Sin embargo las dificultades de la economía rusa y los nuevos focos de inestabilidad generados por líderes leales al Kremlin, como Ramam Kadyrov, pueden representar serios desafíos para la estabilidad a mediano y largo plazo en la región.

## Referencias

Dzutsati, V (2016) Strategic assesment: Russian policy in the North Caucasus remains in flux. Eurasia Daily Monitor. 13 (175)

Holland, E (2016) Economic Development and Subsidies in the North Caucasus. Problems of Post-Communism, vol. 63: 50–6.

Hedenskog, J Holmquist, E, Norberg, J (2018) Security in the Caucasus: Russian policy and military posture. Swedish Defense Research Agency.

Ivanov, A (2009) Strategic conflict assesment North Caucasus. INCAS Consluting

Kuchins, A Malarkey,M, Markedonov, S (2011) The North Caucasus: Russia´s volatile frontier. Center for Strategic and International Studies

## Documentos consultados

Strategy for the Socioeconomic Development of the North Caucasus Federal District until 2025) (September 6, 2010), Ministry of Economic Development of the Russian Federation

---

## Breves consideraciones geopolíticas y geoestratégicas: la nueva rivalidad entre la potencia marítima y la potencia continental

Jonnathan Eduardo Pérez Piña<sup>37</sup>

Halford John Mackinder en la Conferencia pronunciada el 25 de enero de 1904, ante la Real Sociedad Geográfica (en Londres) titulada *El pivote geográfico de la historia*, advertía a la Gran Bretaña, potencia marítima del momento, sobre la amenaza al equilibrio de poder Europeo que representaba la región o área pivote, es decir, la Rusia de los Zares (tercera Roma) potencia terrestre o continental respectiva, ya que, una “expansión por las tierras marginales de Eurasia, permitiría la utilización de los amplios recursos continentales para la construcción de una flota, y un imperio de alcance mundial estaría a la vista” (2010: 318). Para evitar esa expansión, propuso crear un gran “cinturón interior” (*inner crescent*) y un “cinturón exterior” (*outer crescent*) (Ídem: 318) sobre Eurasia.

Como es conocido, la expansión Rusa (reduciendo el tiempo de análisis) fue y es una amenaza real desde el Congreso de Viena en 1815<sup>38</sup>. La construcción de una gran flota rusa se evitó con la Guerra de Crimea (entre octubre de 1853 y febrero de 1856) donde fue destruida. Esto generó como consecuencia que la Rusia de los zares, se expandiera por el continente hacia los Balcanes, buscado una salida a los mares calientes, bajo un discurso que buscaba proteger a los pueblos eslavos en la región. Este asunto desembocaría en una de las variables que daría origen a la Primera Guerra Mundial.

Adicionalmente, en la parte final de su artículo, Mackinder realizaba otra advertencia, sobre el gran peligro que implicaría una hipotética reorganización política de China para el mundo. Señalaba que, una derrota total del Imperio de los Zares implicaría que China controlara los territorios de Asia Central y del Extremo Oriente, pasando a ser el “peligro amarillo [una amenaza] para la libertad del mundo,

---

37 Especialista en Derecho y Política Internacionales, Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (mención relaciones internacionales) Abogado.

38 Ver Jean Baptiste Duroselle en Europa de 1815 a nuestros días vida política y relaciones internacionales señala que tras el Congreso de Viena en 1815:

“Vemos así esbozarse lo que será una de las grandes rivalidades del siglo XIX: la de Rusia e Inglaterra.

Se ha creído demasiado a menudo que esta rivalidad era la del <<elefante y la ballena>>, es decir, la de la principal potencia continental contra la principal potencia marítima. Es un grave error de interpretación. Después de la victoria de Waterloo, Inglaterra –cuyo rey será soberano de Hannover hasta 1837- intentó asegurarse bases de apoyo en el continente (Países Bajos, España, Portugal, reino de Nápoles). Rusia, por su parte, pretendía convertirse en potencia marítima. En América del Norte poseía Alaska y la base de Bodega Bay en California, al mismo tiempo intentaba penetrar en América del Sur. El zar, que tenía varias hermanas, quiso casarlas en España y en Holanda. Todas las miradas convergían hacia los Estrechos turcos codiciados por los rusos, hasta tal punto que el sultán vio en la Santa Alianza una sutil maniobra del zar, que bajo el estandarte de la Cristiandad pretendía derrumbar el principal Imperio islámico” (1975: 7).

Más adelante agrega el autor: “...Pero el Imperio Otomano poseía los <<Estrechos>>, y por ello todo lo que en él ocurría se relacionaba con la <<cuestión de oriente>>. Se trataba de saber de una vez si los rusos podrían controlar los Estrechos y tener así acceso a un <<mar cálido>>. Inglaterra no lo quería a ningún precio, y, para ella, la integridad del Imperio otomano sería durante mucho tiempo un principio sagrado. Pero este principio iba a conocer varias excepciones. Serbia era ya autónoma y, lo que es peor, Grecia se levantaba contra los turcos en 1821” (Ídem: 25).

En fin, este problema, se resolvería parcialmente en la Guerra de Crimea entre 1853-1856.

Henry Kissinger en Un mundo restaurado: la política del conservadurismo en una época revolucionaria, analizando las negociaciones realizadas por las potencias vencedoras en el Congreso de Viena de 1815, tras la derrota de Napoleón, refiriéndose a la Gran Bretaña señalaba que “Sólo había un punto en que una nación insular no podía transigir, el de los derechos marítimos” (1973: 52). Esta afirmación, en parte, permite entender la obra de Mackinder.

simplemente porque añadirían un frente oceánico a los recursos del gran continente, ventajas de las que no han podido gozar todavía los rusos, ocupantes de la “región pivote”. (Mackinder: 319)<sup>39</sup>.

Salvando las diferencias, por analogía, el análisis de Halford Mackinder, en parte, es posible aplicárselo a la Alemania Imperial tras su unificación en 1871. Cuando Henry Kissinger en *La Diplomacia*, analiza las causas de la Gran Guerra, señala que, “no podía pensarse que Inglaterra se contuviera una vez que un país continental que ya poseía el ejército más fuerte de Europa empezara a querer compararse con la Gran Bretaña en los mares” (2004: 181)<sup>40</sup>. Kissinger citando el famoso Memorando Crowe precisaba que:

El 1 de enero de 1907 Sir Eyre Crowe importante analista del Ministerio del Exterior Británico emitió el denominado Memorando Crowe:

Según Crowe, la desafortunada conducta de Alemania aseguraba un enfrentamiento: “La unión del mayor poder militar con el mayor poder naval en un solo Estado obligaría al mundo a unirse para verse libre de semejante incubo” (Kissinger: 188)

Este enfrentamiento Europeo (Gran Bretaña y Alemania) junto a otras variables se resolvió en la Gran Guerra y en la Segunda Guerra Mundial.

Seguidamente, en la misma línea, esas consideraciones geopolíticas y geoestratégicas, también pueden ser trasladadas a la posición que como potencia marítima o insular (previamente desarrolladas por el Almirante Alfred Thayer Mahan) pasaría a ocupar Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Esto es así, porque, buena parte de las observaciones realizadas por Halford John Mackinder (parecen ser) adoptadas y adaptadas por EE.UU., bajo el pensamiento de Nicholas Spykman en *Estados Unidos frente al mundo*, ahora para contener a la Rusia Bolchevique. De allí (pensamos), la similitud, entre el cinturón interior (para contener a una potencia continental en Eurasia) y el cinturón exterior (para que la potencia marítima pueda controlar, dominar y movilizarse en los mares, océanos, estrechos, canales y territorios presentes en esta zona que sirven como bases en las costas de Eurasia) de Mackinder y el anillo continental de Spykman (1944: 175-184). En fin, bajo la Guerra Fría, Estados Unidos evitó la expansión territorial, marítima y la construcción de una gran flota con salida a los mares calientes y a los océanos de la potencia terrestre o continental Bolchevique.

Adicionalmente, al igual que Mackinder, al final de su obra Spykman también advertía que:

Una china moderna, vitalizada y militarizada, con sus 400 millones de habitantes, ha de constituir una seria amenaza no sólo para el Japón, sino también para la situación de las potencias occidentales en el Mediterráneo asiático. La China será una potencia continental de colosales dimensiones, dominando [un] grandísimo sector del litoral del mar intermedio. [...]. Cuando China organice un Estado fuerte, su penetración económica en esta región irá sin duda acompañada de altas resonancias políticas (Mackinder: 453).

---

39 Los corchetes son propios

40 Geoffrey Bruun en La Europa del siglo XIX: 1815-194, realiza un análisis similar al del académico y diplomático estadounidense al señalar: “Pero un factor mucho más poderoso, que determinó el cambio de la actitud inglesa, fue el programa naval alemán. A partir de 1898, los alemanes emprendieron la construcción de una flota de alta mar, y el 1º de enero de 1900 el Kaiser [César] anunció su intención de hacer que la armada alemana pudiese equipararse al ejército alemán. Al mismo tiempo, el ministro de marina, almirante Alfred von Tirpitz, reveló la convicción en que se fundaba el programa naval, al hacer una profecía cargada de sentido: “En el siglo que comienza –advirtió-, el pueblo alemán deberá ser el yunque o el martillo”. Las baladronadas de indiscretos escritores alemanes y la información recogida por el servicio de espionaje de la armada inglesa confirmaron la creencia de que Alemania, más que Francia o Rusia, habría de ser la principal amenaza a la seguridad naval inglesa en un futuro previsible. (1990: 226) (Corchetes nuestros)

Para Jean Baptiste Duroselle en Europa de 1815 a nuestros días: vida política y relaciones internacionales, “Los motivos profundos de esta primera conflagración mundial hay que buscarlos en las necesidades nacionales y en la acción de los gobiernos: antes que nada, en la rivalidad naval anglo-alemana y en el conflicto balcánico austro-ruso, conflicto que enlaza con el despertar de las minorías nacionales en la doble monarquía (1975: 194)

Finalizada la Guerra Fría, Zbigniew Brzezinski en *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, entre otros, analiza la situación geopolítica y geoestratégica de EE.UU., como potencia marítima. En su obra, hace una especial referencia a la República Popular China como la posible potencia terrestre o continental de turno debido a los lineamientos de su política exterior (hoy la Ruta de la Seda y el Cinturón, mediante la cual pretende expandirse sobre los Océanos Pacífico e Índico y hacia Asia Central y Medio Oriente, sin descartar su presencia en África y en América). Esas pretensiones geopolíticas y geoestratégicas van a chocar con la posición geopolítica y geoestratégica de Estados Unidos bajo su condición de potencia marítima. En concreto señalaba que:

China podría llegar a convertirse en una fuerza muy desestabilizadora en el mundo e impondría enormes tensiones a la relación entre Estados Unidos y Japón (...). En ese escenario, la estabilidad del sudeste asiático podría ciertamente peligrar, y uno no puede más que especular sobre el impacto que la confluencia de esos acontecimientos ejercería en la postura y en la cohesión de la India, un país crucial para la estabilidad de Asia del Sur (1998: 199-200).

En ese orden de ideas, sigue precisando Brzezinski que:

La marina China ha adoptado ya una doctrina estratégica de <<defensa activa de la costa>> con lo que intenta adquirir, en los próximos quince años [2012], una capacidad de adentrarse en el océano y lograr un <<control efectivo de los mares dentro de la primera cadena de islas>>, es decir del estrecho de Taiwán y del mar de China Meridional (160)

Ante esta situación, señalaba que, “si China controlara el estrecho de Malaca [que conecta el Océano Pacífico con el Océano Índico] y el estratégico punto de estrangulamiento de Singapur, entonces controlaría el acceso de Japón al petróleo del Oriente Medio [así, como de otras materias primas] y a los mercados europeos (Brzezinski: 170)<sup>41</sup>. A la observación del autor, habría que agregar que, no solo sería sobre Japón, sino sobre todos los Estados del Sudeste Asiático, con especial referencia a los denominados Tigres Asiáticos de Primera y Segunda Generación debido a su importancia en la economía mundial, ya que, controlaría el acceso de estos Estados a sus necesidades energéticas y de materias primas, así como, sobre la salida de sus productos a otros mercados. Estas consideraciones han generado un impulso en “las ambiciones regionales de China. [...]. Por la misma razón, China está empezando a mostrar un creciente interés en la independencia de los Estados de Asia Central, que son ricos en recursos energéticos” (Brzezinski: 170). Así que, desde el final de la Guerra Fría, la República Popular China<sup>42</sup> busca alcanzar:

... dos metas, como dijo, con algunos rodeos, Deng Xiaoping en agosto de 1994: <<en primer lugar, oponerse a la hegemonía y a la política de poder y salvaguardar la paz mundial; en segundo lugar, construir un nuevo orden político y económico internacional>>. La primera, evidentemente, tiene como meta los Estados Unidos y su propósito es la reducción de la preponderancia estadounidense, evitando al mismo tiempo cuidadosamente que se produzca una coalición militar, lo que acabaría con las aspiraciones chinas de obtener mayor poder económico; la segunda busca revisar la distribución del poder global (Brzezinski. 1998: 174-175)

Con base en lo anterior, no es casual que, como expresará Henry Kissinger en *China*, en un primer momento, China busca un “un marco internacional pacífico [según la estrategia adoptada por ello y

---

41 Los corchetes son propios.

42 Henry Kissinger en *China* hace la siguiente afirmación que vale la pena traer a colación “Cuando volví a China en 1992, Qian Qiche describió el hundimiento de la Unión Soviética diciendo que era <<como lo que sigue a una explosión: ondas expansivas en todas direcciones>>. En efecto, la desintegración de la Unión Soviética había creado un contexto geopolítico nuevo. Mientras Pekín y Washington evaluaban el nuevo panorama, descubrieron que sus intereses ya no eran tan parecidos como en los días en que habían estado a punto de forjar una alianza. En aquella época, los desacuerdos se centraban básicamente en las tácticas de contraposición a la hegemonía soviética. Pero después, al irse diluyendo el adversario común, inevitablemente soltaron a un primer plano las diferencias de los gobiernos sobre los valores y la visión del mundo” (2012: 472).

unas buenas relaciones con Estados Unidos que les permita] el acceso a las materias primas para garantizar el crecimiento económico continuo (Kissinger: 504). No obstante, esta situación “pacífica” ha cambiado debido a los diversos enfrentamientos observables entre ambos Estados en diferentes áreas<sup>43</sup>.

En consecuencia, pareciera que las *advertencias* realizadas por Halford Mackinder, Nicholas Spykman y Brzezinski Zbigniew sobre China se hicieron realidad. China se reorganizó políticamente. Al punto de que hoy puede ser considerada la potencia continental o terrestre de turno, la cual al igual que sus predecesoras tiene intenciones de construir una gran flota naval que rivalice, iguale y/o desplace a la de los Estados Unidos, buscando ejercer un dominio sobre el mundo. Esto hace trasladable (con las diferencias del caso) los análisis arriba señalados en cuanto a que: 1. Como afirmó Henry Kissinger en *Un mundo restaurado: la política del conservadurismo en una época revolucionaria*, sólo hay “un punto en que una nación insular no [puede] transigir, el de los derechos marítimos” (Kissinger: 52). 2. En el peligro que existe para el mundo en cuanto a la unificación del poder terrestre (que busca expandirse hacia Asia Central y Medio Oriente (sin dejar de lado África y América bajo la denominada Ruta de la Seda) y el poder naval (que busca expandirse hacia los Océano Pacífico y al Océano Índico pasando por los distintos mares existentes entre ambos Océanos) bajo la denominada Ruta de Cinturón<sup>44</sup> en una sola potencia.

Por las consideraciones precedentes, Henry Kissinger en *China* precisa que “Al nivel más superficial, China es, como fue la Alemania imperial, un poder continental que resurge; Estados Unidos, al igual que Gran Bretaña, es básicamente un poder naval con profundos vínculos políticos y económicos con el continente (2012: 527). Esto genera dos grandes imperativos para la política exterior de EE.UU., 1) como potencia insular o marítima no puede transigir en sus intereses marítimos; y, al mismo tiempo, 2) evitar la expansión China hacia el Asia Central, Medio Oriente e incluso Europa. Ha esto, como observa Henry Kissinger en *La diplomacia*, se debe sumar que:

En China, país que a lo largo de la historia ha sido preeminente en su región [...], cualquier intento de prescribirle sus instituciones y sus prácticas internas, causarían profundo resentimiento. Esta sensibilidad general se intensifica por la forma en que los chinos ven la intervención de Occidente en su historia. Desde que las guerras del opio de comienzos del siglo XIX abrieron el país, por la fuerza, los chinos ven al Occidente como culpable de una interminable serie de humillaciones (Kissinger: 829)

Finalmente, a modo de conclusión, las breves consideraciones precedentemente expuestas, pueden servir como un punto de referencia, por una parte, para entender las causas (entre otras variables) sobre los altos niveles de conflictividad, incertidumbre e inseguridad en la actual arena internacional; y por otra parte, llegar a pensar (y a prevenir) si en los próximos años o décadas (a pesar de las diferencias estratégicas) pudiera darse como en el pasado una guerra entre la potencia marítima y la potencia terrestre.

## Bibliografía

Brzezinski Z. (1998). El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

---

43 Los corchetes son propios.

44 Ver artículo: El ambicioso proyecto detrás del tren que une por primera vez China y Reino Unido (y qué dice de la economía del gigante asiático). Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-38501293> [Consultado en línea el 15 de julio de 2017].

Ver artículo: "La nueva Ruta de la Seda": el corredor comercial con el que China quiere extender su influencia a Medio Oriente y África. Disponible en línea en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-37988430> [Consultado en línea el 15 de julio de 2017].

- Bruun G. (1990). La Europa del siglo XIX: 1815-1914. México. FCE. Séptima reimpresión.
- Duroselle J-B. (1975). Europa de 1815 a nuestros días: vida política y relaciones internacionales. México. Barcelona España. Cuarta Edición.
- Kissinger H. (1973). Un mundo restaurado: la política del conservadurismo en una época revolucionaria. México. Fondo de la Cultura Económica.
- Kissinger H. (2004). La diplomacia. México. Fondo de la Cultura Económica. Primera reimpresión.
- Kissinger H. (2012). China. Colombia. Editorial Debate. Primera reimpresión.
- Mackinder, Halford J. (2011). El pivote geográfico de la historia. Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 1, núm. 2, 301-319. Disponible en línea en: <https://revis-tas.ucm.es/index.php/GEOP/article/viewFile/36331/35205> [Consultado el 23 de junio de 2017].
- Spykman N. (1944). Estados Unidos frente al mundo. México. Fondo de la Cultura Económica.

---

## Sudamérica necesita moral y luces

José Ponte<sup>45</sup>

Pareciera imposible que logremos estabilidad, si bien existe esa teoría de los ciclos en la cual cada vez que pasa un determinado tiempo, las cosas se repiten, en América del Sur pareciera que los tiempos se acortan cada vez más. Hoy desde Venezuela hasta Argentina, conseguimos conflictividad política o económica, quizás con muy contadas excepciones como Chile y Colombia, en el resto de nuestros países hay un alto nivel de conflictividad.

En Venezuela día a día se consolida una dictadura cívico- militar; en Brasil, la oposición política esta investigada por corrupción o presa, mientras el presidente Bolsonaro toma medidas a discreción; en Perú, adelantan elecciones presidenciales después de la destitución por corrupción del presidente Pedro Pablo Kuczynski; en Bolivia, el presidente Evo Morales quiere ir por una tercera reelección presidencial, aun cuando perdió el referéndum que lo habilitaba para esto; en Ecuador, el ex presidente Rafael Correa es prófugo de la justicia ecuatoriana mientras que Argentina, está en las puertas de un nuevo default, posible hiperinflación y cepo cambiario.

Sudamérica ha sido bendecida con inmensos recursos naturales y es sin duda, un territorio de paz jamás ha experimentado ninguna guerra, lo cual parece poca cosa, sin embargo, pocas regiones del mundo pueden decir esto. Aun cuando tenemos estas bendiciones, parecemos los hijos rebeldes de un empresario millonario, que tiene acceso a la universidad que quiera, autos, vacaciones, dinero, etc., pero que prefiere estar involucrado en drogas y vivir como si no hubiera mañana, causando una profunda decepción al padre que le ha dado todo y no entiende porque su hijo es como es.

Es complicado entender ¿por qué somos como somos?, aunque solo basta hacer algunas radiografías sociales para entenderlo, la desigualdad social, la corrupción política, la soberbia de la clase política, la falta de renovación de los partidos políticos, el fanatismo ideológico y un inmenso grupo de personas que no son reconocidos como ciudadanos y están excluidos en villas y barrios, en la oscuridad y en el silencio, que son recordados y convocados solamente cuando se acercan las elecciones para que actúen como instrumento electoral y coloquen en el poder a un nuevo grupo de políticos, que en breve se convertirá en un grupo sospechado de corrupción y excesos, aunque en su discurso digan “gobernar para el pueblo”.

Simón Bolívar, en Angostura aclamaba, *“Moral y luces son nuestras primeras necesidades”*<sup>46</sup>, desde joven rodeado por sus maestros Andrés Bello y Simón Rodríguez, entendía que la educación del pueblo pondría fin a la condena de la ignorancia y los sacaría del papel de oprimidos. Bolívar lo planteaba en aquel momento en que se forjaba la libertad de nuestros pueblos. Considero que es necesario retomar esa propuesta del libertador para poder construir países estables y con oportunidades para todos.

Los líderes políticos sudamericanos deben entender de una vez por todas que la única forma de terminar con los ciclos de fracaso constantes, es incluyendo a los excluidos es dando educación a los ignorantes y hacerle entender a la población que un Estado paternalista no funciona, principalmente es necesario hacer entender a los ciudadanos que nada es gratis y que su felicidad no depende de un líder, es necesario impulsar la cultura del trabajo y no solamente exigir al Estado soluciones inmediatas, ya que si esta premisa no es comprendida, Sudamérica estará condenada a ser gobernada por

---

<sup>45</sup> Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica de Táchira)

<sup>46</sup> <https://www.monografias.com/trabajos89/moral-y-luces-pensamiento-del-libertador/moral-y-luces-pensamiento-del-libertador.shtml>

líderes que constantemente ofrezcan soluciones cortoplacistas o por líderes que hagan ajustes económicos que aumenten la pobreza para lograr una estabilidad que lleva mucho tiempo lograr, en ambas opciones, nuestra región se encontrara, sin dudas, en un laberinto sin salida.