

En el año del 30º aniversario del IRI



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA**

Selección de trabajos presentados en el IX Encuentro del CERPI y la VII Jornada del CENSUD “Argentina y América Latina, en un mundo de extremos”, La Plata 13 de septiembre de 2019

Autores:

**Francisco Castaño
Florencia Shqueitzer
Sandro Facundo Castelluccio
Federico Larsen
María Soledad Oregiani
Solange Castañeda
Juan Cruz Margueliche
Patricia Romer Hernandez
Julieta H. Heduvan
Sandra Colombo
Agustín Barberón
Mónica Nieves
Luis Maria Nielsen**

Celina de la Concepción (asistente de edición)

Nueva Serie Documentos de Trabajo

Documentos de Trabajo N° 21 – Septiembre 2020

ISSN 2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Calle 48, Nº 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.

iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons
CC BY-NC-ND 3.0

Datos Bibliográficos

■	Presentación	4
■	Introducción	5
■	De los autores	7
■	La política exterior macrista hacia la Cuestión Malvinas y la reapertura del paraguas de soberanía menemista Francisco Castaño	9
■	Crónica de un fracaso anunciado. “El emprendedorismo económico no reemplaza la política” Sandro Facundo Castelluccio y Florencia Shqueitzer	22
■	Narrativas estratégicas: el caso de Argentina 2015-2019 Federico Larsen	36
■	Política exterior y dinámicas de cooperación sur-sur en ciencia, tecnología y universidad, en el contexto de internacionalización universitaria María Soledad Oregiani	50
■	La Nueva Ruta de la Seda en América Latina. ¿Infraestructura articulada o poder infraestructural? Solange Castañeda y Juan Cruz Margueliche	62
■	El Mercosur y China: entre la ideología y el pragmatismo Patricia Romer Hernandez	74
■	La relación Paraguay-Taiwán, un ejemplo de éxito como bastión de resistencia regional Julieta H. Heduvan	85
■	Litio, un recurso natural estratégico en la geopolítica internacional y suramericana. Sandra Colombo y Agustín Barberón	94
■	Uruguay y la ciberseguridad: entre los determinismos regionales y el proceso doméstico Mónica Nieves	106
■	Jair Bolsonaro: la respuesta de Brasil a la crisis de la globalización liberal Luis María Nielsen	124

Presentación

A partir del año 2007 el Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) y el Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) organizan conjuntamente cada dos años un encuentro de reflexión y debate sobre temas de política internacional que atañen a nuestra región. En ambos eventos se presentan trabajos inéditos referidos tanto a la política exterior argentina como a la política sudamericana en sus diversos aspectos (general, bilateral o multilateral, político-diplomático, estratégico-militar y económico).

Es importante destacar que la convocatoria del evento es abierta a todas las disciplinas vinculadas con la temática, lo cual permite la diversidad de perspectivas y enfoques. Así como también se convoca a todos los miembros de la comunidad académica tanto del país como del exterior.

El Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) fue creado en 1995 con los siguientes objetivos principales: (i) promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras y (ii) constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

Por su parte, el Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD), fue creado en el mes de noviembre de 2005, en el ámbito del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI. El citado Centro se constituyó con el objeto de ampliar el área de estudio del Centro Brasil (CEBRAS), generando un espacio ampliado de análisis e investigación de toda la región sudamericana. Tiene entre sus objetos, el análisis y estudio de las diversas temáticas que abarcan el espacio regional desde una mirada multidisciplinaria, que incluye el Derecho, la Ciencia Política, la Historia y las Relaciones Internacionales. Para este fin no solo realiza la producción de publicaciones, sino también actividades académicas de diverso tipo para la divulgación y el debate.

En el año 2019 en oportunidad de celebrarse el IX Encuentro del CERPI y la VII Jornada del CENSUD: “Argentina y América Latina, en un mundo de extremos”, el Comité organizador de ambos eventos decidió realizar una selección de los trabajos presentados y publicar un nuevo “Documento de Trabajo” del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), con el objetivo de difundir la diversidad de las propuestas y reflexiones realizadas en dicho evento.

Comité Organizador CERPI-CENSUD¹

1 Alejandro Simonoff (coordinador del CERPI), Laura M. Bono y Laura Bogado Bordazar (coordinadoras del CENSUD).

Introducción

Esta publicación surge de la selección de 9 ponencias presentadas en el IX Encuentro del CERPI y la VII Jornada del CENSUD, “Argentina y América Latina en un mundo de extremos”, organizada en el mes de septiembre del 2019 por el Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

El análisis que plantea **Francisco Castaño** es acerca de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri con relación a las Islas Malvinas y el vínculo con el Reino Unido. Profundizando la política exterior de ambos gobiernos y la estrategia de seducción a los británicos, antes utilizada por el menemismo y posteriormente refundada por el macrismo.

Sandro Facundo Castelluccio y Florencia Shqueitzer proponen un estudio sobre el proceso decisorio gubernamental en cuanto a la formulación de la política exterior del gobierno de Cambiemos, bajo la influencia del segundo círculo concéntrico teorizado por Edward Milensky. Los autores muestran la relación con el cuerpo diplomático, como así también con los principales actores económicos. Describiendo las dificultades y visualizando las pocas injerencias en cuanto a toma de decisiones en política exterior.

Federico Larsen por su parte, propone analizar la política exterior argentina entre 2015 y 2019 a partir de las narrativas estratégicas. Evidenciando los discursos de las enunciaciones públicas del presidente Macri en el ámbito internacional con los aspectos más representativos de estos. Expone además cómo la narrativa de Macri intenta posicionar al país en el sistema internacional.

La autora **María Soledad Oregiani** se ha concentrado en los vínculos entre política exterior, cooperación sur-sur en ciencia, tecnología, universidad e internacionalización universitaria en Argentina durante el periodo 2003-2015. Analiza como confluyen el proceso de internacionalización de la educación superior y un giro hacia la integración regional, buscando una inserción internacional que reivindique la cooperación sur-sur, ubicando a la universidad como actor central que asume el rol protagónico en la construcción de las relaciones y lazos de cooperación sur-sur.

El trabajo de **Solange Castañeda y Juan Cruz Margueliche** fue presentado en el marco del proyecto de investigación denominado: “El Atlántico Sur y sus relaciones con otras regiones de interés geopolítico mundial. Estudios de casos frente a las actuales tendencias hegemónicas”. Los autores propusieron un análisis sobre la situación actual de infraestructura en América Latina como espacio de conveniencia para coordinarse con la Nueva Ruta de la Seda China (NRS). El interrogante que buscan responder es si América Latina y el Caribe (ALC) están en condiciones de realizar con éxito dicha inserción. Haciendo hincapié en que el desafío estará del lado de ALC para suponer ser parte protagónica del escenario en la NRS.

El artículo de **Patricia Romer Hernandez** sobre Mercosur y China, se centra en el estudio de los posibles cambios en las relaciones chinas-mercosureñas desde el viraje ideológico de la mayoría de los socios. En este sentido, describe como el gigante asiático se consolida en Latinoamérica y como ha elegido al

Foro CELAC-China para relacionarse. Sabiendo que China y el Mercosur han tenido y tienen relaciones guiadas por temas ideológicos. La realidad lleva al Mercosur a estrechar relaciones económicas por encima de las demás.

Julieta Heduvan ha propuesto un estudio acerca de la relación entre Paraguay y Taiwán. Expone las características principales de dicha relación, además de los incentivos y contradicciones de este vínculo, mostrando los intereses y beneficios mutuos como también las diferencias y divisiones entre ambos.

Agustín Barberón y Sandra Colombo escribieron sobre el litio como “recurso estratégico”. Los autores evidencian el escenario global del recurso y los actores involucrados. Exponiendo donde se concentran las reservas más importantes y como esto genera en estos países diferentes estrategias de comercio. Como así también pensar el rol de las grandes potencias del litio y de que manera dividen su interés entre modelos de desarrollo y de inserción internacional.

Finalmente **Mónica Nieves** ha propuesto un estudio acerca de la gobernanza de la ciberseguridad en Uruguay. Analizando desde las relaciones internacionales al desarrollo de políticas públicas domésticas y hacia el exterior, implementadas por el estado en el periodo 2003-2019. Permitiendo entender el estado de situación y aceptando que la ciberseguridad involucra tanto lo público como lo privado. La autora afirma Uruguay se ha comprometido con el tema a nivel global.

El trabajo presentado por **Luis María Nielsen** se centra en el estudio de la crisis de la globalización liberal estructural y la respuesta de Brasil, pensándolo como una de las potencias económicas mundiales, con Jair Bolsonaro como presidente y su agenda disruptiva.

Celina de la Concepción

(asistente de edición, integrante del Departamento de América Latina y el Caribe, IRI)

De los autores

Francisco Castaño

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA), maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP) y del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP), analista internacional en diversos medios de comunicación nacionales. Correo electrónico: francisco91fr@gmail.com

Florencia Shqueitzer

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UCALP, Maestranda en Relaciones Internacionales, IRI, UNLP. Integrante del CERPI. Correo electrónico: Flor.shq@gmail.com

Sandro Facundo Castelluccio

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UCALP. Correo electrónico: Sandro-facundo@hotmail.com

Federico Larsen

Licenciado en Comunicación Social con orientación Periodismo (FPyCS-UNLP), maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y del Centro de Estudios Italianos del IRI (IRI-UNLP). Correo electrónico: larsenfede@gmail.com

María Soledad Oregiani

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad y Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes. Investigadora del CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (UNICEN-CEIPIL/CIC). Correo electrónico: soregioni08@hotmail.com.

Juan Cruz Margueliche

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS). Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación. Universidad Nacional de La Plata. Argentina. Correo electrónico: jcruzmargueliche@gmail.com

Solange Castañeda

Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación. Universidad Nacional de La Plata. Argentina. Correo electrónico: solcastaa@gmail.com

Patricia Romer Hernández

Licenciada en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires; Magíster en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de Tres de Febrero; Docente-Investigadora Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, miembro del Censud, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: patriciaromer@hotmail.com.

Julieta H. Heduvan

Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Correo electrónico: julietaheduvan@gmail.com

Sandra Colombo

Doctora en Sociología. Profesora titular de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (FCH-UNICEN), investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales de la Universidad Nacional del Centro (CEIPIL, CIC-UNICEN). Correo electrónico: s_s_colombo@yahoo.com

Agustín Barberón

Investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, de la Universidad Nacional del Centro, CEIPIL / UNICEN.

Mónica Nieves

Magíster en Relaciones Internacionales (Fder, Udelar), Diplomada en Estudios Internacionales (FCS, Udelar), Lic. en Relaciones Internacionales (Fder, Udelar). Prof. Adsc. Historia de las Relaciones Internacionales, Docente de Introducción a las Relaciones Internacionales y Análisis de Coyuntura Internacional (Fder, Udelar). Correo electrónico: monica.nieves@fder.edu.uy

La política exterior macrista hacia la Cuestión Malvinas y la reapertura del paraguas de soberanía menemista

Francisco Castaño

Resumen:

El objetivo principal de este trabajo es analizar la política exterior del gobierno de Mauricio Macri con respecto a la Cuestión Malvinas y el vínculo con el Reino Unido, a través del examen de los discursos de funcionarios nacionales y de las acciones implementadas, con el fin de identificar similitudes y diferencias con respecto a la política y a los réditos obtenidos al respecto durante las presidencias de Carlos Menem. Para ello, se examinarán las políticas exteriores de ambos gobiernos en clave contextual, partiendo de la delimitación del escenario internacional y de las raíces teórico-ideológicas sobre las cuales ambas administraciones sustentaron su accionar, para delimitar e interpretar las bases que sostuvieron las suscitadas políticas.

Palabras clave: política exterior argentina – Cuestión Malvinas – Macri – Menem

Abstract:

The purpose of this paper is to analyze the foreign policy of the government of Mauricio Macri regarding the Malvinas Issue and the link with the United Kingdom, through the examination of the speeches of national officials and the actions implemented, in order to identify similarities and differences regarding the policy and the revenues obtained in this regard during the presidencies of Carlos Menem. For this, the foreign policies of both governments will be examined in a contextual key, based on the delimitation of the international scenario and the theoretical-ideological roots on which both administrations supported their actions, to delimit and interpret the bases that sustained the aforementioned policies.

Key words: Argentine foreign policy – Malvinas Issue – Macri – Menem

INTRODUCCIÓN

La “Cuestión Malvinas”, entendida como la disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, estuvo

presente en la política exterior argentina desde la ocupación ilegal británica en 1833 (Herrero & Morasso, 13/10/2017). Desde entonces, los gobiernos argentinos han realizado, con diverso ímpetu, reclamos bilaterales y multilaterales para buscar una solución y recuperar la soberanía sobre las islas.

La resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, AGNU), aprobada en 1960, se inspiró en el anhelado propósito de poner fin al colonialismo en todas partes y en todas sus formas, en una de las cuales se encuadra el caso de las Malvinas. Con base en aquella normativa, y secundada por una activa diplomacia argentina en el Comité de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1965 la AGNU aprobó por amplia mayoría la resolución 2065, la cual insta a Argentina y el Reino Unido a solucionar pacíficamente la controversia, teniendo en cuenta las disposiciones y objetivos de la Carta de la ONU y de la resolución 1514, así como los intereses de la población de Malvinas.

La postura argentina ha sido la de sostener que el problema de soberanía de las islas es una disputa bilateral sustentada en el principio de integridad territorial y no en el de autodeterminación, ya que reconocerles esta última a los isleños sería consagrar el despojo colonial británico, en la medida en que la actual población isleña fue implantada luego de la expulsión de la población argentina de las islas en 1833. Por lo tanto, una amplia mayoría de académicos y diplomáticos argentinos han coincidido en que no hay lugar para los “deseos” de los isleños –porque ello abriría la puerta al reconocimiento del principio de autodeterminación y consagraría el colonialismo británico ante un Estado independiente, como lo era el argentino en aquel entonces– y sí para los “intereses” de los mismos –tal como lo estipula la resolución 2065–, referidos a su modo de vida como idioma, cultura, etc.

La resolución 2065 marcó un hito en la Cuestión Malvinas, en la medida en que el Reino Unido se vio obligado a cambiar su postura tradicional de negarse a dialogar y entabló negociaciones con Argentina para resolver la disputa soberana. Sin embargo, la guerra de 1982 desatada por la dictadura argentina significó un enorme retroceso diplomático y el diálogo que existía con el Reino Unido se interrumpió. A partir de entonces, los sucesivos gobiernos nacionales tuvieron que afrontar un obstáculo común debido a que el conflicto bélico marcó una ruptura con el proceso de negociación porque los británicos no han vuelto a querer discutir el tema de la soberanía, obligando a la Argentina a partir de cero en ese proceso (Simonoff, 2017). Los británicos consideraron su victoria militar razón suficiente para dar por terminado el diferendo y retroceder la situación a antes de 1965, y, desde entonces, su política fue negarse a retomar las negociaciones y ponderar el principio de libre determinación de los isleños (Herrero & Morasso, 13/10/2017), contrariando las resoluciones de la ONU.

La presidencia de Raúl Alfonsín abrió paso al vigente período de gobiernos democráticos en Argentina, en donde se intentó volver a la situación anterior a la guerra de Malvinas; aunque dicho objetivo fue compartido por todos los gobiernos, existieron cambios entre las distintas administraciones nacionales (Simonoff, 2007). En efecto, desde 1983, los gobiernos argentinos intentaron volver a la situación anterior a la guerra y aplicaron políticas que comprendían desde el tratamiento bilateral, el acercamiento con el Reino Unido y el solapamiento del reclamo soberano sobre Malvinas hasta la confrontación discursiva, la penalización jurídica de actividades económicas y una marcada impronta multilateral para impulsar el cumplimiento de lo estipulado por diversas resoluciones de organizaciones internacionales (Castaño, 02/04/2019).

Habiendo asumido la presidencia solo seis meses después de finalizada la guerra de Malvinas, el gobierno de Alfonsín ensayó primero una vía de negociación bilateral que terminaría fracasando ante los condicionamientos puestos por la contraparte británica, para pasar luego a tratar la Cuestión en espacios multilaterales. El gobierno de Carlos Menem implementaría una política de acercamiento con los

británicos para tratar la Cuestión a partir de la firma de los Acuerdos de Madrid, recomponiendo las relaciones bilaterales y estableciendo una vinculación en la que ambas partes solaparon el reclamo soberano sobre el archipiélago en pos de desandar un camino diversificado que permitiera el desarrollo de actividades económicas y logísticas de la administración colonial de las islas.

Desde entonces, los gobiernos posmenemistas tendieron a abandonar lo estipulado en los Acuerdos de Madrid y a profundizar el reclamo soberano por la vía multilateral, lo cual se tradujo en el rechazo de los británicos y el aumento paulatino de tensiones bilaterales debido a cuestiones políticas, militares, económicas y geoestratégicas. Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia en 2015, se retomó la metodología menemista, recomponiendo el vínculo bilateral con los británicos y otorgando diferentes concesiones en pos de generar confianza en su contraparte, reabriendo y desempolvando el paraguas de la soberanía que se había cerrado hacía 16 años.

EL MENEMISMO Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Con el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos se erigió como la única superpotencia en el orden internacional con superiores atributos de poder económicos, militar-estratégicos y político-diplomáticos. En este reordenamiento del poder internacional hacia un incipiente unipolarismo, el gobierno de Menem concibió la política exterior argentina a partir de la adscripción a los postulados de la teoría del *realismo periférico* de Carlos Escudé. Dicha doctrina partía del supuesto de que el vínculo estrecho con la potencia hegemónica permitiría el desarrollo económico y la estabilidad política en un país periférico, y que el alineamiento permitiría “maximizar” los beneficios resultantes de la no confrontación y la distancia en el terreno diplomático, dando por supuesta la irrelevancia económica y estratégica de Argentina en el sistema internacional (Rapoport, 2009).

Como consecuencia, se produjo una “occidentalización” de la política exterior, entendiendo el gobierno de Menem que el porvenir solo pasaba por Occidente (Miranda, 2012), lo que lo llevó a establecer una alianza con dicho bloque y a desarrollar una política de gestos y concesiones hacia el hegemón, tanto por *motu proprio* como por las presiones intensas de Washington¹.

En este marco, Europa fue vista como el otro pilar de Occidente y no tanto como un eje de compensación al poder de Estados Unidos (Russell, 2010). A su vez, el primer canciller de Menem, Cavallo, sostenía que era indispensable restablecer las relaciones comerciales y diplomáticas con el Reino Unido para poder ingresar al mercado europeo y contar con el financiamiento de capitales de ese origen² (Biangardi Delgado, 2017), que terminó siendo clave en materia de inversiones directas y de mercado en los 90 (Russell, 2010). Partiendo de esta base, el vínculo con el Reino Unido –socio histórico del

1 Entre las diversas acciones implementadas, cabe destacar el retiro del Movimiento de los No Alineados en septiembre de 1991, lo que *a posteriori* tuvo serias implicancias para sumar apoyo internacional a la causa Malvinas. Esto último hizo palpable la magnitud de los “riesgos de costos eventuales” que eran ignorados en la política de alineamiento del menemismo (Miranda, 2012: 93).

2 Esta estrategia fue posibilitada por la recomposición de las relaciones bilaterales a través de los Acuerdos de Madrid. El punto 7 del primer Acuerdo sostenía que “el gobierno británico convino en facilitar el restablecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea”. Ello posibilitó la inmediata firma, en abril de 1990, del Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica entre la Comunidad Económica Europea y Argentina. Dos años más tarde, ambas partes suscribirían el Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. En el ámbito birregional, la recomposición de las relaciones sirvió como base para la firma de los acuerdos de cooperación entre el Mercosur y la UE en 1992 y 1994, los cuales fueron el embrión de lo que sería el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación suscrito entre ambos bloques en 1995.

hegemón— se vislumbraba mucho más cercano desde la guerra de 1982, lo que abría un panorama diferente en lo concerniente a la relación bilateral y la Cuestión Malvinas.

LA POLÍTICA EXTERIOR MENEMISTA EN CLAVE MALVINENSE

La forma en que el gobierno de Menem encaró el vínculo con el Reino Unido significó un cambio de rumbo con respecto a la manera de tratar la Cuestión Malvinas del gobierno de Alfonsín, dando fin a una política multilateral para pasar a tratar el tema *vis à vis* —acompañado por el cambio de postura británico—. En efecto, como señala Alejandro Simonoff (2007), a pesar del tono belicista de la campaña electoral, la gestión menemista decidió, por un lado, instrumentar la negociación bilateral que se venía esbozando por la mediación norteamericana que tuvo lugar durante el gobierno de Alfonsín y, por el otro, abandonar la estrategia multilateral del radicalismo.

Con el objetivo de volver a la situación anterior a la guerra de 1982, se fijó una política que decidió privilegiar la negociación bilateral en lugar de la multilateral, negociando con los británicos en clave política y económica. Desde el primer punto, el gobierno adoptó lo que se denominaría como “estrategia de seducción”: se manifestó que se tendrían en cuenta los “deseos” de los isleños en lugar de los “intereses”, con lo cual se cambiaba la postura tradicional argentina.

En consecuencia, el gobierno buscó persuadir a los isleños para que aceptaran la soberanía argentina a través de prestaciones y muestras de amabilidad. Por su parte, en el ámbito multilateral se decidió congelar el debate en la AGNU, pero se lo continuó en el Comité de Descolonización y en la Asamblea General de la OEA (Soibelzon & Crilchuk, 2010). Como derivación de esta política de renuncia a la defensa de los derechos sobre las Malvinas y de concesiones al Reino Unido, se admitía a los isleños como parte del conflicto y se abdicaba a postulados jurídicos favorables a Argentina y reconocidos internacionalmente (Rapoport, 2016b).

En octubre de 1989, Argentina firmó el primer Acuerdo de Madrid, que fue complementado con otro suscrito en la capital española en febrero de 1990. Ambos Acuerdos permitieron la recomposición de las relaciones consulares y diplomáticas bilaterales y el establecimiento de lo que se conocería como la fórmula del “paraguas de soberanía”: se soslayaban los reclamos soberanos de ambas partes en torno al archipiélago para vincularse directamente en temas económicos y logísticos como comercio, inversiones, pesca y vuelos a las islas³.

Esta mejora de los lazos bilaterales, si bien permitió la suscripción de un conjunto de acuerdos económicos y logísticos⁴, no se tradujo en un mejoramiento de la posición negociadora argentina. En efecto, el Reino Unido prosiguió con la explotación pesquera e hidrocarburífera en los alrededores de las islas, negando el pago de cánones a Argentina y excluyendo a YPF en la explotación petrolera. De esta forma,

3 Cabe destacar el punto 6 del primer Acuerdo de Madrid, en donde se destaca: “Las delegaciones intercambiaron puntos de vista y propuestas sobre medidas para crear *confianza* y evitar incidentes en la esfera militar” (la cursiva es propia). En el mismo punto, también se destaca el compromiso británico para “fortalecer la *confianza* mutua” (la cursiva es propia). Este énfasis en la utilización del término “confianza”, como se verá más adelante, sería retomado por los funcionarios macristas en sus alocuciones hacia la contraparte británica en torno a la Cuestión Malvinas.

4 Se destaca la firma de Declaraciones Conjuntas sobre conservación de recursos pesqueros (1990), sobre hidrocarburos (1995) y sobre visitas de ciudadanos argentinos, vuelos y la construcción del cementerio argentino en Malvinas (1999). Estos pactos, sumados a los acuerdos de cooperación y comercio mencionados anteriormente, permitieron el establecimiento de condiciones a favor de la seguridad jurídica para las inversiones en el área de disputa, algo que el Reino Unido consideraba clave para lograr la sustentabilidad económica de las islas (Simonoff, 2007).

la estrategia desplegada por la administración de Menem empezó a evidenciar sus limitaciones en 1996, cuando el gobierno argentino decidió volver a los foros internacionales a discutir la Cuestión Malvinas (Soibelzon & Crilchuk, 2010).

En consecuencia, la fórmula del paraguas de soberanía y la estrategia de seducción se vislumbraron como un fracaso dada la necesidad de recurrir a foros internacionales ante la firme postura británica. A ello se le suma que las diversas propuestas oficiales para solucionar el tema de la soberanía terminaron naufragando por la negativa de los isleños.

Como corolario, a pesar de que Menem cumplió con el requisito teórico del alineamiento con el hegemón y ello significó la obtención de poder, el mismo fue un poder prestado por Estados Unidos (Miranda, 2012), y ello, sumado al fracaso de la estrategia oficial sobre las Malvinas, significó que no se produjo un mínimo avance en el objetivo de entablar negociaciones en torno a la soberanía de las islas. En efecto, la implementación del *realismo periférico*, la alianza con el hegemón y las concesiones argentinas hacia los británicos no se tradujeron en avances en la postura nacional debido a la férrea negativa británica de modificar su postura. Este fracaso sería tomado como base por los siguientes gobiernos, que impulsaron un importante revisionismo de la política malvinense menemista.

LINEAMIENTOS NODALES DEL GOBIERNO DE MACRI

Uno de sus principales ejes en política exterior del gobierno de Macri estaba sustentado en la premisa de que Argentina se encontraba excluida del mundo, afirmando: “Queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo” (Casa Rosada, 19/09/2016). Por ello, en esta idea de “reinsertar” al país, se fundamentó el compromiso de “establecer (...) con el mundo relaciones maduras, inteligentes, de mutuo beneficio” (Casa Rosada, 24/02/2016).

Sin embargo, ese “mundo” al cual estaba dirigida la inserción del país eran los países del G7 —especialmente Estados Unidos y Europa Occidental—, buscando distanciarse así del perfil internacional implementado con posterioridad a la crisis de 2001 que, de acuerdo a Simonoff (2014), fue de alineación con las naciones de la periferia. Es decir, con la búsqueda de la reinsertión en el mundo, el macrismo retomaba consideraciones análogas a las esgrimidas durante el menemismo, con la diferencia de que el mundo había cambiado y que el incipiente escenario unipolar de la inmediata pos Guerra Fría había mutado a un sistema multipolar en donde a Estados Unidos, Europa y Japón se asoman China, Rusia y otros países emergentes (Rapoport, 2016a).

En este marco, las relaciones con Europa fueron uno de los pilares de la reinsertión planteada por el gobierno de Macri, canalizando los vínculos tanto desde el punto de vista bilateral, a partir de numerosas visitas de Estado recíprocas, como también regional, a través de la vinculación del Mercosur con la UE y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, en inglés).

Ahora bien, para alcanzar la reinsertión planteada, la primera canciller, Susana Malcorra, consideraba estratégico “desideologizar la política exterior (...). Los vínculos de inserción y proyección en Argentina tienen que estar conducidos por los ejes de los intereses de nuestro país, que van más allá de la ideología en términos prácticos. Por eso es que (...) estamos abiertos a hablar con todos [y a] incluir todos los temas sobre la mesa” (HSNA, 04/05/2016).

En este marco de desideologización y pragmatismo discursivos, las relaciones con el Reino Unido se concibieron a partir de la búsqueda de la recomposición del vínculo, desempolvando y volviendo a abrir el paraguas de soberanía sobre el archipiélago del Atlántico Sur e impulsando una vinculación

bilateral donde se privilegia la matriz económica. En una entrevista que le hicieron días antes de la asunción de Macri, Malcorra había argumentado que:

“Pensar que la relación con Gran Bretaña se limita al tema Malvinas es, cuanto menos, una sobresimplificación de las relaciones. Tenemos un área en la que disentimos (...). Pero eso no quiere decir que cancelemos todo el diálogo con el Reino Unido. El presidente quiere ver el tema del Atlántico Sur en su globalidad porque allí hay muchos temas que preocupan y que, bien abordados, pueden ser de *win-win* (...). No vamos a negar nuestros reclamos, pero lo haremos en el contexto de que ese es un tema de las relaciones con Gran Bretaña, pero que no lo es todo” (Dinatale & Liotti, 07/12/2015).

Por su parte, Macri argumentó en su discurso de asunción: “Es necesario superar el tiempo de la confrontación. Por supuesto que sostendremos todos nuestros reclamos soberanos y nuestros valores, sin que eso impida un normal relacionamiento con todos los países del mundo” (Casa Rosada, 10/12/2015). De esta manera, era la primera vez que el presidente hacía mención a la Cuestión Malvinas y la disputa con el Reino Unido –aunque en forma indirecta–, ya que durante su campaña electoral nunca se refirió al tema de la usurpación británica de las islas (Biangardi Delgado, 2017).

En el marco de esta estrategia, en el Foro Económico de Davos que tuvo lugar en enero del 2016, Macri se reunió con el primer ministro británico David Cameron y luego habló de una “nueva etapa” en la relación bilateral, en donde llamó a abrir la agenda de trabajo y sostuvo que “las diferencias ideológicas no pueden ser un obstáculo” y que “el mundo no se traba por un conflicto” (Galvalizi, 21/01/2016). En el mismo sentido, Malcorra sostuvo unos días después: “Centrar nuestra relación con el Reino Unido solo en Malvinas es como quedarnos con el vaso medio vacío (...). Empezar a hablar de otros temas nos ayudará a empezar a encontrar salida al tema Malvinas”, y cerró con que “hay múltiples capas, algunas se pueden resolver más rápido que otras y solo a través del diálogo” (Obarrio, 21/01/2016).

Por su parte, en su primer discurso en la apertura del 134° período de sesiones del Congreso de la Nación –40 días después de Davos–, Macri aseveró: “En el caso del Reino Unido (...) dialogar no implica renunciar a nuestro reclamo por la soberanía de las islas Malvinas. Al contrario, el aislamiento y la retórica vacía alejan cualquier posibilidad de encontrar una solución (Casa Rosada, 01/03/2016).

Por otro lado, como parte de una línea discursiva abocada en la generación de confianza en los interlocutores para producir, invertir y comerciar en y con Argentina⁶, el gobierno nacional ha trasladado esa retórica a la intención de generar confianza en la contraparte británica para poder forjar las condiciones para negociar bilateralmente una solución a la disputa soberana por Malvinas. Al respecto, Malcorra afirmó: “A largo plazo se puede encontrar una solución. Pero mientras tanto, podemos y debemos ser respetuosos y encontrar maneras de abrir oportunidades para crear medidas de confianza” (Infobae, 08/09/2016). El nuevo canciller, Jorge Faurie, continuaría con la misma estrategia, argumentando: “Las negociaciones se hacen cuando el interlocutor suscita confianza. El diálogo en confianza es imprescindible, y esto es lo que estamos trabajando en estos dos años de gestión de Macri” (Mathus Ruiz, 22/06/2018).

5 Malcorra afirmaría en una entrevista a *The Guardian* que el gobierno argentino “desea considerar retomar los vuelos desde y hacia las Islas y un *joint venture* argentino-británico de exploración de petróleo alrededor de las islas Malvinas” (Infobae, 8/09/2016).

6 A modo de ejemplo, en un discurso en la Expoagro, Macri aseguró que “gobernar es generar confianza (...) ustedes tienen que confiar en lo que son capaces de hacer” (Casa Rosada, 09/03/2016). Mientras que en un Foro Económico en Ámsterdam, Macri destacó que “para lograr inversión hay que generar confianza” (La Prensa, 27/03/2017).

Como corolario de los discursos analizados, queda en evidencia el deseo de la dirigencia política nacional de restablecer la estrategia de seducción pero en clave de “confianza”, utilizando reiteradamente ese término en consonancia con la idea primigenia de hacer negocios en el marco de una agenda política en clave económica. No obstante, el hecho más significativo está dado porque ese mismo término se retoma de los Acuerdos de Madrid, lo cual brinda un panorama acerca de las acciones que podían llegar a implementarse en la forma de abordar la Cuestión Malvinas.

ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS EN TORNO A LA CUESTIÓN MALVINAS

Partiendo del análisis discursivo, se destaca el relanzamiento del vínculo bilateral con el Reino Unido y la idea de que la disputa sobre la soberanía de las Malvinas no impidiese el avance de las negociaciones en pos del comercio y la inversión con los británicos (Castaño, 2017), encarando dicha tarea tanto desde el ámbito interno⁷ como externo. Por su parte, Macri se reuniría bilateralmente con los primeros ministros británicos, David Cameron primero y Theresa May después; en todos los encuentros, se soslayó la discusión sobre la soberanía de las Malvinas, en virtud de lo que fue estipulado en el Comunicado Conjunto de septiembre de 2016.

Por su parte, el gobierno británico mostraría su beneplácito para trabajar conjuntamente con la nueva administración, tal como ocurrió durante el menemismo, y ha gestionado la realización de diversas misiones empresariales del Reino Unido en Argentina para conocer las oportunidades de negocios (Biangardi Delgado, 2017), en el contexto marcado por la reciente aprobación en el referéndum para la salida del Reino Unido de la UE⁸.

Sin embargo, no obstante las sobradas muestras unilaterales de generosidad argentinas, la posición británica fue firme y clara desde un principio, siendo la misma postura que mantiene desde 1982: negarse a establecer un diálogo sobre la disputa soberana y sostener la autodeterminación y los deseos de los isleños. Así lo comunicó el *Downing Street* luego del primer encuentro de Macri y Cameron en Davos: “El primer ministro dejó en claro que nuestra posición sigue siendo la misma y que en el reciente referéndum quedó absolutamente claro que los habitantes de las islas quieren seguir siendo británicos” (Obarrio, 21/01/2016).

EL COMUNICADO CONJUNTO Y LA FACILITACIÓN DE ACTIVIDADES DE LOS ISLEÑOS

El 13 de septiembre de 2016 se suscitó la medida política más importante en lo concerniente a la relación con los británicos en torno a Malvinas. En el marco de un foro de inversiones y negocios desarrollado en Buenos Aires, Argentina y Reino Unido firmaron un Comunicado Conjunto, que fue suscrito por el vicescanciller argentino Carlos Foradori y por Sir Alan Duncan, ministro de Estado del Foreign Office para Europa y las Américas.

⁷ Al respecto, se destaca la decisión de retirar la exposición de la Cuestión Malvinas en la agenda política interna, lo que respondió a una apreciación desarrollada por la gestión de Macri de rehabilitar las instancias de diálogo bilateral con el Reino Unido. Como consecuencia, se deshabilitó lo que se llamó como la “política del megáfono” desplegada por Daniel Filmus como Secretario de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, desjerarquizando dicho espacio al nivel de subsecretaría, la cual pasaría a estar a cargo de la embajadora María Teresa Kralikas (Gómez, 2016).

⁸ A su vez, la administración colonial de las islas teme que cuando se concrete el *brexit* se quede sin mercado para el calamar del Atlántico sur que vende a la UE como consecuencia de un plausible aumento de los aranceles en el comercio con este bloque (Ámbito, 16/10/2018).

El Comunicado fue firmado de conformidad con la fórmula de soberanía del Acuerdo de Madrid de 1989 e incluye breves capítulos que abogan por la cooperación bilateral en materia de lucha contra la corrupción y el crimen organizado, ciencia y tecnología, recursos humanos, cuestiones de género, seguridad internacional y defensa, arte, cultura, educación, deportes, comercio e inversiones. El punto más significativo fue el referido al “Atlántico Sur”, en el acordaron “establecer un diálogo para mejorar la cooperación en todos los asuntos del Atlántico Sur de interés recíproco” y que “la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989, se aplica a este Comunicado Conjunto y a todas sus consecuencias” (Cancillería, 13/09/2016). De esta manera, se desempolvaba el paraguas jurídico-ideológico que había sido cerrado en 1999 y que había suscitado tensiones bilaterales desde entonces.

En el Comunicado, los gobiernos acordaron “adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos”. Asimismo, se acordó que “serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países”, estipulándose “dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino, una en cada dirección”⁹. Finalmente, las partes expresaron “su pleno apoyo al proceso de identificación de ADN con relación a los soldados argentinos no identificados sepultados en el cementerio de Darwin” (Cancillería, 13/09/2016). En un nuevo comunicado, la Cancillería argentina argumentó:

“El comunicado [conjunto] refleja la voluntad política de las Partes de reiniciar un diálogo sobre todos los temas del Atlántico Sur, sin exclusiones y bajo la fórmula del paraguas de soberanía acordada en 1989 (...). Confiamos en que este nuevo clima permitirá oportunamente el inicio de conversaciones entre ambas partes para resolver la disputa de soberanía, de conformidad con el mandato existente de las Naciones Unidas y otros foros internacionales” (Cancillería, 16/09/2016).

Caracterizado por el gobierno argentino como una “hoja de ruta” para dialogar y negociar con los británicos, el Comunicado fue muy criticado y atacado en el escenario doméstico (Gómez, 2017). En este sentido, la embajadora argentina en el Reino Unido, Alicia Castro, argumentó que “esto no es un Comunicado Conjunto o una ‘hoja de ruta’ (...). Si ustedes leen los Acuerdos de Madrid, también dicen ‘Comunicado Conjunto’, y son acuerdos. En el caso del Comunicado del 2016, lo mismo: en el texto dice 13 veces ‘las partes acuerdan’, y no ‘acordarán’ o ‘coincidieron en tratar’, como podría decirse si fuera realmente una hoja de ruta o un comunicado. Es, concretamente, un acuerdo que tiene validez dentro del Derecho Internacional” (*L’Ombelico del Mondo*, 07/04/2019).

Finalmente, es menester mencionar que el Comunicado soslaya la aprobación de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) de recomendaciones sobre la presentación argentina del límite exterior de la plataforma continental que se dieron a conocer en los meses de marzo de 2016 y 2017, a partir de la cual se reafirman los derechos de soberanía argentinos sobre los recursos de su plataforma continental (Copla, 2017).

⁹ La Cancillería argentina afirmó que estos vuelos se realizarían en el marco de la Declaración Conjunta y el Canje de Notas suscriptos bajo fórmula de soberanía por Argentina y el Reino Unido el 14 de julio de 1999, que constituye la base legal para vuelos entre las Malvinas y terceros países. En esencia: “La posible nueva conexión aérea permitirá un contacto más fluido con las Islas, contribuyendo a generar un clima de *confianza* y acercamiento con sus habitantes, siendo este uno de los caminos que nos permitan alcanzar un mayor diálogo y entendimiento entre el continente y su territorio insular de las Islas Malvinas” (Cancillería, 16/02/2018) (la cursiva es propia).

GESTIONES CONJUNTAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS SOLDADOS EN EL CEMENTERIO DE DARWIN

El otro punto que marcó el relacionamiento con los británicos en torno a Malvinas con el gobierno de Macri fue el acuerdo bilateral firmado el 20 de diciembre de 2016, el cual, basado en las gestiones iniciadas desde los Acuerdos de Madrid y continuadas por distintos gobiernos argentinos, estableció el comienzo de las tareas para identificar a los compatriotas caídos en las islas y sepultados allí sin identificación, en un proceso que se denominó como “Plan Proyecto Humanitario Malvinas”¹⁰. A partir de ello, el CICR y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) realizaron un trabajo de exhumación de las tumbas no identificadas y de recolección de restos que fueron comparados con las muestras de ADN aportadas por familiares, logrando identificar hasta el momento un total de 114 cuerpos.

CONCLUSIÓN

La política exterior del gobierno de Macri con respecto a la Cuestión Malvinas y el vínculo con el Reino Unido ha significado una vuelta al paradigma que ha guiado las relaciones bilaterales durante las presidencias de Menem, basado en la estrategia de seducción hacia los británicos, abogando por la generación de confianza en la contraparte y reabriendo el paraguas de soberanía para cooperar en torno a otros ejes alrededor del archipiélago del Atlántico Sur.

Los encuentros de Macri con los primeros ministros británicos y el Comunicado Conjunto que omite la discusión de la soberanía representan la principal muestra de la importancia de los negocios y las inversiones en la concepción gubernamental actual y de la ideología mercado-céntrica, avanzando por encima de un reclamo histórico e imprescriptible. A su vez, desnuda la hipocresía del discurso presidencial en la ONU, donde ha reclamado en pos de los derechos soberanos de Argentina mientras que, a la hora de demostrarlo en los hechos, las acciones han tomado el rumbo contrario.

El pacto Foradori-Duncan avanza en contra de la política de aislamiento internacional hacia los isleños y de condena legal a las actividades económicas sobre la plataforma continental argentina. En esencia, fortalece la posición y presencia británica en el Atlántico Sur, cuando el camino ideal debería dirigirse a encarecer sus esfuerzos, profundizando a su vez la incipiente vulnerabilidad británica generada por un *brexít* inconcluso hasta el final del mandato de Macri.

El ímpetu por “volver al mundo” en búsqueda de inversiones y la aceptación del mundo desarrollado ha sido más fuerte que el cumplimiento de las leyes y resoluciones nacionales e internacionales¹¹ y las acciones emprendidas para abandonar la estrategia de seducción desde el fin del menemismo. Fundamentalmente, el hecho de que el gobierno argentino haya considerado como “obstáculos” en el Comunicado Conjunto a todas las medidas penales y diplomáticas encauzadas contra los británicos y las empresas que explotan en la plataforma continental constituye la prueba más cabal del desprecio

¹⁰ La iniciativa había sido propuesta por Argentina al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 2012, y el Comunicado Conjunto de septiembre de 2016 sirvió de base para el acuerdo suscitado, en donde Argentina y el Reino Unido –bajo la fórmula de salvaguardia de soberanía– le otorgaban el mandato al CICR para que pudiese llevar a cabo la iniciativa para tratar de identificar a los combatientes enterrados en el Cementerio de Darwin bajo la leyenda “Soldado argentino solo conocido por Dios”.

¹¹ Para una identificación de las mismas, véase a Biangardi Delgado (2016).

tanto a la política de Estado que Argentina ha intentado construir en gran parte de su historia democrática reciente. Asimismo, el fallo sobre la plataforma continental de la CLPC impone a la Argentina el imperativo de impulsar políticas públicas que consoliden la soberanía nacional no solo ya en lo que concierne a las islas Malvinas en particular, sino también hacia el Atlántico Sur en general.

En síntesis, la estrategia de seducción fue refundada en el macrismo por la táctica de la confianza, a partir de la cual se pretendía en el largo plazo que, una vez realizados sobrados gestos unilaterales por parte del gobierno argentino en beneficio de los británicos, teóricamente se sembrarían las bases para que estos últimos se sienten a dialogar sobre la soberanía de las mismas. Sin embargo, la historia ha dado sobradas muestras de la indisponibilidad británica para acatar las resoluciones de la ONU relativas a Malvinas cuando es contraria a sus intereses y de la inmutabilidad de su postura luego de 1982, lo cual se traduce en la esterilidad total de las maniobras del gobierno de Macri.

Es imperioso mantener una política de Estado coherente en el largo plazo. La estrategia de seducción de los 90 se ha vislumbrado como fracasada por más concesiones que se les otorguen a los británicos. Los nuevos gestos no solo avanzaron en sentido contrario a la normativa vigente, sino que se corre el riesgo de derribar una política de Estado que Argentina ha sabido construir.

Es dable afirmar que constituye una utopía el hecho de que el Reino Unido se siente a negociar bilateralmente, como ha evitado hacer desde 1982. Sin embargo, el marco actual de vulnerabilidad que atraviesan los británicos con el *brexít* constituye una oportunidad histórica de encarecer los esfuerzos de una potencia colonial que raramente atraviesa por momentos de debilidad similares, cuestiones que agregan más elementos para encauzar una estrategia en favor del legítimo e imprescriptible reclamo nacional sobre la soberanía de las islas.

Como corolario, la política exterior del gobierno de Macri hacia Malvinas no puede entenderse sin las concepciones nodales de la administración actual sobre el papel que cree que Argentina debe desempeñar en el mundo, las cuales son análogas a las esgrimidas por el menemismo: el de un país periférico no confrontativo, que debe acoplarse al orden mundial vigente sin cuestionamientos y que privilegia una diplomacia económica-financiera. La traducción de esta concepción en una política exterior hacia la Cuestión Malvinas ha significado el peligro de derrumbar una política de Estado, la cual debe dirigir sus esfuerzos hacia la formación política y científica de los ciudadanos, la condena legal de las actividades sobre la plataforma continental argentina y la continuación de la activa diplomacia en espacios internacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ámbito, 16/10/2018, "Temor 'kelper' al Brexit: si se van de la Unión Europea su producto estrella se queda sin mercado". Recuperado de: <https://www.ambito.com/temor-kelper-al-brexít-si-se-van-la-union-europea-su-producto-estrella-se-queda-mercado-n4036637>.
- Biangardi Delgado, C. A. (2016), "Un grave error de la política exterior argentina que debe ser revertido en forma urgente", *Opiniones en el IRI*, La Plata, septiembre.
- (2017), Cuestión Malvinas. A 35 años de la Guerra del Atlántico Sur, Buenos Aires: Dunken, 2ª edición.
- Cancillería, 13/09/2016, "Comunicado Conjunto", Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>.

- , 16/09/2016, “Comunicado – Cuestión Malvinas”. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-cuestion-malvinas>.
- , 16/02/2018, “Gestiones por vuelos a Malvinas”. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/gestiones-por-vuelos-malvinas>.
- Casa Rosada, 10/12/2015, “Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion>.
- , 01/03/2016, “El presidente Macri inauguró las sesiones ordinarias del Congreso”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/35650-el-presidente-macri-inauguro-las-sesiones-ordinarias-del-congreso>.
- , 09/03/2016, “Palabras del presidente Mauricio Macri en Expoagro”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35725-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-expoagro>.
- , 20/09/2016, “Discurso del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 71° Asamblea General de las Naciones Unidas, Sala de la Asamblea General, Nueva York”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york>.
- Castañó, F. (2017), “La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri”, VIII Encuentro del CERPI y VI Jornada del CENSUD: “Argentina y América Latina, frente al nuevo escenario internacional”, IRI-UNLP, La Plata.
- , 02/04/2019, “Malvinas con Macri: transitando viejos caminos”, *L’Ombelico del Mondo*, La Plata, Argentina. Recuperado de: <https://ombelico.com.ar/2019/04/02/malvinas-con-macri-transitando-viejos-caminos/>.
- Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (Coplá) (2017), “El límite más extenso de la Argentina – Nuestra frontera con la humanidad”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires.
- Dinatale, M. & Liotti, J., 07/12/2015, “Susana Malcorra: ‘Vamos a desideologizar la política exterior’”, *La Nación*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1852090-susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina>.
- Galvalizi, D., 21/01/2016, “Macri relanzó en Davos las relaciones con Londres y Washington y anuncia sus primeros acuerdos económicos”, *Télam*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201601/133814-mauricio-macri-gobierno-nacional-argentina-participacion-cumbre-davos-reunion-david-cameron-joseph-biden-benjamin-netanyahu-maxima-de-holanda.html>.
- Gómez, F. M. (2016), “Anuario 2016: Cuestión Malvinas. Proceso de transición entre las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri”, en, IRI, Anuario en Relaciones Internacionales 2016, La Plata, 6 pp.
- (2017), “Informe Anual sobre la Política Exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas (enero 2016 a marzo 2017)”, en, IRI, Anuario en Relaciones Internacionales 2017, La Plata, 10 pp.
- Herrero, L. & Morasso, C. (13/10/2017), “Malvinas: ¿Retroceso en la diplomacia internacional?”, *El*

Ciudadano Global, Rosario, Argentina. Recuperado de: <https://www.elciudadanoweb.com/malvinas-retroceso-en-la-diplomacia-internacional/>.

Honorable Senado de la Nación Argentina (HSNA), 04/05/2016, "Malcorra presentó en el Senado los lineamientos de la política internacional", Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/prensa/13819/noticias>.

Infobae, 08/09/2016, "Argentina quiere asociarse con Gran Bretaña para explotar el petróleo de las Islas Malvinas", Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2016/09/08/argentina-quiere-asociarse-con-gran-bretana-para-explotar-el-petroleo-de-las-islas-malvinas/>.

L'Ombelico del Mondo, 07/04/2019, "El gobierno de Macri no es neoliberal, es neocolonial", La Plata, Argentina. Recuperado de: <https://ombelico.com.ar/2019/04/07/el-gobierno-de-macri-no-es-neoliberal-es-neocolonial/>.

La Prensa, 27/03/2017, "Macri destacó que 'para lograr inversión hay que generar confianza'", Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.laprensa.com.ar/452139-Macri-destaco-que-para-lograr-inversion-hay-que-generar-confianza.note.aspx>.

Mathus Ruiz, R., 22/06/2018, "Malvinas: Faurie renovó en la ONU el reclamo de soberanía, pero destacó el acercamiento", *La Nación*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/2146286-malvinas-faurie-renovo-en-la-onu-el-reclamo-de-soberania-pero-destaco-el-acercamiento>.

Miranda, R. (2012), "Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner", *Revista Enfoques*, Chile, v. XI, n° 17, pp. 85-103.

Obarrio, M., 21/01/2016, "Macri y Cameron hablaron en Davos de 'reforma económica, comercio e inversión y las Malvinas'", *La Nación*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1863999-macri-cameron-foro-de-davos-malvinas>.

Rapoport, M. (2009), "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos", *Diplomacia, Estrategia y Política*, Brasilia, n° 10, pp. 26-50.

----- (2016a), "Introducción", en, Rapoport, M., *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*, Buenos Aires: Octubre, t. 2, pp. 7-14.

----- (2016b), "La política exterior argentina: conflictos internos y externos, 1966-2001", en, Rapoport, M., *op. cit.*, cap. 1, pp. 17-83.

Russell, R. (2010), "La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior", en, Russell, R. (ed.), *Argentina 1910-2010. Balance de siglo*, Buenos Aires: Taurus, pp. 227-307.

Simonoff, A. (2007), "Un cuarto de siglo de negociaciones por Malvinas (1982- 2007)", *III Encuentro del CERPI-I Jornadas del CENSUD*, IRI-UNLP, La Plata.

----- (2014), "¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011- 3/2013)", *estudios internacionales*, Minas Gerais, v. 2, n° 1, pp. 61-79.

----- (2017), "Construyendo la negociación hacia Malvinas: la sanción de la Resolución 2065 y su significado histórico", en, Consani, N.; Gómez, F. M. & Sánchez, L. E., *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano: pasado, presente y futuro*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 258-269.

Soibelzon, M. F. & Crilchuk, G. (2010), "El neoliberalismo y el realismo periférico (1989-1999)", en,

Simonoff, A. (comp.), *op. cit.*, cap. XV, pp. 359-385.

Crónica de un fracaso anunciado. “El emprendedorismo económico no reemplaza la política”

Sandro Facundo Castelluccio y Florencia Shqueitzer

Resumen

El presente artículo pretende analizar la influencia del segundo círculo concéntrico teorizado por Milensky (de carácter burocrático) sobre el proceso decisorio gubernamental, para la formulación de la política exterior del gobierno de Cambiemos. Para ello consideraremos tanto la relación de la administración con el cuerpo diplomático, así como con los actores económicos principales. Pretenderemos, mediante el estudio del proceso decisorio, determinar cómo han sido las relaciones con ambos grupos, así como los acuerdos y disidencias a los que se haya llegado en relación a los mismos. Asimismo, se buscará principalmente establecer si estos han tenido injerencia en la formulación de la política exterior de dicha administración.

Palabras clave: Actores burocráticos- política exterior- diplomacia- actores económicos.

Summary

This article aims to analyze the influence of the second concentric circle theorized by Milensky (bureaucratic) on the governmental decision-making process, for the formulation of the foreign policy of the Cambiemos government. For this we will consider both the administration's relationship with the diplomatic corps, as well as with the main economic actors.

We intend, through the study of the decision process, to determine how the relations with both groups have been, as well as the agreements and dissidents that have been reached in relation to them. Likewise, it will be mainly sought to establish whether they have had interference in the formulation of the foreign policy of said administration.

Key words: Bureaucratic- Foreign policy- diplomatic- economic actors.

INTRODUCCIÓN

“Frecuentemente la formulación de la política exterior es un proceso complejo, y fragmentado que combina una serie de políticas, (de orígenes diversos y a veces, hasta conflictivos) que emanan de los diferentes niveles del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Las diferentes decisiones en política

exterior, son el "producto" de verdaderas "pugnas" al interior del sistema." (Soukiassian, 1994: 2)

A partir de lo expuesto, y en un intento por delinear la estructura de toma de decisiones en política exterior durante la administración macrista, en el presente apartado se analizará la influencia del segundo círculo concéntrico que Edward Milenky esboza en su trabajo (1978). Se tendrá en cuenta, de este modo, el influjo del mismo sobre la acción del gobierno argentino bajo la administración de Cambiemos.

Para ello es necesario tener presente que Milenky ubica en el segundo círculo (considerado como influyente) "a la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores, los tecnócratas del Ministerio de Economía asignados a la política económica exterior, y los representantes de aquellos grupos económicos favorecidos por la acción de gobierno que son política e ideológicamente compatibles con el equipo gobernante" (Milenky: 1978, 51-52).

En este sentido, el segundo círculo es burocrático, donde el Servicio Exterior de la Nación ocupa un lugar central y los sectores económicos tienen gran relevancia.

En general, podríamos esbozar que el relacionamiento con estos sectores ha denostado una clara prueba de que el modelo económico no puede extrapolarse al ámbito político.

Hubo intentos de proyectar un modelo basado en un esquema costo- beneficio que ha confiado en tecnócratas con formación ligada a los aspectos comerciales y económicos por sobre cuestiones propias de la diplomacia y de la política.

UNA MIRADA ECONÓMICA PARA LA COMPRENSIÓN DEL FENÓMENO EXTERIOR

No podemos dejar de percibir que la economía a nivel internacional atraviesa un escenario muy distinto al imperante algunos años atrás. Quedó claro al mundo, que se dio un giro de 180 grados, cuando asume Trump en Estados Unidos o Macron en Francia, o cuando comienzan las conversaciones por el Brexit, lo que nos demuestra que estábamos ante un vuelco proteccionista.

Frente a esta situación nos encontramos con una política exterior errática que parte del realismo periférico y se subordina al capitalismo financiero internacional y transnacional, aunque este sistema se encuentre en una fase crítica, producto de un ascenso del proteccionismo a nivel internacional. El comercio mundial bajó, hay crisis económica, financiera y productiva, y es por esto que no arriban inversiones al país como auguraba el gobierno.

Por otro lado el macrismo no ha podido detectar el ascenso de potencias internacionales como China, Rusia o la India, y ha optado por el vínculo con el capitalismo transnacional rememorando las épocas en que Argentina prefiere el vínculo con Gran Bretaña a pesar de que ya estaba en una etapa de descenso como potencia, en lugar de mirar a los Estados Unidos, como potencia naciente, por la década del '30.

"El contenido general de la política económica y exterior macrista original puede resumirse en una sola y (lamentablemente) conocida frase: "todo lo bueno viene de afuera". Puntualmente, los discursos y acciones de política tendieron en los primeros meses de gobierno a generar un shock de confianza para los sectores empresariales y una mejora de la rentabilidad para algunas actividades en particular, bajo el entendido de que de esa forma se iban a poner en marcha los dos motores de crecimiento económico ensalzados por el macrismo: un boom de exportaciones y una pretendida lluvia de inversiones productivas, preferentemente extranjeras. Es decir, el impulso tanto a la demanda como a la

oferta estaba puesto externamente.

El círculo “virtuoso” cerraría con la operatoria de la “teoría del derrame”: a medida que los sectores beneficiados con la mejora en la rentabilidad y la mayor confianza en el futuro económico del país incrementarían sus ingresos, como por arte de magia, iban a derramar parte de su riqueza hacia las clases medias y bajas, generando un proceso de crecimiento sustentable en el tiempo y marcando el camino hacia la “pobreza cero”.

Como bien explica el autor, el gobierno intentó generar confianza para lograr obtener inversiones y al mismo tiempo concretar exportaciones. La devaluación hizo que ganaran los exportadores de granos y la quita de retenciones les generó ingresos adicionales, así como también a los productos industriales y a los exportadores de minerales. Esta liberalización comercial facilitó la venta de productos al exterior sin que los productores tengan que abastecer el mercado interno y se facilitó la compra de bienes de capital, partes, piezas y componentes accediendo a tecnología e insumos baratos, en detrimento de la producción nacional. Este fue el anuncio de la política neoliberal que elimina la intervención del estado sobre la economía y genera la liberalización comercial y la desregularización de la economía.

Obviamente frente al proteccionismo comentado anteriormente le fue imposible al gobierno insertarse en la economía mundial con políticas neoliberales, porque los mercados mundiales no salen de la recesión y los socios comerciales de argentina han ralentizado sus tasas de crecimiento, crecen moderadamente o están en completa recesión. Las únicas inversiones que se registraron en el país fueron los dólares por la conversión de yuanes que había suscripto el gobierno de Cristina Fernández.

Como consecuencia se puede notar una caída del consumo interno que afecta a la población económicamente activa, pero puntualmente a las pequeñas y medianas empresas, y a los consumidores, debido a que se ha dado una fuerte licuación de los ingresos producto de la inflación (disparada ante la devaluación), y el desempleo, generado a partir de despidos públicos y privados. Lo que termina por hundir el barco de la economía de los años macristas es que para hacer frente a la crisis, el gobierno dio lugar al endeudamiento público y privado nacional y provincial, como única medida de política económica para hacer frente al déficit, con lo cual se resalta la política exterior de subordinación frente a los países prestatarios, es decir, dependencia frente a EEUU y el Fondo Monetario Internacional.

LA RELACIÓN PENDULAR DEL MACRISMO CON LOS GRANDES ACTORES ECONÓMICOS Y DIPLOMÁTICOS

La relación con el sector diplomático se vio dificultada por varias cuestiones, específicamente: la decisión del gobierno de recortar gastos, la dispersión del comercio exterior en otros ministerios, y las quejas del cuerpo diplomático por la persistencia de traslados arbitrarios y la existencia de favoritismos a la hora de los mismos.

A partir de los mencionados sucesos, podemos aseverar que existen pruebas que reflejan la visión empresarial que intenta extrapolarse al ámbito diplomático. Ello, desde la óptica de la administración de Cambiemos estaría en consonancia con la persistente búsqueda de inversiones, el objetivo de lograr ser el “supermercado del mundo” y el esquema de inserción inteligente.

Desde un comienzo, la designación como canciller de la Ingeniera Eléctrica y a su vez diplomática, Susana Malcorra, estuvo marcada por la búsqueda de darle un nuevo perfil a la diplomacia. Un perfil ligado a la diplomacia-económica.

El currículum de la profesional arroja a la luz el hecho de haber trabajado para empresas como IBM o Telecom; además de haber sido secretaria general adjunta del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de Naciones Unidas, nombrada por el secretario general Ban Ki-moon, y de haber tenido experiencia como Jefa de Gabinete, trabajando para el mismo funcionario.

En línea con ello, conforme las palabras del Primer Mandatario argentino, "Se trata de una persona de amplísimo conocimiento que comprende en detalle la agenda internacional que hoy mueve al mundo".

Ello pone en evidencia dos aspectos que fueron considerados a la hora de su elección: la experiencia respecto al manejo en grandes empresas, y el conocimiento cercano de Naciones Unidas y los contactos que poseía en este espacio.

En cuanto al primer aspecto, y como ella misma lo describe en su libro "Pasión por el resultado", ello le permitió tener contacto con puestos de responsabilidad, y asimismo, conoció de cerca el mecanismo de toma de decisiones en las empresas líderes del mercado. Al tener relación con el sector privado y empresarial, el conocimiento sobre el funcionamiento del mismo fue un aspecto relevante en cuanto a su elección.

Pareciera entonces que el plan del Ejecutivo sería el de copiar los modelos empresariales del sector privado y replicarlos en el ámbito público.

Desde la designación de la canciller, (que fue primeramente presentada mediante un simple tuit del entonces electo presidente, Mauricio Macri), la sorpresa estuvo presente, así como el nerviosismo entre el cuerpo diplomático para saber quién sería designado como su vicecanciller.

A partir de su designación y durante el año 2016 las relaciones con los funcionarios diplomáticos fueron complejas. Si bien durante la administración del anterior canciller Héctor Timerman existieron en general más conflictos, algunas asperezas continuaron persistiendo debido a que muchas de las vacantes de trabajo en puestos de carrera se cubrieron con personal administrativo y de forma arbitraria. En este sentido podemos observar que en parte existió continuidad con el anterior periodo.

Las quejas por parte de la Comisión Directiva de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación (APSEN) fueron persistentes.

Tanto el presidente de esta última, Eduardo Mallea, como su secretario, Máximo Gowland, comunicaron a la canciller "una profunda preocupación por las resoluciones de traslado durante el mes de marzo que se han dispuesto exceptuando la aplicación de los mecanismos institucionales y habituales previstos a este fin".

En un comunicado que se filtró a la prensa, transmitieron el hecho de que "el procedimiento de traslados se encuentra normado tanto por la ley 20957 del Servicio Exterior cuanto por su decreto reglamentario 1973/86. Esta última norma dispone con precisión (art. 54) el procedimiento que debe seguir la Cancillería, así como también la intervención que les compete a los distintos organismos del Ministerio.

Asimismo, se encuentra vigente la normativa específica en materia de rotación de destinos, la que no ha sido aplicada en la mayoría de los traslados dispuestos. En varios casos "la rotación" se produjo entre dos destinos categorizados como 'A'. Ello es contrario a la normativa y genera una situación de malestar debido a la desigualdad que se produce.

En el comunicado se destaca además el hecho de que, en relación a la conformación del equipo de los

nuevos embajadores, se deja de lado el concepto de idoneidad, siendo que “a veces se ocultan inaceptables situaciones de favoritismo y/o amiguismo”.

Como ejemplo de esto último, en el mes de septiembre la corresponsal de Telam en Estados Unidos fue designada como jefa de prensa de la embajada en Washington. Ello, sumado a la designación de Guillermo Laje (primo de Martín Lousteau), como Representante Especial para la Promoción Comercial, generó como respuesta que la asociación de diplomáticos recurriese a la justicia para resolver el dilema, ante la falta de respuesta de la canciller.

Estos hechos generaron una gran irritación dentro del cuerpo diplomático, debido a que los cargos vacantes que fueron cubiertos en ambos casos correspondían por ley al personal perteneciente al Servicio Exterior.

Ello es claramente contradictorio con el discurso del oficialismo, que se inclina hacia la búsqueda de eficiencia, lo cual remitiría hacia la capacidad y aptitud más que a un puesto por nombramiento arbitrario.

Otro aspecto a destacar durante el periodo analizado fueron las pujas que se produjeron entre Cancillería y Producción por el acaparamiento de las gestiones económicas y comerciales. Este entredicho se inició en la gestión de la canciller Malcorra, aunque se recrudeció posteriormente, con su sucesor, Faurie.

En línea con ello, Francisco Cabrera, quien asumió al frente de Producción, aspiró a liderar los procesos de promoción de inversiones, aunque se encontró con la resistencia de Malcorra, quien defendió las actividades que históricamente fueron competencia de Cancillería.

Ante este “tira y afloje” de funciones entre Cancillería y Producción, la creación de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, apuntó a un recorte de tareas para el cuerpo diplomático, pero bajo el área de Relaciones Exteriores, impidiendo así, su total independencia.

Marcelo Elizondo, ex director de la Fundación Exportar, fue nombrado al frente de la agencia, siendo posteriormente reemplazado por Procaccini, ligado a la figura de Mario Quintana.

A partir de estas colisiones, se irán dispersando paulatinamente las actividades de promoción del comercio y de inversiones, lo que se verá profundizado durante la administración de Jorge Faurie.

En relación al proceso de ingreso al Servicio Exterior de la Nación, el concurso vio reducido el cupo inicial de ingresantes durante la administración de Cambiemos. Este fue decreciendo cada vez más, hasta llegar a ser parecido al nivel más bajo, que fue el que se alcanzó en el año 2001.

Ello sumado al recorte de tareas delineado con anterioridad demuestra que la importancia otorgada a este Ministerio fue baja, dado que no solo se redujeron las funciones, sino también personal.

Podría argüirse entonces que la falta de cantidad aspiraba a ser reemplazada con calidad. Ello se evidencia a través de la candidatura de la canciller Malcorra, a propuesta del presidente Macri, para ser Secretaria General de Naciones Unidas.

Sin embargo, la desilusión fue total frente a la derrota sufrida ante el político portugués, Antonio Guterres. Esta oportunidad perdida se atribuyó en parte al veto británico, y en parte a una cuestión de género dado que “históricamente los secretarios generales han sido hombres”, como fundamentó la Ingeniera.

Como una cuestión crítica de relevancia ante la administración analizada, es necesario destacar que en el periodo no se alcanzó la paridad de género en el ámbito diplomático, a pesar de que fue una cuestión persistentemente defendida en el discurso.

De este modo, y conforme un informe publicado por el medio de prensa Infobae, en el año 2014 egresaron del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) 50 nuevos diplomáticos (28 hombres y 22 mujeres). En el 2015, hubo 53 graduados (34 hombres y 19 mujeres). En 2016 el número de varones egresados fue de 36, mientras que el de mujeres solo alcanzó la cifra de 14. En 2017 de los 44 egresados sólo 15 fueron mujeres mientras que en 2018, hubo 12 egresadas y 13 egresados del total de 25.

Ello demuestra que el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres quedó trunco.

El año 2017 trae consigo la renuncia repentina de la Canciller Malcorra alegando “temas personales”. Su legado deja tras de sí relaciones que no fueron fluidas respecto al cuerpo diplomático, principalmente a causa de quejas por la persistencia de favoritismos a la hora de las designaciones.

Por otra parte, tras el incumplimiento de las altas expectativas que recaían en ella como la futura y primera Secretaria General mujer de Naciones Unidas, -lo que se esperaba impulsaría fuertemente la inserción inteligente-, dio la impresión general de que su exposición se redujo, pasando su figura a un segundo plano.

Un año después de su renuncia, cuestionó el sistema de trabajo del Jefe de Estado: “La forma inicial de trabajo tenía una visión muy empresarial del armado del equipo de trabajo, y el Estado no es una empresa.”

Con el apartamiento de Malcorra de la Cancillería, asumió un diplomático de carrera-Jorge Faurie-, al frente del Palacio San Martín, y con ello pareció ser que se reivindicaba y reconocía la importancia de la carrera diplomática.

El nuevo canciller llegó con una impronta de profesionalismo y experiencia protocolar, habiendo sido varios años embajador en Francia y habiéndose desempeñado como jefe de protocolo durante el gobierno del Carlos Saúl Menem. Como su vicescanciller designó a Daniel Raimondi, también diplomático de carrera.

El día en que asume Faurie, el día del diplomático, es simbólico y relevante. Cada año desde 1962, y en conmemoración de la Festividad del Arcángel Gabriel (portador de la palabra), se realizan celebraciones donde tanto el canciller como el presidente de APSEN pronuncian discursos.

La elección de Faurie entonces fue festejada por el equipo diplomático, siendo este recibido con palabras positivas pronunciadas por Eduardo Mallea. En este sentido, el dirigente del gremio reflejó elogios hacia el nuevo funcionario, destacando que este fuese un diplomático de carrera, es decir “de la casa”.

Ello es importante, dado el hecho de que los ex cancilleres Susana Malcorra o Héctor Timerman no lograron oír elogios de esta naturaleza por parte del cuerpo diplomático.

Por su parte, el designado devolvió las aprobaciones refiriendo no al Día del Diplomático, sino al Día del Servicio Exterior, debido a que “estamos para servir a quienes nos mandan: nuestros compatriotas.” El equipo entonces se reconfiguró con Horacio Reyser, (“el hombre de confianza de Macri”) y de Mario Quintana, quien sería el segundo a cargo de las relaciones económicas internacionales.

Frente a estos nombramientos, que lo que buscaron fue darle un perfil relacionado a la inversión y al comercio a las relaciones diplomáticas, el disgusto fue claro.

Debe, además, sumarse el avance que han tenido los ministerios de Producción y de Hacienda sobre cuestiones que anteriormente han sido competencia de Cancillería, proceso que Susana Malcorra había logrado detener, pero que prosiguió durante la presencia de Faurie.

Siendo que la creación de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional significó un recorte de las tareas que anteriormente recaían en Cancillería, es irónico que no haya encontrado una fuerte oposición en un canciller que es diplomático de carrera.

Es así como se han reasignado tareas a un ministerio de reciente creación, sin una oposición firme por parte del canciller; quien se limita a seguir directivas de la administración cambiemos.

Otra consecuencia derivada de este cambio ha sido el enojo proyectado por los diplomáticos. Los mismos se plantaron frente a la ley del ministerio que deja a cancillería con funciones más reducidas.

Desde el Ejecutivo se fundamentó el cambio alegando que no sería perjudicial, y que el Ministerio de Relaciones Exteriores seguiría siendo quien lleve adelante las negociaciones comerciales, tratados y acuerdos internacionales, bajo la dirección del secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Horacio Reyser.

Ello ocasionó una réplica por parte del cuerpo de diplomáticos. Diego Guelar, embajador argentino en China, emitió su queja a través de un cable donde criticó la decisión equivocada del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde “Cancillería debería absorber la plenitud de las responsabilidades del comercio exterior”. Ello se encuentra en consonancia al hecho de que “Argentina necesita un mando único para el proceso exportador, y que la Cancillería perdió poder interno para manejar la política comercial exterior del país”.

Por su parte, APSEN expresó su desagrado al retraerse las tareas relativas al comercio exterior, misiones comerciales, ferias, exposiciones y promoción de inversiones en todos los rubros. Eduardo Mallea reprochó entonces el hecho de que la diplomacia tenga solo una lectura económica.

En un texto emitido por parte de la Asociación, puede leerse que “el Estado no puede refundarse a cada momento en detrimento del país y de todos nuestros connacionales”. Estas declaraciones son entonces muestras del desagrado ante la división de funciones.

El intento de subsanar las consecuencias derivadas del recorte de tareas, se gestionó a partir del Programa delineado por el Ministro de Producción y Trabajo, Dante Sica, y por Jorge Faurie, llamado “Argentina Exporta”, que implica la simplificación de trámites y apertura de nuevos mercados para las empresas. Este plan remite al hecho de que cada sector productivo sea protagonista del comercio mundial. Sin embargo, ello no cambió la falta de centralidad en cuanto a las políticas comerciales y el recorte de funciones para la cancillería.

Por otro lado, otro tema controversial fue aquel relacionado con el recorte de gastos, que repercutió negativamente en la relación con el cuerpo diplomático. Dentro de este punto analizado, no solo debieron venderse embajadas sino también recortar puestos de trabajo de choferes y cocineros en las sedes diplomáticas.

Fue en septiembre del año 2016 cuando el gobierno autorizó a la Agencia de Administración de Bienes del Estado el desprendimiento de 32 inmuebles ubicados en Argentina y en el exterior, lo que se realizaría por subasta.

A partir de lo expuesto, se generó un duro cruce entre embajadores de carrera que criticaron la decisión gubernamental, entendiéndola como perjudicial para las relaciones exteriores y para la imagen internacional del país.

Se produjo entonces un álgido intercambio de posturas entre Jorge Faurie y Eduardo Mallea durante el festejo del Día del Diplomático en el año 2018. El primero de ambos desestimó el reclamo de los trabajadores y empleados, aduciendo la posición relativamente privilegiada en materia de salarios y condiciones laborales de los mismos, además de las altas jubilaciones.

El segundo definió entonces el accionar como una “visión miope y cortoplacista”, entendiendo asimismo que si midiéramos las relaciones exteriores solo bajo el prisma de las exportaciones deberíamos cerrar embajadas en Naciones Unidas y otros organismos.

En octubre del año 2018, el representante del gremio diplomático, tras tomar la decisión de dejar sus funciones al frente de la Asociación, emitió nuevamente declaraciones remarcando su posición contraria a la reducción de gastos de la representación externa, habiendo esta política alcanzado inmuebles que representaron la identidad argentina en el mundo.

Remarcó además, el poco peso del Servicio Exterior en el erario nacional, siendo que los gastos de cancillería sólo representan un 0.14% del total de la administración pública.

Esta pulseada diplomática continuó con la sucesora de Eduardo Mallea, Marta Insausti de Aguirre, quien frente la fundamento de Faurie de que “había que hacer sacrificios en estos tiempos”, envió al diario Clarín una defensa de su postura.

Fueron asimismo persistentes las quejas de traslados arbitrarios, continuación con la gestión de la anterior canciller Malcorra. El APSEN emitió un comunicado donde puede leerse que estos fueron llevados adelante de forma poco transparente y arbitraria.

Ya hacia el final del mandato de Cambiemos, en octubre del 2019, se denunciaron nuevos nombramiento de embajadores. Estos, que se produjeron mediante cuestionados decretos pueden sumarse al malestar ocasionado por las designaciones arbitrarias que fueron constantemente observadas por el cuerpo diplomático.

Sumado a dicho malestar, hubo un nuevo entredicho a partir de febrero de 2019 que coadyuvó a un contexto árido y tenso: el vicedecano Raimondi se retiró de su cargo tras disputas y gritos con Faurie, quien le pidió la renuncia. Ello aparentemente se debió a disidencias entre las posturas de ambos diplomáticos. Se designó entonces a Gustavo Zlauvinen, diplomático de carrera, como nuevo vicedecano.

Estas rispideces evidencian un clima difícil dentro de la cancillería. A una semana de realizarse las elecciones presidenciales, el gremio de los diplomáticos volvió a salir a la carga. Habiéndose reunido con cuatro de los seis representantes de los candidatos a presidente, (a excepción del Frente de Izquierda y Consenso Federal), les refirieron la necesidad de recuperar las funciones perdidas durante la gestión de Cambiemos, además de referir la necesidad de alcanzar la paridad de género.

En este sentido, en cuanto al primer tema, representantes de APSEN declararon que los diplomáticos en el exterior describen que se ha generado una desinteligencia en cuanto a apertura de mercados y comercio, dado que no hay una política centralizada al respecto.

Además, como se describe en la nota publicada por el diario Perfil, al producirse un achicamiento de

la estructura estatal, debido a la política de ajuste de gastos, hubo unificación de Direcciones Regionales, como las de Medio Oriente y África, lo que repercutió negativamente en la labor diplomática.

Se produjeron asimismo consecuencias respecto a la Dirección de la Mujer, que se redujo a una unidad. Ante ello el personal diplomático rechazó estas acciones, refiriendo la contrariedad frente a la necesidad de promover el empoderamiento y la igualdad femenina.

En línea con ello, cuando en mayo del 2019 el canciller defendió en el Senado la necesidad de alcanzar la paridad de género, APSEN le respondió que solo 13 de los 91 embajadores y representantes ante organismos eran mujeres (y dos de ellas, políticas, no de carrera).

También alegaron que no se consideraron las propuestas que inicialmente había presentado la ex canciller Malcorra en el Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades. Sumado a ello, en 2019 fue menor el número de mujeres que ingresaron a la carrera en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), siendo que solamente 5 frente a 17 hombres lograron ingresar.

El vuelco en el relacionamiento entre el canciller y el cuerpo diplomático puede claramente visualizarse si analizamos cómo fueron cambiando los festejos por el día del Diplomático. De los elogios iniciales en 2017 donde el cuerpo gremial felicitó la designación de un diplomático de carrera y Faurie respondió a su vez con declaraciones de aprobación del trabajo diplomático, se pasó a un festejo del 29 de septiembre marcado por el contrapunto entre Faurie y Mallea, el que giró principalmente en torno al recorte presupuestario que repercutió de forma negativa en puestos de trabajo y en venta de embajadas.

Durante la celebración del año 2019, Faurie directamente no asistió, excusándose en una reunión con la gobernadora María Eugenia Vidal en el marco de las elecciones, generando el enojo por parte de los diplomáticos, quienes lo tomaron como un escándalo. Ello a su vez refleja el hecho de que el canciller brindó mayor importancia a cuestiones de índole política coyuntural, antes que a las diplomáticas.

En el último día del Diplomático celebrado, los reclamos giraron en torno a una cuestión recurrente como lo fue la pérdida del peso de actividades económicas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

"Consideramos que los funcionarios diplomáticos, altamente capacitados en materia económico-comercial, se encuentran plenamente habilitados para llevar adelante las actividades de promoción comercial, como lo vienen haciendo con gran profesionalismo en el exterior, por lo que aspiramos a que dichas competencias retornen a este ministerio", fueron las palabras pronunciadas en su discurso por la dirigente del APSEN.

A estas diferencias se sumaron las derivadas de la decisión por parte del canciller de enviar a su jefe de gabinete, quien es un funcionario político, a la IX Conferencia Italia América Latina y Caribe, desestimando así a otras líneas de mando; suceso que fue criticado por la Asociación de Diplomáticos.

Es así como podemos aseverar que el periodo se caracterizó por diversas diferencias entre el cuerpo de diplomáticos y los cancilleres designados; como por la inexistencia de una política de estado frente al comercio exterior.

En materia decisional, las principales disposiciones fueron centralizadas por la Casa Rosada, lo que se observa frente a la falta de escucha activa de los reclamos del personal diplomático.

Figuras como Fulvio Pompeo (secretario de Asuntos Estratégicos) o Marcos Peña (jefe de Gabinete)

fueron quienes verdaderamente tuvieron influencia en la toma de decisiones; por lo que las relaciones con el personal diplomático se vieron afectadas, tanto durante la gestión de Susana Malcorra como de Jorge Faurie.

Ambos cancilleres siguieron directivas que provenían desde arriba, aunque en Susana Malcorra encontramos un mayor límite impuesto ante los intentos de avance de Producción sobre Cancillería, por ejemplo. En este sentido, fueron los diplomáticos representados por APSEN quienes reclamaron y defendieron cuestiones que resultaron injustas para ellos, manteniendo relaciones tensas con los dirigentes de las relaciones exteriores.

LA RELACIÓN CON LA UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA

Como es de esperarse las medidas neoliberales tomadas por el gobierno y analizadas con anterioridad generaron consecuencias políticas y económicas en el país, puesto que hubo un fuerte sector de la población que sufrió las medidas impuestas, así como un amplio sector que se vio beneficiado de las mismas. Siguiendo a Gutiérrez, Alicia, existen en cada periodo ganadores, perdedores y marginados en los distintos gobiernos, y he aquí que tenemos al país con un amplio sector de perdedores y marginados, por sobre los beneficiados, que según expresa Fernando Cibeira en su libro “Macristocracia”, son solo los círculos allegados al presidente y a los líderes que toman las decisiones, todos parte de grandes familias posicionadas históricamente como los Bullrich, los Peña Nieto, los Quintana, los Rodríguez Larreta, y los amigos personales de Macri.

Esta pérdida de poder adquisitivo, obviamente que afectó a las empresas y es por esta razón que los vínculos del gobierno con la Unión de Industriales y con otros sectores económicos importantes del país, se vio debilitado con el paso del tiempo, si bien en principio el presidente recibió bastantes apoyos, a medida que cambiaban las circunstancias económicas en el país, las relaciones se iban recrudeciendo.

Kaufmann Brea era el presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA) cuando Macri llegó al poder en 2015, por esos años, el nombrado presidente venía de malas relaciones con el gobierno Kirchnerista, producto del proyecto de ley presentado en el Congreso por Recalde (diputado del Frente para la Victoria) en el cual se buscaba investigar a los empresarios vinculados con la dictadura militar, motivo por el cual Kaufmann considero que era un intento de “estigmatizar empresarios” y pidió que sea el poder judicial quien se encargue de las investigaciones. Pero el vínculo empeoró a partir de que el presidente de UIA, aconsejara al gobierno replantear el vínculo comercial con China debido a que los productos que provenían de este país, tenían un precio demasiado bajo y existía deslealtad comercial. Según dichos del futuro Ministro de Producción, Dante Sica, los chinos no pueden ofrecerse como la fábrica del mundo, sin respetar los derechos de propiedad. Es por esto que las relaciones se tensan, y terminan por romperse, una vez que se ejerció el recambio de la investidura presidencial, puesto que el líder electo Mauricio Macri, fue apoyado por la UIA al atacar las relaciones políticas, diplomáticas y comerciales con China, con el hundimiento del barco pesquero, el intento de frenar la represa Cepernic, y la denuncia de la supuesta embajada paralela que manejaba Julio de Vido con funcionarios chinos. Así como también apoyan al presidente, ante la quita de las retenciones a la minería.

Pero las buenas relaciones con el nuevo gobierno no duraría por mucho tiempo, y la luna de miel tendería a romperse. En el año 2016, la UIA rechaza la apertura de las importaciones, por su impacto en el empleo, y unidos a gremialistas, los empresarios, reclaman para el país, un perfil industrial más

ambicioso y la creación de una alternativa conjunta para mermar el desempleo, instando a un Gran Acuerdo Nacional, impulsado por el gobierno de Macri, que nunca ocurrió.

En la cumbre industrial de la UIA del año 2016, el presidente de la misma pide reducir los impuestos de las empresas para generar mayor competitividad, y aunque el gobierno reconoce el problema que aqueja al sector industrial, no deja de apurar la apertura de la economía, mientras que no resuelve una reforma tributaria, aunque Prat Gay, Frigerio y Cabrera (miembros del gabinete macrista vinculados a la economía), admiten que deben reformar esta cuestión gradualmente. Por otro lado, la UIA denuncia que las tasas de interés eran muy altas y que el tipo de cambio se encontraba atrasado, a lo que el gobierno respondió que el mercado fluctuaría para corregirlo, dejando en claro su intención de no intervenir sobre la economía y haciendo silencio frente a las medidas pedidas para reformar los impuestos.

Por suerte para Mauricio Macri, en mayo de 2017 hubo un cambio en la presidencia de la Unión Industrial, asumiendo Acevedo (productor de aceites), luego de las luchas internas entre los industriales, que dejó a un amplio sector cercano al kirchnerismo como De Mendiguren o Sacco alejados de la política de la UIA. El nuevo titular, presentaba una afinidad aún mayor con el gobierno de turno, y aprovechó sus primeros momentos como presidente para hablar de la necesidad de fomentar la transparencia y eliminar la corrupción, así como también para mantener la línea de su predecesor Kaufmann respecto de la cuestión china, pero también se mostró en favor de los ajustes impulsados por el presidente, con el argumento de que eran necesarios para mirar hacia el futuro.

Pero nuevamente los buenos vínculos volverán a tensarse, una vez establecido Acevedo en su puesto, frente al inicio de las actividades de la UIA en marzo de 2018, debido a la queja que hizo pública el sector industrial, frente al fuerte aumento de las importaciones y los bajos salarios, y el desempleo generados durante el último trimestre del 2017 y el inicio del 2018. Es así, que el ministro de producción, Cabrera llamó "llorones" a los empresarios industriales, y Macri, en lugar de apagar el incendio, lo exacerbó, alegando que los industriales no invierten, tienen las empresas en condiciones poco competitivas, y generan inflación.

Frente a estos incidentes, la cúpula de la UIA, optó por el diálogo y la búsqueda de consensos con el gobierno, quien emitió un comunicado por parte del jefe de Gabinete, Marcos Peña, instando al diálogo y a la negociación y citando a Acevedo y su comitiva a una reunión en la Casa Rosada. Situación ante la cual parecía que primaba el acuerdo y la sensatez.

Tanto el presidente como el vice, Funes de Rioja dieron la derecha al macrismo, diciendo que la diferencia con el gobierno era en cuanto a los discursos, pero no en cuanto a las causas de fondo, y que el entredicho no terminaría en una declaración de la guerra, sino más bien en la búsqueda de acuerdos para generar la competitividad, el aumento de la producción y el aumento de las inversiones. Y si bien la reunión, llevó a un intento por incluir a todos los sectores industriales, y aumentar el trabajo de la UIA con el SENASA y el INTI, se dejó entrever las pocas intenciones de los industriales en crear un acuerdo entre el Mercosur y la UE, o en aceptar la política macrista de las importaciones, pero pese a algunas diferencias, ambos actores se mostraban abiertos a la cooperación, y la situación mejoró frente al cambio de ministro de producción, entrando Sica en lugar del saliente Cabrera, más vinculado con los intereses de la Unión Industrial. Puede apreciarse en este momento un fuerte apoyo por parte de las grandes industrias en favor del gobierno, mientras que empiezan a mostrarse un poco más reticentes las pequeñas y medianas empresas.

Pero un nuevo capítulo se interpondría entre el gobierno y las industrias, cuando en septiembre de

2018, Macri anunció las retenciones nuevamente. No solo se molestaron las pymes, sino también otros actores importantes como la Sociedad Rural. Esto queda demostrado en los dichos del presidente de esta última, Pelegrina, cuando asegura no aceptar los derechos de exportación impuestos por el gobierno, porque considera que existen otros mecanismos para mejorar la capacidad de producción, y que debe darse lugar a las exportaciones, porque de ese modo, el campo puede colaborar con el impuesto a las ganancias y fomentar el consumo. En palabras de Pelegrina, “las retenciones son unos pasitos hacia atrás”.

Es, en este contexto de quejas por parte de los industriales que, Macri cierra la conferencia anual de la UIA, en septiembre de 2018, y anuncia un acuerdo con el FMI, bajo el apoyo de Donald Trump, generando un programa de financiamiento externo y de reformas financieras para el 2019, alegando saber cómo atravesar la tormenta económica, y reducir la inflación, llamando a las inversiones. La izquierda lee este momento, como el apoyo de Macri a las grandes empresas, ganadoras de la era macrista, demostrándoles que seguirá gobernando para ellos y que no tienen de qué preocuparse frente a las retenciones, pero aun así, Acevedo resalta que es necesario crear reglas del juego claras y que las retenciones son un impuesto más hacia el sector privado. Lo cierto es que las retenciones perjudican a un grupo grande, que apoya al macrismo, pero más afecta las pequeñas empresas, y sumado a las malas condiciones económicas, el ajuste, los tarifazos de bienes, servicios, transporte y alimentos, y la inflación, es la clase trabajadora, la que pagará las consecuencias. Es en este momento, donde muchos participantes de la UIA, ya sepultan el gobierno del presidente Macri.

En noviembre del 2018, Acevedo vuelve a atentar contra la política económica macrista, criticando las tasas de interés elevadas, pero pone el acento en la falta de confianza en el peso, motivo por el cual todos invierten en el cambio, pero nadie en la producción, pero aún así, vuelve a hacer un guiño hacia el gobierno, alegando que “hacen lo que pueden” y que se debe cooperar para superar la crisis y luego, pensar en políticas a largo plazo, intentando agregar valor a nuestros productos.

El inicio del año 2019, y el comienzo de la carrera electoral, marcó un antes y un después en los integrantes de la UIA, puesto que comenzó a barajar la posibilidad de apoyar a otro candidato que no sea el oficialismo, ni la principal oposición. Es por esto, que los pequeños y medianos industriales, los productores agropecuarios medios, las economías regionales, los líderes de la construcción y el comercio, la industria textil, zapatera, alimenticia, cerealera, las pymes, las cooperativas y los productores de leche, empiezan a ver como posible candidato a Lavagna, mientras que las grandes industrias, las metalurgias, los productores rurales, los de servicios, las automotrices, los bancos, y los inversores transnacionales aún se sienten representados por el presidente en ejercicio. Pero todos coinciden en que Macri, los decepcionó, aunque lo toleraría frente a la posibilidad de imponerse en los comicios el kirchnerismo.

Lo cierto es que las altas tasas de intereses, la inflación galopante, que creció en 2019, la presión tributaria, la recesión y los ajustes generaron enojos en los sectores industriales, y muchos como Pelegrina terminaron criticando al gobierno por la falta de infraestructura, por la demora de los pagos en las obras públicas, e incluso algunos miembros del consejo directivo de la UIA como Urtubey, atentaron contra el presidente, haciendo pública su visión de que había destruido el mercado interno durante su gestión.

Frente al amplio triunfo en las PASO, del líder opositor Alberto Fernández, la UIA se reunió con los distintos candidatos, ya considerando una posible caída de Macri, y lograron un gran entendimiento con el principal opositor, entendiendo que compartían los mismos ideales. Es por esto que contempla-

ron un futuro plan productivo para los años 2020/2023, para generar divisas y dar lugar al sostenimiento económico. Con respecto a la relación con Macri, la UIA demuestra una ruptura del vínculo, en el momento en que su presidente Acevedo, se retira del coloquio de la Unión Industrial en Córdoba, donde el presidente cerraría la jornada, aunque los horarios de sus agendas simplemente podrían haberse interpuesto, lo cierto es que la UIA, al parecer, se siente cómoda con el ascenso de Fernández a la presidencia de la Nación.

CONCLUSIÓN

Frente a lo expuesto anteriormente, consideramos que las relaciones con ambos sectores reflejaron dificultades, y movimientos pendulares, aceptando por momentos algunas cuestiones y luego, desaprobándolas; sin que estos tengan injerencias reales en la toma de decisiones de la política exterior.

Asimismo, consideramos que el gobierno se mostró poco estable frente a la designación de cuadros en ambos sectores, puesto que fueron removidos con frecuencia los cargos directivos.

BIBLIOGRAFÍA

Discurso del Canciller Jorge Faurie durante la celebración del Día del Diplomático, el viernes 29 de septiembre de 2017, recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/discurso-del-canciller-jorge-faurie-durante-la-celebracion-del-dia-del>, (visitado 10/11/2019)

Milenky, Edward. S. "Argentina's Foreign Policies". Boulder, Westview Press, 1978.

Soukiassian, Carlos. "Proceso de toma de decisiones y política exterior argentina hacia Gran Bretaña", Revista de Relaciones Internacionales Nro. 6, 1994.

REFERENCIAS WEB

<https://www.lanacion.com.ar/politica/foradori-la-cancilleria-no-esta-para-nada-a-cefala-nid1942808>

https://www.clarin.com/politica/fuerte-contrapunto-canciller-jorge-faurie-gremio-diplomaticos_0_liiThUpsw.html

https://www.clarin.com/politica/queja-diplomaticos-jorge-faurie-traslados-exteriores-arbitrarios-transparentes_0_CyLn9_Kwk.html

<https://www.perfil.com/noticias/economia/reyser-el-canciller-de-los-negocios-que-suma-influencia.phtml>

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/94580-guerra-de-nervios-en-cancilleria-por-el-vice-de-malcorra/>

<https://www.infobae.com/circulo-rojo/2017/10/03/los-diplomaticos-festearon-con-elogios-a-faurie/>

<https://www.perfil.com/noticias/economia/reyser-el-canciller-de-los-negocios-que-suma-influencia.phtml>

[https://www.perfil.com/noticias/politica/diplomaticos-reclaman-una-cancilleria- mas-feminista-y-comercial.phtml](https://www.perfil.com/noticias/politica/diplomaticos-reclaman-una-cancilleria-mas-feminista-y-comercial.phtml)

<https://www.pagina12.com.ar/145992-ajuste-diplomatico>

<https://www.perfil.com/noticias/columnistas/el-canciller-esta-desnudo.phtml>

Narrativas estratégicas: el caso de Argentina 2015-2019

Federico Larsen

Resumen:

Las narrativas estratégicas son aquellas que un Estado pone en juego en el ámbito de su política internacional para dar a conocer cuál es su visión del sistema internacional y cuál cree que deba ser su rol en el mismo. Nos proponemos encarar un análisis desde esta perspectiva en la política exterior argentina entre 2015 y 2019, a partir del análisis discursivo de las enunciaciones públicas del presidente Macri en el ámbito internacional, como ejemplo del desarrollo de una mayor atención que los países de la región están dedicando a este ámbito. Lo haremos individuando algunos de los aspectos más representativos en los que la narrativa estratégica argentina ha tenido relevancia para la proyección de los intereses del país en el ámbito internacional.

Palabras clave: Narrativas estratégicas, política exterior argentina, soft-power

Abstract:

Strategic narratives are those that a State puts in play in the sphere of its international policy to make known its vision of the international system and what it believes its role in it should be. We intend to make an analysis from this perspective in Argentine foreign policy between 2015 and 2019, based on the discursive analysis of President Macri's public statements in the international arena, as an example of the development of greater attention that the countries of the region are devoting to this area. We will do so by identifying some of the most representative aspects in which the Argentine strategic narrative has had relevance for the projection of the country's interests in the international system.

Keywords: Strategic narratives, Argentinian international policy, soft-power

INTRODUCCIÓN

El estudio que aquí proponemos, no es otra cosa que un primer esbozo de una investigación que apunta a ser mucho más amplia, a partir de la aplicación del análisis de las narrativas estratégicas a algunos aspectos de la política exterior argentina. Se trata de una perspectiva relativamente nueva, que tiene muy poco desarrollo en el mundo hispanohablante -de hecho existe muy poca bibliografía escrita en nuestro idioma al respecto- pero que está tomando cada vez más relevancia en los análisis que intentan solapar los estudios en Comunicación y en Relaciones Internacionales. Debe entenderse

esta ponencia entonces como una primera, aunque relativamente sólida, aproximación a la aplicación de categorías novedosas en el estudio de ambas disciplinas, y que por lo tanto no tiene otra pretensión que la de ensayar una vía posible de análisis de algunos elementos de la política exterior argentina, y abrir quizás el camino para futuras profundizaciones.

En primer lugar debemos definir el enfoque. Las narrativas estratégicas son “un medio por el cual los actores políticos intentan construir un significado compartido del pasado, el presente y el futuro de las políticas internacionales para moldear el comportamiento de los actores nacionales e internacionales” (Miskimmon, O’Loughlin y Roselle 2018b:77). Es decir, que todos los Estados, de una manera u otra, construyen una narrativa acerca del funcionamiento del sistema internacional y de su rol en el mismo, a través de la cual intentan persuadir a otros actores -domésticos e internacionales- y acrecentar así su poder.

Como sostiene Nye, “una narrativa fuerte es una fuente de poder” (Nye, 2008), y por lo tanto a su construcción contribuyen diferentes actores del quehacer de la política nacional en la proyección de intereses y visiones fruto de una intensa labor político-institucional. Para que una narrativa estratégica sea eficaz, debe fundar sus raíces en valores, creencias, ideas compartidas dentro de un mismo Estado y reconocidas por el resto de los actores a nivel internacional:

“Las narrativas están cimentadas en una experiencia histórica cultural o nacional, así que el líder no puede sacarse una narrativa estratégica de la manga. Además, la eficacia de las narrativas estratégicas es racional y depende de la interpretación y la respuesta de los demás actores. No tiene ningún sentido tener una narrativa sólida sobre el destino nacional si parece absurdo para otros; la narrativa se fortalece sólo a través de la reacción de las audiencias” (Miskimmon, O’Loughlin y Roselle 2018b:79).

Entendemos que la formulación de este tipo de narrativas concurren diferentes actores y discursos, en una puja hegemónica por moldear los caracteres generales de la identidad de un Estado. Para comprender esta perspectiva, debemos introducir dos conceptos que entendemos como fundamentales en la construcción del marco teórico en el que se inserta nuestro trabajo. El primero es el de fuerzas profundas, entendidas como “las condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, las características de la mentalidad colectiva, las grandes corrientes sentimentales” que definen las narrativas creadas en torno al sistema internacional y el rol de cada país en el mismo (Renouvin y Duroselle, 2010:9). Las fuerzas profundas representan los principales rasgos identitarios que una nación pone en juego, independientemente del tinte ideológico del gobierno en el cargo, en la construcción de su visión del mundo y de su propio rol en el mismo. Así, rasgos como el excepcionalismo, la territorialidad, las confrontaciones entre conservadurismo y liberalismo, o entre aislacionismo e internacionalismo son constitutivas del conjunto de fuerzas profundas de los Estados Unidos y es posible rastrear sus marcas en las narrativas estratégicas esgrimidas por ese país en distintos momentos de su historia. El caso argentino es mucho más particular. Aquí se destaca la persistencia de una pugna permanente entre fuerzas profundas que impide una formulación identitaria precisa, y que oscila entre creencias contrapuestas: “la idea de declinación argentina y de la creencia de la grandeza perdida; de los impulsos liberales en disputa con aquellos desarrollistas; de la vocación autonomista y la inclinación a la alineación” (Pignatta 2010:155). Es decir que cualquier análisis acerca de las narrativas estratégicas desplegadas por el gobierno argentino debe partir de la premisa de que resulta francamente difícil aislar características identitarias compartidas, sino que más bien deben ubicarse en el marco de la disputa entre fuerzas profundas aún en curso.

El segundo concepto clave que necesitamos introducir es lo que Cox (1981) llama Fuerzas Sociales, expresiones de la sociedad que en alianza con determinados sectores del Estado influyen en la configuración de aquella parte de las políticas públicas que afectan directa o indirectamente sus intereses. Es en el marco de la disputa hegemónica entre estas fuerzas sociales que se establecen las coordinadas para la construcción y enunciación de las narrativas estratégicas, amoldadas al desarrollo de las fuerzas profundas de una nación y a la proyección estratégica de las fuerzas sociales en la estructura-marco internacional.

Sin embargo, existen algunos posibles problemas para la identificación y explicación de los efectos de las narrativas estratégicas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de encarar este tipo de análisis: la comunicación perfecta es imposible, y por tanto no se puede asegurar un modo de persuasión infalible a pesar de lo afinado que pueda estar el método; establecer una clara causalidad del impacto de las narrativas es verdaderamente difícil, y por ende podría requerir una sobre simplificación de las relaciones para demostrar influencia de un actor sobre otro; las narrativas pueden crear efectos negativos, y por ende sería necesario inferir la intención primigenia para reconstruir su forma de construcción; los actores políticos podrían no tener ninguna estrategia; los actores políticos podrían no tener claro cuales son los efectos esperados de las narrativas que esgrimen (Miskimmon, O'Loughlin y Roselle 2018:25). Teniendo en cuenta estas limitaciones, hemos elaborado un cuadro metodológico ecléctico, que combina herramientas provenientes del enfoque de análisis de las narrativas estratégicas, del análisis del discurso y de las Relaciones Internacionales. El objetivo de este trabajo es aproximar una evaluación acerca de la efectividad en la persuasión evocada por la comunicación del presidente de la república en el ámbito internacional a partir de sus discursos. La atención estará entonces puesta en la construcción de sentido que estos discursos proponen y su efectividad en la construcción del rol del país en el sistema internacional y la persuasión de otros actores en el mismo ámbito.

ALGUNAS PRECISIONES METODOLÓGICAS

Al tratarse de un enfoque tan poco desarrollado, hemos encontrado algunas dificultades en la construcción de un marco metodológico funcional a nuestros objetivos, pero que al mismo tiempo nos permita obtener resultados apreciables con exiguos recursos.

El alcance del corpus seleccionado es claramente limitado, en función de la intención con el cual se está abordando el análisis. En primer lugar, por tratarse de las expresiones de un único individuo que, más allá de la investidura, no deja de estar atravesado por creencias que exceden las construcciones complejas de narrativas estratégicas de un Estado (Larsen, 1997:5). Es decir que el análisis de los discursos de un presidente, además de poder contener marcas que podrían desviar nuestra atención hacia aspectos que nada tienen que ver con los intereses estatales, no agota en lo más mínimo el estudio de una narrativa. Queda claro entonces que el análisis que nos proponemos aquí a partir de los discursos presidenciales en su función de representante del Estado en la esfera pública internacional es bastante reducido. La misma función del presidente no es reducible a sus apariciones en determinadas ocasiones: la narrativa estratégica de un gobierno puede -y debería- explicitarse inclusive en la inauguración del año legislativo en el congreso de la nación, en la inauguración de un proyecto de obra pública o en un simple mensaje a la nación. Quedan por fuera de este trabajo entonces elementos que son fundamentales, como la labor de otros estamentos institucionales (el congreso y sus comisiones, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el poder judicial, entre otros) y otros actores que tienen el

mismo peso del que nos proponemos analizar (los medios de comunicación argentinos de alcance internacional, empresas y empresarios, fondos de inversión etc...). Es decir que la constelación de actores que intervienen en la construcción -más o menos coordinada por los poderes estatales- de la narrativa estratégica que pone en juego una nación excede, y por mucho, el corpus de análisis que constituimos a los fines de este estudio.

Sin embargo, entendemos que la palabra del presidente de la nación puede ser entendida como el catalizador del conjunto de discursos que componen la narrativa del país. Se trata de lo que Miskimmon, O'Loughlin y Roselle (2018:29) definen como el trazo fino que caracteriza los análisis de los actos comunicativos de las élites en la esfera pública de las relaciones internacionales. Según este tipo de enfoque, los Estados se mueven en función de identidades dadas por su historia y su desarrollo que ponen en juego en su interacción con otros actores en el ámbito internacional. A esto se le suma el hecho de que una narrativa explicitada por parte del representante del poder ejecutivo del Estado sería totalmente ineficaz y hasta contraproducente si no contara con la anuencia de las demás instituciones y fuerzas sociales que permiten su gobierno. Es decir que, al analizar el discurso del presidente entendemos que estamos analizando el resultado de una puja hegemónica dentro de las fuerzas vivas del Estado que contempla los términos de consenso -por más frágil que éste sea- al que han arribado sobre la proyección internacional. Una de las formas de poner en acción esta herramienta de construcción de poder es justamente la actuación de las élites depositarias de esos consensos en los ámbitos internacionales. El estudio de los actos comunicativos como método de acercamiento a las narrativas estratégicas, implica el examen de datos positivos inferidos de secuencias de interacción de los actores, con especial atención a las marcas identitarias rastreables en su accionar (Miskimmon, O'Loughlin y Roselle 2018:41). En otras palabras, tomamos aquí los discursos presidenciales como una proyección de las narrativas estratégicas elaboradas en el seno de los ámbitos decisionales del gobierno, y como un elemento que nos puede brindar detalles sobre su construcción.

Es justamente dentro de esa aproximación al estudio que recurrimos al análisis de discurso como una herramienta válida para aislar y analizar los elementos que hacen a la construcción de la narrativa estratégica de la política exterior argentina, conscientes de que el resultado obtenido es sólo un aspecto muy acotado de la misma. Entendemos en este sentido que:

“el análisis crítico de las relaciones entre las estructuras y las estrategias del discurso, la interacción y las relaciones de la sociedad habilita al análisis del discurso a hacer aportes serios al estudio de estructuras, conflictos y problemas sociales. La interpretación del corpus propuesto implica detectar la pluralidad de sentidos del mismo, esto es, entender que el discurso político, como la mayoría de los discursos, consta de un sentido directo, literal, que designa por exceso otro sentido indirecto, secundario, figurado, que no puede ser aprehendido más que a través del primero” (Sánchez 2011:420)

Para el tratamiento e interpretación de los datos recabados del análisis del discurso, utilizamos los cinco elementos propuestos por Dimitru y de Graaf (2016:7) como “reglas gramaticales” para el análisis de las narrativas estratégicas: a) Propósito, que se filtra a través de la intencionalidad y subjetivamos del lenguaje. b) Legitimidad, basada tanto en valores y normas sociales como en el apego a las disposiciones del derecho internacional. c) Perspectivas de éxito. d) La presencia -y refutación- de contranarrativas. e) La armonización con las narrativas desarrolladas por otros actores domésticos. Es decir que, una narrativa, para ser efectiva, debe configurar coherentemente estos cinco aspectos para generar una construcción simbólica institucionalizada capaz de acrecentar el poder de los actores políticos que la llevan adelante.

EL ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE MACRI 2015-2019

El corpus de análisis de este trabajo se compone de un total de 85 discursos, organizados en cuatro bloques según el año de enunciación (diciembre 2015-2016, 2017, 2018 y 2019), con el fin de encontrar continuidades y rupturas en la presencia de conceptos e ideas que puedan dar la pauta del dinamismo en la construcción narrativa del presidente. La selección se hizo a partir de las desgrabaciones oficiales de los discursos del presidente publicadas en la página oficial¹. De todos ellos, se seleccionaron exclusivamente los discursos pronunciados durante visitas al extranjero, recibimientos de mandatarios extranjeros en la Argentina, y durante reuniones de foros y organizaciones internacionales.

El año 2018 es el que mayor cantidad de discursos registra. Pesa sobre esta disparidad la presidencia argentina del G20, que durante ese año llevó al presidente a abrir una gran cantidad de foros sectoriales en preparación de la cumbre de jefes y jefas de Estado de fines de noviembre de ese año. En el año 2019 los registros oficiales consultados para la elaboración de este trabajo concluyen en julio, y eso explica también porque el corpus respectivo es el más reducido.

Para el análisis cuantitativo de los corpus textuales se utilizó un software, AntConc, diseñado para cumplir varias de las tareas que necesitamos desarrollar. El primer paso consistió en dimensionar la densidad de palabras, esto es, aislar las palabras más repetidas durante los cuatro años de gestión de Macri durante su exposición internacional. Una vez realizado este procedimiento se pasó a aislar las más significativas a los fines de nuestro estudio, eliminando aquellas que no nos aportan información relevante como preposiciones, artículos o conjunciones. Identificadas las primeras ocho palabras, se pasó a un análisis de colocación, es decir calcular cuales eran las cinco palabras más frecuentes antes de la palabra seleccionada y después. Esto nos permitió, siempre desde una perspectiva cuantitativa, elaborar un primer análisis de frecuencia y de estilo textual alrededor de expresiones que entendemos importantes para nuestro análisis:

Palabra	Colocaciones más frecuentes
Argentina/argentinos (539 veces)	Argentina viene de, ha vuelto, ha dejado, ha entrado en una nueva fase, los argentinos decidimos, todos los argentinos
Tenemos (275 veces)	Tenemos que estar listos, Tenemos que estar preparados, Tenemos que estar atentos, Tenemos que estar a la altura, tenemos que ser parte de, tenemos que ser protagonistas, tenemos que trabajar, tenemos que lograr
Hemos (226 veces)	hemos tenido, hemos hecho, hemos asumido, hemos logrado, hemos emprendido
Mundo/mundial (254 veces)	Mundo entero, inserción inteligente al mundo, ser parte del mundo, supermercado del mundo, aislados del mundo, granero del mundo, banco mundial, comercio mundial, paz mundial
Estamos (227 veces)	estamos haciendo, estamos trabajando, estamos convencidos
Trabajo/trabajar (271 veces)	Trabajar juntos, trabajar en conjunto, seguir trabajando, estamos trabajando, cultura del trabajo
Desarrollo (179 veces)	Desarrollo sostenible, desarrollo equitativo, infraestructura para el desarrollo.
Nuestro/a/os/as (588 veces)	Nuestro país, nuestra gente, nuestra historia, nuestros países, nuestro compromiso, nuestros ciudadanos, nuestras comunidades

¹ <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>.

El número de veces en que se repite la palabra elegida no es necesariamente un indicador de su importancia o relevancia para el análisis lingüístico o el de las narrativas estratégicas. Por el contrario, esos emergentes dependen principalmente del contexto de enunciación y del momento en que se realiza. El análisis por densidad de palabra no es otra cosa que una herramienta que decidimos utilizar para poder abarcar un corpus tan extenso, y para poder crear un campo semántico², es decir, la relación que establece el locutor de determinados conceptos con otros. Éste nos da simplemente una orientación para el trabajo que nos permite luego aplicar herramientas cualitativas para bosquejar algunas conclusiones que, claro está, bien podrían ser elaboradas desde otra perspectiva metodológica.

Nos proponemos entonces intentar descifrar algunas de las marcas del hablante³ en su discurso que demuestran subjetividades, valoraciones, omisiones, que nos den una primera estructura a partir de la cual pensar la narrativa que el presidente pone en juego en su rol en el ámbito internacional. Para ello debemos recurrir a las herramientas que nos proporciona el análisis del discurso.

Un primer dato que se desprende de la lectura de los resultados, tiene que ver con el uso de pronombres personales (nosotros, yo) y adjetivos posesivos (nuestro/a/os/as). Su uso se define en su función inclusiva si contempla también a los destinatarios de la enunciación (yo+vos o yo+ustedes) o exclusivo, si remite a una pluralidad compuesta por el hablante y otras personas no presentes (yo+él/ella/ellos/ellas). De las 81 ocasiones en las que es dicha la palabra, en la enorme mayoría se trata de un nosotros exclusivo, ya que las alocuciones señaladas se realizan frente a representantes de Estados extranjeros, y el presidente refiere con nosotros a él y el resto de la población argentina:

“La experiencia de ustedes es una gran referencia para nosotros, ese enorme potencial que da poder cooperar y aprender de lo que ustedes han hecho en un progreso inmenso en los últimos años”, Declaración conjunta del presidente Mauricio Macri y el jefe de gobierno de Israel, Benjamín Netanyahu, Buenos Aires, 12/09/2017.

En este caso, la exclusividad de la función del pronombre plural es reforzada por el contraste con el ustedes, en referencia al gobierno y la nación de Israel. Esta función es aún más clara en la conjugación de los verbos, que en ámbito del análisis del discurso llamamos subjetivemas verbales, que expresan una carga de valor puesta por el enunciador. En este caso se trata de palabras que refieren al presente o al pasado y que con más frecuencia aparecen en los discursos: *hemos* y *estamos*.

“Y yo quería brevemente hablarles un poco de algunas visiones de la región, después de los compromisos que hemos asumido en esta nueva etapa política de la Argentina, y lo que hemos hecho en estos breves meses”, palabras del presidente Macri en la tercera cumbre empresarial de la Alianza del Pacífico, El Frutillar, Chile, 30/06/2016.

Su función valorativa temporal es reforzada por las construcciones *hemos tenido*, *hemos hecho*, *hemos asumido*, *hemos logrado*, *hemos emprendido*, que se repiten sucesivamente en los diferentes discursos. Algo parecido sucede con *estamos*:

2 Los diferentes subjetivemas, formas de denominar eventos/acciones/etc articulados entre sí, crean un campo de entendimiento determinado. Es decir, funcionan como marcos que asocian determinadas ideas con otras en el imaginario social (o del lector/receptor) y que no funcionan de manera desarticulada sino que construyen las bases de determinadas representaciones sociales establecidas. Véase Kerbrat-Orecchioni, C. (1986), *De la subjetividad en el lenguaje*, Buenos Aires: Edicial

3 El concepto de “huellas de subjetividad en el lenguaje” se puede profundizar en Benveniste E. (1958), *De la subjetividad en el lenguaje*, México D.F.: Siglo XXI

“Y es un gran momento para agradecer, agradecer el enorme apoyo que hemos recibido por parte de los Estados Unidos, de tu Gobierno, especialmente en este último año donde estamos atravesando momentos difíciles, y con el apoyo de ustedes y el acuerdo que se facilitó con el Fondo, hemos empezado construir de vuelta hacia un mejor futuro”, bienvenida del presidente Macri al presidente de los EEUU Donald Trump en Casa Rosada, 30/11/2018.

En la mayoría de los casos en los que el presidente utiliza el verbo *tenemos*, lo hace en cambio en su función inclusiva, al referirse generalmente a la relación con otro país, o a la sociedad internacional en su conjunto:

“Sentimos que hay una sociedad estratégica natural que tenemos que consolidar. Y eso es lo que hablamos desde el primer día que nos cruzamos, en distintas reuniones internacionales”, el presidente Macri al recibir el Collar de la Orden Nacional de la Cruz del Sur, del presidente de Brasil, Michel Temer, Brasilia, 07/02/2017.

Además, en el caso de *tenemos* podríamos analizarlo desde la modalidad de enunciación, donde se evidencia la forma imperativa en un pedido de acción de otro. Es decir, no plantea deseos sino obligaciones.

Estas primeras apreciaciones nos permiten analizar el lugar desde el cual el presidente emite su discurso: el nosotros exclusivo, referido al país y su ciudadanía se pone en juego a la hora de construir un imaginario ligado a la solución de los problemas del pasado y las mejoras en marcha en el presente. Mientras que el nosotros se convierte en inclusivo, al comprender a otros actores o al sistema internacional en la configuración de un futuro próximo compartido. En lingüística hablamos de análisis del posicionamiento temporal, es decir, de su actitud de locución, o la forma en que el locutor percibe lo que dice en relación a los grados de compromiso y distancia. Si establecemos que el presente en que se desarrolla la enunciación es el tiempo cero de la misma, aquello que se sitúa en el aquí y ahora es lo que se define como mundo comentado, que es el mundo de la información, de la explicación, donde el locutor involucra al alocutario, y asume un grado de compromiso compartido. Ahora, si el locutor se posiciona desde el pasado, estamos hablando de un mundo narrado, donde el grado de compromiso disminuye en relación al presente.

Son estos entonces algunos de los ejes que más se aprecian en el análisis de los discursos de Macri: el posicionamiento temporal del locutor se construye en la triada pasado-doloroso, presente-de esfuerzo, futuro-compartido. Es particularmente interesante el hecho de que la dimensión del futuro compartido siempre cuente desde lo discursivo con su presencia -de hecho, el déictico puro *yo* aparece 64 veces, una proporción muy elevada-. La construcción discursiva acerca del pasado de ese nosotros exclusivo es también relevante. En sus discursos Macri ahonda abundantemente en la carga valorativa del aislamiento, en algunos casos compartido con otros países de América Latina como Brasil, en el que se sumía según su cosmovisión la Argentina antes de su llegada al poder:

“Nuestros países probaron - durante muchos años - estar aislados del mundo y no les fue bien, no crecimos, no nos desarrollamos, no nos pudimos modernizar en la medida de nuestras enormes posibilidades”. Almuerzo en honor de la visita del presidente de Brasil Jair Bolsonaro, Buenos Aires 06/06/2019

“Argentina ha sufrido durante mucho tiempo las consecuencias debido a que durante décadas nos hemos visto aislados del mundo. Sin embargo, Argentina ha entrado en una

nueva fase y ahora podemos desempeñar un papel significativo en el panorama internacional”. Discurso ante el Foro Económico Mundial (WEF), Davos 25/01/18

“Argentina viene de años de aislamiento, que pudo verificar que lo único que trajeron es una profundización de la pobreza, y además nuestra juventud quiere integrarse, quiere ser parte de este mundo dinámico”. palabras del presidente Macri en el Foro Económico Mundial sobre América Latina, Buenos Aires, 06/04/2017

“Creemos que nos merecemos vivir mejor; queríamos volver a ser parte del mundo; queríamos terminar con el aislamiento” Palabras del presidente Macri ante el plenario de apertura de la Clinton Global Initiative, en el Hotel Sheraton Times Square, Nueva York 19/09/16

“La Argentina, en la cual arrancamos a trabajar, era una Argentina con una economía estancada (...) La Argentina viene de muchos años de una economía cerrada, entonces tenemos que ir a una transición ordenada.” palabras del presidente Macri en la tercera cumbre empresarial de la Alianza del Pacífico, El Frutillar, Chile, 30/06/2016

En la construcción discursiva de Macri la intervención de los socios extranjeros y el sistema internacional representan una solución posible a los problemas planteados por el pasado y los desafíos del presente. Esto se demuestra en el uso de las funciones de inclusividad/exclusividad, pero también en el uso de determinadas palabras. Lo podemos demostrar a través de la conjugación de los verbos *ayudar* y *apoyar* en relación a *nosotros los argentinos*. De las 58 veces en que se pronuncia alguna conjugación del verbo ayudar, sólo en diez ocasiones el país aparece como actor activo, que brinda su ayuda -en varios casos en relación a Venezuela- mientras que en el resto es *el mundo* o un país tercero quien ayuda a la Argentina. Algo similar sucede con las necesidades. *Necesitamos* aparece vinculado principalmente a expresiones como *buenos socios, que las empresas vengán*. Sin siquiera entrar en términos de análisis político y limitándonos exclusivamente al nivel de lo lingüístico, ya se podría empezar a afirmar que adopta una posición de sumisión frente a un otro con experiencia, potencial, desarrollo, posibilidad, al cual le pedimos ayuda, lo necesitamos, y del cual hemos estado aislados.

La construcción de la dicotomía nosotros/ellos, además de en su función temporal, es observable en función de la acción de otros actores. Quizás el caso más evidente es el de *Venezuela*. Se trata del segundo país más nombrado después de Brasil; aparece 22 veces, aunque la particularidad es que de todas ellas, 14 han sido durante el año 2018, año de mayor actividad de los gobiernos reunidos en el Grupo de Lima. Más interesante aún es lo que sucede con el gentilicio *venezolano*. De las 23 veces que aparece está precedido por la palabra *pueblo* y vinculado a palabras como *sufrimiento, vida, ayudar, solidaridad, compromiso, acompañamiento*. *Maduro* es, al mismo tiempo, el nombre propio más pronunciado después del de *Bolsonaro*; pero, al no haber participado de ningún discurso a la presencia del presidente de Venezuela, su nombre se convierte en un representante, es decir un significante relleno de significado en función del interés del hablante. Las palabras más generalmente asociadas con *Maduro* son *violentar, perpetrar, demandar, abusos*.

AntConc permite también calcular cuáles palabras tienen más probabilidad de aparecer relacionadas con un término de búsqueda en función del estilo de construcción discursiva del texto. Es decir, en base a como se desarrollan los textos, existen mayores probabilidades de combinación de palabras en una misma oración. Esta herramienta es particularmente interesante para examinar cuáles son las palabras que más se relacionan con otras en los discursos del presidente. Si por ejemplo buscamos la palabra *mundo*, los términos que más aparecen relacionados son *supermercado* y *voces* que remarcan

claramente el rol que el presidente proyecta para el país en el sistema-mundo, y su deseo vinculado al multilateralismo. Si buscamos *Venezuela*, en cambio, encontraremos que lo más probable es que se asocie con palabras como *violar*, *tremendo*, *oposición* o *perpetrar* en oposición evidente a los valores asociados a la participación argentina en el sistema internacional.

Pero así como son llamativas las repeticiones, aún más lo pueden ser las ausencias. La palabra *Malvinas* sólo ha sido pronunciada cuatro veces por el presidente en cuatro años de discursos en el ámbito de las relaciones exteriores argentinas. Dos de las cuales en un mismo discurso, durante la apertura del 73º periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la ONU. Las otras dos fueron en la cumbre del Mercosur de Asunción en diciembre de 2015 y ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2016.

Las ausencias también responden a los cambios en la coyuntura política. *Pobreza cero*, aparece nueve veces, siete en 2016 y dos en 2017. A partir de 2018, cuando los indicadores macroeconómicos demostraron la imposibilidad de cumplir con el objetivo, no se volvió a repetir, prueba de la inconsistencia de esa narrativa que había sido fundacional del discurso del gobierno en un principio. A partir de 2018, aparece con mucha más frecuencia la expresión *reducir la pobreza*. De hecho en ese año es la fórmula en la que más aparece el término *pobreza*.

LA GRAMÁTICA DE LAS NARRATIVAS ESTRATÉGICAS

Siguiendo el esquema propuesto por Dimitru y de Graaf (2016:7) y van Noort (2017:125) es necesario articular los resultados del análisis del discurso con la construcción de una narrativa creíble en función de los cinco aspectos que, según estos autores, deben examinarse en una narrativa estratégica: propósito, legitimidad, perspectivas de éxito, presencia de contranarrativas y armonización con las narrativas desarrolladas por otros actores domésticos. Cabe aclarar que, en este último punto, nos limitaremos a un análisis superficial, ya que ahondar en este sentido implicaría recuperar y analizar discursos y acciones de otros actores, tarea que excede este trabajo.

Propósito. La principal misión que surge del análisis de la narrativa presidencial tiene que ver con el reposicionamiento argentino en el sistema internacional. En primer lugar a partir de la construcción retórica de una historia que pueda ser compartida por otros, acerca del pasado reciente de aislamiento y rezago. En esta construcción Macri ha querido involucrar a otros países, especialmente Brasil -tanto con Temer como con Bolsonaro-, intentando remarcar un rasgo identitario compartido y por lo tanto una actitud similar ante la comunidad internacional, y a la vez beneficiarse en parte del rol de potencia media ejercido por su principal socio. Reforzando la confiabilidad del país en el presente, el gobierno ha intentado sostener la imagen de Argentina como socio serio para el futuro.

La efectividad de la narrativa estuvo también bajo permanente evaluación y ajuste, intentando reconfiguraciones ante las limitaciones que fue presentando la coyuntura. Acerca del sistema internacional, el discurso del presidente apunta a un imaginario marcado por el multilateralismo, el libre comercio y la cooperación entre países, pero sin mostrarse confrontativo hacia las contranarrativas existentes en el sistema (el vínculo con Trump y Bolsonaro resulta significativo en este sentido). Lo que más se expresa en su discurso, sin embargo, es la voluntad de inserción en el sistema internacional, que aparece a todas luces subordinada a la voluntad de otros. Esta perspectiva está en línea con la historia, los valores expresados en las fuerzas profundas en pugna en Argentina, que Pignatta definió como “inclinación a la alineación”. En términos de propósitos, es necesario siempre tener en cuenta un elemento

contextual en el desarrollo de la apuesta económica del gobierno argentino entre 2016 y 2018, que tiene que ver con la búsqueda permanente de financiamiento externo, y la dependencia cuasi estructural del capital internacional. La construcción narrativa apunta también a consolidar una visión determinada hacia fondos de inversión, tenedores de bonos y organismos internacionales de crédito.

Legitimidad. También la legitimidad del discurso macrista se desprende de las dicotomías pasado/presente y nosotros/ellos, ya que funda la base de su credibilidad en el abandono de una actitud confrontativa y la adhesión a valores que en su cosmovisión son compartidos por el resto de la estructura internacional. Aquí podemos encontrar dos ejemplos muy claros de esta construcción:

“Nosotros vinimos a expresar esa decisión de los argentinos, producto del crecimiento y la madurez del pueblo argentino, de querer vivir con mayor tranquilidad, una mejor convivencia, recuperando valores centrales como el diálogo y la tolerancia, querer progresar y ser parte del mundo, de un mundo que ofrece oportunidades”, discurso pronunciado frente a las cortes de España, Madrid, 22/02/17

“Nuestros pueblos nos han elegido porque querían un cambio, querían un cambio de verdad; un cambio que lleve a nuestras sociedades hacia adelante, pero respetando los valores centrales, que son vivir en democracia; el respeto de los derechos humanos; las libertades y el respeto a la cultura del trabajo, a la posibilidad de progresar, a partir del aporte de cada uno de nuestros ciudadanos”, discurso del presidente Macri durante su visita a Itamaraty, Brasilia 16/01/2019.

Como se puede ver, se sostiene a lo largo del tiempo la narrativa según la cual Argentina ha recuperado “valores centrales” que coinciden con los que el sistema internacional considera necesarios.

Perspectiva de éxito. La perspectiva de éxito aparece mayoritariamente ligada a la acción externa. Si el propósito es la reinserción del país en el sistema internacional a partir de la legitimidad basada en valores compartidos, es el sistema internacional el que debe aprobar la efectividad de la construcción narrativa argentina. Pero una narrativa sólida debe contener en su propia génesis esa perspectiva que aglutine consensos y apoyo popular para consolidar su efectividad. En este sentido, la narrativa de Macri tuvo serios problemas en un comienzo, al no poder presentar una retórica sostenida en hechos concretos sobre el cumplimiento de sus metas y la efectiva realización de su perspectiva, que sólo quedaba en metas aspiracionales:

“Todo esto genera confianza y previsibilidad que -todos sabemos- se traduce en más posibilidades de desarrollo, más inversión”. Discurso ante la asamblea anual del BID 26/03/2018

Fue con la cumbre del G20 realizada en Buenos Aires que el gobierno intentó sostener la solidez de su construcción narrativa a partir de la -aparente- legitimidad otorgada por parte de los demás países:

“nunca convergieron en nuestra historia tantos líderes y al mismo tiempo, y lo tomamos como un gesto de apoyo y de reconocimiento a la presencia y al desempeño que está teniendo la Argentina en el escenario global, sobre todo después de tantos años de aislamiento”, discurso de apertura de la cumbre de jefes y jefas de Estado del G20, Buenos Aires, 30/11/2018.

Bien sabemos que, como veremos más adelante, la efectividad de esta narrativa se vio socavada por los acontecimientos y decisiones, especialmente en el ámbito económico, de actores internacionales que debilitaron la credibilidad del país y su gobierno.

Presencia de contranarrativas. Según Dimitru y de Graaf (2016:7), “la ausencia de contranarrativas va a reforzar el efecto de las narrativas oficiales” y por lo tanto su eficacia. En el caso de Argentina las contranarrativas fueron sólidas desde el principio del mandato de Mauricio Macri y sostenidas por la oposición política, actores políticos externos -el de Macri se convirtió en el modelo de gobierno post-populista en la región, hostigado por los sectores del progresismo latinoamericanos- y, sobre todo, actores económicos, que pusieron en entredicho la narrativa de confiabilidad y solidez del sistema económico y monetario argentino. El estudio de las contranarrativas efectuado por el macrismo tuvo como objetivos fundamentales aislar a la oposición política -doméstica y externa- y contrarrestar la volatilidad demostrada por el mercado argentino. Su presencia es evidente en los discursos presidenciales:

“Y creo, sinceramente, que en unos meses más los argentinos vamos a despejar todas las dudas, que hoy existen en el mundo, alrededor de nuestro proceso electoral; los argentinos vamos a confirmar que hemos tomado un rumbo decidido y que estamos convencidos de lo que estamos haciendo y que no vamos a volver atrás”, discurso pronunciado en ocasión de la visita de los reyes de España, Buenos Aires, 26/03/2019.

Aquí las “dudas” alrededor del proceso electoral tiene que ver justamente con la solidez de la contranarrativa opositora -prácticamente nunca explicitada- ligada al pasado (*volver atrás*).

“Los argentinos han entendido que el cambio no se produce mágicamente de un día para el otro, se trata de un proceso gradual y todos tenemos que formar parte de él. Hace algunas semanas tuvimos que hacer frente a algunas turbulencias debidas a volatilidades externas y algunos factores internos; pero logramos navegar por esas aguas agitadas y mantener el rumbo”, discurso del presidente Macri en el cierre de la tercera cumbre de ministros de finanzas y titulares de bancos centrales del G20, Buenos Aires, 22/07/2018.

Las “turbulencias” representan la verdadera contranarrativa del rumbo económico de la administración del presidente, y está inevitablemente presente en su construcción enunciativa.

LA EFECTIVIDAD NARRATIVA

No podemos concluir nuestro trabajo sin presentar finalmente una muy escueta evaluación acerca de la efectividad de la construcción narrativa puesta en marcha por el gobierno a la luz del análisis que hasta acá realizamos. Hacemos obviamente extensiva a esta parte la aclaración ya expresada en la introducción de que se trata de un primer e incompleto aporte que de hecho busca ser enriquecido por nuevos y más profundos trabajos.

Durante el año 2016, Macri construyó una visión del mundo basado en la confianza acerca de la expansión y solidez del multilateralismo, de los mega-acuerdos comerciales con enfoque liberal, y de la necesidad de que la Argentina se insertara en esa dinámica luego de resolver los problemas heredados de la administración anterior, considerados un verdadero obstáculo para esa inserción. De hecho, en la mayoría de los casos la palabra *inserción* en el corpus que analizamos poco más arriba detectamos que es seguida mayoritariamente por el adjetivo *inteligente*; y el concepto de *multilateralismo* es semánticamente ligado a los de *comercio* y *cooperación*. El mundo prefigurado por la nueva administración argentina era abierto, unipolar y asimétrico. La “inteligencia” de la inserción debía ser diametralmente opuesta al aislamiento del pasado, y por lo tanto subordinada a las normas, reglas y valores

establecidas por el sistema internacional. Los cambios surgidos luego de la elección de Donald Trump en los EEUU, o el triunfo del Brexit en el Reino Unido han impuesto una realidad internacional contrapuesta a la narrativa esgrimida por la administración Macri. Los proyectos de mega-acuerdos comerciales fracasaron, las instituciones multilaterales disminuyeron su capacidad de actuación y el poder vivió una mayor dispersión para ser utilizado en las relaciones internacionales de manera más descontrolada. Los costos de la elección de integración y alineamiento al sistema internacional se hicieron entonces mayores, y el discurso del Estado se moldeó. La decisión fue la eliminación de todo aspecto que pudiera ser considerado como confrontativo en la construcción narrativa del país, como lo atestigua la desaparición de la cuestión Malvinas en el discurso presidencial, o abstención sobre la valoración de las elecciones de actores contrarias a la visión esgrimida hasta entonces (como el proteccionismo de Trump, o la oposición de Bolsonaro al acuerdo de París). En este caso, la eficacia de la narrativa estratégica argentina resintió de un cambio en las variables externas. Con ella, sus perspectivas de éxito y su legitimidad aumentaron su dependencia de la voluntad de actores externos por encima de las posibilidades de movimiento del país. Los cambios o retoques de la narrativa son generalmente negativos para su solidez y eficacia. El 2017 fue otro año de constricciones externas y modificaciones del discurso internacional para la Argentina. Las “turbulencias” económicas debidas a la falta de inversión extranjera y la debilidad de la economía argentina minaron la narrativa construida por el Estado. Las evidentes dificultades del gobierno en cumplir con sus compromisos domésticos -presentados como cuasi-arquetipos de los valores compartidos con el centro poderoso del sistema mundial-, obligó a nuevos retoques en la legitimación de la narrativa estatal, como es el caso de la eliminación de la expresión *pobreza cero*. Enésima falla en la efectividad narrativa del país. Pero el hecho de que las cumbres de la Organización Mundial del Comercio y del G20 se realizaran en Argentina, representó una buena ocasión para reforzar la idea de un país integrado, inserto en el sistema internacional. Pero a pesar de ser país anfitrión, la influencia argentina sobre las definiciones tomadas en los foros previos y en la cumbre de jefes y jefas de Estado ha sido cuasi nula. En fin, la fortaleza con la que contaba Macri en sus primeros meses -derivada fundamentalmente del contraste con la administración anterior- se disipó muy rápidamente.

Si las narrativas estratégicas se miden en base a la influencia que éstas logran en el comportamiento de los actores internacionales, podríamos describir gráficamente el caso argentino 2016-2019 como una pendiente que va de mayor a menor. Algunos indicadores podrían ser las decisiones de los actores del mercado internacional: fondos de inversión, tenedores de bonos y organismos de crédito, que han reaccionado de manera positiva ante la llegada del nuevo gobierno y el cambio de rumbo planteado en el posicionamiento del presidente Macri, pero que han abandonado paulatinamente el inicial -y tímido- entusiasmo ante el agravamiento de los principales indicadores macroeconómicos -tasa de inflación, déficit primario, producción industrial-.

En las dinámicas regionales sucede algo parecido. La narrativa desplegada en el primer año de gobierno de Macri alrededor de los límites y objetivos del Mercosur, han efectivamente logrado influir en un primer momento sobre las definiciones de sus socios. La suspensión de Venezuela del bloque es quizás el ejemplo más evidente del logro de esta construcción narrativa. Pero la narrativa esgrimida alrededor de la idea de integración regional -muy presente en cambio en los gobiernos anteriores- ha sido inconsistente, a tal punto de que se permitió poner en duda la continuidad de las herramientas creadas a nivel latinoamericano (Unasur, Celac y hasta mitad de 2019 se hablaba también de la posibilidad de reformar el Mercosur). El acuerdo firmado en junio con la Unión Europea revitalizó el poder la narrativa argentina entre sus vecinos, aunque se trata de un hecho aún demasiado reciente para poder ser evaluado con claridad.

CONCLUSIÓN

La perspectiva de las narrativas estratégicas nos permite analizar cómo un Estado construye comunicacionalmente su visión del sistema internacional y el rol que cumple en él. En su construcción participan necesariamente factores históricos, culturales, éticos y morales reconducibles a una identidad nacional que, como hemos visto, es en realidad fruto de una puja hegemónica que también puede traslucirse en el escenario internacional. El análisis de las narrativas estratégicas requiere de la lectura de una amplia variedad de emergentes presentes en discursos y acciones de actores de todo tipo, entre los cuales hemos seleccionado a modo de ejemplo solamente los discursos públicos del principal representante del Estado. Sin embargo, y por más acotada que sea la muestra, es posible rastrear a través de algunas de las herramientas que nos proporciona el análisis lingüístico el trazo grueso de la construcción narrativa del gobierno a partir de las enunciaciones realizadas por el máximo exponente de la élite estatal. Del trabajo realizado, podemos concluir que la narrativa puesta en marcha por el gobierno Macri en el periodo 2015-2019 tiene el objetivo de posicionar al país en el sistema internacional. El significado atribuido a ese sistema deriva de la construcción identitaria efectuada a partir del desarrollo de una de las fuerzas profundas argentinas, según la cual el alineamiento o inserción en el sistema-mundo y sus normas es condición indispensable para lograr el desarrollo doméstico. Sin embargo, la subordinación implícita a una inserción en un sistema asimétrico coloca a los demás países en la posición de poder convalidar o no el propósito del país. Esto, sumado a la fragilidad de las narrativas esgrimidas ante los cambios sistémicos y la falta de confianza en el ámbito económico, han derivado en una construcción vulnerable, incapaz de generar real influencia en el ámbito internacional.

La diplomacia pública argentina cuenta con el lastre de la imagen internacional del país construida en la segunda mitad del siglo XX plagada de elementos negativos: golpes, dictaduras, desaparecidos, hiperinflación, pobreza, crisis. La construcción narrativa de Macri quiso ubicar todo aquello en el pasado, cuando para el resto del mundo seguía y sigue siendo parte del presente. Esta contradicción es una de las raíces profundas de la ineffectividad de las narrativas estratégicas del país -y que van mucho más allá de la administración Macri- y uno de los procesos más complejos para el futuro de nuestras relaciones con el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Benedetto S. Rojo P. Romero P. (2010), "Malvinas, la última razón de la nacionalidad", en Busso A. *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior : un recorrido de casos*, Rosario:Editorial de la Universidad Nacional de Rosario pp. 158-172
- Cox R. (1981), "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales", *Relaciones Internacionales*, Madrid, nº24, pp. 129-162
- Dimitru G. y de Graaf B. (2016), "Fighting the War at Home: Strategic Narratives, Elite Responsiveness, and the Dutch Mission in Afghanistan, 2006–2010", Oxford, *Foreign Policy Analysis*, v.12, n.1, pp. 2–23
- Larsen H. (1997), *Foreign policy and discourse analysis. France Britain and Europe*, London:Routledge
- Miskimmon A. O'Loughlin B. y Roselle L. (2014), "Strategic narrative: A new means to understand soft power", *Londres, Media, War & Conflict*, v.7, pp. 70-84

- Miskimmon A. O'Loughlin B. y Roselle L. (2018), *Forging de world. Strategic narratives and international relations*, Ann Arbor:University of Michigan Press
- Miskimmon A. O'Loughlin B. y Roselle L. (2018b), "Narrativa estratégica: el arte de la diplomacia en el siglo XXI", México D.F., Revista Mexicana de Política Exterior, n. 113, pp. 73-95
- Nye J. (2008), "China's Soft and Sharp Power", Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s--nye-2018-01> (última consulta 08/08/2019)
- Pignatta M. E. (2010), "Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino", en Busso A. *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior : un recorrido de casos*, Rosario:Editorial de la Universidad Nacional de Rosario pp. 139-157
- Renouvin y Duroselle, (2010), Introducción a la historia de las relaciones internacionales, México DF: Fondo de Cultura Económica
- Sanchez L. (2011), "Elementos para el análisis del discurso político en el escenario internacional", Sevilla, Revista Internacional de Pensamiento Político, v.6, pp. 419-433
- Van Noort C. (2017) "Study of Strategic Narratives: The Case of BRICS", Lisboa, Politics and Governance, V.5, n.3, pp. 121-129
- Zelicovich J. (2019), "El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018", Buenos Aires, Revista Ciclos, n.52, pp. 85-107

Política exterior y dinámicas de cooperación sur-sur en ciencia, tecnología y universidad, en el contexto de internacionalización universitaria

María Soledad Oregiani

Resumen

En los primeros años del siglo XXI, en América latina, confluyen el avance del proceso de internacionalización de la educación superior y un giro hacia la integración regional en búsqueda de una inserción internacional más autónoma que reivindica la cooperación sur-sur. Ahora bien ¿Cómo repercuten estos elementos sobre las dinámicas de cooperación sur-sur en ciencia, tecnología y universidad? ¿Cuáles son instrumentos de política que se promueven? ¿Contribuyen a orientar la internacionalización universitaria hacia la Región? Para responder a dichos interrogantes se procederá a analizar los vínculos entre política exterior, cooperación sur-sur en ciencia, tecnología y universidad e internacionalización universitaria. Teniendo en cuenta las particularidades y confluencias de los distintos elementos en el caso de Argentina en el periodo 2003-2015.

Palabras clave: cooperación sur-sur; internacionalización universitaria, cooperación en ciencia y tecnología.

Abstract

In the first years of the 21st century, in Latin America, the progress of the process of internationalization of higher education and a shift towards regional integration in search of a more autonomous international insertion claiming South-South cooperation come together. Now, how do these elements affect the dynamics of south-south cooperation in science, technology and university? What are policy instruments that are promoted? Do they contribute to orient university internationalization towards the Region? To answer these questions, we will proceed to analyze the links between foreign policy, south-south cooperation in science, technology and university and university internationalization. Taking into account the particularities and confluences of the different elements in the case of Argentina in the period 2003-2015.

Keywords: south-south cooperation; University internationalization, cooperation in science and technology

INTRODUCCIÓN

En los primeros años del siglo XXI confluyen distintos fenómenos, como: el avance del proceso de internacionalización de la educación superior en América latina; un giro en la política regional latinoamericana hacia la integración regional en búsqueda de una inserción internacional más autónoma que reivindica la cooperación sur-sur. Ahora bien ¿Cómo repercuten estos elementos sobre las dinámicas de cooperación sur-sur en ciencia, tecnología y universidad? ¿Qué lugar adquieren la cooperación sur-sur en las estrategias de internacionalización? ¿Cuáles son instrumentos de política que se promueven? ¿Contribuyen a orientar el proceso de internacionalización universitaria hacia la Región? Para responder a dichos interrogantes, se procederá a analizar los vínculos entre política exterior, cooperación sur-sur en ciencia tecnología y universidad e internacionalización universitaria. Teniendo en cuenta las particularidades y confluencias de los distintos elementos en el caso de Argentina en el periodo 2003-2015.

A partir de entender a la *internacionalización universitaria* como un proceso multidimensional, complejo y no neutral, orientado por la lógica de diferentes agentes y actores, entre ellos el Estado Nacional, mediante políticas públicas como la *política exterior* y la *política de cooperación*, que contribuyen en el proceso de internacionalización, a partir de involucrar diferentes actores y dependencias del Estado. Se indagará en dicho entramado institucional, a partir de identificar cuáles son las instituciones; ideas; y recursos que lo sostienen. Contemplando las tensiones entre “dependientitas” y “autonomistas” en el diseño de la política exterior (Simonoff, 2009), entendida como toda actividad gubernamental que posee una dimensión de vinculación internacional (Malacalza, 2014), en este sentido, se relaciona con las estrategias *endógenas* y *exógenas* de internacionalización universitaria (Oregioni, 2013) y con la promoción de políticas de cooperación en ciencia y tecnología. Desde la literatura, que aborda la cooperación internacional, la universidad comienza a presentarse como un actor internacional de carácter sub-estatal. De esta forma, de acuerdo a la perspectiva pluralista la cooperación internacional debe abordarse en un sentido amplio, que supera los límites formales y clásicos de la política exterior (Malacalza, 2014).

Se trabaja con la hipótesis de que en el periodo 2003-2015 se buscó tejer alianzas estratégicas en función de un proyecto nacional y regional, que entró en tensión con elementos estructurales e incentivos globales funcionales a las potencias hegemónicas. De esta forma, el Estado argentino generó políticas tendientes a consolidar la presencia internacional de las universidades, desarrollando instrumentos de cooperación sur-sur, como es el caso de las redes regionales de producción y difusión de conocimiento, entendidas como dinámicas no hegemónicas que lograron un poder de agencia relativo a partir de: orientación de recursos, creación de espacios institucionales y generación de aprendizajes interinstitucionales, que contribuyeron a tensionar el proceso de internacionalización universitaria, a pesar de que la cooperación norte-sur continuó teniendo un lugar relevante en la proyección internacional del sector científico-tecnológico.

La investigación es de carácter cualitativa, se apoya en fuentes primarias y secundarias, fundamentalmente documentales y bibliográficas, tomando elementos de análisis de los campos de estudio sobre Relaciones Internacionales, donde se puntualiza en las políticas de cooperación y su vínculo con la política exterior, entendidas como políticas públicas (Oregioni, Abba, 2012), pero condicionada por un sistema internacional jerárquico y dinámico, puntualizando en los debates sobre cooperación sur-sur. En tanto, desde los estudios sociales en ciencia y tecnología en América Latina, si bien diferenciamos los enfoques: “*político*”, “*sociológico*” y “*de redes*”, en esta oportunidad se analizará la cooperación en

Ciencia y tecnología desde un enfoque político (Oregioni, 2012). Con todo, se busca abordar la complejidad de las dinámicas de cooperación en ciencia y tecnología en relación con la política exterior y su incidencia en la orientación del proceso de internacionalización universitaria.

POLÍTICA EXTERIOR, COOPERACIÓN SUR-SUR EN CIENCIA, TECNOLOGÍA Y UNIVERSIDAD E INTERNACIONALIZACIÓN UNIVERSITARIA.

Las universidades son internacionales desde sus orígenes y el desarrollo de la ciencia moderna históricamente se ha sostenido y retroalimentado a partir de la vinculación internacional de los científicos, sin embargo, en el último cuarto del siglo XX a raíz de cambios de orden cuantitativos y cualitativos respecto a las dinámicas de vinculación internacional, se comienza a hacer referencia el proceso de internacionalización de la educación superior, que puede estar orientado en forma exógena o endógena, de acuerdo al proyecto político vigente en cada país. En este sentido, un proyecto de internacionalización endógeno implica una clara orientación por parte del Estado, mediante políticas públicas, entre ellas las políticas de cooperación (Oregioni, 2013).

En América latina, se pueden observar diferentes estímulos o dispositivos que contribuyen a orientar el proceso de internacionalización desde distintos niveles: por ejemplo en lo *regional*, a partir de los instrumentos que se proyectan desde el Sector Educativo del Mercosur; a nivel *nacional*, a partir de las políticas emitidas por organismos del Estado (como la Secretaria de Políticas Universitarias) y en lo *institucional*, a partir de la incorporación en las universidades de áreas encargadas de gestionar las relaciones internacionales universitarias. Es decir, que la “idea” de proyectar la internacionalización de la educación superior, se promueve a partir de instrumentos de política, se otorgan recursos para tal fin y se institucionalizan programas a nivel nacional y regional, y se promueve la profesionalización de espacios de gestión de las relaciones internacionales en las instituciones de educación superior. De esta forma, el proceso de internacionalización se instala en el debate político, académico y de gestión. E impacta en forma transversal sobre las funciones sustantivas de la universidad, esto es: investigación, docencia y extensión.

Teniendo en cuenta dichos elementos, la *internacionalización universitaria* como un proceso multidimensional, complejo y no neutral, se encuentra orientada por la lógica de diferentes agentes y actores, como Organismos Internacionales, Regionales, el Estado Nacional, la universidad, a partir de políticas de promoción y de evaluación que a partir de estímulos (directos e indirectos) tensionan las dinámicas de internacionalización en las universidades (Oregioni, 2016). En este trabajo, en particular, puntualizaremos en el rol del Estado como promotor de la internacionalización universitaria a partir de políticas públicas, como la política de cooperación, que contribuyen a la orientación del proceso de internacionalización, a partir de que involucrar diferentes actores y dependencias del Estado, en correlación (o no) con los objetivos de política exterior.

POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CIENCIA, TECNOLOGÍA Y UNIVERSIDAD

Tal como se ha mencionado en trabajos previos, si bien las actividades de vinculación entre investigadores han sido centrales en la construcción de trayectorias científicas en los países latinoamericanos, la política de cooperación en ciencia y tecnología, como política pública, emerge a partir de la segunda mitad del siglo XX (Oregioni, Piñero, 2009). Ahora bien, entender la política de cooperación internacio-

nal como política pública implica pensarla en el marco del proyecto nacional vigente, es decir del conjunto de objetivos al que aspiran los sectores sociales que ejercen el control político y económico de un país (Oregioni, Abba, 2012).

Uno de los principales debates que han surgido en torno a las políticas de cooperación en ciencia y tecnología, se vinculan a su orientación. Dado que en los países latinoamericanos, desde las políticas públicas, se tiene a considerar que “toda cooperación es bienvenida”, sin embargo, desde el análisis académico se ha contribuido a cuestionar el carácter *neutral* de las políticas de cooperación y a revalorizar los vínculos de cooperación Sur-Sur (Velho, 2001), particularmente hacia el ámbito regional, a partir de contemplar las dificultades que subyacen en las políticas de cooperación norte-sur y su incidencia en la definición de agendas de investigación (Kreimer, 2006). Entendiendo que las respuestas a los problemas regionales deben proyectarse en función de agendas endógenas, debatidas y consensuadas por las sociedades latinoamericanas y, para esto, es imperante descolonizar el pensamiento y el conocimiento a partir de hacer nuestras las herramientas para que el Sur Global sea un proyecto viable que genere cambios reales.

A partir de la revisión bibliográfica es posible identificar cierta dispersión conceptual respecto al significado de Cooperación Sur-Sur (CSS), ya que no solo se refiere a una interpretación espacial o geográfica, sino que pone en juego las reivindicaciones, alianzas y dinámicas históricas de los países más desfavorecidos de sistema internacional. En términos analíticos, desde el campo de estudios en Relaciones Internacionales, se puede identificar dos tendencias en la definición de este concepto, una que se promueve desde los organismos multilaterales y otra que tiene en cuenta los postulados de la política exterior.

En el primer caso, desde el año 2000 se observan continuidades y cambios en la definición de CSS. Respecto a las continuidades, subsiste la idea que mejorara la inserción de los países del sur en el contexto económico internacional, caracterizado por la globalización de los mercados y la producción, y no como una instancia superadora de un orden internacional injusto (como se la concebía en los '70). En cuanto a los cambios, se identificó que se ha optado por el concepto de CSS, ampliando la denominación de cooperación entre países en desarrollo. En esta área, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, propone siguientes líneas de trabajo: a) el dialogo político y desarrollo; b) el intercambio de conocimiento sobre el desarrollo del sur; y c) la asociación público-privada. Asimismo, se deposita un fuerte énfasis en los resultados de la cooperación, resaltando la importancia de la eficiencia y la eficacia.

En el ámbito de Naciones Unidas se ha incorporado la cooperación triangular y, en las declaraciones multilaterales, se tiende a identificar la CSS como un aspecto complementario de la cooperación Norte Sur. La nueva tendencia de la CSS, implicaría que se benefician tanto receptores como donantes de la cooperación, a partir del incremento de sus capacidades, ya que al colaborar se vinculan recursos provenientes de cooperación internacional con las propias necesidades nacionales. Se sostiene como argumento, que la cooperación triangular imprime una nueva modalidad de vinculación entre cooperantes, dado que permite articular las tradicionales relaciones de cooperación Norte-Sur a la cooperación entre los países del Sur, e identificar posibles sinergias que contribuyan a la construcción de un sistema internacional más justo (Alonso et. al., 2010).

En el segundo caso, se toma en cuenta la orientación de la política exterior, de esta forma, se entiende a la Cooperación Sur-Sur como una estrategia interna de orientación de la política exterior de un país. Por ejemplo, Collin (2001) relaciona la cooperación académica y científica como un aspecto de la política exterior interna de cada país y con su perfil en la escena internacional. En esta misma línea, Surasky

(2010) sostiene que la cooperación internacional que realiza Argentina se encuentra directamente ligada a los objetivos de política exterior, consecuentemente se ve afectada por los vaivenes de la política nacional. En tanto, Malacalza (2014) afirma que si bien no siempre es posible identificar un tronco común para caracterizar a la literatura latinoamericana sobre CSS, esta se distingue por desarrollar experiencias concretas, en base a estudios de caso, dando cuenta de que refleja dinámicas, ideas e intereses diferentes a los de las dinámicas de cooperación Norte-Sur.

En el presente trabajo, se identifica la política de cooperación sur-sur en ciencia y tecnología con la orientación de la política exterior. En este sentido, se contemplan las tensiones entre “dependentistas” y “autonomistas” en el diseño de la política exterior (Simonoff, 2009), entendida como toda actividad gubernamental que posee una dimensión de vinculación internacional (Malacalza, 2014), y se la relaciona con las estrategias *endógenas* y *exógenas* de internacionalización universitaria (Oregioni, 2013) y con la promoción de políticas de cooperación en ciencia y tecnología. Esto quiere decir, que no solo desde cancillería se hace política exterior, sino que esta forma parte de una política pública que se desarrolla desde diferentes dependencias del estado, en coherencia con un proyecto nacional. Ahora bien ¿hacia dónde se orienta la política exterior en el periodo de estudio? ¿Qué instrumentos de cooperación sur-sur contribuyen a dicha orientación? ¿Cómo incide esto sobre el proceso de internacionalización universitaria?

Tal como se analizó en Oregioni, Daddario (2018), de acuerdo con Alejandro Simonoff (2009), la política exterior argentina desde 1983 se construyó a partir de un juego de equilibrios entre “autonomistas” y “dependentistas”. La diferencia principal entre ambos es el marco de alianzas estratégicas que están dispuestos a tejer y los objetivos que se plantean. Mientras que los “autonomistas” apuntan a generar márgenes de maniobras en el sistema internacional sobre alianzas con países de similares recursos y valores, para poder llevar a cabo sus proyectos económicos internos, que buscan revertir su posición en el sistema internacional; los “dependentistas” han optado por una política de seguimiento a la potencia hegemónica, con el fin de estrechar aún más las relaciones derivadas de la actual división internacional del trabajo¹.

En la década del noventa, en el contexto de una *política exterior dependentista*, se planteaba que la globalización traía aparejado el abandono de todo tipo de política, suponiendo que el Estado dejaría las decisiones libradas en manos del mercado. Sin embargo, en el periodo 2003-2015, el Estado manifestó la voluntad de retomar la conducción del sistema científico y tecnológico. De esta forma los gobiernos nacionales se identifican como agentes de cooperación internacional ya que presentan el objetivo de fomentar y articular la cooperación internacional de acuerdo con los intereses y la lógica de su política exterior, acorde a ciertas prioridades temáticas y geográficas (Sebastian; 2004), particularmente hacia el ámbito regional a partir de la generación de tratados de cooperación (Losego y Arvanitis, 2008).

En la búsqueda de una *política exterior autonomista*, pudieron observarse cambios radicales respecto

1 Por ejemplo, en los noventa, la política exterior argentina estuvo orientada por ideas neoliberales y dependentistas, así los objetivos de la política exterior se orientaron a la seducción a la potencia hegemónica mediante una subordinación plena de intereses, y la aplicación de recetas propuestas por los Organismos Multilaterales de Crédito. En el plano regional se priorizaron cuestiones relacionadas a lo comercial, reduciéndose la vinculación con los países latinoamericanos exclusivamente a lo económico. Durante estos años la internacionalización de las universidades nacionales estuvo orientada de manera exógena debido a la importante influencia que ejercían los organismos internacionales, entre ellos el FMI, el BM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.

a los vínculos con los Organismos Internacionales de crédito, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) como fue la cancelación de la deuda por un monto de 9.810 millones de dólares, utilizando el 36 % de las reservas (Redrado, 2010). Esto se identifica como un símbolo de ruptura con el modelo neoliberal característico de la década anterior, dependiente de este tipo de Organismos y sujeto constantemente a la aplicación de recetas y condicionamientos económicos. En este sentido se destaca un giro conceptual de la política exterior relacionada con la decisión de no renunciar a la autonomía de las decisiones y participar de una manera activa en la construcción de un Nuevo Orden Mundial (Colombo, 2011). En el año 2005 esto se manifiesta con el “No al ALCA” de la Cumbre de las Américas, que puso fin al intento norteamericano de crear un área de libre comercio en el continente, manifestando el compromiso de Argentina con la integración de América del Sur, que se formalizaría en el año 2008 a través del Tratado Constitutivo la Unión de Naciones Suramericanas y que entraría en vigor en marzo del 2011, luego de la correspondiente ratificación de cada una de las doce naciones de América del Sur.

En el periodo 2003-2015 se priorizó una la política exterior autonomista que, en materia de internacionalización de la universidad, se correlacionaba con la promoción de la universidad Argentina en el exterior y con la generación de instrumentos de política tendientes orientar el proceso de internacionalización universitaria a partir de políticas de CSS, fundamentalmente hacia la región latinoamericana. Es decir que las políticas de CSS se promovieron desde diferentes espacios institucionales, por ejemplo desde el FOAR²; desde el Ministerio de Educación, mediante distintos programas de la Secretaría de Políticas Universitarias, y en menor medida, desde el MINCYT³. Además la CSS se puede presentar en un sentido restringido o en un sentido amplio (Milesi; 2015) en el periodo de estudio, se presentó en ambas modalidades. En un sentido restringido, vinculada a la cooperación técnica, podemos identificar la dinámica de cooperación del Fondo Argentino de Cooperación Internacional (FOAR). En un sentido amplio, a partir de la construcción de espacios políticos, ideológicos, en base a lazos de cooperación solidaria, a partir de la construcción de alianzas en el marco de organismos multilaterales, identificamos la participación argentina en la declaración de la Conferencia Regional en Educación Superior del 2008, y la cooperación en el marco del Sector Educativo del Mercosur.

EL FONDO ARGENTINO DE COOPERACIÓN HORIZONTAL

El Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR), dependiente de Cancillería, trabaja a partir de objetivos estratégicos, en relación al proyecto de política exterior nacional. Su función concierne en apoyar la agenda de internacionalización de cada institución pública de la Argentina. Es decir, que si bien cada Ministerio tiene su propia agenda de política internacional, desde el FO-AR se trata de coordinar aquellos objetivos que son de la Argentina en general y no de una institución en particular; por ejemplo, la disminución de asimetrías en el Mercosur, que es un objetivo de política exterior de la Argentina. En este sentido la cooperación con Bolivia y Paraguay constituía un objetivo estratégico y formaba parte una política de Estado, con el fin de disminuir las asimetrías en la Región.

Desde este ámbito la Cancillería plantea la importancia de generar Proyectos de Cooperación a largo

2 La cooperación técnica en el ámbito del FOAR, contribuyó a este proceso, los países de la región y la cooperación sur-sur en materia científica y tecnológica mantuvieron un rol central, estando fuertemente articulado a los objetivos del proyecto nacional. (Oregiani, Abba, 2012)

3 En este último caso, si bien lleva adelante programas de CSS a partir de los cuales se han desarrollado importantes aprendizajes institucionales, en el periodo de estudio, continuó priorizando las dinámicas tradicionales de cooperación norte sur.

plazo. Si bien, en la década del noventa cuando se instaló el Fondo la lógica era mostrar que la Argentina podía, en el periodo de estudio se comenzó a trabajar más en cuestiones estratégicas, consecuentemente se comenzó a definir carteras, áreas, proyectos a dos años de ejecución, con una planificación de actividades con determinados resultados o productos completos.

Así la Cancillería, a través FO-Ar, lleva adelante estrategias de cooperación Sur-Sur, donde intervienen las universidades y sus investigadores. Las actividades de cooperación consisten en el envío al exterior de expertos provenientes de distintos Organismos de Ciencia y Tecnología y de las Universidades. Por ejemplo, en el año 2012 la Universidad Nacional de La Plata participó activamente de un proyecto donde expertos de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNLP capacitan en genética molecular de bovinos a profesionales del Laboratorio de ADN de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Con ello se esperaba contribuir a implementar métodos de diagnóstico molecular y difundirlos, tanto en el ámbito académico como en el medio productivo.

SECRETARIA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS, MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

A partir del año 2003 el alineamiento entre la política exterior y política de CSS llevada adelante por el gobierno contribuyeron a orientar el proceso de internacionalización universitaria. Esto se puede observar a partir de acciones concretas emprendidas desde el Ministerio de Educación, mediante la Secretaría de Políticas Universitarias. Por ejemplo, el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y la Cooperación Internacional (PIESCI) implementado a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyos principales socios fueron: a nivel bilateral: Brasil; a nivel multilateral: MERCOSUR y UNASUR. Su eje de trabajo consistió en desarrollar estrategias de integración en la región de América del Sur (Larrea y Astur, 2011).

También podemos mencionar otros programas promovidos desde la SPU, que ponen el eje en el fomento de la cooperación sur-sur, como: “Consensos del Sur para el desarrollo con Inclusión Social”; “Programas Redes”, promovidos desde el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) en el periodo 2006-2015; los programas del español como segunda lengua; etc. Al año 2012, se han realizado seis convocatorias en el marco del PPUA basadas en los siguientes ejes: Fortalecimiento de las Áreas de Relaciones Internacionales; Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias; Misiones Universitarias al Extranjero; Puentes entre la Universidad y la Sociedad; La Responsabilidad Social Universitaria; Fortalecimiento Institucional en Instituciones Universitarias; Fortalecimiento de la función de extensión; Actividades de perfeccionamiento en el exterior y participación en eventos internacionales; Fortalecimiento de la capacidad de gestión del área de vinculación tecnológica.

Asimismo, en el periodo 2003-2015, la SPU presentaba tres líneas de acción permanentes: 1) la convocatoria a “Redes Académicas Interinstitucionales”, donde se busca que las Universidades argentinas conformen o fortalezcan redes académicas con Universidades del exterior; 2) “Misiones al Extranjero”, que consiste en financiar misiones al exterior para atraer estudiantes y socios internacionales; 3) financiamiento de la promoción de la Universidad argentina en conferencias y ferias internacionales de Educación Superior que se realiza conjuntamente con Cancillería y la Fundación Exportar.

Por su parte, el PIESCI trabajó con el objetivo de la internacionalización de la Educación Superior sobre los siguientes ejes: integración en la Región de América del Sur, acreditación regional, reconocimiento de títulos vinculados a la acreditación, movilidad y asociación académica a nivel de posgrado (Larrea; Astur, 2011). En el año 2013, se incorporó como instrumento de política la promoción de Redes del

Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur (NEIES), desde una mirada sobre el proceso de integración regional e internacionalización universitaria, que privilegió los circuitos regionales de producción y difusión de conocimiento. En el caso de las redes regionales de producción y difusión de conocimiento, entendidas como dinámicas *no hegemónicas* que lograron un poder de agencia relativo a partir de: orientación de recursos, creación de espacios institucionales y generación de aprendizajes interinstitucionales, que contribuyeron a tensionar el proceso de internacionalización universitaria. En este sentido, las universidades emergen como actores de política exterior y cooperación internacional.

Asimismo, en la búsqueda de articular estrategias de políticas públicas en función de un proyecto nacional, en el año 2012, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (creado en 2007 y reducido al rango de secretaria en el año 2015), habían comenzado a debatir estrategias nacionales de formación de recursos humanos en el exterior en relación a las áreas, campos y disciplinas estratégicas para el desarrollo nacional (MINCYT, 2012). En este sentido, la responsable del área de Relaciones Internacionales del Programa de Promoción de la Universidad Argentina problematiza las dificultades que emergían hasta ese momento, dado que no había ninguna orientación en el financiamiento, ya que el Estado ponía el financiamiento sin ninguna orientación. Sin embargo, el cambio que se visualiza en el periodo de estudio es que la idea ahora era distribuir el financiamiento en función de dos objetivos: la vinculación territorial con Latinoamérica y los planes estratégicos de desarrollo nacional. Para ello, fueron convocados actores del sistema productivo, representantes de los Ministerios de Economía, Industria y Agricultura, de Fundaciones y Organismos Estatales con el fin de exponer sus experiencias y necesidades, que servirán de insumo para las casas de Altos Estudios en la formulación de sus proyectos.

Es decir, que desde el Ministerio de Educación, mediante la Secretaría de Políticas Universitarias, se llevaron adelante iniciativas de cooperación e internacionalización funcionales a la orientación del proyecto político nacional.

MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA

Desde el Ministerio en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), creado en el año 2007, se plantean distintos programas destinados a ampliar los canales de colaboración con países de la Región dando continuidad a las políticas desarrollada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) como por ejemplo: el Programa BIOTECH (Programa de apoyo al desarrollo de la biotecnología en el MERCOSUR), que desde el 2005 gestiona la plataforma Regional de biotecnologías BIOTECHSUR, o un ámbito de gestión como es la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (RECYT), creada en la década del noventa. En ambos casos con la intermediación de Programas de cooperación extra regionales, provenientes fundamentalmente de la Unión Europea (Oregioni, 2012; Kern, 2014). Por otro lado, en el periodo de estudios, se promovió la cooperación desde la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), a partir de dispositivos como: PICT Internacionales, que financian distintos rubros: equipamiento, movilidad, publicaciones, entre otros (ANPCYT, 2012).

En tanto el CONICET, tiene una Agencia de Cooperación Internacional por medio de la cual se desarrollan vínculos y convenios internacionales y cuenta con diferentes instrumentos cofinanciados, como: los Programas de Intercambio Científico; Programa de Visitas Científicas, que permite a los investigadores científicos realizar visitas cortas en el extranjero, donde se cofinancia el viaje y la estadía. Las modalidades de cooperación consisten en: Grupos de investigación Internacionales (GII); Laboratorios Internacionales Asociados (LIA); Programas de Cooperación Internacional. En todos los casos, la CSS es

la menos frecuente. Asimismo, desde el organismo se promueven becas doctorales y posdoctorales para estudiantes latinoamericanos, destinada a estudiantes extranjeros que se encuentran residiendo en un país latinoamericano en el momento de la beca. Tal como consta en la Res. 3224/11, las solicitudes deberán contener la propuesta de un director y lugar de trabajo en la Argentina y un codirector en el país de origen y luego de completar su formación doctoral, y eventualmente postdoctoral, los becarios tendrán la obligación de regresar a su país de origen y permanecer allí por un tiempo no menor al que ha usufructuado su beca.

Es decir, que si bien desde el MINCYT, no se priorizó la cooperación hacia la Región (tal como se proyecta desde los objetivos de política exterior), se generaron instrumentos para dinamizar dichos vínculos.

DINÁMICA AGENCIA-ESTRUCTURA EN LA ORIENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN ¿QUÉ LUGAR TIENE LA POLÍTICA?

Los caso de estudio, nos llevan a indagar en las posibilidades y limitaciones de los instrumentos políticos a la hora de orientar la cooperación en ciencia, tecnología y universidad, con el fin de conducir el proceso de internacionalización universitaria desde una perspectiva endógena, es decir, de acuerdo a los lineamientos de la política nacional e institucional. Consecuentemente, puntualizamos en la relación agencia-estructura, como *co-construcciones* que se generan desde una perspectiva situada. En este sentido, siguiendo la política de cooperación llevada adelante por el FOAR y por la SPU, podríamos decir que en el periodo 2003-2015 el *Estado, cuya política exterior tiene objetivos autonomistas*, se correspondió con la promoción de un modelo de internacionalización universitaria *endógena*. Sin embargo, en el caso de la política de cooperación en ciencia y tecnología que llevó adelante el MINCYT, si bien desarrollaron instrumentos de CSS se continuaron priorizando los programas de cooperación Norte-Sur (Demarchi, 2018), incluso en ámbitos de cooperación de carácter multilateral y regional, como la RECYT o BIOTECH, estuvieron mediados por dinámicas de cooperación Norte-Sur (Oregioni, 2012; Kern, 2014). Es decir que la cooperación en ciencia y tecnología tensionó hacia una orientación dependientista, que se encuentra influenciada por patrones históricos del desarrollo de la ciencia en los países latinoamericanos, entre ellos la *incidencia indirecta* que ejercen los parámetros de evaluación de la ciencia (Oregioni, 2014), dando cuenta de la orientación exógena de la internacionalización guiada por los parámetros de la producción de conocimiento hegemónica.

Con todo, al contemplar un abordaje holístico de la cooperación en ciencia, tecnología y universidad, desarrolladas desde diferentes dependencias del Estado en relación a la política exterior, podremos observar que si bien en el periodo 2003-2015 se buscó tejer alianzas estratégicas en función de un proyecto nacional y regional de carácter autonomista pero entró en tensión con elementos estructurales e incentivos globales funcionales a las potencias hegemónicas, que históricamente guiaron dichas prácticas, reproduciendo dinámicas dependientistas que no se correlacionaron con la orientación de la política exterior.

Esto visibiliza la complejidad que adquiere la dinámica *agencia-estructura*, donde el poder de agencia, o margen de maniobra, está dado por la capacidad del estado en definir sus propias políticas y agendas de investigación (a partir de la definición de ideas, intereses, instituciones, recursos), mientras que estas se encuentra condicionada por estructuras históricas donde priman ciertos elementos vinculados al ideal mertoniano de la ciencia, que se encuentran arraigados en el imaginario social, dando lugar a políticas de cooperación en ciencia y tecnología, donde se contempla que “toda cooperación es buena

en sí misma”, sin cuestionar en qué medida contribuyen a orientar las dinámicas de producción de conocimiento.

De esta forma, se considera central entender la dinámica de co-construcción agencia-estructura, en la definición de las políticas de cooperación en ciencia y tecnología. Teniendo en cuenta que las políticas de cooperación se presentan en un contexto internacional específico que, en el caso de la cooperación en ciencia, tecnología y universidad, se encuentra directamente influenciado por el proceso de internacionalización universitaria y, consecuentemente, incide en su orientación. Dando lugar a tensiones entre diferentes formas e instrumentos de proyectar la internacionalización, que contribuyen a legitimar un sistema de internacionalización hegemónico, basado en vínculos asimétricos en función de agendas exógenas, en contraposición a un modelo de internacionalización basado en la co-construcción de conocimiento, a partir de lazos de cooperación sur-sur, y de carácter endógeno.

En un contexto donde el proceso de internacionalización universitaria se ha fundado sobre las bases de cooperación asimétrica norte sur, los instrumentos de internacionalización endógena que han logrado generarse desde el ámbito regional, se identifican como contra-hegemónicos a las tendencias globales. Es decir, que se contemplan tanto las variables sistémicas, como domésticas en la definición de la política de cooperación en ciencia y tecnología. De esta forma, en el periodo de estudio, los instrumentos de política analizados dan señales que permiten vislumbrar que la orientación doméstica busca contrastar el lugar “previsto” para nuestro país en el sistema internacional que promueve a globalización neoliberal y neocolonial. Es decir, que hay un poder de agencia relativo, mediante la conducción de políticas públicas, en relación a un sistema estructural que si bien mantiene arraigadas prácticas hegemónicas, contribuye a tensionarlas, y a mostrar que se pueden construir estrategias alternativas.

REFLEXIONES FINALES

La primera reflexión que permite realizar el trabajo, consiste en que es posible identificar elementos de internacionalización endógena que contribuyen a orientar el proceso de internacionalización universitaria en correlación con una perspectiva autonomista de política exterior, mediante políticas de cooperación sur-sur. Estos elementos contratan con el proyecto de internacionalización hegemónico en términos de la globalización neoliberal y neocolonial (que sigue la lógica del mercado, orientada por las agendas que fijan los Organismos Financieros Internacionales y adoptadas acríticamente por los gobiernos nacionales, y por otra parte, la internacionalización). De esta forma, en las fisuras de un proceso inconcluso emergen dinámicas de cooperación sur-sur que buscan orientarlo hacia la integración regional retomando los ideales latinoamericanos de autonomía y desarrollo endógeno. Para ello la universidad es un actor central, en la medida que contraste las tendencias de la internacionalización hegemónica y asuma el rol protagónico en la construcción de dinámicas de internacionalización alternativas, en base a lazos de cooperación sur-sur, debatida en el marco de los planes estratégicos nacionales y de los planes estratégicos de la propia universidad.

La segunda reflexión, se presenta en términos analíticos, teniendo en cuenta la importancia de discutir la co-construcción agencia-estructura en la consolidación de procesos históricos. Esto resulta fundamental para los países latinoamericanos, que en diferentes ocasiones se encontraron presos de trampas estructurales que llevaron a justificar su destino de subordinación. En este sentido, comprender la potencialidad de la política en esta construcción no es menor.

Para finalizar, el trabajo permitió dar cuenta las construcciones que se llevaron adelante en el periodo de estudio (2003-2015) en materia de cooperación sur-sur en ciencia, tecnología y universidad, y visibilizar los obstáculos estructurales que condicionaron el proceso. Dando cuenta de la complejidad de la internacionalización universitaria, de la importancia de generar políticas que permitan cargar de sentido su orientación desde una perspectiva situada, en función de los intereses de nuestros pueblos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso *et. al* (2011) La cooperación Internacional Española en América Latina. Un análisis de dos experiencias de interés. Documento de análisis N° 51. Fundación Carolina, Madrid.
- Colacrai, M. y Kern, A. (2009) “Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires”, Documento de Trabajo N°1. UNSAM
- Colombo, S. (2011) La Inserción Internacional de Argentina Durante la Presidencia de Néstor Kirchner. Un Cambio de Época. Argentina: CEIPIL-UNCPBA.
- Demarchi, P. (2018) “La cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina: Análisis de la relación política explícita política implícita en el período 2007-2013”. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, N° 26. Universidad Nacional de Rosario, Argentina (pp 5-14).
- Kern, A. (2014). “La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina”. Conferencia Internacional Conjunta FLACSO-ISA, (pp 1-22).
- Kreimer, P. (2006) ¿Dependientes o integrados? la ciencia latinoamericana y la división internacional del trabajo, en: *Nómadas*, 24, (pp 199-212).
- Larrea y Astur (2011) “Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria” (1-9).
- Lechini, G. (2009) “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?” En: *Relaciones Internacionales*. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI). Universidad Autónoma de Madrid. Núm. 12.
- Losego P. y Arvanitis R., (2008) La ciencia en los países no hegemónicos, *Revue d'anthropologie des connaissances* 2008/3, 2, (3) (pp 351-359).
- Malacalza, B. (2014) “La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en *Mural Internacional*, Vol. 5, N°2, (pp 163-176).
- Oregioni, M. (2012) “Dinámicas políticas institucionales de cooperación en el marco de la internacionalización de la Universidad”. VII Jornadas de Sociología UNLP.
- Oregioni, M. y Abba J. (2012): “Política de Cooperación hacia América Latina en el marco de la cooperación Sur-Sur. El caso del FO-AR (2003-2010)”. En Araya Piñero Comp. *Ciencia y Tecnología en la argentina Contemporánea. Dimensiones para su Análisis*. Universidad Nacional del Centro, (pp 169- 192).
- Oregioni, M. y Piñero, F. (2009) “Política Argentina de Cooperación en Ciencia y Tecnología. Análisis de la incidencia de los Programa Marco de la Unión Europea en la definición de agendas”. En Silvana Andrea Figueroa Delgado, *et al.* *La Ciencia y Tecnología en el Desarrollo. Una visión desde América Latina*. México: Zacatecas, (pp. 53-65).

- Redrado, M. (2010) Sin reservas. Un límite al poder absoluto. Buenos Aires: Planeta.
- Sebastian J. (2004) *Cooperación e Internacionalización de la Universidades*. Buenos Aires. Argentina. Biblos.
- Simonoff, A. (2009). “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner” en *Revista CONfines*. 5 (10), (pp 71-86).
- Surasky, J. (2010) “Argentina y la Cooperación Sur-Sur” en Ayllón Bruno y Suraky Javier *La Cooperación Sur-Sur En Latinoamérica. Utopía y Realidad*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo.
- Velho, L. (2001). Redes Regionais de Coperacao em C&T e o Mercosur. *Parceiras Estratégicas* Nº 10.
- Resolución 3224/2011. Anexo V: Becas para estudiantes latinoamericanos. Disponible en:
<<https://vinculacion.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2014/01/RD-20111103-3224-nuevo-regl.pdf>>

La Nueva Ruta de la Seda en América Latina. ¿Infraestructura articulada o poder infraestructural?¹

Solange Castañeda y Juan Cruz Margueliche

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la situación actual de infraestructura en América Latina como espacio de oportunidades o limitaciones para articularse con el megaproyecto de la Nueva Ruta de la Seda China. Se busca indagar en un camino intermedio que puede ofrecer la región al circuito o corredores previstos por China y en qué medida se dará esa relación. Por ello, partimos del interrogante si en este contexto América Latina está en condiciones de realizar una inserción articulada (por etapas) o simplemente se dará un poder infraestructural que si bien logrará modificar la producción fragmentaria y diferencia del espacio producido por la globalización (hegemónica y selectiva), impondrá nuevas centralidades espaciales que afectará las desigualdades ya existentes en los territorios (Herrera Santana, 2019).

Palabras claves: Nueva Ruta de la Seda – infraestructura- Poder – territorio – espacialidades

Summary

The objective of this work is to analyze the current infrastructure situation in Latin America as a space of opportunities or limitations to articulate with the megaproject of the New Chinese Silk Road. It seeks to investigate an intermediate path that the region can offer to the circuit or corridors planned by China and to what extent this relationship will occur. Therefore, we start from the question whether in this context Latin America is able to make an articulated insertion (in stages) or simply an infrastructural power will be given that although it will be able to modify the fragmentary production and difference of the space produced by globalization (hegemonic and selective), will impose new spatial centralities that will affect the existing inequalities in the territories (Herrera Santana, 2019).

Keywords: New Silk Road - infrastructure - Power - territory - spatialities

1 El presente trabajo forma fue realizado en el marco del proyecto: “El atlántico sur y sus relaciones con otras regiones de interés geopolítico mundial. Estudios de casos frente a las actuales tendencias hegemónicas”. 2017-2022. Código: H822. Director: Dr. Merino, Gabriel Co-Director: Prof. Dupuy Héctor.

INTRODUCCIÓN

El ascenso de China a nivel mundial inicia su camino a partir de 1978 de la mano de la figura de Deng Xiaoping y se fue consolidando en un periodo de no más de 30 años de manera acelerada y creciente a través de profundas transformaciones internas (matriz de producción, mano de obra abundante y barata, entre otras). También este crecimiento (hoy con valores decrecientes) se podría explicar a través de sus intercambios a gran escala en el mercado global. También podríamos explicar este ascenso y emergencia de China a partir de la crisis que Estados Unidos viene padeciendo en sus políticas internas como así también en el marco de la competencia global.

Pero lo cierto, que ese crecimiento de China impulsado por momentos por una curva ascendente ha empezado a encontrar estancamientos y desaceleración. Algunos analistas, lo anticipaban producto a contextos históricos previos que en otros casos actuó como un patrón posible de comportamiento de las variables económicas, y otros especialistas lo ven como consecuencias mediatas en el ámbito global – internacional. Lo cierto, es que China está decidida a seguir siendo competitiva a nivel global y a no claudicar en sus objetivos a corto y largo plazo para seguir en la senda de un crecimiento sostenido.

El crecimiento de China no solo se puede apreciar a nivel regional, sino también se puede observar fuera de su territorio a través del crecimiento de intercambios (no sólo económicos) y relaciones comerciales con otras regiones como es el caso de la India, América Latina y el Caribe. Para el caso de América Latina y el Caribe² (ALC) se anunciaron diversas inversiones a partir de diferentes visitas a los países ya desde mediados del año 2003. Estas visitas se fueron rubricando a través de la firma de contratos que certifican el abastecimiento de materia prima hacia China por parte de varios países de la región. Cabe destacar que el gobierno chino ofrece ayuda al desarrollo de otras naciones sin las restricciones habituales de la ayuda occidental o al menos lo hace desde otros paradigmas de cooperación, y eso le da cierta prevalencia sobre otros inversores (Giovanni, 2007).

En este contexto, podemos visualizar que se dio un reordenamiento territorial a nivel mundial, observando como el flujo de inversiones de diversas empresas a partir del año 2003 se empezó a desplazar hacia otras áreas o hacia los denominados países emergentes. Este proceso se dio por consecuencia del surgimiento de nuevos actores, los cuales fueron reconfigurando un nuevo orden mundial. Este reacomodamiento a nivel mundial se consolida con la crisis financiero del año 2008, generando un estancamiento de las economías de los países centrales y a la vez un proceso de crecimiento significativo de los países conocidos como “BRICS³” dando lugar a un escenario multipolar⁴. Estos países pasaron a ser protagonistas en el contexto mundial ya que, tuvieron un crecimiento sostenido de sus economías y lograron superar escollos en contextos económicos globales adversos.

Nuestro estudio pondrá el énfasis en la relación que China está llevando adelante con ALC a través de la inversión de infraestructura (transporte, energía, industria, ciencia y tecnología) y como estas intervenciones materiales interactúan en el territorio y en la relación entre ambas regiones. A partir de ello, podemos identificar la presencia de inversiones chinas en nuestra región a partir del año 2008. A partir

² En adelante ALC

³ Conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁴ Aparición de nuevos actores que ya no se encuentran bajo el dominio de un único poder, sino que se fortalecen otras regiones dando lugar a una nueva configuración del escenario mundial organizado a través múltiples polos de poder. En este contexto se da un escenario de disputa por la hegemonía mundial.

de este período se da un crecimiento sustancial de sus inversiones en nuestra región. El reflejo o la cara complementaria a este proceso es la Nueva Ruta de la Seda⁵ (NRS)⁶. Esta mega infraestructura constituye un proyecto productivo-industrial-comercial que se sostiene a partir de una implantación de infraestructuras a gran escala motorizado por el gobierno de China. Este proyecto involucra inversiones en varios sectores y a través de la construcción de vías de ferrocarril, rutas, proyectos energéticos, puertos, etc. Hablamos de una propuesta que se materializará a través de diferentes corredores marítimos y terrestres y que le permitirá a China ampliar su capacidad extraterritorial e ingresar a un escenario internacional.

A partir de esta breve introducción, el trabajo despierta ciertos interrogantes ¿Cómo será la relación de ALC con China?, ¿Se beneficiará ALC o solo vamos hacia una reprimarización de la economía? ¿Qué aporte hace la República Popular China a nuestra región? ¿Se podrá plantear una cooperación real entre ambas regiones? ¿La NRS se plantea en el marco de win – win?, ¿América Latina aprovechará esta situación o caeremos en una nueva dependencia?

A lo largo de este trabajo, trataremos de dar respuesta a algunos de estos interrogantes.

CHINA EN AMÉRICA LATINA

Para Zhang Fan (2018), en la última década del siglo XX aparecieron dos estilos de integración en el contexto de la ola denominada “nuevos regionalismos”:

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por Estados Unidos.

El plan impulsado por el Mercosur y otras regiones y/o organismos subregionales de América Latina.

Pero al ingresar en el siglo XXI, el ascenso al poder de las izquierdas latinoamericanas prevalecieron especialmente temas políticos y sociales en la construcción regional, dando lugar a un “regionalismo poshegemónico” (Fan, 2018).

Desde el lado de China, en este contexto de apertura y de relaciones se dio en el marco de lo que se denominó la “construcción de la comunidad de destino compartido”. Esta propuesta es central para la diplomacia China de Xi Jinping marcando la agenda de sus relaciones exteriores (Baiyi, 2018).

China se encuentra disputando el liderazgo con empresas europeas y norteamericanas en la región gracias a su capacidad de producción y de sobreacumulación. Una de las transformaciones más grandes en la región son los ferrocarriles, China cuenta con la empresa más grande del mundo y podríamos afirmar que este país penetró en Latinoamérica con este medio de transporte. Pero cabe destacar que no solo trajeron maquinas, sino que están asociados a nuevos proyectos tecnológicos, proponiendo aumentar las inversiones a corto y largo plazo. En este caso el beneficio sería de ambas partes. Por un lado, China obtiene el suministro de materias primas para su país y por el otro lado, ALC va adquiriendo

5 Esta propuesta fue adquiriendo diferentes denominaciones desde el año 2013: La Iniciativa de la Franja y la Ruta o Belt and Road Initiative (BRI) y un cinturón, una ruta o One Belt-One Road (OBOR). Pero para este trabajo mantendremos la denominación de la Nueva Ruta de la Seda por ser el término primigenio y el que se asocia a la tradicional ruta de la seda.

6 En adelante NRS

conectividad interna.

Cuando hablamos de ALC debemos entender a este espacio como un territorio conformado por diferentes bloques a diferentes escalas. Algunos autores califican a este bloque como flexible y diversificado mientras otros lo ven como fragmentados y duplicados (Fan, 2018). Estas dos distinciones son importantes para comprender que toda región, antes de pensar en la disposición y materialización de infraestructuras, está compuesta por un lado por características y sinergias territoriales propias, y por el otro lado, se enmarcan dentro de dinámicas particulares en contextos heterogéneos.

Se puede observar diversas inversiones en sectores de Centro América y Sudamérica. Hablamos de áreas que necesitaban inversiones en infraestructura para mejorar situaciones de accesibilidad y conectividad, de suministro de energía entre otras demandas locales. También podemos observar además que estos proyectos se combinan con otros ya existentes en la región. Por este motivo, la lectura de la NRS debería hacerse no sólo desde los nuevos aportes, sino también de las realidades preexistentes en los espacios de ALC. Se puede destacar un avance notable de la inversión de la República Popular China a corto y largo plazo evidenciando la disminución de las inversiones tradicionales a América Latina de otros países como era el caso de Europa en América del Sur y Estados Unidos en Centro América. De todos modos, China se encuentra en el segundo lugar como inversor de la región, desplazando a la Unión Europea (UE).

La autora Gransow (2015) se pregunta si la perspectiva de China hacia ALC se enmarca en el contexto *win – win*. Como así también se interpela cuáles son las estrategias desplegadas desde Beijín en relación con sus inversiones e infraestructura. Pero si la autora nos afirma que las inversiones en infraestructura se han transformado en un aspecto central de la actividad económica y diplomática de China.

Como antecedente en el año 2004 se da la visita del presidente de aquel entonces Hu Jintao a Brasil, Argentina, Chile y Cuba marcando el comienzo de la creciente actividad económica china en la región. En este marco la infraestructura se filtra dentro de la política como herramienta e instrumento para la cooperación e inversión.

En el año 2008, el gobierno chino hizo público el primer Documento dedicado a la región de ALC. En este documento, China se posiciona y sostiene como una nación en etapa de desarrollo, y de esta manera logra ponerse a la misma altura que los países de la región. En el año 2014 se da la visita de Xi Jinping a Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba, firmando 56 acuerdos de cooperación, siendo en su mayoría en las áreas de infraestructura, transporte y electricidad. Y en el año 2015 se crea una plataforma regional para la cooperación entre China y ALC (Gransow, 2015).

En base a los aportes Gransow en el marco de inversiones de infraestructuras en ALC podemos entender que estas propuestas deben ser leídas desde la perspectiva de ambos actores.

LA INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante la década de 1980 y 1990 la región de ALC sufrió una fuerte reducción de inversiones en el rubro de infraestructura debido a las recetas e imposiciones de organismos internacionales (FMI, Banco Mundial), privatizaciones y concesiones a sectores privados. Por el lado de China, la política de inversiones de infraestructura formó parte de su agenda interna como estadio preparatorio para su política exterior. Esto generó un corte en la dinámica de inversión y planificación en este rubro.

Para comprender el estado de situación de las condiciones de infraestructura de ALC, Shoujun y Zheng (2018) trabajan con el indicador de la calidad de infraestructura del informe Global de Competitividad publicado en el informe del año 2016. Este índice se denomina, índice de competitividad global (GCI). Dichos resultados arrojaron que las principales economías de ALC estaban retrasadas en relación a China en cuanto a la competitividad de infraestructura. Pero uno de los principales desafíos que tenía y tiene ALC es la falta de capital para invertir.

Los beneficios para China se sustentan en poder ampliar su esfera de influencia a nivel mundial, aumentar la confianza mutua y mejorar el poder blando en una región de gran extensión geográfica y de innumerables riquezas edafológicas. Se destacan tres áreas de inversión: finanzas, infraestructura y energía. Esta ampliación extraterritorial permite dar empleo a los territorios receptores de las inversiones y le permite a China exportar mano de obra excedente aliviando la presión del empleo doméstico (Shoujun y Zheng, 2018).

Shoujun y Zheng (2018) sostienen que debemos explorar las nuevas formas de cooperación como la participación pública privada⁷ (PPP). Los PPP son mecanismos mediante el cual el sector público transfiere al sector privado lo que debería ser su responsabilidad. Para los autores existen tres formas de participación público - privada:

Contrato a una empresa mixta;

Contrato “construcción – operación – traspaso”;

Contrato de franquicia;

Para Shoujun y Zheng (2018) el modelo PPP proporciona una idea completamente nueva para la construcción de infraestructura en ALC. Los contratos de “construcción – operación – traspaso”, también se conoce como contrato BOT (en sus siglas en inglés). Estos BOT regulan el proceso de inversión de infraestructura de la siguiente manera:

Los Departamentos gubernamentales firman un acuerdo con empresas privadas sobre un nuevo proyecto de infraestructura, cuya inversión, financiamiento, construcción y mantenimiento son asumidos por el sector privado;

Bajo el período de operación, el gobierno local les permite a las empresas privadas operar la infraestructura bajo su supervisión;

Al espirar el contrato, las empresas privadas tienen que transferir el proyecto a los departamentos gubernamentales.

Este modelo BOT ya se ha aplicado en ALC, siendo el primer caso en Jamaica a través de un proyecto de autopista norte – sur. Este modelo de traspaso, es muy interesante e importante porque permite que los Estados locales no sólo recuperen el control de la obra una vez culminada, sino que además en ningún momento de las etapas antes descritas se desentienda o se encuentren desplazado. Es decir, en ningún momento pierden autonomía y poder decisorio sobre sus territorios. A diferencia de las experiencias en Argentina de la mano de los procesos privatizadores y de concesiones, este modelo nos permite pensar nuevos canales de colaboración y participación entre empresas y Estado.

⁷ En adelante PPP.

Ping Wang (2018) sostiene que a pesar de que ALC cuenta con un proceso de urbanización relativamente dinámica a lo largo del tiempo, la calidad económica de su desarrollo no ha ido de la mano del proceso antes mencionado. Es decir, la urbanización no ha sido creciente en el mismo sentido que el desarrollo material. Para que la región logre ese desarrollo y modernización económica y social dependerá de su capacidad para mejorar los niveles e índices de infraestructura. Por otro lado, el autor sintetiza los principales obstáculos que se enfrenta ALC en ese sentido, destacando la poca competitividad, los altos costos de la logística, la inestabilidad económica y política, como la ya mencionada desconexión entre la urbanización y el desarrollo económico. La fuerte demanda de desarrollo urbano para no quedar desconectados de una planificación de carácter integral, necesitarán del respaldo a un futuro mediano de la construcción de obras de infraestructura (Ping, 2018). Pero este desafío no solo lo debe afrontar ALC, sino también lo debe enfrentar China si quiere acceder a la cooperación con la región.

Para Ping Wang en los últimos años los proyectos de ingeniería en la región han sido:

La central hidroeléctrica de Coca Codo Sinclair en Ecuador

El proyecto Resorts a gran escala de las Islas Bahamas

El proyecto de tuberías de gas natural Casene y la planta hidroeléctrica de Belmonte en Brasil

La central termoeléctrica “Teribithia” en Venezuela.

CONCEPTOS CLAVES SOBRE EL TEMA

Dentro de la temática que estamos explorando, desde las relaciones exteriores de China y desde la bibliografía especializada, podemos observar como el gigante asiático cuenta desde su plataforma diplomática y estructura de pensamiento conceptos claves. Wu Baiyi (2018) plantea el concepto de “articulación de estrategias”, estrenada en el año 2013 a partir de la propuesta de la Nueva Ruta de la Seda China. Esta articulación estratégica apunta a innovar el modelo de cooperación económica entre China y el resto del mundo.

A partir de ello se habla de las “cinco conectividades”:

- Coordinación de las políticas;
- Conexión de las infraestructuras;
- Fluidificación del comercio;
- Integración financiera;
- Comprensión mutua entre los pueblos.

Para Wu Baiyi (2018), el concepto de “articulación” es clave para comprender las políticas y las estrategias de China. Pero sostiene que dicho concepto se encuentra aún en un estado embrionario, es decir poco desarrollo en la bibliografía china. Para autores como Cheng Dawei el lanzamiento del concepto de articulación de estrategia de desarrollo, marca que la NRS ha superado la fase de creación preliminar para entrar en la fase de implementación real. Es decir, observamos el pasaje de una fase de diagnóstico preliminar y diseño para pasar a la etapa de estrategias de implementación y factibilidad de dicho proceso.

La premisa de articulación consiste en que el país contraparte tiene sus propias estrategias de desarrollo, y de allí ambas partes consideran la posible cooperación a raíz de las coincidencias de sus estrategias. Pero la articulación no debe pensarse como sinónimo de negociaciones internacionales, sino que debe ser pensado en el marco de una gobernanza global y de desarrollo compartido (Baiyi, 2018). En este sentido, China viene pensando y profesando el universo de relaciones exteriores. Busca, o al menos así lo enuncia, construir espacios complementarios, apostando al diálogo y a una gobernanza global que no se imponga, sino que se construya. Esta propuesta se enmarca en la construcción de canales de legitimación que tiene su raíz también en postulados del pensamiento tradicional chino⁸.

Otro concepto utilizado en este marco que venimos describiendo es el de “Diplomacia económica”. Para Cui Shoujun y Zhang Zheng (2018), China en los últimos años viene planificando llevar a cabo numerosos proyectos de infraestructura a gran escala. Esta propuesta no solo favorece la internacionalización del país, sino también en la interconexión y cooperación a partir de la capacidad productiva que China tiene y las ventajas comparativas que el resto del mundo detenta. Para estos autores, la infraestructura se está convirtiendo cada vez más en una nueva herramienta diplomática y económica, como así también en un área y punto de partida para la construcción de canales de diálogo y cooperación, para impulsar el crecimiento de China y del resto de los países.

LA INFRAESTRUCTURA COMO AGENTE DE PODER TERRITORIAL

Según Cui Shoujun y Zhang Zheng (2018) desde comienzo del siglo XXI, el nivel de internacionalización de las empresas chinas ha ido creciendo con la aplicación de estrategias como la denominada “salir al exterior” (Go Global). Otros especialistas señalan que la “nueva normalidad” de la economía (global) significa una “innovación disruptiva”. En este sentido podemos tomar el concepto de poder infraestructural⁹, la cual divide las aguas en cuanto a la funcionalidad de las infraestructuras. Para algunos autores, la intervención de la infraestructura se asienta sobre una propuesta de fragmentación de los territorios, generando procesos hegemónicos a través de la implementación de canales productivos selectivos. En este sentido se puede citar la propuesta de Santos (1993) con sus “redes hegemónicas”. Para Santos el proceso de unificación se hace mediante lo que él denominó las redes. Y será mediante esta unificación que se llegará a un fraccionamiento. Las redes son vectores de modernidad, pero también de entropía. Por un lado, vehiculizan un principio de orden, una regulación al servicio de los actores hegemónicos a escala planetaria. Pero, por otro lado, para la escala local, estas mismas redes son portadoras del desorden. Estas redes “rompen” con las solidaridades territoriales generando una necesaria reconceptualización del concepto de región como unidad socioeconómica autosuficiente. También podemos mencionar la propuesta conceptual de la “política económica extraterritorial” que se da a través de la mano de actores externos a los Estados (Strange, 1996). Hablaríamos del poder extraterritorial que imprimen las “fuerzas de mercado” las cuales no se supeditan a la “política territorial del Estado”. Para comprender esta relación de políticas territoriales, Strange también plantea la distinción entre una “política territorial” (del Estado) y “una economía no territorial” (de las corporaciones transnacionales). Ambas políticas forman parte de la configuración territorial a escala global presentando escenarios de tensión, superposición y alianzas en los territorios (Margueliche, 2019).

⁸ Entre ellos podemos mencionar el confucianismo y el Tianxia.

⁹ Concepto que retomaremos más adelante.

La autora Strange (1996) analiza cuatro hipótesis básicas sobre esta pérdida del poder estatal en beneficio de las grandes corporaciones transnacionales:

- 1) Los procesos de privatización neoliberal que llevaron a la pérdida de control del Estado sobre industrias, servicios, comercio e incluso sobre la investigación y las innovaciones tecnológicas.
- 2) Las empresas transnacionales hicieron más por la redistribución de riqueza y el empleo en los países periféricos que los programas oficiales de acción gubernamental.
- 3) Los gobiernos dejaron sin resolver diversos conflictos de intereses, que pasaron a solucionarse en el interior de las propias empresas.
- 4) Los Estados "desreguladores" también perdieron poder en materia de control fiscal y determinación de las ganancias de las empresas.

Como resultado, muchas empresas no sólo invadieron áreas otrora casi absolutamente dominadas por los gobiernos, sino que empezaron a ejercer una especie de poder paralelo (Strange, 1996).

En este sentido, a través de las propuestas de redes hegemónicas de Santos y las distinciones de políticas territoriales y económicas de Strange, podemos pensar el rol no sólo de las infraestructuras como una materialidad situada en el territorio, sino como dispositivos e instrumentos de poder que ofician de “mediadores” en la interacción entre los actores locales (Estado) y las empresas inversoras.

LA NUEVA RUTA DE LA SEDA Y LA INFRAESTRUCTURA

Si bien la NRS fue anunciada y propuesta por Xi Jinping en el año 2013, no es sino a partir del año 2015 que la NRS empieza a tener en cuenta a la región de ALC. Y se denomina a esta conexión como el “corredor suramericano” el cual se vinculará a través de proyectos ferroviarios. Estos proyectos ferroviarios son impulsados por la propia experiencia interna del territorio chino.

Con respecto a “la Nueva Ruta de la Seda”, el objetivo es incorporar nuevas zonas y territorios para generar lazos económicos. Pero para incorporar a ALC al proyecto de la NRS hubo un cambio y/o una ampliación de sus principios. El objetivo se asienta por lo tanto en atraer inversiones y nuevas tecnologías a zonas geográficas alejadas del desarrollo. Este proyecto es llevado a cabo por China como un plan estratégico para la integración del mundo, y para ello propone una gran inversión en infraestructura. Pero cuando hablamos de vínculos y de relaciones podemos afirmar que entre ALC y China, no se trata sólo de un vínculo de carácter meramente comercial. China también en este sentido, busca poder trascender los estereotipos y obstáculos culturales entre ambas regiones. Por lo tanto, se busca crear nuevos espacios que ya no sean estrictamente comerciales para lograr avanzar en una construcción social y de reconocimiento mutuo.

Según palabras del presidente Xi Jinping “Trabajar juntos para un futuro más brillante a través de la cooperación de la franja y la ruta” implicaría crear un espacio de interconexiones que integren a ALC y el resto de los territorios. China quiere demostrar su interés en nuestra región a partir de este proyecto, obteniendo beneficios mutuos. ALC ya desde hace un tiempo está buscando diversificarse y encontrar nuevos socios comerciales. En la misma sintonía China desde hace un tiempo es un socio comercial fuerte en la región a través de importar commodities. Por lo tanto, esta relación no es beneficiosa solo para el gigante asiático sino para los países productores y exportadores de materias primas. Podríamos decir entonces que este proyecto tiene como objetivo afianzar los lazos que ya

existían entre estas áreas, para potenciarse y generar nuevas cooperaciones. Pero el interrogante está en saber si este proyecto generará beneficios mutuos o serán de carácter asimétrico. Ya que al describir a grosso modo las características de ambas regiones, en cuanto a sus fortalezas y debilidades (en el contexto interno y externo) podemos pensar en una nueva dependencia. Por un lado, a través de una reprimarización de las economías de ALC, en la posibilidad de generar fuertes desbalances territoriales internos, como así también la posibilidad de impactos ambientales. Pero también, algunos analistas ven a este proyecto como una nueva oportunidad para la región, a partir de una transferencia de tecnología, dotación de nuevas infraestructuras, nuevos mercados para la exportación, diversificación de producciones, entre otros beneficios. Pero para este último, la región de ALC no puede escindir-se de responsabilidades y grandes desafíos que deberá proponerse de manera individual como así también a nivel regional. Además, ALC también deberá saber leer las necesidades y transformaciones que China está transitando.

EL PODER INFRAESTRUCTURAL

Retomando la cuestión del rol de la infraestructura en los territorios, también la discusión se debe presentar en lo que se entiende por infraestructura. Para algunos autores hay definiciones en sentido estricto y para otros en un sentido más amplio. En sentido estricto, se hace referencia a las instalaciones físicas de ingeniería que brindan servicios públicos para la producción y sustento de una comunidad (O'Sullivan y Sheffrin, 2003 En: Shoujun y Zheng, 2018). Pero en un sentido más amplio, se entiende a la infraestructura como la suma de activos físicos, activos humanos e institucionales (Shoujun y Zheng, 2018).

Herrera Santana (2019) tiene una mirada interesante y crítica sobre el rol de la infraestructura en manos de la propuesta de la NRS. El autor afirma que la NRS y su vinculación con ALC responden a una lógica que define como “geopolítica de la fragmentación” y que *grosso modo* consiste en la producción diferenciada, desigual y fragmentaria de un espacio estratégico que únicamente cobra sentido en la forma de la totalidad. En este sentido Herrera Santana sostiene que este tipo de producción espacial (la NRS) adquiere coherencia sólo a partir de lo que se denomina como “poder infraestructural”. Su propuesta retoma categorías analizadas por diversos autores, en su mayoría provenientes de la geografía, para enriquecer este concepto y el debate de las funcionalidades que presentan y tienen las infraestructuras una vez que intervienen a través de sus funciones en el territorio. Para el autor, el poder infraestructural se refiere a la forma en cómo la producción de infraestructura adquiere un sentido fuertemente (geo) político al permitir tanto la articulación logística de lo que al principio se haya fragmentado, como la penetración y apropiación territorial de diversos capitales en zonas de alto valor estratégico para su reproducción (Herrera Santana, 2019). La hipótesis de Herrera Santana es que la tendencia del capitalismo chino hacia la sobreacumulación es esencial para propiciar una nueva coherencia espacial de la mano de la NRS. Esta propuesta la sustenta observando que muchos territorios que forman (y formarán) parte de la NRS no aportan tasas altas de beneficios, sino que conformarán espacios estratégicos que se enmarcan en territorios fragmentarios que permiten a China ingresar a la competencia intercapitalista y como sujeto colectivo en el ordenamiento de las relaciones mundiales (Herrera Santana, 2019).

En este sentido Herrera Santana, ve a la NRS como una forma de producción fragmentaria a gran escala (y al interior de las mismas también) de los espacios. Por lo cual cita a autores como David Harvey

(2007), trayendo a la discusión para reforzar su hipótesis ideas y conceptos como “fábrica de fragmentación” y el de “coherencias estructuradas”. En este sentido, plantea como el sistema capitalista requiere dos procesos simultáneos, diferenciales pero complementarios a la vez. Por un lado, la producción diferenciada para fragmentar los territorios (regiones ganadoras y perdedoras) y por el otro lado de instancias de agrupamientos y canales productivos que doten a ese “desorden” territorial de una coherencia espacial que permitan relaciones dominantes.

La mirada de Herrera Santana en cuanto al proyecto de la NRS (ya sea en ALC como así también en otras áreas) es una propuesta crítica que no apunta solo a entender al proyecto desde una escala global y homogénea, sino que nos permite pensar el rol de la infraestructura a nivel local. Siendo el territorio, una categoría clave para comprender sus influencias e impactos. Dicha propuesta nos permite deconstruir el proyecto de la NRS pensando sus impactos más allá de sus beneficios.

REFLEXIONES INICIALES

El trabajo intentó acercar una mirada sobre el rol de la infraestructura en el proyecto de la NRS a partir de la cooperación entre China y ALC. Pero se buscó entender la relación de China con ALC problematizando la categoría de infraestructura desde la perspectiva espacial haciendo hincapié en sus impactos (geo) políticos en el territorio. Este posicionamiento crítico nos permitió repensar a la NRS y su vinculación con nuestra región. Para ello, el trabajo transitó una breve descripción sobre la situación de China y ALC en cuanto a sus sistemas de producción y estado de infraestructura.

Para Herrera Santana (2019) la NRS se enmarca dentro de una producción de espacialidades estratégicas semejantes a una geografía en red, produciendo una gran malla espacial articulada y jerárquica provocando fragmentos (algunos ya existentes por las propias dinámicas internas de cada lugar), desiguales y definidos que requieren de un poder infraestructural (y político) que nivele o iguale lo que en un principio esta desarticulado (Herrera Santana, 2019). Para el autor, plantear una geopolítica de la fragmentación resulta útil como forma metodológica para la comprensión de las dinámicas espaciales del siglo XXI. En este sentido, esta propuesta es interesante ya que nos brinda nuevas dimensiones de análisis al respecto.

Debemos tener presente que China está transitando procesos de transformación ya sea a nivel local como así también en el contexto global. China pasará a optimizar su estructura industrial hacia una producción de alto nivel. En este sentido, América Latina podría absorber esa capacidad productiva excedente de China junto con sus capacidades tecnológicas. De esta manera, ALC podría transitar un pasaje de una economía basada en recursos naturales a otro orientado a una economía de manufactura con empleo intensivo de mano de obra, cambiando así la posición y matriz productiva tradicional de la región en el contexto de la cadena global de valor (Baiyi, 2018). Pero Baiyi, aclara que la construcción de infraestructura gran escala y magnitud es un proyecto que engloba multiplicidad de variables, sectores, actores, instituciones, normativas y coordinación de tiempos y espacios. Por lo cual, la NRS y la dotación de infraestructura demandará desafíos multiescalares en ambos márgenes de sus actores involucrados. Queda por explorar el estado de situación de infraestructuras a nivel regional y a nivel local de ALC, para poder entender que grado de vinculaciones se generarán. Para de esta manera, poder responder la consigna expresada en el título de este trabajo: ¿infraestructura articulada o poder infraestructural? Con ello, podremos saber si la infraestructura se dará de manera articulada y complementaria tomando no solo las necesidades y objetivos de los espacios receptores, sino también proponiendo activamente exigencias en el marco de la cooperación. O, al contrario, ingresará a ALC

un poder infraestructural que (des) articule lo preexistente para imponer una totalidad espacial que responda a las necesidades de China llevando a una nueva dependencia y una reprimarización de las economías. Lo cierto, es que el desafío debe estar del lado de ALC, para pensarse protagonista en este nuevo escenario que le propondrá la NRS. Para ello deber pensarse a nivel local y regional para no aumentar las desconexiones internas y profundizar en palabras de Santos las redes hegemónicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Baiyi, W (2018). "Articulación de estrategias de desarrollo entre China y América Latina desde la perspectiva de la globalización y la Franja y la Ruta". En: Baiyi, W (2018) (Editor). Pensamiento social chino sobre América Latina. Clacso. Serie Miradas Lejanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro digital.
- BBC (15-08-2018) "Nueva ruta de la seda de China: los países de América Latina que ya se unieron al gigantesco proyecto (y las dudas de que ese proyecto sea en beneficio mutuo)". Consultado el 20-08-2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-americalatina-45193332>
- Bittencourt, G (2012). "El impacto de China en América Latina: comercio e inversión". Red Mercosur de investigaciones económicas. Impreso en Uruguay.
- CELAC – CHINA, segundo informe (2019). "China, potencia ferroviaria" Grupo de Análisis, Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, CELC, de la Universidad Andrés Bello.
- CELAC – CHINA, segundo informe (2019). "China, América Latina y las industrias creativas". Proyecciones de nuevos vínculos de ambas partes ante los mercados globales de la cultura.
- CEPAL (2016). "Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos". Documento de División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- CEPAL (2018). El comercio exterior de bienes de América Latina y el Caribe en 2017. Infografía consultada el 14-08-2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/infografias/comercio-exterior-bienes-america-latina-caribe2017>
- Fan, Z (2018). "Complementariedad y competencia en la integración y cooperación regional de América Latina". En: Baiyi, W (2018) (Editor). Pensamiento social chino sobre América Latina. Clacso. Serie Miradas Lejanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro digital.
- Giovanni, A (2007). "Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI". Edición Akal, S, para la lengua española. Madrid, España.
- Gransow, B (2015). Inversiones chinas en infraestructura: ¿Una situación en la que todos ganan? En: "Nueva Sociedad N° 259" sep – oct. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/inversiones-chinas-en-infraestructura-una-situacion-en-la-que-todos-ganan/>
- Haesbaert, R (2011). "El mito de la desterritorialización. Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad". Río de Janeiro. Editorial Siglo XXI.
- Harvey, D (2007). Espacios del capital. Hacia una geografía Crítica. Madrid: Akal.
- Herrera Santana, D. (2019). "Geopolítica de la fragmentación y poder infraestructural. El Proyecto "One Belt, One Road" y América Latina". En: Geopolítica(s). Revista De Estudios Sobre Espacio y Poder, 10(1), 41-68. <https://doi.org/10.5209/GEOP.58761>. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/58761>

- Margueliche, J C (2019). "La nueva Ruta de la Seda China y sus implicancias espaciales. Un análisis teórico desde la perspectiva de la (des) territorialización (p 79-91)". En: China: una nueva estrategia geopolítica global: la iniciativa la Franja y la Ruta. Villagrán, Ignacio ... [et al.]; compilado por Laura Lucía Bogado Bordazar; María Francesca Staiano; Matías Caubet.- 1a ed. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2019. Libro digital, PDF
- Ping, W (2018). "Situación de la infraestructura en América Latina. Oportunidades y retos de la cooperación sino – latinoamericana". En: Shixue, Jiang y Mallimaci (comp) (2018). La franja y la ruta. Iniciativa China de cooperación con América Latina. Ushuaia. Ediciones UNTDF
- Santos, M (1993). Los espacios de la globalización. Comunicación presentada al Coloquio: "Análisis del Sistema – Mundo y de la Economía Mundial" GEMDEV París. En: Anales de Geografía de la Universidad Complutense, u 13, 69-77 - Ed. Comp., Madrid. Recuperado de: http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Santos_espaciosGlob.pdf
- Strange, S. (1996), "The Retreat of the. State: the Diffirision of Power in the E Econonly", Cam-bridge, Cambridge University Press.
- Schulz, J S (2018). "Aproximación al estado de situación Geopolítica actual: Nuevos actores, conflictos y escenarios para la construcción de un orden mundial multipolar". Memoria académica, FAHCE – UNLP.
- Shoujun, C y Zheng, Z (2018). "China y la infraestructura en América Latina desde la perspectiva de la diplomacia económica". En: Baiyi, W (2018) (Editor). Pensamiento social chino sobre América Latina. Clacso. Serie Miradas Lejanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro digital.

El Mercosur y China: entre la ideología y el pragmatismo

Patricia Romer Hernandez

“Lo cierto es que con frecuencia China es asociada en el imaginario popular como un dragón, y las facetas implícitas en esta metáfora son muy llamativas: mientras según las leyendas europeas el dragón es una criatura feroz que amenaza la tranquilidad de pueblos medievales y convoca a que héroes con armaduras luchen contra él, el dragón de la mitología china es una criatura benévola y juguetona, con grandes poderes pero conforme con la compañía de otros dragones y de ninguna manera sedienta de sangre.”
(Creutzfeldt, 2017)¹

Resumen

El gigante asiático continúa consolidando su presencia en Latinoamérica y ha elegido al Foro CELAC-China para fortalecer las relaciones mutuas. Pese a la ausencia de una clara estrategia orientada a los procesos de integración subregionales retomó el diálogo con el Mercosur en un momento en el que éste ha regresado al regionalismo abierto. El propósito del presente trabajo se circunscribe al estudio de los posibles cambios en los vínculos sino-mercosureños a partir del viraje político ideológico de la mayoría de sus socios.

Palabras clave: Mercosur - China - Ideología - Pragmatismo

Abstract

The Asian giant continues to consolidate its presence in Latin America. It has chosen the CELAC-China Forum to strengthen mutual relations. Despite the absence of a clear strategy aimed at subregional integration processes, it resumed dialogue with Mercosur at a time when it has returned to open regionalism. The purpose of this paper is limited to the study of the possible changes in the Sino-Mercosurian links based on the ideological political turn of the majority of its partners.

Key words: Mercosur- China – Ideology – Pragmatism

1 Benjamín Creutzfeldt (2017), “Ontologías que buscan un cambio: la política china en América Latina”, en Martínez Cortés (coordinador), América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017, México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe pp.39-58

INTRODUCCIÓN

El gigante asiático ha fortalecido su presencia y los vínculos con América Latina y el Caribe (ALC) desde comienzos del siglo XXI. En un trabajo previo analizamos escritos académicos sudamericanos sobre el tema, para concluir en la existencia de dos grandes agrupamientos de trabajos: visiones optimistas y negativas. Las divergencias se destacan en los intentos por dar respuesta a los reales intereses chinos sobre la región; o los rasgos en común con “el mayor país en vías de desarrollo”; o el rol que en realidad China aspira alcanzar en el sistema mundial. En ellas parecen entrecruzarse las perspectivas teóricas sobre las relaciones internacionales, así como también las ideológicas, las cuales son portadoras de un proyecto nacional. A la vez, bien pueden corresponderse con las visiones opuestas del dragón presentadas en el epígrafe.

En esta oportunidad circunscribimos el estudio al Mercosur, en un momento en el cual ha finalizado la etapa favorable a la regionalización que acompañó a la oleada de gobiernos progresistas de comienzos de siglo. El cambio de signo político de los gobiernos de Argentina, Brasil Ecuador y Perú conllevó a la elección de una diferente estrategia de integración, en tanto las distintas iniciativas han tenido como característica central el estar signadas por el intergubernamentalismo. En síntesis, en el escenario de la integración sudamericano se visualiza un golpe de péndulo con el desplazamiento del “regionalismo autónomo” en favor de un “regionalismo abierto” y una fragmentación cuyo origen se encuentra en la oleada de mandatarios conservadores.

En particular, el Mercosur atraviesa profundos cambios debido al viraje político ideológico de buena parte de sus socios y al regreso del regionalismo abierto como modelo de integración. La vuelta a los ‘orígenes’ fue anunciada por el presidente paraguayo Horacio Cartes y consolidada luego del triunfo de Mauricio Macri en Argentina (2015) y del desplazamiento de Dilma Rousseff por Michel Temer en Brasil (2016). En este sentido, el aliado para la construcción de un mundo multipolar y alternativa a la hegemonía estadounidense durante los gobiernos progresistas, parece haber quedado en el olvido.

De este modo, el propósito del presente trabajo es analizar el rumbo de las relaciones sino-mercosureñas a partir de la oleada de presidentes de derecha presentes en el bloque, interrogándonos sobre qué guía estas vinculaciones, es decir, si prevalecen las preferencias ideológicas de los actuales mandatarios o el pragmatismo.

1. EL VIRAJE POLÍTICO EN EL MERCOSUR

En Paraguay se inició la oleada de mandatarios conservadores. Horacio Cartes (2013-2018), resultó electo en las primeras elecciones tras el juicio político expreso a Fernando Lugo, en la actualidad sucedido por Mario Abdo Benítez. En Argentina, asumió Mauricio Macri (2015) y en Brasil, Michel Temer (2016-2019), consolidándose con la elección de Jair Bolsonaro. En forma paralela, en Uruguay y Venezuela permanecieron gobiernos de la oleada progresista de comienzos de siglo. Sin embargo, rápidamente se procedió a suspender a Venezuela, lo que conllevó al aislamiento del Uruguay en el seno del bloque².

Lo cierto es que todos estos presidentes anunciaron cambios profundos en la política exterior de sus

2 En las elecciones presidenciales de diciembre de 2019 resultó electo Luis Lacalle, finalizando el ciclo de gobiernos del Frente Amplio.

países, definiéndola como una pragmática, pluralista y libre de ideologías. Sin embargo, lo que se produce es un giro de 180 grados en lo referido a la ideología. Entendemos que quien mejor lo explica es el actual mandatario Bolsonaro: “Yo cuando era parlamentario era contrario al Mercosur, pero por su tendencia ideológica. Cuando asumí la presidencia, una de las personas con la que conversé fue con Macri y llegamos a la conclusión de que esa tendencia ideológica tiene que dejar de existir, tenemos que ir al libre mercado y hacer acuerdos con la mayor cantidad de bloques o países del mundo” (Clarín, 14/07/2019, p4). Así, observamos el resurgimiento de un proyecto neoliberal pero con resistencias internas; “asistimos a proyectos hegemónicos limitados que no pueden consolidarse definitivamente pues de algún modo u otro no pueden ser plenamente aceptados por buena parte de las sociedades” (Tokatlian, 2019).

De todas maneras, el viraje ideológico acarreó transformaciones en la dinámica del bloque a nivel interno y externo. En el primer caso, representó velozmente la expulsión del bloque de Venezuela. En el segundo, cambios reflejados en la agenda de relacionamiento y en el abandono de la construcción de un polo de poder vinculado a países emergentes, con la proyección de un mundo multipolar.

A continuación, revisaremos lo acontecido en cada uno de los socios y cómo repercute en sus relaciones bilaterales con China, para finalmente analizar las relaciones sino-mercosureñas.

PARAGUAY

El gobierno de Horacio Cartes³ implementó desde el comienzo una programa neoliberal, presentándose como una derecha con ‘sensibilidad social’, al incorporar la idea central de la lucha contra la pobreza. En este sentido, la política exterior fue considerada como un medio de integración al mundo para crear oportunidades para el crecimiento económico del país. La estrategia central que empleó para una “inserción adecuada” fue la atracción de inversión extranjera directa (IED), construyendo un “ecosistema para la inversión”, resumido en la imagen de un país “confiable”. Al momento de llegar a la presidencia, el Paraguay se encontraba aislado internacional y regionalmente, suspendido del Mercosur y la Unasur, tras el juicio político que terminó destituyendo a Fernando Lugo. En sus primeras declaraciones al ser electo, destacó como prioridades la normalización de la situación en el Mercosur y un acercamiento a la Alianza del Pacífico (AP).

Las vinculaciones sino-paraguayas han permanecido sin importantes cambios desde 1957 momento en el cual Paraguay inicia relaciones diplomáticas con Taiwán. Actualmente, es uno de los nueve países latinoamericanos y el único sudamericano que reconoce a la República de China -Taiwán y sostiene fuertes relaciones bilaterales con la misma. La presidenta Tsai Ing-wen asistió a la asunción de Mario Abdo Benítez (agosto 2018), quien a los dos meses en visita oficial a Taiwán afirmó, “buscamos consolidar nuestras relaciones y establecer una agenda de cooperación sólida para los próximos cinco años”.

Taiwán, interesado en sostener al socio estratégico, le ha otorgado millonarias donaciones y préstamos no reembolsables, ejerciendo la denominada ‘diplomacia de la billetera’. Un ejemplo reciente es la aprobación en el Senado (diciembre de 2018), del “Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Bilateral entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de China”. Mediante éste, Taiwán se ha comprometido a una cooperación no reembolsable por un monto de ciento

3 Para profundizar el tema ver: “El Paraguay de Horacio Cartes: ¿Primus inter pares en el Mercosur?”, en *Boletín Informativo*, n° 67, enero-marzo 2019, Departamento de América Latina y el Caribe, IRI, UNLP, <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/04/bo-alatina-nro-67.pdf>.

cincuenta millones de dólares, entre los años 2018 al 2023, destinados al área de educación, soluciones habitacionales, infraestructura vial, entre otras. También mencionamos la creación de la Universidad Politécnica Taiwán – Paraguay. Se trata de una entidad pública que se desarrolla en el marco del “Convenio para la cooperación en el ámbito de la cultura, la educación, las ciencias y el deporte” suscripto por ambos países.

De este modo, las fuertes relaciones del Paraguay con Taiwán se transforman en uno de los principales escollos para avanzar en las vinculaciones del Mercosur con China.

ARGENTINA

En lo referido a la presidencia de Mauricio Macri, y al igual que en el caso anterior, se promovió una política exterior en clave económica asociada al desarrollo interno y la adopción de una estrategia que asume la tradicional inserción de la Argentina como proveedora de productos primarios y receptora de capital. Desde el gobierno se afirmó que ante un mundo complejo y cambiante, la agenda sería flexible y pragmática, libre de cuestiones ideológicas, a excepción de ‘ciertos principios de libre comercio’, con la continuidad de las relaciones exitosas pero la necesidad de diversificarlas. En síntesis, una política de apertura al mundo similar a la de los años 90, pero que no percibe el giro hacia el proteccionismo por parte de los Estados Unidos, u omite el Brexit y el consecuente debilitamiento de la Unión Europea, es decir, una lectura del mundo con algunas imprecisiones.

En cuanto a las relaciones con la potencia asiática, en la campaña electoral el candidato exhibió un discurso que cuestionaba la importante presencia china en el país. En los últimos años del gobierno de Cristina Fernández se incrementaron los lazos con China elevando la relación a la categoría de Asociación Estratégica Integral (2014). De este modo Macri, al asumir la presidencia revisó los acuerdos alcanzados durante la administración kirchnerista, en particular, aquellos que contenían cláusulas secretas, como el Acuerdo de Observación Espacial en la Provincia de Neuquén, con grandes concesiones impositivas. Sin embargo tras encontrarse con Xi Jinping en Washington (2016), Macri expresó “China no se mostró molesta en revisar los acuerdos, como pedimos, porque lo ven como parte de un proceso donde las relaciones se ampliarían en lugar de achicarse” (El Cronista, 02/04/2016). En efecto, rápidamente hay un cambio en la posición presidencial. En mayo de 2017, el mandatario argentino en visita oficial a Beijing firmó 16 acuerdos bilaterales y asistió al I Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional⁴. El siguiente encuentro en julio 2018, en el marco de la Cumbre de los BRICS en Sudáfrica, fue coronado con el viaje de Estado realizado por el presidente chino a Argentina en ocasión de las reuniones del G20. Entre los acuerdos sellados en la última oportunidad, se encuentran: la ampliación del intercambio de monedas *swap*, los vinculados a las exportaciones (cerezas carne ovina y caprina, caballos en pie) y el Plan de Acción Conjunta 2019-2023 (acciones a realizar en el área política, económico-comercial, inversiones, infraestructura, agricultura minería, tecnología, asuntos espaciales, entre otras). En suma, “acordaron continuar trabajando en la Asociación Estratégica Integral, cuyo desarrollo está basado en los principios de respeto mutuo, igualdad, mutuo beneficio y ganancias compartidas, y decidieron impulsar el intercambio y la colaboración en los diferentes planos de la relación bilateral para lograr el respectivo desarrollo de ambos países” (Declaración Conjunta, 2/12/2018). Así, podemos observar como prevalecen en el discurso los principios chinos pese a las modificaciones en

4 Ante la presencia de otros mandatarios latinoamericanos, Xi Jinping afirmó que aunque la iniciativa una franja y una ruta involucra a países de Asia, África y Europa, estaba abierto para los amigos de Latinoamérica en tanto todos son socios de la cooperación internacional.

las preferencias ideológicas estatales argentinas, en tanto aquéllos no interfieren en los flujos de comercio ni de las inversiones.

BRASIL

Los cambios en Brasil han sido visibles a partir de la presidencia de Michel Temer. El canciller José Serra los expresó en el decálogo con las diez prioridades de la nueva política exterior. Entre los puntos principales del mismo encontramos: i) “Primero Brasil, al servicio de Brasil y no de preferencias ideológicas de un gobierno o partido”; ii) atender a la “defensa de la democracia y los derechos humanos en cualquier país”; iii) “renovar el Mercosur, para corregir lo que es necesario que sea corregido, con el objetivo de fortalecerlo, antes que nada en cuanto al propio libre comercio entre sus países miembros” y construir puentes con la AP; iv) ampliar y profundizar las relaciones con socios tradicionales (UE, Estados Unidos); v) incrementar las relaciones comerciales con Asia, incluyendo China e India y también África.

Las transformaciones se han consolidado luego del éxito de Jair Bolsonaro (2019). El nuevo gobierno confirmó el abandono de todo sesgo ideológico en las relaciones internacionales, el desplazamiento de la cooperación Sur-Sur, el énfasis en los acuerdos bilaterales y el alineamiento con los Estados Unidos, entre las principales directrices de la política exterior brasileña.

Con respecto a las relaciones con el país asiático, Bolsonaro visitó Taiwán durante la campaña electoral y acusó a China de ‘estar comprando Brasil’, arrojando incertidumbre sobre el futuro de las relaciones bilaterales. En dicha oportunidad, el entonces candidato expresó: “nuestros viajes por Israel, EEUU, Japón, Corea y ahora Taiwán demuestran bien a quién nos queremos aproximar” (Bustelo, 2019). Sin embargo una vez en el cargo, y al igual que Macri en Argentina, la postura fue revisada y en la realidad de los hechos el gobierno no contaría con la capacidad necesaria para cambiar el eje económico de la relación con quien constituye su principal socio comercial y sostiene una Asociación estratégica desde 2012.

El académico Fierro Tonatiuh (2019) retoma en su análisis acerca de las relaciones sino brasileñas el concepto de ‘coexistencia competitiva’ propuesta por el canciller Francisco Clementino de San Tiago Dantas⁵. Esta noción refiere a las vinculaciones de dos mundos diferentes dejando de lado las cuestiones ideológicas para estimular los intercambios entre sistemas rivales, los cuales a su vez compiten por las realizaciones que cada uno alcance. De este modo, el autor señala que, “la nueva relación bilateral sino-brasileña sería de ‘coexistencia competitiva’: ‘coexistencia’ en lo económico, sumamente pragmática, pero de ‘competencia’ en lo político-ideológico” (Tonatiuh, 2019: 31). No obstante en cuanto al rechazo ideológico, existen diferencias entre el Canciller Ernesto Araujo quien exhibe una postura antiglobalista y nacionalista y el Ministro de Economía Paulo Guedes, globalista e impulsor del libre comercio. El escenario político se completa en el Congreso con la presencia de una importante bancada del Partido de los Trabajadores (PT), y otra con actores beneficiados por la relación con China ya que representa al agronegocio y contribuyó para el triunfo de Bolsonaro.

URUGUAY

Uruguay es el único socio mercosureño que permaneció al margen del giro político hacia la derecha.

5 Dantas fue Ministro de Relaciones Exteriores (septiembre 1961-julio 1962) en el gobierno de João Goulart, siendo uno de los impulsores de una política exterior brasileña independiente.

El Frente Amplio, coalición de izquierda, gobernó al país en forma ininterrumpida desde 2005. El Mercosur ha constituido una línea central para la inserción internacional del país. La importancia de su pertenencia al bloque se debe a que la política exterior uruguaya se encuentra condicionada geográficamente por sus reducidas dimensiones y por encontrarse localizado entre dos grandes vecinos como son Argentina y Brasil. Así, entre los pilares de su relacionamiento externo se encuentran los vínculos con los dos países y las relaciones comerciales intra Mercosur.

Si bien se podría suponer una continuidad en la toma de decisiones en política exterior, es importante destacar los disensos y tensiones generadas hacia el interior de la coalición gobernante. En la primera presidencia de Tabaré Vázquez (2005-10), el debate enfrentó a quienes priorizaban al bloque como plataforma para estrategias que comprendieran en primer término al espacio latinoamericano con aquellos que sostenía una más aperturista, con críticas al Mercosur y propuesta de negociaciones para un TLC con Estados Unidos. En el gobierno de José Mujica (2010-15), el presidente impulsa una integración que trascienda lo económico comercial y su vice una como plataforma de lanzamiento para un modelo productivo, censurando la falta de celeridad para celebrar acuerdos con terceros países. Por último, la nueva presidencia de Vázquez (2015- 2020), reivindica políticas impulsadas en su anterior presidencia (Luzuriaga, 2018).

Si bien alguna de las posiciones de los anteriores debates nos pueda parecer cercana a las propuestas de los actuales gobiernos mercosureños (firmas de TLC, reformas), Uruguay se constituyó en la voz de alerta del bloque. Entre los llamados de atención mencionamos lo expresado en la Cumbre del Mercosur de diciembre 2018. Vázquez a la vez que saludó el lugar preponderante ocupado en la agenda por el relacionamiento externo, advirtió “en ningún caso estamos dispuestos a firmar cualquier acuerdo”; con respecto a la dimensión social admitió que: “para progresar no basta con crear consumidores, hay que formar ciudadanos”; y por último al despedir a Temer por tratarse de la última reunión a la que asiste, no elude mencionar la forma en la cual llega a la presidencia. También, señalamos la negativa a participar del encuentro en el cual nace Prosur⁶, o a condenar a Venezuela en declaraciones conjuntas.

En lo referido a las relaciones sino-uruguayas, se trata de uno de los países sudamericanos que restableció en forma más tardía las relaciones diplomáticas con China (1988). Con respecto a las relaciones comerciales, el gigante asiático desplazó como principal destino de sus exportaciones al Mercosur. Para el año 2017 las exportaciones a China fueron el 32%, al Mercosur 20% y 16% a la UE.

Desde el inicio de su segunda presidencia Vázquez se propuso alcanzar un TLC con China, obstaculizado por la decisión del Consejo del Mercado Común del Mercosur 32/00⁷, así como los planteos de Brasil y Argentina para realizar una negociación conjunta. En 2016, ambos países sellaron un acuerdo de asociación estratégica, lo cual supone el ingreso de la relación a un nuevo nivel. Por último en 2018, al cumplirse los 30 años del restablecimiento de relaciones diplomáticas, desde la presidencia pro t  m  pore del Mercosur se anunció el restablecimiento del diálogo con China.

Resumiendo los dos socios mayores exhiben una reorientación política de carácter conservador, mientras que los dos menores, lo que podríamos denominar una continuidad en los opuestos. Es decir, Brasil y Argentina, en signo de rechazo ideológico hacia China, expresan deseos por afianzar sus relaciones con socios tradicionales como los Estados Unidos y la UE, y a nivel regional buscan la convergencia con la AP. Sin embargo, la realidad de los hechos los fuerza a estrechar los vínculos económicos

6 Tabaré Vázquez rechazó la invitación para asistir a la cumbre realizada en Chile.

7 Se trata de una decisión muy polémica que impide las negociaciones bilaterales de los socios del bloque.

con China. En lo referido a los dos socios menores, Paraguay luego de la breve presidencia de Lugo coincide en su política exterior con Argentina y Brasil. Por su parte Uruguay comparte con los anteriores la importancia económica del bloque pero no relega la dimensión social del proceso integrativo.

MERCOSUR Y CHINA

Desde comienzos del siglo XXI, asistimos al crecimiento exponencial de la presencia de China en América Latina y el Caribe (ALC) reflejada en el incremento de las relaciones económicas, políticas y culturales, en particular, las referidas a las vinculaciones comerciales. En una década, el país asiático se convirtió en el principal socio comercial de numerosos países latinoamericanos, desplazando en algunos casos a la Unión Europea o incluso a los Estados Unidos. De igual modo, en los últimos años se multiplicaron las inversiones en la región bajo la forma de inversión extranjera directa (IED), fusiones o adquisiciones de empresas y préstamos.

Si bien el patrón de comercio regional es heterogéneo, y por lo tanto, ocasiona un impacto diferencial conforme a las variaciones de la demanda china, en el caso del Mercosur es de menor magnitud por tratarse de países exportadores de alimentos. No obstante, Damián Paikin y Federico Dulcich (2017) señalan a China como el sexto socio del Mercosur y confirman el proceso de desplazamiento de los proveedores regionales en favor de los chinos. Según los autores, y en sintonía con los actuales reclamos, esto forzaría a una redefinición del bloque pensada en su fortalecimiento y no en una flexibilización, en tanto mediante la aprobación de nuevos acuerdos comerciales tendería a debilitar aún más el comercio intrarregional.

Con respecto a la estrategia de relacionamiento, la potencia asiática eligió una orientada hacia los países latinoamericanos en su conjunto, sin acontecer lo mismo con respecto a los procesos de integración subregionales. De todas maneras, el embajador chino en Argentina Yang Wanming (2016:239) expresó la disposición “a explorar y profundizar la cooperación con las organizaciones regionales, tales como la CELAC, el Mercosur y la Alianza del Pacífico, para inyectar energía positiva a la integración de América Latina y la cooperación Asia-Pacífico.”

Un ejemplo de ello es la reanudación del diálogo con el Mercosur, en un momento en el que éste atraviesa profundos cambios políticos reflejados en la adopción de una distinta estrategia de integración. Un sintético recorrido histórico nos lleva al año 1997 en el cual se inicia el diálogo, manteniéndose cinco encuentros hasta 2004. A partir de ese momento se paralizó, fortaleciéndose las vinculaciones a nivel bilateral e ingresando el Mercosur en una etapa de reestructuraciones para abandonar el modelo del regionalismo abierto de la mano de gobiernos progresistas. La excepción la constituyó Paraguay por ser el único que ha sostenido relaciones con Taiwán, incluso en el breve período de la presidencia de Fernando Lugo.

A la par que China incrementó los lazos con Latinoamérica a comienzos del siglo XXI, los socios mercosureños adoptaron políticas proteccionistas y dieron un fuerte impulso a los procesos de integración volcando su mirada a los países de la región. De todas maneras, la demanda china impulsó el precio de las materias primas en el mercado mundial, lo cual permitió balanzas comerciales superavitarias y acumulación de reservas, algo inusual para la región ya que la dotó de instrumentos para aminorar la crisis económica mundial 2008-2009. De este modo, a nivel bilateral se fortalecieron las relaciones económicas y la renta proveniente de las exportaciones fue utilizada para las políticas sociales inclusivas características de los gobiernos. En lo referido al nivel ideológico compartían la noción sobre las posibilidades de construcción de un mundo multipolar. Se trata de una perspectiva optimista pragmática

que señala la necesidad de estrechar relaciones con China para ampliar mercados y como alternativa a la relación de dependencia frente a Estados Unidos. Los sectores desarrollistas y optimistas identificaban exclusivamente como beneficiosas las relaciones con China en tanto otorgaban legitimidad y viabilidad al proyecto político en curso.

En junio de 2012, el primer ministro de China, Wen Jiabao, mantuvo una videoconferencia desde Buenos Aires junto a Cristina Fernández, con la presidenta Dilma Rousseff, y con José Mujica. En dicha oportunidad propuso analizar la posibilidad de establecer un acuerdo de libre comercio entre su país y el Mercosur. Mientras Mujica expresó: “tenemos que ser productores de materia prima pero también generar valor agregado, y lo tenemos que hacer con alianzas en una relación equitativa y compensatoria”, la mandataria brasileña se limitó a afirmar que “en un mundo en crisis es importante que sumemos esfuerzos y será clave realizar una asociación estratégica”. La más optimista fue la presidenta argentina calificándola de una oportunidad histórica, en tanto “dará valor agregado a nuestras economías” (La Nación, 06/06/2012).

Lo cierto es que recién en el año 2018, con la oleada de mandatarios de derecha y bajo la presidencia pro témpore del Uruguay, se anuncia la reanudación del diálogo Mercosur – China. Para ese entonces, el bloque ya había consolidado un giro hacia el regionalismo abierto, como expresa la declaración final de la Cumbre de Jefes de Estado 2017, un “compromiso con los principios que orientaron la creación del Mercosur: integración económica y comercial”. En el mismo documento se hace mención al “fortalecimiento de la democracia y respeto de los derechos humanos”, en alusión directa a la situación en Venezuela, socio apartado del bloque. Ese Mercosur abierto e integrado al mundo, exhibe un relacionamiento externo con preferencias hacia la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, y a nivel regional, la Alianza del Pacífico. Una agenda de trabajo centrada en la liberalización de servicios y la facilitación del comercio.

Desde la perspectiva China, indudablemente estos golpes de timón en la política de los países mercosureños deben ocasionar cierto desconcierto, en particular si atendemos al principio del ‘relacionalismo’⁸. Este último, un concepto tradicional incorporado en la teoría de las relaciones internacionales del país asiático, refiere a los vínculos interpersonales como algo esencial en la cultura china. Todo individuo tiene obligación moral de mantener relaciones interpersonales (*renqing*), en las cuales se debe tener un comportamiento adecuado conforme a la jerarquía de cada persona (*lian*), en tanto cada una logra cierta reputación social en su vida (*mianzi*). Así, trasladando estos conceptos a la diplomacia china, se comprende porque está “dispuesta a desarrollar la amistad y la cooperación con todos los países” (Documento, 2008) pero ésta tendrá una diferente modalidad según el valor jerárquico que le atribuye a cada uno⁹. A modo de ejemplo, las relaciones con Argentina, Brasil, Perú y Venezuela son reconocidas como asociación estratégica integral, Chile y Uruguay como socio estratégico y Colombia y Cuba cooperación amistosa. “China promueve el mutuo entendimiento como base para alcanzar ventajas compartidas, lo que en el fondo significa, que China promueve las relaciones de largo plazo (de gran importancia en la construcción cultural china)” (Reyes, 2015:177). Esto ha llevado a que en

8 Qin Yaqing señala que desde comienzos del siglo XXI, luego de la introducción y estudio de las teorías extranjeras a partir de la apertura y el inicio de relaciones con la comunidad internacional, tiene lugar una fase de innovación en la cual se combinan elementos de las escuelas occidentales (realista, liberal y constructivista) con conceptos chinos tradicionales para generar una teoría con características propias. Este académico incorpora el principio del relacionismo (relationality).

9 A la clasificación china de las relaciones con otros países: asociación estratégica, asociación de cooperación, y relación de cooperación amistosa, se ha incorporado una nueva categoría superior a las anteriores: ‘asociación estratégica integral’ (Roldan Pérez, 2016).

los últimos años se multipliquen las visitas de alto nivel.

De igual modo, encontramos el concepto de Tianxia, es decir del mundo entendido como ‘todo lo que está bajo el cielo’. Esta noción que presenta al sistema mundo en una organización circular que localiza al imperio chino en el centro, un segundo círculo con súbditos con los que se realizan intercambios basados en tributos y por último uno en el cual se encontraban los pueblos bárbaros. A estos tres elementos se les puede asignar un triple significado: el mundo físico (todas las tierras bajo el cielo), el mundo psicológico (el sentimiento de todos los pueblos bajo el cielo) y el mundo político (instituciones para asegurar el orden). Pero, “Son las relaciones el elemento clave de la idea de Tianxia /.../ El mundo del Tianxia equivale a una familia mundial, que coexiste gracias a la armonía de las relaciones” (Staiano 2017:142).

Los nuevos conceptos están presentes en el último Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe (2016) y en todos los acuerdos propuestos. Entre ellos mencionamos: relaciones internacionales de nuevo tipo con la cooperación gana-gana como núcleo para forjar una comunidad de destino de la humanidad; establecimiento del Foro entre China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC) como plataforma para el impulso a la cooperación y de una asociación integral basada en la igualdad y el beneficio mutuo dirigida al desarrollo común, sin excluir a ningún país; elevación de la asociación a un nuevo nivel para conformar una comunidad de destino.

Ante esta situación China avanza con su estrategia de relacionamiento multidireccional: organizaciones regionales como la CELAC y el Mercosur, y las bilaterales. En cuanto al restablecimiento del Diálogo con el Mercosur, acordaron darle continuidad "para construir una agenda positiva con el objetivo de promover la cooperación entre las partes identificando áreas de mutuo interés y que promuevan el comercio y las inversiones respectivas" (El País, 20/10/2018). Un discurso que parece más cercano a los deseos del anfitrión por alcanzar un acuerdo, que a las posibilidades reales de concreción. En lo referido a las relaciones bilaterales, a excepción del Paraguay quien mantiene firme sus vínculos con Taiwán, se multiplicaron los encuentros de alto nivel, tanto en visitas oficiales como en reuniones paralelas a eventos multilaterales.

A MODO DE CONCLUSIONES

Las relaciones del Mercosur con China, tanto en los gobiernos progresistas como en los actuales de derecha, han estado teñidas por la ideología. De igual modo, en ambas etapas predominaron las relaciones bilaterales guiadas por el pragmatismo. Por otro lado, se ha señalado como principal obstáculo para negociar con el Mercosur el hecho de que Paraguay sea el único país sudamericano con fuertes vínculos con Taiwán.

Los gobiernos progresistas compartían la noción sobre las posibilidades de construcción de un mundo multipolar. Se trató de una perspectiva optimista pragmática que señalaba la necesidad de estrechar relaciones con China para ampliar mercados y como alternativa a la relación de dependencia frente a los Estados Unidos. Los sectores desarrollistas y optimistas identificaron exclusivamente como beneficiosas las relaciones con el gigante asiático en tanto otorgaban legitimidad y viabilidad al proyecto político en curso, sin cuestionar la reprimarización de sus economías.

El giro ideológico hacia la derecha acarreó transformaciones en la dinámica del bloque. En lo referido al nivel interno representó velozmente la suspensión del bloque de Venezuela. En cuanto al nivel externo, se dieron cambios en la agenda de relacionamiento y una redefinición de los vínculos con China,

quien dejó de ser un aliado geopolítico y se convirtió en un socio comercial, evidenciándose un acercamiento pragmático.

Así, el panorama actual del Mercosur muestra a los dos socios mayores con una reorientación política de carácter conservador, mientras que a los dos menores, lo que podríamos denominar una continuidad en los opuestos. Es decir, Brasil y Argentina en signo de rechazo ideológico hacia China expresan deseos por afianzar sus relaciones con socios tradicionales como los Estados Unidos y la UE, y a nivel regional buscan la convergencia con la Alianza del Pacífico. Sin embargo la realidad de los hechos, el pragmatismo, los fuerza a estrechar los vínculos económicos con China. En lo referido a los dos socios menores, Paraguay no presenta grandes cambios en su política exterior y rápidamente confluye con las de Argentina y Brasil. Por su parte, Uruguay comparte con los anteriores la importancia económica del bloque, pero es el único que sigue destacando la dimensión social del proceso integrativo.

Para finalizar, pensamos que según la ideología predominante elegimos la invitación a jugar del dragón benévolo con súper poderes para la construcción de un mundo más justo, pero siempre, optamos por alimentar al feroz.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Bustelo, Santiago (2019), "El factor Bolsonaro", en *Dang Dai*, viernes 18 de enero 2019, disponible en, http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=9770:el-factor-bolsonaro&catid=3:contribuciones&Itemid=11a, consultado 29/05/2019.
- Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Brasilia, 21/12/2017, <http://www.mercosur.int>, consultado 08/08/2018.
- Declaración Conjunta entre la República Popular China y la República Argentina. Información para la Prensa N°: 483/18, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, 02/12/2018.
- Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe (2016), Hacer Pueblo en Línea, <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527842.html>, consultado 21/11/2017.
- Duarte Gamboa, Eric (2019), "La CELAC en el nuevo escenario regional", *Foreign Affairs Latinoamérica*, <http://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>, consultado 08/07/2019.
- Luzuriaga, Wilson (2018), "Una 'hoja de ruta' desde el partido de gobierno para la inserción internacional del Uruguay", Documento de Trabajo 92, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Malamud, C. (2015), "Los próximos 15 años de América Latina", <https://blog.realinstitutoelcano.org>, consultado 08/08/2018.
- Míguez, María (2018), "Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos", en *Voces en el Fénix*, n°67, marzo, pp.16-23.
- Paikin, Damián y Dulcich, Federico (2017), "El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, v. 6, n° 12 (enero-junio), pp.395-414.
- Reyes, Milton (2013), "China y la región andina: dinámicas en el contexto de la integración regional

sudamericana”, en Bonilla A. y Milet P. (2015), editores, *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, San José, Costa Rica: FLACSO-CAF, pp. 167-189.

Romer Hernández Patricia (2018), “Las relaciones entre China y Latinoamérica. Una mirada desde Sudamérica”, trabajo presentado en XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, 10 al 13 de setiembre.

Staiano M. y Bogado L. (2017), “Las teorías de las relaciones internacionales con ‘características chinas’ y su implicancia para América Latina”, *Relaciones Internacionales*, n° 53, Universidad Nacional de La Plata, pp.1-14.

Tabaré Vázquez (2018), Discurso del Presidente en la 53° Cumbre del Mercosur, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=FlatPSkQNi0>, consultado 08/07/2019.

Tonatiuh, Fierro (2019), “Cambio y política exterior. La relación de Brasil con China en los albores del siglo XXI: de Lula a Bolsonaro”, en Simposio electrónico internacional sobre política china, 1 al 21 de marzo 2019, <https://politica-china.org/otros/x-simposio-electronico-internacional-sobre-politica-china>, consultado, 01/07/2019.

Wanming Yang (2016), “Queremos profundizar la cooperación con el Mercosur y la Alianza del Pacífico”, en *Integración & Comercio*, n. 40, junio, Buenos Aires: BID-Planeta, pp. 236-240.

La relación Paraguay-Taiwán, un ejemplo de éxito como bastión de resistencia regional

Julieta H. Heduvan

Resumen

Las relaciones entre Paraguay y la República de China (Taiwán) se han mantenido constantes desde la firma del Acuerdo para el Establecimiento de las Relaciones Diplomáticas de julio de 1957. A pesar de ser uno de los últimos países sudamericanos en generar este lazo bilateral, en la actualidad, Paraguay representa el último vínculo de Taiwán con la región sudamericana. Numerosos intereses e importantes beneficios mutuos enmarcan este relacionamiento excepcional. No obstante, también conlleva divisiones en el plano regional, particularmente entre los miembros del Mercosur y sus proyecciones comerciales con la República Popular China. En consecuencia, el presente trabajo procederá a analizar estas relaciones bilaterales, buscando exponer las características principales, junto con los alicientes y las contradicciones propias de esta vinculación.

Palabras clave: Paraguay, Taiwán, Relaciones bilaterales, Mercosur, Sudamérica

Abstract

Relations between Paraguay and the Republic of China (Taiwan) have remained constant since the signing of the Agreement for the Establishment of Diplomatic Relations of July 1957. Despite being one of the last South American countries to generate this bilateral bond, currently, Paraguay represents Taiwan's last link with the South American region. Numerous interests and important mutual benefits frame this exceptional relationship. However, it also involves divisions on the regional level, particularly among Mercosur members and their commercial projections with the People's Republic of China. Consequently, the present work will proceed to analyze these bilateral relations, seeking to expose the main characteristics, together with the incentives and contradictions of this link.

Keywords: Paraguay, Taiwan, Bilateral Relations, Mercosur, South America

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre Paraguay y la República de China (Taiwán) se han mantenido constantes desde la firma del Acuerdo para el Establecimiento de las Relaciones Diplomáticas realizado en julio de 1957. La compleja situación que se sostiene desde hace siete décadas en el Estrecho de Taiwán entre la República de China (Taiwán) y la República Popular China (RPC) no ha modificado la confianza depositada por Paraguay en el gobierno taiwanés.

La llegada del régimen del Kuomintang a la isla de Formosa en 1949 y la posterior fundación de la República Popular China (RPC), son producto del desenlace de una guerra civil iniciada en 1927. Este conflicto, interrumpido por una década debido a la invasión japonesa de 1936, enfrentó al Partido Nacionalista Chino o Kuomintang y al Partido Comunista, y finalizó con la derrota de las tropas del gobierno de Chiang Kai-shek en manos de las fuerzas lideradas por Mao Tse Tung, obligando al líder nacionalista a trasladar lo que quedaba de su gobierno a la isla de Taiwán.

La República de China logró sostener su status internacional proyectando una postura anticomunista y manteniéndose a la sombra de Estados Unidos durante la Guerra Fría. Así, en los años cincuenta, las relaciones internacionales de Taipéi siguieron una política activa, logrando el reconocimiento en las Naciones Unidas como el único gobierno legítimo de China y obteniendo uno de los cinco asientos permanentes en el Consejo de Seguridad (Expósito, 2004: 3).

No obstante, la decisión de la ONU fue revertida en 1971. Mediante la resolución 2758, la Asamblea General le otorgó los derechos de representación que poseía la República de China a la República Popular China, el asiento en el Consejo de Seguridad y el reconocimiento como el único representante de la nación china. Como consecuencia, también la mayoría de los países que reconocían la autoridad del gobierno de Taiwán modificaron su postura, perdiendo el reconocimiento diplomático de un gran número de Estados (Aguilar, 2014: 258).

Durante la década del setenta, la política estadounidense con relación a la República Popular China atravesó por un período de distensión y acercamiento, de la mano del presidente Richard Nixon y del Asesor de Seguridad Nacional y posterior Secretario de Estado, Henry Kissinger. Respondiendo a necesidades estratégicas de la Guerra Fría, y considerando el potencial económico y en materia de inversiones que proyectaba el mercado chino, Nixon establece el primer contacto directo por medio de una visita a Pekín, Hangzhou y Shanghai en el año 1972.

No obstante, el reconocimiento oficial del establecimiento de relaciones diplomáticas con la RPC no llegó hasta 1979. De la misma forma, ese mismo año Estados Unidos y Taiwán acordaron mediante el Acta de Relaciones con Taiwán (TRA) el sostenimiento de lazos no oficiales y el mantenimiento de las relaciones comerciales, culturales y militares, siendo esta última una parte esencial del acuerdo, en lo que respecta a la facilitación de armas de carácter defensivo y la formación de las fuerzas armadas taiwanesas.

En este período, la mayor parte de los países sudamericanos cambiaron su reconocimiento diplomático a favor de la RPC: haciéndolo Argentina (1972), Brasil (1974), Chile (1970), Perú (1971) y Venezuela (1974) en la primera parte de la década de los setenta; y en la siguiente década Bolivia (1985), Colombia (1980), Ecuador (1980) y Uruguay (1988).

En la actualidad, Paraguay es el único país al sur del continente americano que mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán, siendo parte de una lista que ha quedado reducida a 17 Estados que sostienen este vínculo, entre los que se encuentran: Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua de América Central; Haití, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía de América Central Insular; Ciudad del Vaticano de Europa; Suazilandia de África; e Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Palaos y Tuvalu de Oceanía.

El apoyo diplomático de estos países resulta fundamental, en la medida en que la supervivencia internacional de la República de China depende de dos aspectos claves: el aspecto jurídico, que consiste en generar y mantener lazos diplomáticos con otros países que acrediten la soberanía y la independencia

de Taiwán como Estado; y el aspecto militar, que busca obtener mayor seguridad, por medio de armamento y protección militar, frente a una hipótesis de conflicto bélico con la RPC (Expósito, 2004: 4).

Respondiendo a esto, Taipéi utiliza ciertos mecanismos con el fin de mantener a sus aliados cerca, en medio de una fuerte campaña de la RPC con el mismo fin. En el análisis realizado por Mendelson Forman y Moreira (2008: 2)¹, los autores discriminan cuatro estrategias diferenciadas que la República de China ha implementado desde la segunda mitad del siglo XX, y que pueden ser identificadas en su relacionamiento con la región latinoamericana.

La primera consiste en la gestión de visitas diplomáticas frecuentes y muy publicitadas de importantes representantes, tanto de altos cargos taiwaneses a Latinoamérica como de políticos latinoamericanos a Taiwán, con el fin de visibilizar el apoyo político en el país y en la comunidad internacional en general. Además, las giras realizadas a la región latinoamericana permiten al equipo político taiwanés, que generalmente incluye al jefe de Estado, el realizar una escala corta en Estados Unidos, obteniendo una excusa para permanecer en el territorio norteamericano una o más noches, a pesar de las protestas de la República Popular China.

La segunda estrategia tiene relación con la cooperación técnica y militar. Taiwán cumplió un importante papel durante la guerra fría en lo que concierne a preparación y entrenamiento militar de soldados latinoamericanos, especialmente en Centroamérica durante la década de los ochenta. En la actualidad, la asistencia militar no forma parte importante de su política exterior, habiendo cambiado este enfoque hacia el establecimiento de cooperación en materia de ayuda técnica y asistencia médica en situaciones de desastres naturales o humanitarios.

Sin embargo, de acuerdo a los autores, el instrumento más efectivo utilizado en política exterior por Taiwán es la asistencia financiera. La “diplomacia del dólar” o la “diplomacia de la chequera” consisten en el ofrecimiento de ayuda económica no reembolsable o préstamos a bajo costo en materia de infraestructura, salud, educación, seguridad, etc. con el fin de obtener influencia política en la comunidad de Estados. Además, el acercamiento por medio de los lazos económicos también se manifiesta en negociaciones para la concreción de Tratados de Libre Comercio (TLC), realizados principalmente con los países afines de América Central (Mendelson Forman, J; Moreira, S., 2008: 3)².

La importancia de mantener el relacionamiento con sus países aliados ha obligado a Taiwán a mantener hasta el día de hoy una política activa, que fue potenciada a partir de 1992, cuando el desarrollo tecnológico, el poderío manufacturero y el capital acumulado le permitió a la isla establecer una nueva etapa en las relaciones Taiwán-Latinoamérica y buscar un mayor reconocimiento a cambio de poderosas ayudas económicas (Expósito, 2004: 8). De esta manera, la República de China ha logrado proyectar sus intereses en materia de política exterior y ha encontrado en Paraguay a un hábil receptor de los mismos.

LAS RELACIONES PARAGUAY-TAIWÁN

El inicio de relaciones diplomáticas formales en 1957 entre Paraguay y la República de China estuvo

¹http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari154-2008, consultado el 30/11/2018.

² Íbidem.

marcado por las doctrinas presentes en la Guerra Fría. La afinidad ideológica entre el régimen comandado por el Gral. Alfredo Stroessner y el líder taiwanés, el Gral. Chiang Kai-shek, favoreció a la firma del Acuerdo para el Establecimiento de las Relaciones Diplomáticas, abriendo nuevas vías de cooperación entre ambos Estados.

Durante el gobierno stronista, la posición ideológica anticomunista y la política exterior se encontraban estrechamente vinculadas. Presentándose como un aliado incondicional de Estados Unidos y estableciendo relaciones políticas y económicas con países ideológicamente afines o regímenes neutrales como Corea del Sur, Taiwán, Sudáfrica y Japón, Paraguay obtenía reconocimiento y legitimidad internacional, y además generaba fuentes de apoyo y financiamiento alternativos, que fortalecían su posición en el ámbito doméstico.

En el caso concreto de las relaciones con Taiwán, la cooperación bilateral con Paraguay durante la década del ochenta consistió principalmente en la asistencia militar. De acuerdo con Riquelme (1992: 58), tres países influenciaron militar y/o ideológicamente a Paraguay en ese período: Estados Unidos, Brasil y Taiwán. Este último orientó su asesoría en torno a la “Guerra Política”, prestando entrenamiento a soldados y civiles cercanos al régimen stronista en la lucha anti-comunista o anti-subversiva y aportando armas automáticas y equipamientos de lucha anti-motín.

Además, a partir de la creación de la Liga Anticomunista Mundial (LAM) en Taipéi en 1966 y de la posterior afiliación del Partido Colorado a la misma, en Paraguay surge una organización similar denominada Grupo de Acción Anticomunista (GAA), de carácter extremista y de ultraderecha, que estuvo apoyada tanto por el organismo internacional como por sectores de la élite nacional paraguaya (Riquelme, 1992: 60).

Con el fin de la Guerra Fría y la llegada de la democracia a Paraguay, la continuidad del Partido Colorado en el poder, de la mano del Gral. Andrés Rodríguez, generó las condiciones necesarias para sostener las relaciones con la República de China, pese al ofrecimiento de la RPC de cambiar el reconocimiento hacia su gobierno.

No obstante, la década del noventa trajo un aire de cambio para la cooperación bilateral entre ambos países. En una visita del presidente Rodríguez a Taipéi en junio de 1990, el discurso de los jefes de Estado giró en torno a la promoción de la democracia, los derechos humanos y el bienestar social, junto con el deseo de ejecutar roles más activos en el ámbito internacional.

De la misma forma, ambos países buscaron consolidar en este período una nueva etapa de relacionamiento por medio de la profundización y el fomento del intercambio económico, cultural y en materia de ciencia y tecnología, priorizando a su vez un enfoque hacia el comercio y las inversiones.

En los siguientes gobiernos paraguayos, la cooperación bilateral y el intercambio de visitas diplomáticas se mantuvieron constantes. Por su parte, el apoyo de Paraguay a Taiwán pasó a visibilizarse a nivel internacional mediante la inclusión en sus discursos, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de una postura en defensa de las pretensiones de la República de China de ingresar a esta organización.

Con la administración de los presidentes Cubas Grau (1998-1999) y González Macchi (1999-2003), la cooperación económica se volvió más notoria. En 1998, el gobierno de Cubas Grau obtuvo un crédito otorgado por dos bancos privados, The International Commercial Bank of China y Chinatrust Commercial Bank, contando con el aval del gobierno taiwanés. El crédito, de US\$ 400 millones de dólares brindado a Paraguay a 20 años, con una tasa de interés de 5,74%, fue desembolsado en mayo de 1999 y

gestionado durante la administración de González Macchi.

En adhesión a esto, en diciembre de 2002, tras una serie de negociaciones con el gobierno taiwanés en un viaje diplomático a la isla, Paraguay obtuvo una donación de US\$ 3 millones de dólares para ser utilizados en proyectos habitacionales en las jurisdicciones de San Lorenzo, Luque, Capiatá, entre otras. Además, ese mismo año Taiwán concretó la entrega de seis helicópteros al gobierno paraguayo.

Durante la presidencia de Nicanor Duarte Frutos, el gobierno continuó profundizando las relaciones con Taipéi. La ceremonia de toma de posesión de Duarte Frutos, en agosto de 2003, contó con la visita oficial de la vicepresidenta de Taiwán, Lu Hsiu-lien. Apenas un mes después, Duarte Frutos presentó un discurso en las Naciones Unidas, en el cual defendió férreamente a la República de China en la Asamblea General, instando a los demás países a apoyar a Taiwán en su objetivo de ingresar a la organización internacional. Esta defensa fue sostenida a lo largo del período en diversos organismos internacionales e incluso regionales como el Mercosur, desempeñando un importante papel en la defensa de los intereses isleños en la comunidad internacional (Suárez, 2008: 2).

A comienzos del siglo XXI, a partir del aumento de la presencia y la influencia de la República Popular China en el continente americano, las presiones hacia Paraguay crecieron notablemente. Las ofensivas de este país se manifestaron desde dos frentes diferentes: el primero, mediante el acercamiento del gobierno chino a la oposición y a los empresarios paraguayos; y el segundo, a partir de presiones concretas de los demás socios del Mercosur, principalmente desde Argentina y Brasil (Suárez, 2008: 2).

Para Paraguay, el hecho de ser el único Estado miembro del Mercosur que reconoce diplomáticamente a Taiwán y no a la República Popular China ha sido una dificultad que ha obstaculizado no sólo la firma de un TLC entre Asunción y Taipéi, sino también la firma de un TLC entre el Mercosur y la RPC. Esta situación se produce debido a la existencia de la Resolución 32/00 del Mercosur, en la cual se establece que los miembros del bloque deben “negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”. Así, buscando generar una política comercial externa común, los países asumieron el compromiso de negociación con terceros en el marco del Mercosur, limitando la firma individual de acuerdos comerciales.

Con el objetivo de hacer frente a las presiones regionales, Paraguay se enfocó en reafirmar su apoyo a Taipéi e iniciar las negociaciones en torno a la firma de un futuro Acuerdo de Libre Comercio con la isla, a modo de generar una oposición al Tratado de Libre Comercio que se estaba gestando entre la RPC y los demás socios del Mercosur. Además, Duarte Frutos se ofreció como intermediario para promover la entrada de capitales taiwaneses al mercado sudamericano.

No obstante, la posición de Paraguay estuvo más comprometida al momento de ocupar su lugar en la Presidencia pro témpore del bloque en el 2005. En ese período, las presiones se intensificaron siendo que Asunción, como líder del bloque, debía continuar con el mandato regional cedido por Brasil, de avanzar en las negociaciones del ALC entre el Mercosur y la RPC, debiendo establecer contacto con un Estado con el que no mantenía relaciones diplomáticas (Suárez, 2008: 3).

El apoyo del Estado paraguayo a Taiwán en los diversos ámbitos fue ampliamente recompensado por el gobierno de Taipéi durante este período. Mediante la conces  n de grandes créditos e importantes donaciones, de la mano de constantes intercambios de visitas de representantes de altos cargos, como la visita del vicepresidente Castiglioni a Taiwán en 2004, la llegada del presidente Chen Shui-Bian a Paraguay en el 2006, y la visita oficial de Duarte Frutos a Taipéi.

Durante la presidencia de Duarte Frutos, Taiwán promovió la donación de casi US\$100 millones de dólares y de importantes subsidios por un valor de US\$250 millones de dólares para empresarios taiwaneses que decidieran invertir en Paraguay (Suárez, 2008: 2). Además, el gobierno taiwanés financió en esos años numerosos proyectos para el desarrollo tecnológico, edilicio y de salud pública en el país, que incluyeron la donación de 20 millones de dólares para la construcción de una nueva sede del Congreso Nacional paraguayo, inaugurada en el año 2003.

En adhesión a esto, la cancillería paraguaya inició en el año 2007 las negociaciones para obtener la condonación de la deuda de US\$400 millones de dólares, contraída por el Estado paraguayo con dos bancos taiwaneses en 1999, que de acuerdo a los medios locales el préstamo fue dilapidado en un año de mandato sin la debida aclaración de los gastos (ABC Color, 27/07/2007, 1, Política). A pesar de ello, gracias a las gestiones realizadas por el canciller Rubén Ramírez junto con el gobierno de Taipéi y los bancos privados implicados, Paraguay logró el aplazamiento del pago de la deuda.

Tomando todo esto en consideración, el manejo de sumas tan importantes de dinero por los gobiernos paraguayos no ha pasado de manera desapercibida por la sociedad en general. Durante el gobierno de Duarte Frutos, numerosas críticas fueron realizadas por parte de la oposición debido a la falta de control y transparencia en la utilización de las ayudas económicas otorgadas y a la falta de interés por parte del gobierno taiwanés de establecer un mecanismo para rendir cuentas del dinero utilizado en este país, manifestando confianza ciega en la gestión del gobierno paraguayo.

Así, millonarias sumas de dinero quedan expuestas a la utilización corrupta o al despilfarro, como alegan que sucedió con los US\$56 millones empleados para la construcción de viviendas sociales durante la administración de Duarte Frutos, siendo fuertemente criticado por su carácter proselitista, sumado al deplorable estado de construcción que finalmente tuvieron las mismas (Suárez, 2008: 3).

Con el triunfo electoral de Fernando Lugo en el año 2008, las polémicas controversias sobre el histórico relacionamiento entre el Partido Colorado y la República de China, en consonancia con el importante crecimiento de la influencia de la República Popular China en el continente, obligaron a Paraguay a abrir el debate sobre la posibilidad de modificar el reconocimiento diplomático de Taiwán hacia la nueva potencia mundial.

El interés del entrante gobierno de establecer lazos con la República Popular China se manifestó a lo largo de su campaña política y continuó en el inicio de su mandato. Luego del triunfo en las urnas, Lugo anunció una política de acercamiento paulatino a la RPC y la posibilidad de cambiar el reconocimiento diplomático. Este cambio de postura con respecto al relacionamiento con Taipéi se manifestó de manera más notoria durante el primer discurso de Lugo en la Asamblea General de la ONU, en octubre de 2008, donde por primera vez en años el Paraguay no defendió a Taiwán en el organismo internacional.

No obstante, las intenciones de Lugo se vieron obstaculizadas por un contexto político inesperado. La llegada de Ma Ying-jeou, del Kuomintang (Partido Nacionalista), a la presidencia del gobierno taiwanés en el 2008 inicia un período de distensión en las relaciones entre la RPC y la República de China, llegando a generar una tregua diplomática, en la cual ambos gobiernos acordaron rechazar o aplazar cualquier cambio en el relacionamiento con países aliados. Por lo tanto, a pesar de la propuesta de Lugo a Beijing, Paraguay continuaría siendo uno de los 23 países que reconocían a Taiwán, por sobre los 172 que reconocían a la RPC en ese momento.

Más adelante, la situación decantaría nuevamente a favor de la República de China. Durante los años

siguientes, las intenciones de cambiar el reconocimiento diplomático fueron perdiendo fuerza con el tiempo, y las relaciones entre Paraguay y Taiwán continuaron sin modificaciones a lo largo de todo el mandato presidencial de Fernando Lugo.

La llegada al poder del vicepresidente Federico Franco, luego del polémico juicio político y posterior destitución de Fernando Lugo, incentivó nuevamente la postura pro taiwanesa en Paraguay. La República de China fue uno de los primeros Estados en manifestar su reconocimiento al nuevo mandatario, a una semana de ocurrido el acelerado impeachment y ante un escenario conflictivo a nivel diplomático por la suspensión de Paraguay en los bloques regionales de integración.

En una visita diplomática a Taipéi en mayo de 2013, Federico Franco realizó una evaluación de su corto gobierno, anticipando la asunción presidencial de Horacio Cartes en agosto de ese año, resaltando los logros institucionales y defendiendo la calidad democrática de Paraguay. También, destacó la importancia estratégica de la alianza con Taiwán y agradeció el ofrecimiento del presidente taiwanés Ma de ampliar la cooperación entre ambos países en diferentes áreas.

El presidente Horacio Cartes asumió la presidencia de Paraguay el 15 de agosto de 2013, normalizando las relaciones políticas con sus vecinos y posibilitando la reincorporación de Paraguay al Mercosur y la UNASUR. En el acto inaugural de gobierno, Cartes estuvo acompañado de sus pares regionales, junto con el príncipe Felipe de Asturias, en representación de España, y el presidente de Taiwán, Ma Ying-jeou.

Durante la administración cartista, las relaciones con Taiwán siguieron el camino de la profundización, mediante la cooperación en materia de asistencia técnica, militar y económica. A su vez, el gobierno taiwanés anunció la creación de una universidad especializada en tecnología, con el fin de fomentar la educación universitaria en Paraguay en áreas de mayor competitividad.

En el ámbito multilateral, se presenció el retorno de la postura en apoyo a Taiwán en los discursos de Paraguay en la Asamblea de las Naciones Unidas, abogando por la inclusión de la República China en los diferentes espacios multilaterales, resaltando principalmente su apoyo a favor de la participación de Taiwán como miembro observador en la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Sin embargo, los últimos años de mandato de Horacio Cartes se vieron opacados en marzo de 2017, luego del intento del sector oficialista de aprobar una enmienda que posibilitara la reelección presidencial, acto que se encuentra prohibido según la Constitución Nacional paraguaya. Esta situación, desembocó en un levantamiento popular que terminó con la quema parcial del Congreso y con la muerte de un militante del PLRA, en manos de la política en la sede del Partido Liberal.

De manera indirecta, esta crisis política involucró a la República de China debido a que los fondos para la construcción del nuevo Congreso (inaugurado en 2003 y parcialmente destruido durante las manifestaciones de 2017) fueron donados de forma casi íntegra por Taiwán. No obstante, la postura tomada por el gobierno taiwanés fue notablemente amigable y resultó en apoyo a la sociedad paraguaya, en la medida en que el embajador de Taiwán felicitó a Paraguay por mantener la institucionalidad y la democracia.

En agosto de 2018 un nuevo presidente asume el poder en Paraguay. La llegada de Mario Abdo Benítez supuso un nuevo desafío para las relaciones entre Asunción y Taipéi, debido a la necesidad del nuevo gobierno paraguayo de posicionar su política exterior respondiendo al nuevo escenario regional y mundial.

El inédito ímpetu que tomó la guerra comercial entre Estados Unidos y la RPC, en el marco de una puja de poder no sólo económica sino también política, repercutió en varios niveles del ámbito internacional. Por un lado, el relacionamiento de Taiwán con Estados Unidos tuvo un notorio impulso luego del triunfo de Trump, acercando sus posiciones en detrimento de las relaciones de Estados Unidos con la RPC. Esto fue posible debido al triunfo de la oposición y al cambio de gobierno en la Isla de Formosa en el 2016, con un giro hacia un gobierno de carácter más independentista. Esto a su vez, implicó también el recrudecimiento de las tensiones en el Estrecho de Taiwán entre las dos Chinas.

Por otro lado, la incursión de la RPC en la región latinoamericana tomó un mayor impulso en los últimos años, materializándose en los foros de colaboración China-CELAC, que permitieron nuevas instancias de diálogo. Estos instrumentos no sólo están orientados a la cooperación económica, sino que también responden a un interés geopolítico, en la medida en que estas reuniones posibilitan el acercamiento de China a aquellos países que todavía reconocen al gobierno de Taiwán pero mantienen al mismo tiempo importantes relaciones comerciales con la República Popular China, como es el caso de Paraguay.

En el transcurso del primer año de gobierno de Abdo Benítez, la política exterior paraguaya con relación a Taiwán experimentó algunos cambios. Si bien, desde el inicio del mandato el canciller Luis Castiglioni sostuvo que el relacionamiento con la República de China continuaría avanzando por el mismo camino, también aseveró que el gobierno intentaría promover una política de mayor acercamiento hacia la República Popular China, buscando crear una institución que favorezca la relación comercial, el flujo de capitales y la circulación de personas con ese Estado.

El interés del nuevo gobierno paraguayo de profundizar las relaciones comerciales con la República Popular China también se vio reflejado en una reunión de jefes de Estado oficializada en Uruguay. En ella, el presidente Abdo Benítez anunció su intención de apoyar al Mercosur en su intención de avanzar en una negociación hacia un Acuerdo de Libre Comercio con China, aunque aseguró que ese acuerdo debería respetar las relaciones diplomáticas que tiene Paraguay con Taiwán.

Las dificultades que posee Taiwán de mantener el ritmo en la puja contra la RPC por la influencia sobre sus países aliados se ha vuelto cada vez más notoria en los últimos años, especialmente luego de la pérdida del reconocimiento diplomático por parte de varios países importantes para Taiwán en el último período. Esto ha obligado a la República de China a flexibilizar su posición con respecto a las relaciones de sus aliados con la RPC, cediendo a la posibilidad de que éstos aumentasen sus relaciones económicas con la República Popular China.

No obstante, las relaciones entre Taiwán y Paraguay se han mantenido sin grandes cambios hasta el momento, reflejándose en la continuidad de la cooperación entre ambos países y en el apoyo que sigue ofreciendo Paraguay a Taiwán en los discursos promulgados en los espacios multilaterales como la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

En consecuencia, aún es posible afirmar que el relacionamiento diplomático entre Paraguay y la República de China se sostiene con una firme proyección a futuro, o al menos en la medida en que los intereses comunes continúen brindando beneficios mutuos. Por el momento, resulta difícil pensar en un Paraguay que decida prescindir de la cooperación y de la ayuda taiwanesa, por lo tanto Paraguay continuará por un tiempo más siendo el mayor ejemplo como bastión de resistencia que posee Taiwán en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC Color, 23/07/2007, "Paraguay busca que Taiwán condone crédito dilapidado por González Macchi", Asunción, Paraguay.
- Aguilar, A. (2014), "América Central entre dos Chinas: de la historia al pragmatismo", en, Willy Soto Acosta, Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina, San José, C.R., FALCSO, pp. 257-267
- Expósito, F. L. P. (2004), "Taiwán y América Latina: Estrategia de aproximación y situación actual", Revista UNISCI Discussion Papers, Madrid, España, n° 4, pp. 1-22.
- Mendelson Forman, J; Moreira, S. (2008), "Taiwan-china balancing act in latin America", http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari154-2008, 30 de noviembre de 2018.
- Riquelme, M. A. (1992), Stronismo, golpe militar y apertura tutelada, Asunción, Paraguay, Asunción, Paraguay, Centro de Documentación y Estudios (CDE), pp. 6-179
- Suárez, J. D. (2008), "Las relaciones entre el gobierno de Duarte Frutos y Taiwán", Observatorio de la Economía y la Sociedad China, Málaga, España, n°7, pp.1-3

Litio, un recurso natural estratégico en la geopolítica internacional y suramericana.

Sandra Colombo y Agustín Barberón

Resumen

El litio es considerado como “recurso estratégico” para la aspiración de desarrollar un paradigma tecno-económico basado en la generación, almacenamiento, distribución y consumo eficiente de energías limpias y renovables. El trabajo analiza el escenario global del litio, los actores involucrados en su explotación e industrialización, y la competencia geopolítica por su control, ya que estas cuestiones afectan a los países de la región suramericana. Las reservas más importantes del mundo se concentran en Argentina, Brasil y Chile, lo que ha generado el surgimiento en estos países de dos estrategias distintas: exportar el *commodity* aprovechando la creciente demanda de las potencias, profundizando la relación centro-periferia existente; o promover el entramado científico tecnológico y productivo local para incorporar valor agregado al recurso natural.

Palabras clave: litio – relaciones internacionales - geopolítica –

Abstract

Lithium is considered a "strategic resource" in the aspiration to develop a techno-economic paradigm based on the generation, storage, distribution and efficient consumption of clean and renewable energy. The work analyzes the global scenario of lithium, the actors involved in its exploitation and industrialization, and geopolitical competition for its control, since these criticisms affect the countries of the South American region. The most important reserves in the world are concentrated in Argentina, Brazil and Chile, which has generated the emergence in these countries of two different strategies: export the product taking advantage of the growing demand of the powers, deepening the existing center-periphery relationship; or promote the local technological and productive scientific framework to incorporate added value to the natural resource.

Keywords: lithium - international relations - geopolitics -

INTRODUCCIÓN. ¿QUÉ ES EL LITIO? ¿PARA QUÉ SIRVE? ¿DÓNDE ESTÁ?

El litio, es un elemento químico que forma parte del denominado grupo alcalinos¹, es el metal sólido más liviano que existe con un elevado potencial electroquímico que lo transforma en un excelente conductor de energía. Específicamente, el litio posee la capacidad de almacenar energía en grandes cantidades en baterías recargables, pudiendo “energizar” de forma instantánea a casi todos los dispositivos electrónicos portátiles consumidos en el mundo, sean notebook, teléfonos celulares o vehículos eléctricos. Esta cualidad lo posiciona como un recurso estratégico de gran potencial para impulsar la transición hacia un nuevo paradigma energético, dado que las energías renovables (eólica, geotérmica, solar, o biomasa entre otras) son intermitentes y necesitan de acumuladores de energía como el litio para convertir energía fluctuante en constante.

El litio se encuentra en salmueras o salares de cuencas cerradas, de cuencas petroleras, o geotermales; pegmatitas y granitos asociados; arcillas enriquecidas; y zeolitas enriquecidas. Estos yacimientos se destacan y diferencian por el método aplicado en el proceso de extracción, es decir, por la capacidad de separación del litio respecto a otros materiales, para posteriormente ser procesado (Ministerio de Energía y Minería, 2017). De acuerdo a la información analizada por el informe Estadísticas e información de litio del Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS, 2019), las reservas mundiales de litio con posibilidad de ser extraídas de manera rentable y ser procesadas, se concentran mayoritariamente en salmueras. Según los datos estimados, las mayores concentraciones en salmueras se encuentran en Chile con 8 millones de toneladas; Australia, con 2.7 millones de toneladas; Argentina, con 2 millones; China, con 1 millón; Zimbabue, con 70.000 toneladas; Portugal, con 60.000; Brasil, con 54.000; y Estados Unidos, con 35.000 toneladas. Es necesario señalar que las reservas de litio de Bolivia, aún no cuantificadas por el organismo, se estiman entre las de mayor concentración mundial, superando a las de Argentina y Chile.

Sin embargo, como menciona el informe del Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia Tecnología e Innovación (CIECTI), las reservas de litio, no deben considerarse automáticamente como fuentes del recurso. “Esto se debe a que las concentraciones del mismo, las tecnologías disponibles y los costos de explotación de las diversas fuentes no son homogéneos. Esto conlleva a que existan discrepancias entre diversos autores y estudios en cuanto a la cantidad de reservas de litio que se cuentan factibles de ser explotadas [...]” (Castello y Kloster, 2015: 17)

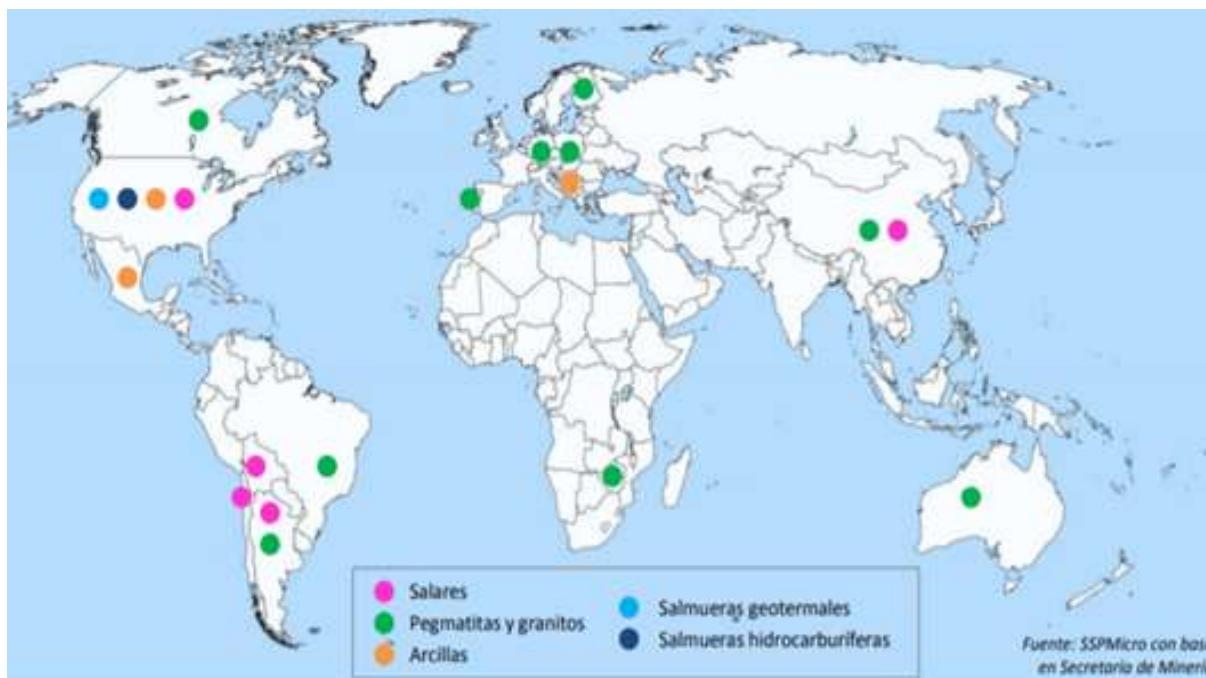
Es destacable que tanto el USGS, como los informes del Ministerio de Energía y Minería de Argentina (2017) y de la Comisión Chilena del Cobre del Ministerio de Minería (COCHILCO, 2019), señalan que los recursos estimados de litio en salmuera ubicados en Bolivia, Chile y Argentina superan ampliamente la mitad de las reservas mundiales², seguido por regiones de Estados Unidos, Canadá y China. La existencia del denominado Triángulo del Litio -conformado por los depósitos de salmueras de Argentina localizados en el Noroeste (Salar de Hombre Muerto y Salar de Olaroz), Bolivia en el Departamento de

¹Los metales alcalinos presentan densidades bajas y son conductores de calor y de electricidad; reaccionan de inmediato con el agua, oxígeno y otras sustancias químicas, y nunca se los puede encontrar como elementos libres (no combinados) en la naturaleza.

²Según COCHILCO (2019: 7) los recursos mundiales de litio en toneladas oscilan entre Argentina el 18%, Bolivia 17%, Chile 16%; mientras que, el Ministerio de Energía y Minería, (2017: 13) estima para Bolivia 30%, Chile 21%, Argentina 17%. Como se observa ambas fuentes de información evidencian que más de la mitad del recurso se encuentra en la zona andina del Triángulo del litio. Por su parte, autores como Rodríguez Salgado y Padula, (2016) afirman que la región suramericana representa entre el 71% y 92% de las reservas mundiales de litio.

Potosí (Salar de Uyuni) y Chile en el Desierto de Atacama (Salar de Atacama)- representan los mejores yacimientos, por el método de explotación, factibilidad y rentabilidad económica.

Distribución geográfica de las reservas de litio. Año 2016



Fuente: Ministerio de Hacienda Presidencia de la Nación, 2018.

En la región suramericana el método predominante de extracción es la evaporación. Para ello, se realizan perforaciones a través de las cuales la salmuera es bombeada a la superficie y conducida a piscinas o lechos diseñados de gran extensión y baja profundidad para maximizar la tasa de evaporación de agua que se produce por la temperatura, presión y radiación solar. Después de varios meses de evaporación constante (aproximadamente entre seis y dieciocho meses dependiendo de las condiciones ecológicas de cada yacimiento), se inicia una nueva fase de transformación a carbonato de litio. Posteriormente, se realiza el proceso de industrialización con el agregado de valor incluyendo la elaboración de materiales activos, la fabricación del cátodo y otros componentes (ánodos, cátodos, separadores, electrolito), para finalizar en la instancia superior de las baterías de ion litio.

PERSPECTIVA HISTÓRICA

La explotación del litio y su producción industrial comenzó a comienzos del siglo XX, siendo utilizado como insumo en determinados sectores industriales siempre en proporciones limitadas. Las principales aplicaciones consistían en la elaboración de cerámicas y vidrios, lubricantes y grasas para máquinas y partes mecánicas, así como en la producción de psicofármacos (Castello y Kloster, 2015).

En el período de la Guerra Fría hubo un cambio en la valoración del litio, debido a que la carrera armamentística y tecnológica, provocó que los elementos y “minerales raros”, entre ellos el litio, fueran utilizados como insumos en la producción de nuevos armamentos. Como afirman Rodrigues Salgado y Padula (2016), la explotación y procesamiento del litio se modificaron debido al aumento de la demanda para la fabricación de bombas termonucleares y de hidrógeno, y para la generación de aditivos

energéticos para los propulsores de los cohetes³.

La revolución electro-informática iniciada en la década de 1970 reorientó la producción del litio hacia una aplicación industrial. La revolución tecnológica tuvo lugar en el campo de los semiconductores impulsando el desarrollo de la microelectrónica, es decir, de equipos eléctricos portables cuyo elemento característico era la batería: “[...] el litio que se explotaba en cantidades modestas y estables, principalmente de las minas de petalita estadounidenses y australianas, pasó a partir de ese momento, a ganar protagonismo y a posicionar a los salares chilenos (Zícari y Fornillo, 2015: 21).

A partir de la década de 1990 la industria electrónica se aboca a solucionar el problema de la baja durabilidad de las baterías, desarrollando investigaciones para mejorar la funcionalidad respecto al almacenamiento de energía. Así, entre 1996 y los primeros años del siglo XXI, se desarrollaron en la industria una serie de innovaciones que permitieron incorporar al litio como componente primario de las baterías en la electrónica portátil⁴. Esto queda evidenciado en el aumento de la demanda, que pasó del 7% en 1998 a un 27% en 2009, y en la disminución del litio destinado a la producción de cerámicas y vidrios, que cayó del 47% en 1998 al 17% en 2009 (Zícari, 2015).

Se estima que la demanda internacional anual del compuesto experimentará un crecimiento sostenido del 16% para los próximos años. Este incremento está asociado a la importancia del desarrollo de la electromovilidad en el sector de transportes y al uso de las baterías como elemento clave del mismo, como así también en los procesos de masificación de los sistemas de almacenamientos de energía. Las proyecciones indican un crecimiento anual de la demanda por los próximos cinco años para baterías recargables para el sector transporte del 34%, mientras que los sectores de aplicaciones industriales y baterías para dispositivos electrónicos evidenciarían crecimientos moderados del 3% y 5% respectivamente. En cuanto a estimaciones de la participación por consumo final de litio, para 2022 se prevé que la demanda para baterías alcance un 70% del total, casi duplicando la participación actual del 46% (COCHILCO, 2019)

¿EL LITIO ES UN RECURSO ESTRATÉGICO?

Si bien no existe una única definición, de acuerdo con el planteamiento de Fornillo (2014) un *recurso natural estratégico* es aquel que por su valor de uso es clave para el funcionamiento del modo de producción, o para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial, o para el despliegue de una economía sustentable. Asimismo, el recurso debe ser relativamente escaso, insustituible y desigualmente distribuido. Específicamente, el litio es en la actualidad considerado como “*recurso estratégico*”

³Estados Unidos declaró al litio como mineral estratégico y crítico en 1942, fundando las dos principales empresas productoras del país, Lithium Corporation of América (actualmente FMC.) y Foote Minerals Company (actualmente Rockwood Holdings/Albemarle) (Nacif, 2019: 39).

⁴En 1996 tuvo lugar una innovación importante en la tecnología de las baterías de Ion-litio: la implementación de un cátodo (polo negativo) de litio-hierro-fosfato, el cual evita el uso del cobalto (altamente contaminante y perjudicial para la salud humana). Además, se incorporaron innovaciones respecto a su estructura molecular, consiguiendo una menor tasa de caída de la capacidad de carga, que le permite una mayor cantidad de ciclos de carga/descarga durante su vida útil. No obstante, continuaron los problemas por su baja conductividad, lo que al usuario final le significa tiempos de recarga demasiado prolongados. Sin embargo, entre 2002 y 2004 se introdujeron importantes mejoras para resolver dicha cuestión y logró que la conductividad se multiplique varias veces, resultando en velocidades de recarga que difieren en términos de horas respecto de las anteriores. Este conjunto de mejoras en la última década volcó la balanza de las preferencias hacia el litio como componente de las baterías recargables (en contraposición del níquel). Se estima que el 95% de las baterías en circulación a nivel mundial son de este tipo (Castello y Kloster, 2015).

en la aspiración de desarrollar un paradigma tecno-económico basado en la generación, almacenamiento, distribución y consumo eficiente de energías limpias y renovables (Nacif y Lacabana, 2015). El litio es un metal muy liviano que posee la capacidad de almacenar energía en grandes cantidades junto a una alta potencia de descarga, puede entregar energía o “energizar” de forma instantánea los productos eléctricos. La alta potencia de descarga es una propiedad central para productos que demandan cantidades de energía en momentos o circunstancias determinadas, es decir de forma no constante, como sucede con los vehículos eléctricos, una tecnología de gran expansión en el presente. A su vez, Castello y Kloster (2015) resaltan que el litio permite una mejor reconstitución en el proceso de recarga que las baterías de níquel-cadmio.

En este sentido, la concepción del litio como recurso estratégico se produjo con la proliferación en masa de productos electrónicos que utilizaban baterías de ion-litio. La difusión y el éxito de estas baterías, hizo que este mineral comenzara a ser valorado como uno de los componentes centrales para sostener la transición hacia un paradigma energético alternativo, a raíz del agotamiento inevitable de las fuentes fósiles como el petróleo y gas. El desarrollo de un nuevo paradigma energético basado en energías sustentables, como la solar o la eólica, necesita de acumuladores energéticos capaces de convertir la energía fluctuante en constante, y para esto, las baterías de litio son centrales.

Sobre este tema Aranda Garoz (2015: 163) afirma que:

“La crisis de identidad que sufre el sector energético mundial, aquejado de una problemática que abarca múltiples niveles... está acelerando el tránsito hacia un nuevo paradigma energético. En su esquema, los sectores litio-intensivos están llamados a desempeñar un importante rol. Esto se manifiesta en numerosos programas gubernamentales respaldados por fuertes inversiones destinadas a la promoción de las energías renovables y la incipiente penetración de los vehículos eléctricos en el mercado de transportes.”

En síntesis, las baterías de ion-litio proporcionan una fuente de energía liviana y de alta densidad, que pueden transformarse a futuro en componentes que permitan el paso a un modelo energético superador de los combustibles fósiles. En la actualidad, las baterías de litio están siendo crecientemente utilizadas en el sector de Transportes, como componentes de los denominados vehículos eléctricos. El desarrollo de automóviles eléctricos como medio principal de transporte masivo, es uno de los ejes de la transición del paradigma energético. Es por ello que, “en los países centrales, ninguno de sus gobiernos quiere quedar atrás de lo que se presenta como el futuro del mercado automotriz, ya que los beneficios tecnológicos, laborales, industriales y económicos de la producción de automóviles son inmensos, mucho más combinados con la fuerza que implica dominar las nuevas tecnologías” (Fornillo y Zícari, 2017: 189).

Las baterías de litio no solamente son indispensables para el desarrollo de fuentes renovables, sino también para el proceso de innovación tecnológica aplicable a diferentes subsectores dentro del marco de la construcción de una sociedad ecológicamente sustentable.

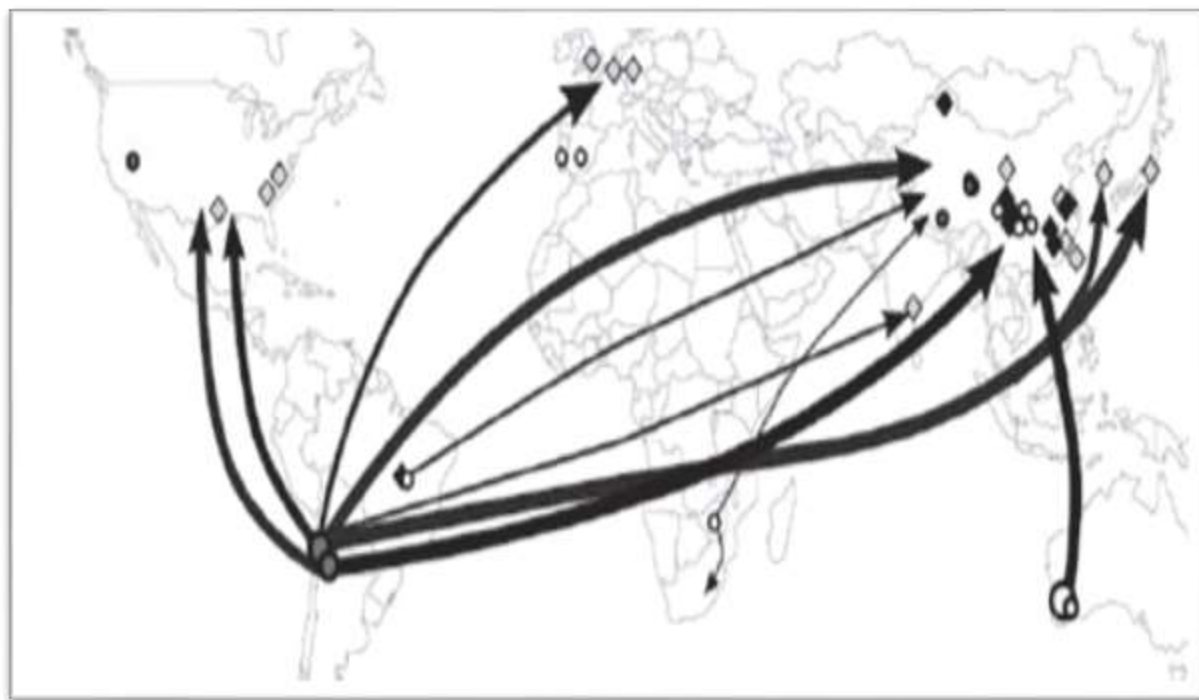
“Por ello el litio se presenta como un mineral viejo con nuevas aplicaciones, las cuales aprovechando las características electroquímicas del mismo están dando lugar a una verdadera revolución tecnológica y energética. De todas ellas, además de las tradicionales, es el automóvil eléctrico, dotado con potentes baterías de litio, la necesidad de litio para la fusión nuclear (posible solución a la dependencia energética) y su uso para las baterías de nuestra altamente tecnológica sociedad, las tres vías que están situando al litio en el centro de todas las miradas.” (Montes Barea, 2016: 81).

Para elaborar una batería son necesarios distintos pasos: la obtención del recurso litio y de otros minerales como el cobalto; el procesamiento de elementos químicos o la transición “del carbonato a los compuestos”; la producción física de los componentes de la batería que implica la fabricación de las celdas (etapa más compleja debido a su especificidad técnica); y el montaje final de la batería. El procesamiento y la industrialización precisan de conocimiento científico, capacidades técnicas y capitales disponibles (Zícari y Fornillo, 2017).

¿QUIÉNES SON LOS PRINCIPALES PRODUCTORES MUNDIALES?

El mercado internacional del litio posee una complejidad especial, debido a que no comprende solamente al elemento químico como materia prima, sino a una serie de derivados y subproductos que son procesados por distintos actores estatales y privados. Los Estados nacionales, si bien poseen la localización de los recursos y consecuentemente las facilidades para la explotación, participan de manera diferente en el mercado internacional y en las cadenas de valor globales, de acuerdo a la fase de producción en la que intervienen (producción primaria, producción secundaria, y las distintas aplicaciones).

Localización geográfica del litio: extracción, conversión y comercialización global



Fuente: Nacif y Lacabana, 2015: 391.

Los principales países donde se industrializa el litio son China y Estados Unidos. Estos países poseen los recursos naturales y las capacidades científico-tecnológicas para realizar procesos específicos de incorporación de valor, reflejando el patrón de intercambio centro-periferia en el comercio sectorial. La mayoría de los países que cuentan con el recurso, exportan el litio como materia prima o con un muy bajo nivel de procesamiento en las cadenas de valor. En este sentido, como señala Montes Barea

(2016), solamente un reducido número de países intervienen en toda la cadena de valor de industrialización del litio⁵.

Otros de los actores involucrados en la explotación, procesamiento y comercialización del litio son las empresas multinacionales,

“[...] las empresas no aspiran a tener un monopolio de la materia prima, ni están intranquilas por la evolución de su precio, ya que es muy poco lo que requieren y menor aún es la capacidad del insumo de influir en el precio final de los vehículos. Desde este panorama, la mayoría de las empresas (ya sean europeas, asiáticas o estadounidenses) han decidido como principal estrategia asociarse con diversas compañías mineras -en general transnacionales-, a partir de financiar sus proyectos, exploraciones y explotaciones, con el único fin -posteriormente- de acceder de un modo seguro al recurso por largos periodos que van de los 20 a los 50 años.” (Fornillo y Zícari, 2017: 190).

De esta manera, la explotación del litio se lleva a cabo por medio de asociaciones estratégicas entre diferentes empresas que conforman redes globales cuya finalidad es conseguir una integración vertical. Su objetivo es controlar toda la cadena de valor, desde la identificación de los recursos, explotación, producción y comercialización final del producto o subproducto, e inclusive los servicios involucrados.

“[...] Las redes se transforman en globales, al localizar los procesos de producción de los encadenamientos en diversas zonas del planeta, con el fin de aprovechar de cada una de ellas las ventajas más adecuadas para el proceso productivo que allí se decida radicar. Estas ventajas pueden ser más estáticas, por ejemplo la posesión de una reserva de litio a ser explotada, o más dinámicas, como ser la cercanía a un mercado potencial de bienes intermedios o finales producidos con litio.” (Castello y Kloster, 2015: 29)

Es importante mencionar, que las empresas transnacionales que intervienen en la producción responden a intereses políticos y económicos que influyen en el proceso de toma de decisiones de los actores gubernamentales. En este sentido, como mencionan Castello y Kloster (2015) los Estados nacionales, donde las empresas matrices realizan el proceso productivo y la incorporación de valor agregado, las apoyan no solamente con el acceso al recurso, sino también financiera y logísticamente con el objetivo de retener dentro de su órbita las industrias tecnológicas.

En definitiva, las oportunidades propias de la localización de los yacimientos de litio en los países poseedores de los recursos, quedan disminuidas debido a que están inmersos dentro de una lógica de “internacionalización”, donde las ventajas de los Estados nacionales suelen transformarse en beneficios para las empresas. Por lo cual, “[...] la explotación primaria del litio y la oferta de dicho bien están en manos de un número reducido de actores, con grados de vinculación relevante con firmas transnacionales, con mayor o menor grado de integración vertical para las que el litio cumple un rol estratégico.” (Castello y Kloster, 2015: 31). Los Estados poseedores de recursos naturales, suelen perder autonomía y capacidad decisoria al convertirse en exportadores del *commodity*, alejando la capacidad

⁵Solamente 7 países concentran la cadena de producción (Alemania, China, Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Rusia e India), de un total de 42 Estados: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, India, Indonesia, Italia, Japón, Luxemburgo, Malasia, México, Namibia, Perú, Polonia, Portugal, República Democrática del Congo, Reino Unido, República Checa, Rusia, Serbia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía, Venezuela, y Zimbabue (Montes Barea, 2016: 44).

de agregar valor en la cadena de producción.

Si bien la presencia de los Estados nacionales y por ende de la acción pública en las cadenas de valor globales del litio, se ven limitados por los actores privados, es importante destacar la experiencia de Bolivia. El gobierno de Evo Morales declaró estratégicos a los recursos naturales del país, entre ellos al litio, profundizando la presencia estatal en todas las fases del proceso productivo, incluso impulsando el desarrollo científico-técnico y la innovación⁶.

Al respecto, Fornillo señala las dificultades de los Estados no desarrollados en avanzar en la cadena de valor debido a la articulación estratégica entre las potencias y las empresas transnacionales en el proceso de industrialización del litio:

“Los países dominantes, así como sus empresas insignia, no poseen ningún interés en descentralizar procesos productivos, tecnología y conocimiento de punta. En verdad, sucede todo lo contrario pues realizan grandes esfuerzos por impedir la pérdida de control de estos procesos productivos, ya que el grueso de las ganancias provienen actualmente de las “rentas de innovación”; es decir, de aquellas mercancías situadas en la frontera tecnológica que les permite “copar” porciones de mercado” (Fornillo, 2015: 82)

Las principales empresas que concentran la producción litio en la región de salares, especialmente en el denominado Triángulo del Litio, son: la Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SQM), Rockwood Holdings/Albemarle⁷ y FMC Corporation de origen estadounidense, y la empresa Tallison, de origen chino-australiana. Según Rodríguez Salgado y Padula (2016), estas cuatro empresas concentran aproximadamente el 80% de la oferta mundial del litio: Tallison 35%, SQM 26%, Rockwood 12%, y FMC 7%.

¿CUÁLES SON LOS INTERESES GEOPOLÍTICOS?

Los Estados más industrializados han desarrollado estrategias para controlar el recurso, pero principalmente para estimular, ya sea articulándose con empresas transnacionales o por medio de organismos públicos, el desarrollo científico-tecnológico y la innovación con el objetivo de adquirir ventajas competitivas. A fin de mantener una posición de poder relativo en el sistema internacional, las potencias buscan maximizar ventajas competitivas por medio de políticas destinadas a la generación de valor agregado y de innovación tecnológica, donde el litio aparece como un elemento estratégico para el desarrollo energético futuro.

En un contexto internacional de crisis económica y disputa hegemónica, las potencias compiten por el control de los minerales estratégicos. Si bien cada país persigue sus propios intereses, de acuerdo con Bruckmann (2012) la disputa global por los recursos naturales, su gestión económica y científica abre

⁶En contraposición al caso boliviano, la experiencia de Chile, evidencia una diversidad de actores privados involucrados en la minería del litio y un desinterés del Estado en fomentar el procesamiento del mineral. El gobierno argentino por su parte, ha manifestado la intención de controlar el mercado del litio a través de acuerdos como la Mesa Nacional del Litio (Montes Barea, 2016).

⁷Rockwood Holdings fue adquirido por Albemarle entre 2014 y 2015, cuya sede es Charlotte, Carolina del Norte, Estados Unidos. Debido a que las diversas fuentes de información consultadas utilizan la denominación de Rockwood, para fines de la investigación se utilizará la misma sin distinción ante la fusión empresarial. Fuente: <https://www.prnewswire.com/news-releases/albemarle-corporation-completes-acquisition-of-rockwood-holdings-300019165.html>.

un amplio campo de intereses en conflicto. Para Estados Unidos el control de los recursos garantiza su posición de poder en el sistema y dificulta la emergencia de nuevos actores, mientras que para China el abastecimiento de recursos es necesario para consolidar su crecimiento y su posicionamiento como potencia en el sistema internacional.

Para Estados Unidos los minerales estratégicos son vitales para su seguridad nacional, y en este sentido el litio es un elemento de “alta vulnerabilidad” debido a que el país importa el 50% de su demanda (USGS, 2019). La estrategia de Estados Unidos se centra en garantizar el acceso a los recursos naturales, y de hecho, el USGS es quien realiza los estudios geológicos sobre existencia del recurso en el mundo y sus posibilidades de explotación, los cuales son utilizados por instituciones públicas y empresas transnacionales⁸. Junto a la información sobre la ubicación de las reservas mundiales, el gobierno de Estados Unidos promueve las actividades científico-tecnológicas y estimula los procesos de innovación. En este sentido, el Departamento de Energía de Estados Unidos destinó una partida de 2400 millones de dólares en subsidios para el desarrollo de componentes de conducción eléctrica, de los cuales el 40% eran en inversión para la producción de baterías de ion-litio (Fornillo y Zicari, 2017: 189). Respecto al mercado de las baterías en particular, la política estadounidense se ha enfocado en fabricar baterías de ion-litio con criterios de excelencia tecnológica para dispositivos de alta capacidad energética principalmente para vehículos eléctricos.

Los países del sudeste asiático han acrecentado el interés por el litio para la fabricación de baterías. Así, se destacan principalmente China, Japón y Corea del Sur, que en conjunto son responsables del 80% de la fabricación global de baterías, y China individualmente representa más del 40%. A partir de 2011, China se convirtió en el principal consumidor del mineral, con el 33% de las importaciones mundiales, y con una proyección de consumo para el 2020 del 50% (Rodrigues Salgado y Padula, 2016). El interés del gobierno chino ha consistido en conformar una integración vertical en la cadena de valor del litio, liderando la fabricación de baterías de baja intensidad para dispositivos portátiles. En definitiva, el eje de producción de baterías se ha trasladado hacia el Pacífico y en consecuencia, la estrategia respecto al control de los minerales estratégicos, ha consistido en la conformación de “alianzas estratégicas” con países de América Latina y África, y en el incremento de las inversiones.

América del Sur se encuentra dentro de la geopolítica mundial como región disputada por las grandes potencias debido a los recursos naturales, entre los que se encuentra el litio como uno de los más importantes. Por esta razón, es importante avanzar con un análisis que considere cómo los países de la región se posicionan respecto a la utilización de sus recursos, la decisión de exportarlos como materia prima o estimular su procesamiento con la incorporación de valor en base al desarrollo de ciencia y tecnología nacional⁹. Cómo se posicionan frente a las empresas multinacionales y ante las potencias. Cuáles son los marcos regulatorios de concesiones de yacimientos o los contratos de explotación de minerales.

A comienzos del siglo XXI hubo propuestas de conformar una estrategia de industrialización del litio para reposicionar a la región suramericana dentro de la cadena de valor en la fabricación de baterías

⁸Por ejemplo, el último informe geológico (2017) del litio en Argentina, fue realizado por el Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS) para la empresa Argentina Lithium y Energy Corp. perteneciente a Grosso Group. El documento es utilizado actualmente como base de información para el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y para el Ministerio de Energía y Minería. Fuente: https://www.minem.gob.ar/servicios/archivos/7674/AS_15115524941.pdf

⁹ En relación al valor de las exportaciones, Fornillo y Zicari (2017) analizaban que una tonelada de carbonato de litio costaba alrededor de 6.000 dólares mientras que una batería de auto costaba entre 10.000 y 20.000 dólares.

de ion-litio. En este sentido, un aprovechamiento estratégico regional del mineral suponía formular y ejecutar políticas industriales y científico-tecnológicas coordinadas entre los países. Aranda Garoz (2015), afirma que la estrategia suramericana de industrialización orientada a avanzar en la cadena de valor del litio, suponía como objetivo la consolidación de la senda hacia la soberanía energética y traspasar la relación centro-periferia. Sin embargo, esta iniciativa perdió el apoyo de los gobiernos neoliberales que asumieron en la segunda década del siglo XXI.

CONCLUSIONES

Si bien el litio no aparece en la actualidad como el sustituto de los hidrocarburos fósiles, sus propiedades lo posicionan dentro del escenario de la geopolítica internacional de disputa global por los recursos naturales estratégicos, como un elemento clave principalmente para el desarrollo de un nuevo paradigma energético, a través de la elaboración de las baterías de ion-litio.

Esta circunstancia coloca a los países del Triángulo del Litio, ante una disyuntiva histórica: reforzar su inserción en el sistema internacional como exportadores de la materia prima profundizando la relación centro-periferia existente, o promover el desarrollo científico-tecnológico local para incorporar valor agregado al recurso natural. Según la primera opción, Argentina, Bolivia y Chile deben aprovechar la ventaja comparativa exportando el *commodity*, reproduciendo su condición periférica en la economía internacional. Como correlato, deben aceptar que los países industrializados como China, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos, consoliden el “clúster del litio”, ya que sus corporaciones son las que concentran los procesos productivos de mayor contenido tecnológico, dominan la comercialización del recurso, y buscan controlar las reservas de los países en desarrollo, para garantizar el abastecimiento a largo plazo y reforzar así su posición de poder.

La otra opción que tienen los países suramericanos, es evitar que el litio salga a granel, utilizar el recurso para generar industria e incorporarse a la cadena de valor. Puede afirmarse que la opción de industrializar el litio en la región ha enfrentado dificultades que deben ser analizadas en profundidad. Entre ellas, la diferencia de modelos de desarrollo y de marcos regulatorios que impiden consolidar el necesario alcance regional de las iniciativas. Mientras que en Argentina y Chile predomina una lógica extractiva -aunque con matices- con una fuerte presencia de inversión extranjera directa, en Bolivia se apostó a una articulación mayor entre actores nacionales y al crecimiento endógeno del entramado productivo con un rol protagónico del Estado. A estas divergencias entre los tres países suramericanos, se suma la discontinuidad de las políticas industriales, económicas y científico-tecnológicas, entre distintos períodos gubernamentales como sucedió en Argentina desde 2015 y tal vez suceda en Bolivia a partir del golpe de estado de 2019. También, es necesario tener en cuenta que las principales empresas transnacionales dedicadas al litio que operan en la región, funcionan como enclaves económicos, procurando maximizar su tasa de ganancia a escala global sin interesarse por el desarrollo científico-tecnológico e industrial de los países suramericanos, lo que obliga a los Estados a multiplicar estrategias para acceder a la tecnología y el financiamiento.

Estos factores hacen que el estudio de los actores públicos y privados involucrados, sus intereses y sus objetivos, el análisis de las políticas públicas respecto a la extracción y procesamiento del litio, el rol de las grandes potencias en la región, continúen siendo un tema de interés en un contexto de dilemas entre modelos de desarrollo y de inserción internacional. El caso de las reservas de litio en la región da lugar a una necesaria profundización de los debates sobre la soberanía de los bienes naturales, el desa-

rrrollo de la ciencia y la tecnología nacionales, y la superación de la condición de exportadores de materias primas por parte de los países de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda Garoz, I (2015): La industrialización del litio en américa latina: alternativa productiva para la soberanía energética, en Nacif, F. y Lacabana, M. (Coord.) (2015): *ABC del litio sudamericano Soberanía, ambiente, tecnología e industria*, 1a ed., Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación, Universidad Nacional de Quilmes.
- Balza, Lenin H. y Snyder, Virginia (2019): *Litio en Argentina Oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor*, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Banco Interamericano de Desarrollo-BID-2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bid-litio-final.pdf>
- Bruckmann, Monica (2012): *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, Instituto Perumundo, Fondo Editorial J. C. Mariátegui, Lima.
- Castello, A. y Kloster, M. (2015): *Industrialización del Litio y Agregado de Valor Local: Informe Tecnológico*, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia Tecnología e Innovación (CIECTI) y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, CABA.
- COCHILCO - Comisión Chilena del Cobre Ministerio de Minería (2019): *Mercado Internacional del Litio y su potencial en Chile* (DEPP 28 /2018).
- Fornillo, B (2014): “¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos? El caso de las baterías de litio en Argentina (2011-2014)”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, N°3.
- Fornillo, B. (Coord.) (2015): *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO.
- Fornillo, Bruno (Coord.) (2019): *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO; IEALC - Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.
- Fornillo, B. y Zícari, J. (2017): “La energía del litio en Sudamérica”, en *La política del ambiente en América Latina: Una aproximación desde el cambio ambiental global*, CLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 185-206.
- Fornillo, B. y Gamba, M. (2019): *Industria, ciencia y política en el Triángulo del Litio*, Ciencia, Docencia y Tecnología, Vol. 30, N 58, Mayo-Octubre, pp. 1-38.
- Ministerio de Energía y Minería Presidencia de la Nación (2017): *Mercado de Litio, Situación actual y perspectivas*, Informe especial. Disponible en: http://cima.minem.gob.ar/assets/datasets/marzo_2017_-_informe_especial_litio_.pdf
- Ministerio de Hacienda Presidencia de la Nación (2018): *Litio*, Informes de cadena de valor, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Abril Año 3 N° 39. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/SSPMicro_Cadenas_de_valor_Litio.pdf
- Montes Barea, F. (2016): *Geopolítica de los recursos estratégicos: el litio*, Tesis de Maestría, Universidad de Córdoba (UCO), España.

Nacif, F. y Lacabana, M. (Coord.) (2015): *ABC del litio sudamericano Soberanía, ambiente, tecnología e industria*, 1a ed., Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación, Universidad Nacional de Quilmes.

Nacif, F. (2019): *Litio en Argentina: de insumo crítico a commodity minero. Trayectoria socio-técnica de los yacimientos litíferos de la Puna (1930-2015)*, Tesis de Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Rodrigues Salgado, B. y Padula, R. (2016): “Geopolítica do lítio na América do Sul e as divergentes políticas públicas nacionais”, *Journal of Global Studies*, Meridiano 47, 17.

Servicio Geológico de Estados Unidos (2019): Estadísticas e información de litio, Centro Nacional de Información de Minerales, Febrero. Disponible en: <https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/atoms/files/mcs-2019-lithi.pdf>

Zícari, J. (2015): “El mercado del litio desde una perspectiva global: de la Argentina al mundo. Actores, lógicas y dinámicas”, en Fornillo (Ed.), *Geopolítica del litio. Industria, ciencia y energía en Argentina*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina

Zícari, J. y Fornillo, B. (2017): “The Power of Lithium in South America”, *Entreciencias: diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 5, n° 12.

Uruguay y la ciberseguridad: entre los determinismos regionales y el proceso doméstico

Mónica Nieves

*“El ciberespacio cuestiona toda experiencia histórica.
Es ubicuo pero no amenazante en sí mismo;
su amenaza depende de cómo se lo use”*
Henry Kissinger, “El nuevo orden mundial”

Resumen

En línea con estrategias y recomendaciones sobre ciberseguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA), Uruguay ha tomado decisiones y realizado ciertas acciones que contemplan las exigencias en la materia. En este camino, estas y otras medidas han favorecido que Uruguay se posicione a la vanguardia mundial desde el Sur Global en gobierno digital.

Este artículo aborda la construcción de la gobernanza de ciberseguridad en Uruguay. Una mirada desde las Relaciones Internacionales al desarrollo de políticas públicas domésticas y hacia el exterior en clave de ciberseguridad, implementadas por el Estado uruguayo de 2003 a 2019. Esto permitirá presentar el estado de situación y un primer acercamiento a la identificación ciertas fortalezas y debilidades identificables en la generación de respuestas de ciberseguridad como problema público.

Palabras clave: Uruguay; OEA; Ciberseguridad; Políticas públicas; Política exterior; Internet; Ciberespacio

INTRODUCCIÓN

En lo que va del Siglo XXI la seguridad como tema de agenda internacional retomó un protagonismo incuestionable. América Latina (AL) acordó en 2003 sobre la multidimensionalidad de la seguridad, en el marco de la Conferencia Especial de Seguridad de México de la OEA.

En tanto, el fenómeno Internet como determinante en la globalización, ha provocado la generación de un escenario diferente y complejo que se evidencia en el desarrollo -en palabras de Rafael Calduch- de una sociedad virtual “basada en la interconectividad comunicativa directa, instantánea,

mundial, masiva y multidimensional entre las personas” (2018: 35)¹.

Desde una perspectiva global, el desarrollo de Internet ha impulsado que las estrategias nacionales de muchos Estados entiendan a la ciberseguridad como un eje clave en la generación de políticas públicas domésticas, que tampoco debe desconocerse en el proceso de toma de decisiones de política exterior. En general ha sido el Estado el que ha potenciado el uso de Internet, ya que la inter-conectividad se ha valorado como indicador de desarrollo, y por tanto los Estados promueven mayor y mejor conectividad, cobertura territorial y accesibilidad de la población. En estos términos las ventajas del acceso y uso de Internet no suele cuestionarse. En Uruguay la penetración de Internet no solo ha ido en aumento sino que es casi del 100 % al año 2019. Más aún, 10 de cada 4 personas usan Internet en todo momento, y el 85% de los encuestados² usa Internet todos los días³ (CUTI, 2019).

A su vez Internet ha determinado que sus usuarios posean lo que podría llamarse una existencia bidimensional: la *off-line* y la *on-line*. En ese sentido, el Estado se ve obligado a adaptar los marcos regulatorios existentes, o en su defecto elaborar nuevos para la sociedad virtual, con el objetivo de resguardar su soberanía, y proyectarla desde su manifestación doméstica e internacional a la virtual. Todavía hay mucho camino por recorrer en ese sentido.

La ciberseguridad es un fenómeno interméstico, que en política exterior atraviesa de manera transversal lo que Russell (1990) define como sus dimensiones político-diplomática, militar-estratégica y económica⁴. En este sentido, el ciberespacio se revela como un escenario dinámico donde el ejercicio de la soberanía se interpela constantemente en sus diversas expresiones, y en particular en lo que refiere a la seguridad. En esa línea la ciberseguridad entendida como un problema público, requerirá la generación de estrategias o políticas públicas afines.

A poco más de tres décadas desde la aparición de una noción de “ciberespacio” independizada de la ciencia ficción, los principales centros urbanos del mundo comienzan a incursionar en su fusión con el espacio físico. Aunque Kissinger (2016) avizoraba que ese fenómeno probablemente se globalizaría antes del fin de la década, es de prever que si no se ha dado aún lo hará en un futuro muy cercano.

En un mundo interconectado digitalmente al hacer foco en el Estado, éste aparece como una parte de una extraordinaria red en la que interaccionan multiplicidad de actores internacionales, con roles que difieren del tradicional en que la territorialidad es un elemento clave para el ejercicio de los atributos soberanos. Por tanto, en un contexto donde la inminencia de la transnacionalidad obliga a considerar que en el ciberespacio se conjugan de manera singular intereses públicos y privados, es imprescindible

1 Calduch sostiene que esta sociedad es distinta de las determinadas territorialmente, organizadas políticamente en Estados, para las que la lengua y la religión común son factores aglutinadores.

2 Datos surgidos de La 5ª Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de Ciudadanía Digital de mayo de 2019. Este estudio anual apunta a relevar el comportamiento de los uruguayos en uso y habilidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), la confianza en la interacción digital con los servicios del Estado y con privados, etc. A partir de este análisis, se extraen datos sobre acceso y uso de Internet entre los uruguayos, realización de trámites en línea, satisfacción entre los usuarios, etc. Cabe destacar que el universo son mayores de 18 años de todo el país, y la muestra es de 1000 encuestados, con un margen de error de +-3%.

3 <https://www.cuti.org.uy/novedades/1195-aumento-la-penetracion-de-internet-en-uruguay-que-es-de-casi-100-segun-encuesta>. Consultada en: diciembre 2019.

4 Para Roberto Russell, la política exterior es “(...) el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica – y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales (...)” (Russell, 1990, p. 255).

tomar en cuenta a todos los actores de la sociedad virtual a la hora ahondar en sus interacciones y entender como se dan sus relaciones de poder.

Este análisis busca identificar las estrategias y recomendaciones en ciberseguridad⁵ emanadas de la OEA que han sido adoptadas en Uruguay, a la vez que explora la manera en que han sido incorporadas y desarrolladas a nivel doméstico.

Este abordaje sobre la construcción de la gobernanza de ciberseguridad en Uruguay se realiza desde de la mirada de las Relaciones Internacionales, con el fin de presentar el estado de situación que permita un primer acercamiento a un tema complejo de múltiples dimensiones.

La interrogante que se desprende es sobre la existencia de una política de ciberseguridad en Uruguay. A través del análisis cualitativo basado en la exploración documental y bibliográfica, se ha definido para el estudio el lapso que va desde el año 2003 hasta mediados de 2019.

El trabajo se estructura en cuatro partes. En primer lugar se desarrollan algunos antecedentes generales del tema de estudio, junto a líneas teóricas que se entienden aportan al entendimiento del tema elegido. A su vez se realizará un breve desarrollo del marco conceptual elemental. En segundo lugar, se aborda la ciberseguridad en función de los actores involucrados y sus implicancias. A continuación se hace analiza el determinismo multilateral regional sobre ciberseguridad a través de los desarrollos de la OEA. Seguidamente se describirá de manera general el estado de situación y en particular la experiencia de Uruguay. Finalmente se esbozan algunas reflexiones.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Previo a la reunión de la Conferencia Especial de Seguridad de México de 2003, Uruguay planteó⁶ que las amenazas y desafíos a la seguridad eran de origen heterogéneo. De hecho, fue un paso más allá y explicó que los instrumentos e instituciones de la OEA si bien eran necesarios frente a las llamadas amenazas tradicionales, no lo eran frente a nuevas amenazas, las que en ese momento ejemplificó en el narcotráfico (OEA, 2002).

A más de una década y media del acuerdo entre los Estados Miembros de la OEA sobre la multidimensionalidad de la seguridad, claramente es la dimensión cibernética la que demuestra una dinámica inusitada y una incuestionable conexión con el resto de las dimensiones.

La revolución tecnológica y la reestructuración del sistema capitalista como determinantes de la globalización, provocaron la aparición de una nueva dimensión en la sociedad internacional a través de la superación del tiempo y la instantaneidad en las interacciones, lo que Celestino Del Arrenal denomina “tiempo global” (2008: 219). Estas ideas entran en consonancia con la de sociedad virtual -desarrollada por Rafael Calduch-, que en definitiva será el escenario principal⁷ en el que se despliega el fenómeno de la ciberseguridad.

5 Para los efectos de este análisis, se utilizarán los conceptos ciberseguridad y seguridad cibernética indistintamente.

6 En el “Cuestionario sobre nuevos enfoques de seguridad hemisférica” realizado por la OEA en el año 2001. (CP/CSH-439/02)

7 Se hace referencia a un “escenario principal” en el entendido de que también hay una dimensión física que es muy importante en ciberseguridad, y en lo que por las características de este trabajo no se profundizará.

Ciertamente la coyuntura de política internacional del fin de la bipolaridad fue determinante en la inauguración de los nuevos debates a nivel global sobre una reconceptualización de la seguridad. A partir de los estudios críticos de la escuela de Copenhague y la investigación sobre el significado y alcance de la securitización, se han ofrecido aportes muy importantes en ese sentido⁸. Para la mirada sobre las políticas públicas vinculadas ciberseguridad, el concepto de securitización⁹ presente en los trabajos de Barry Buzan, Ole Wæver, y Jaap de Wilde¹⁰ es en una importante herramienta de análisis. Esta reposa en la idea de que los asuntos securitizados deben estar politizados y formar parte de las políticas públicas, de manera de ser sometidos a los procedimientos regulatorios formales de la estructura gubernamental (Buzan, et al. 1998). Desde esta óptica se busca entender como un determinado hecho político deja de serlo para transformarse en un potencial riesgo de seguridad.

En clave del concepto de multidimensionalidad de la OEA, la politización de los asuntos *securitizados* tendería a controlar una amplitud desmedida en la noción de seguridad, así como la indeterminación de amenazas o situaciones que pudieran transformarse a amenazas, ya que de lo contrario excederían al control o capacidad del Estado. A pesar del revisionismo crítico que Ole Wæver realiza al concepto de seguridad y de las diferentes agendas de seguridad, sostiene que la carga histórica y conceptual del mismo determinan su nexo con la defensa y el Estado (1998).

Proponer la ciberseguridad como un problema público implica que cierto colectivo con potencial influencia sobre actores de poder, la entiende como una situación no aceptable sobre la que es necesaria de intervención (Jaime et al., 2013). En esa línea, se asume la política pública desde la perspectiva pluralista y como resultado de un análisis del proceso de decisión.

En suma, la política pública es “(...) resultado de la confrontación entre los distintos grupos de interés implicados en los procesos de producción social” (Jaime et al.: 7). De acuerdo a Jenkins la política pública alude al conjunto de decisiones interrelacionadas que toman ciertos actores en el ámbito de su autoridad, sobre metas y medios para alcanzarlas en una situación específica (citado en: Olavarria Gambi, 2007).

A pesar de la inexistencia de consenso sobre la definición de ciberseguridad, para este trabajo se adopta aquel que refiere a la seguridad de la información digital almacenada en redes electrónicas¹¹. El concepto de ciberseguridad tiene un alcance político o vinculado a la seguridad nacional (Comnimos, 2013).

Mas allá de la consideración de la ciberseguridad como política pública, la particularidad de esa dimensión de la seguridad obliga a encontrar el diálogo interdisciplinario y de perspectivas para la reflexión. Esto es así en política exterior, ya que atraviesa lo político-diplomático, militar-estratégico y económico, tiene que ver con lo público y lo privado, con el ejercicio de los derechos humanos, entre otras implicancias.

8 Avances destinados a los estudios europeos, pero que se han aplicado para los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS).

9 Se ha optado por el concepto “securitización” para la referencia al de “securitization”. Diversos estudios lo incluyen, aunque en su lugar también se ha utilizado la palabra “securitización”

10 En *Security. A new framework for analysis* de 1998. El concepto de securitización es considerado una importante innovación central de los desarrollos de la Escuela de Copenhague.

11 Principalmente por entenderla como una de las definiciones más generales y adecuadas, lo que resulta muy importante a la hora de trabajar con una dimensión tan dinámica.

Siendo el Estado el tradicional garante de los derechos humanos, en un escenario en el que es imprescindible contemplar el rol de los actores no estatales en la distribución del poder estructural, tanto desde la perspectiva del poder estructural¹², como a partir de la idea de securitización¹³, se asume que la seguridad está atada al Estado. El enfoque de Susan Strange de fines de los años ochenta sobre la estructura de seguridad basada en el Estado-nación, ayuda a entender como el poder se ha desplazado a actores privados.

A su vez, la óptica de la securitización apoya el análisis en que se presenta una concepción discursiva de la seguridad, donde las amenazas son construcciones sociales a partir del conocimiento y de los discursos que las muestran como tales. El fenómeno de la ciberseguridad podría ser incluida dentro de la noción de macro-securitización que apunta a procesos de securitización a escala superior y con estructuras más complejas (Verdes-Montenegro Escáñez, 2013)

Asumir que la seguridad hace a la esencia del Estado desde su conformación simplificaría su abordaje, aunque la seguridad ampliada, la inminencia de la transnacionalidad, sus dinámicas y el desarrollo de la sociedad virtual lo complejizarían.

ALGUNOS DILEMAS PARA EL ESTADO

La ciberseguridad y las políticas públicas afines están condicionadas por una imprescindible vinculación/colaboración entre el sector público y privado. Esto quiere decir que en lo que refiere a la ciberseguridad, junto al Estado deberán trabajar las corporaciones vinculadas a las tecnologías de la información, la academia, pero también las ONG's y la sociedad civil nacional e internacional.

Las transformaciones determinadas por la tecnología cuestionan profundamente no solo el concepto de frontera, sino que plantean una crítica teórica esencial a la noción de lo "internacional". Hablar de ciberseguridad obliga a cuestionar y repensar el concepto de frontera, en función de los fenómenos de des-territorialización y re-territorialización "de los espacios de poder tradicionales" (Del Arenal, 2008: 220). Los Estados padecen los perjuicios latentes del llamado *malware*, lo que demuestra la invalidez de las fronteras, lo que suma complejidad al efectivo ejercicio de los atributos soberanos del Estado.

En clave de sociedad virtual, cada vez son más los autores que aceptan que el territorio ha dejado de ser un elemento categórico para la interacción social y el ejercicio de la autoridad política¹⁴. En este sentido la presencia física y movilidad de los actores no es imprescindible y la presencia corporal de los agentes durante la acción ya no es un requerimiento básico (Huguet Santos, 2001). Esta idea es esencial a la hora de discutir sobre el delito cibernético, que tanto complica a las legislaciones nacionales y en particular a las de los Estados miembros de OEA, en tanto solo diez de ellos han suscrito el

12 Ampliar en: *States and markets*, de Susan Strange (1998)

13 Desde la escuela de Copenhague y la investigación sobre el significado específico de la securitización, se han realizado los aportes más importantes para la conceptualización de la seguridad, particularmente para los estudios europeos y en general para los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS).

14 Santos Belandro, R. B. (2013). Territorio, frontera, soberanía y espacios: Cuatro conceptos que tensionan al derecho internacional privado

Convenio de Budapest¹⁵.

En suma, la generación de políticas de ciberseguridad efectivas y eficientes se condiciona por la desterritorialización de las amenazas y por la naturaleza dispersa de los distintos riesgos que enfrentan los Estados.

En palabras de Kissinger “La tecnología de internet ha superado la estrategia y la doctrina” (2016: 344). Escenarios de gran complejidad como consecuencia de la infinidad de riesgos que sobre los activos de información críticos de los Estados¹⁶, se darán cada vez con mayor asiduidad, y en diferentes niveles de gravedad. Esta situación obliga a los Estados a elaborar protocolos y marcos de ciberseguridad que contemplen lineamientos nacionales e internacionales, públicos y privados.

A su vez la tecnología y los servicios que son la base principal en la evolución de la sociedad virtual, no son en general controlados por los Estados. Dependen de actores internacionales transnacionales, que son capaces de redefinir las manifestaciones de la libertad y el ejercicio de la soberanía de los Estados (Sabiguero et al., 2016), y por tanto delinear nuevos parámetros en términos de ciberseguridad. Las iniciativas vinculadas a la ciberseguridad podrían ser fuente de poder tanto de corporaciones como de gobiernos, para realizar espionaje sobre los usuarios (Comninos, 2013).

Las políticas de ciberseguridad implementadas por los Estados, su consecuente capacidad y potencialidad de control sobre los derechos de los individuos, implica un muy delicado equilibrio entre la garantía de seguridad y el pleno ejercicio de las libertades.

EL DETERMINISMO MULTILATERAL REGIONAL: LA OEA Y LA SEGURIDAD CIBERNÉTICA

La seguridad cibernética es un tema en el que ha incursionado tempranamente la OEA. Tal es así que se ha convertido en la primera organización internacional regional en adoptar un documento vinculado a esa temática a principios del siglo XXI. De hecho, recién en 2013 la Unión Europea (UE) logró alcanzar un acuerdo similar entre sus miembros.

En 2004 fue aprobado en el marco de la OEA el documento para la “Adopción de una Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética: Un Enfoque Multidimensional y Multidisciplinario para la Creación de una Cultura de Seguridad Cibernética”. Será la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la mandatada¹⁷ para trabajar sobre asuntos de Seguridad Cibernética. En particular esta Secretaría estará a cargo de la construcción de capacidades de ciberseguridad en los Estados miembros, a través de un enfoque integral en el que confluirán responsabilidades nacionales e internacionales, entidades públicas y privadas de los Estados, abocadas a los aspectos técnicos y

15 Convenio sobre Ciberdelincuencia de la Unión Europea, que propone la homogenización la conceptualización de la ciber-criminalidad y todo lo vinculado a ese fenómeno. Tratado vinculante en materia penal, que entiende sobre la necesidad de aplicar una política penal común.

16 Activos de información necesarios para asegurar y mantener el correcto funcionamiento de los servicios vitales para la operación del gobierno y la economía del país.

17 Por la resolución AG/RES. 2004 (XXXIV-O/04). Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/ag04/agres_2040.htm. Consultada: mayo, 2017

políticos para “asegurar el ciberespacio”¹⁸.

En pos de considerar las particularidades de cada Estado miembro -en tanto asimetrías y por ende diferentes necesidades, sensibilidades y vulnerabilidades-, ante las solicitudes de asistencia técnica, la Secretaría del CICTE ha instrumentado un sistema de evaluaciones que identifican los requerimientos nacionales. El objetivo es encontrar las herramientas necesarias para el fortalecimiento de la ciberseguridad (Ibarra, Nieves, 2016)

A su vez esta Secretaría no solo está a cargo del establecimiento de los Equipos de Respuesta a Incidentes (CSIRT) en cada Estado miembro, sino que le compete la creación de una red de alerta hemisférica, así como el desarrollo de Estrategias Nacionales sobre Seguridad Cibernética. Es de destacar la referencia que se hace al fomento del desarrollo de una “cultura” para el fortalecimiento de la ciberseguridad hemisférica¹⁹. El énfasis en la responsabilidad de las autoridades para la promoción de la creación de una “cultura de la seguridad cibernética”, ha sido un tema presente desde hace varios años²⁰(OEA, SYMANTEC, 2014).

El programa de Ciberseguridad de OEA-CICTE se ha centrado en tres ejes que refieren al desarrollo de políticas, al desarrollo de capacidades, a la investigación y divulgación. A través de este programa se ha participado en múltiples foros internacionales, en función del reconocimiento de la importancia de cooperación internacional y de la participación en iniciativas internacionales vinculadas a la ciberseguridad. En este sentido, desde el año 2004 se ha apoyado la creación y participación de los CSIRT, este trabajo se apuntaló a partir del 2016 con el lanzamiento una plataforma virtual para los CSIRT (s.f.: OEA)²¹

Es a partir de la identificación de un “ecosistema informático de América Latina y el Caribe” (OEA, SYMANTEC, 2014), que la OEA ha enfatizado en favorecer la cooperación entre el sector público, privado, académico y los usuarios finales. En este sentido, los Estados deben promover una cultura de ciberseguridad y actuar en pos de la protección de los usuarios individuales, que en definitiva son los actores más vulnerables.

El documento de la Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética también da marco en su actuación a la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), así como al Grupo de Expertos Gubernamentales en materia de Delito Cibernético de la Reunión de Ministros de Justicia de Ministros Procuradores Generales de las Américas (REMJA)²², junto a otros órganos. La coordinación de la Estrategia queda a cargo del Consejo Permanente a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica²³ (CITEL, 2014).

El CICTE se ocupará de la creación de una red hemisférica que funcione las 24 horas, los siete días de la semana. Las principales características de la iniciativa para dicha red, así como el plan de acción, se

18 Ampliar en: <https://www.sites.oas.org/cyber/Es/Paginas/default.aspx>

19 Ibid

20 Como lo ha sostenido reiteradamente el ex Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA Adam Blacwell

21 <http://www.oas.org/es/sms/cicte/prog-ciberseguridad.asp#myActividades>. Consultada: mayo, 2019

22 AG/RES. 2004 (XXXIV-O/04). Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/ag04/agres_2040.htm. Consultada: mayo, 2017

23 Ibid

describen en el documento “Recomendaciones del Taller de Practicantes en Materia de Seguridad Cibernética del CICTE sobre la Estrategia Integral de Seguridad Cibernética de la OEA: Marco para establecer una Red Interamericana CSIRT de Vigilancia y Alerta” (CICTE, 2004)²⁴.

La Resolución denominada “Seguridad cibernética”, guía la labor de la CITEL y entiende que su contribución a la Estrategia Interamericana Integral sobre Seguridad Cibernética “adoptará un enfoque prospectivo y buscará fomentar el intercambio de información entre los Estados Miembros para así promover las redes seguras”²⁵. En tanto, esta Comisión realizará recomendaciones para la adopción de normas de seguridad de especial importancia a los Estados miembros. CITEL tendrá un importante rol en la difusión de información técnica y práctica en ciberseguridad (CITEL, 2014).

Por su parte la REMJA auxilia a la Estrategia, en tanto busca asegurar que los Estados miembros de la OEA cuenten con instrumentos jurídicos que protejan a los usuarios de Internet y las redes de información. Para alcanzar ese objetivo, asistirá a los Estados miembros en el combate al delito cibernético, a través del Grupo de Expertos que facilitará a las autoridades policiales y judiciales herramientas jurídicas necesarias, asistencia técnica en la redacción de leyes que tipifiquen el delito informático, y la promoción de mecanismos jurídicos que fomenten la cooperación en temas vinculados a los delitos cibernéticos (CITEL, 2014).

ESTADO DE SITUACIÓN Y LA EXPERIENCIA DE URUGUAY

En el informe Ciberseguridad 2016 ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?²⁶, se expresa que la región presenta vulnerabilidades “potencialmente devastadoras” (BID-OEA, 2016). Esto es así ya que según el análisis de los indicadores regionales realizado por el Observatorio, cuatro de cada cinco Estados “no tienen estrategias de ciberseguridad o planes de protección de infraestructura crítica”(p.IX).

El informe estima que deben reforzarse los aspectos vinculados a la política y estrategia de ciberseguridad de toda América Latina y el Caribe (ALC), especialmente en lo que refiere a la protección de las infraestructuras críticas. Asimismo, enfatiza en la creación de canales de cooperación a distintos niveles entre los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales mundiales y regionales vinculadas a la temática. Reconoce la importancia de la cooperación internacional y la armonización legal en el ámbito de Internet, donde no existen las fronteras.

Uno de los análisis de expertos del informe es el de James A. Lewis²⁷, que es categórico al afirmar que “Hacer frente a estos desafíos requiere de esfuerzos diplomáticos y la cooperación internacional. Algo que hemos aprendido en seguridad cibernética es que ninguna nación por sí sola puede asegurar adecuadamente sus redes. La cooperación es esencial” (BID-OEA, 2016: 4). Asimismo, Lewis reseña los foros de discusión internacional sobre las normas en ciberseguridad, las medidas de generación de

24 CICTE/REGVAC/doc.2/04

25 CCP.I/RES.49 (IV-04)

26 Análisis llevado a cabo en colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro Global de Capacitación de Seguridad Cibernética (GCSCC) de la Universidad de Oxford.

27 Director y Miembro Senior, Programa Estratégico de Tecnologías, del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS)

confianza y la creación de capacidades, seleccionando cuatro grupos multilaterales: el Grupo de Expertos Gubernamentales de Naciones Unidas (GEG), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y la OEA.

De esta manera se evidencia el compromiso multilateral y de cooperación que la OEA esgrime en materia de ciberseguridad. Sin embargo no debe obviarse que el informe insiste en la importancia contemplar a los grupos de la sociedad civil, la academia, los técnicos, el sector privado, industrial, ya que desde su experiencia y perspectiva pueden aportar al diseño de un “marco reglamentario racional de una manera sostenible” (BID-OEA, 2016: 10).

Asimismo el informe enfatiza que en términos generales, una estrategia nacional de ciberseguridad requiere que los Estados cuenten con un órgano de coordinación de Presidencia para “supervisar la aplicación, coordinar las gestiones de las entidades” (BID-OEA, 2016: 6). A su vez la estrategia determinará la responsabilidad para la seguridad cibernética de los distintos ministerios. Estos serán los que se vincularán y colaborarán con el sector privado, indicando específicamente a los sectores relacionados con la energía eléctrica, las telecomunicaciones y las finanzas.

Por otra parte el informe entiende que los gobiernos nacionales requieren de “(...) organizaciones de seguridad cibernética adecuadamente atendida que incluyan como mínimo un CERT nacional y policía cibernéticamente capaz”. El compromiso en cooperar y trabajar integralmente se remarca en el documento, afirmando “(...) que todas las naciones se benefician del intercambio de mejores prácticas y de información sobre amenazas y vulnerabilidades” (OEA, BID, 2016: 6)

Un reciente trabajo de la OEA —el quinto de la serie *White paper*—, rescata los avances realizados en Estados Unidos (EE.UU) vinculados al desarrollo de su *Cybersecurity Framework* (CSF), y presenta las utilidades del CSF para otros Estados. A principios de 2013, por medio de la orden ejecutiva 13636, el presidente Barack Obama requirió que el Instituto Nacional de Estándares y Tecnologías (NIST) elaborara el CSF²⁸.

La OEA sostiene que el CSF contribuye en la “(...) elaboración de estrategias de ciberseguridad de los gobiernos (en particular, en la protección de sus infraestructuras críticas) y en fortalecer los procesos de colaboración regional” (OEA, 2019: 8). A pesar del impulso de la OEA al CSF, y que este ha sido adoptado por varios Estados en el mundo, solo lo han hecho dos de sus Estados miembros: EE.UU y Uruguay.

I. EL CASO DE URUGUAY

La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)²⁹ es una unidad ejecutora dependiente de Presidencia de la República Oriental del Uruguay, aunque con autonomía técnica. Fue creada por el art. 72 de la Ley No.17.930 de 2005³⁰. Esta agencia tendrá un Consejo

28 En el que se identifican 16 sectores de infraestructuras críticas: químico; instalaciones comerciales; comunicaciones; fabricación crítica; presas/represas; base industrial de defensa; servicios de emergencia; energía; servicios financieros; comida y agricultura; instalaciones gubernamentales; salud y salud pública; tecnología de información; reactores nucleares, materiales y residuos; sistemas de transporte; sistemas de agua y aguas residuales.

29 Denominada originalmente: Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento

30 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>. Consultada: mayo, 2019

Directivo Honorario integrado por cinco miembros, y tres Consejos Asesores Honorarios. Estos Consejos estarán integrados por los rectores de las Universidades³¹, autoridades de la Administración Central, varios ministros, representantes de empresas nacionales e internacionales³² vinculadas a las tecnologías de la información y jerarcas del sector informático de los organismos estatales (Ley No.17.930 de 2005).

Reglamentada en junio de 2006 por el Decreto 205³³, AGESIC asume el objetivo de:

“(...) procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Asimismo, impulsará el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías”

La Ley de Rendición de Cuentas 18046 de 2006³⁴ (Art. 55), amplió sus objetivos y agregó las tareas de planificación y coordinación de proyectos vinculados al Gobierno Electrónico en pos de mayor transparencia del Estado, así como el desarrollo de política nacional en temas de seguridad de la información a fin de prevenir, detectar y responder a incidentes que afecten a los activos críticos nacionales.

Bajo la órbita de AGESIC fue creado el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CERTuy) -Ley 18.362 de 2008³⁵-, que asiste a la Unidad de Delitos Cibernéticos de la Policía Nacional, responsable de la investigación de delitos cibernéticos y similares³⁶.

Los objetivos de AGESIC se han ido cumpliendo a través de tres etapas. La primera fue la etapa de institucionalización e implantación que se extendió desde 2006 a 2010. Desde 2011 a 2015, en la etapa de expansión se persiguió la universalización de las iniciativas y tecnologizar sectores estratégicos. A partir de 2016 se inició la tercera etapa llamada de transformación, que finalizará en 2020. Esta se propone el “Uso de la tecnología como motor de modelos de gestión al servicio del desarrollo sostenible y como impulsor de igualdad de oportunidades” (Presidencia de la República, s.f. a). Claramente estos objetivos han apuntado a fortalecer el desarrollo del gobierno digital, promoviendo la digitalización de la administración pública y haciendo foco en el usuario.

En el art. 8 del Decreto no. 451/009³⁷ se detallan los cometidos y potestades del CERTuy, así como una serie de obligaciones para este y AGESIC, entre las que se encuentran adoptar medidas de seguridad para proteger los activos críticos de información. Específicamente puntualiza en las consecuencias de los incidentes de seguridad informática, que afecten los activos de información críticos del Estado. Por

31 De la Universidad de la República (UdelaR) y de las universidades privadas.

32 Instaladas en el país.

33 <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/205-2006>. Consultada, abril, 2019

34 <https://www.imo.com.uy/bases/leyes/18046-2006>. Consultada, mayo 2019

35 <https://www.imo.com.uy/bases/leyes/18362-2008>. Consultada: abril 2019

36 Ampliar en: <https://www.sites.oas.org/cyber/Documents/2014%20-%20Tendencias%20de%20Seguridad%20Cibern%C3%A9tica%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>

37 <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/451-2009/8>. Consultada: abril, 2019

su parte en el art. 2 se definen: activos de información³⁸, activos de información críticos del Estado³⁹, evento de seguridad informática⁴⁰, incidente de Seguridad Informática⁴¹, servicios vitales para la operación del gobierno y la economía del país⁴².

Con el Decreto no. 452/009⁴³ se procura la adopción de una Política de Seguridad de la Información para Organismos de la Administración Pública, con el propósito de dar impulso a un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. En 2014 el Decreto no. 92 con el objetivo de mejorar la seguridad de la información y las infraestructuras tecnológicas que le dan soporte, dispone la estandarización de los nombres de dominio para los servicios vinculados con Internet de la Administración Central. La fiscalización estará a cargo de AGESIC⁴⁴.

El Decreto no. 36/015⁴⁵ crea el Centro de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática en el Ministerio de Defensa (D-CSIRT) que funcionará como centro coordinador de las actividades vinculadas a la gestión de incidentes de seguridad informática, en colaboración con organismos e instituciones nacionales e internacionales vinculadas a la seguridad informática, y en coordinación con CERTuy. Ha sido la OEA que mediante la Iniciativa de Seguridad cibernética, ha dado impulso para la creación del D-CSIRT, que actúa en red con organismos internacionales como CICTE.

En 2015 el Decreto no. 184⁴⁶ determinó las competencias de AGESIC, y le atribuyó ciertos poderes jurídicos vinculados a la intervención preceptiva en la elaboración de planes anuales de informática que sean confeccionados por los entes de la Administración Central.

El "Informe Ciberseguridad 2016" reveló que Uruguay se encontraba en un nivel intermedio de madurez en cuanto a preparación del Estado ante la amenaza del cibercrimen, aunque aún lejos de países avanzados como Estados Unidos o Israel. La valoración de la "madurez" de las políticas de seguridad cibernética se realizó en base a 49 indicadores de cinco áreas, a saber: política y estrategia, cultura y sociedad, educación, marco legal y tecnología (BID-OEA, 2016).

Es de destacar que a partir de febrero de 2018 Uruguay se convirtió en el primer Estado suramericano parte del *Digital 9* (D9), que también integran Canadá, Estonia, Israel, Portugal, México, Nueva Zelanda,

38 Datos o información que tienen valor para una organización.

39 Activos de información necesarios para asegurar y mantener el correcto funcionamiento de los servicios vitales para la operación del gobierno y la economía del país.

40 Una ocurrencia identificada de un estado de un sistema, servicio o red que indica una posible violación de la política de seguridad de la información, la falla de medidas de seguridad o una situación previamente desconocida, que pueda ser relevante para la seguridad.

41 Violación o una amenaza inminente de violación a una política de seguridad de la información implícita o explícita, así como un hecho que comprometa la seguridad de un sistema (confidencialidad, integridad o disponibilidad).

42 Servicios referidos a la salud, orden público, servicios de emergencia, energía, telecomunicaciones, transporte, suministro de agua potable, ecología y ambiente, agroindustria, servicios públicos, banca y servicios financieros o cualquier otro servicio que afecte a más del 30% de la población.

43 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/452-2009>. Consultada, abril, 2019

44 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/92-2014#ANEXO1>. Consultada: mayo 2019

45 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/36-2015>. Consultada: abril, 2019

46 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/184-2015>. Consultada: mayo, 2019

Reino Unido y República de Corea⁴⁷. Este foro está conformado por los gobiernos más digitalizados del mundo. En la cumbre de Jerusalén en noviembre de 2018, Uruguay asumió la presidencia del grupo (Presidencia de la República, 2019). El D9 promueve la conectividad, la ciudadanía digital, la programación desde la niñez, el gobierno abierto, los estándares y códigos abiertos y el gobierno centrado en las personas. La membresía en este foro es relevante para Uruguay, ya que lo ubica al mismo nivel de otros actores destacados y de primer orden en gobierno digital a nivel global, además que participa en una plataforma en la que se discuten asuntos trascendentes en la materia, como el desarrollo del gobierno digital, la ética de la inteligencia artificial, entre otros (Presidencia de la República, 2019).

II. LA POLÍTICA DIGITAL Y EL MARCO DE CIBERSEGURIDAD DE URUGUAY

A partir de la premisa de que la seguridad es asunto interméstico por excelencia, su dimensión cibernética se muestra como vector que atraviesa las dimensiones político-diplomática, militar-estratégica y económica. En estos términos, puede verse que el gobierno uruguayo a través de AGESIC ha desarrollado una perspectiva transversal.

En enero de 2016 se lanzó la versión 1.0 del Marco de Ciberseguridad de Uruguay (MCU) basado en el CSF definido por el NIST. La versión 4.0 de enero de 2018 se alinea con las referencias a estándares internacionales y contemplan la normativa nacional. En esta última versión se contemplan especialmente las instituciones de salud -públicas o privadas-, que podrán utilizar el CSF a modo de “herramienta de autoconocimiento y mejora de sus niveles de seguridad”. El MCU apunta a reducir el riesgo frente a amenazas cibernéticas que puedan comprometer la seguridad de la información⁴⁸ (Presidencia de la República, 2018).

El objetivo principal del MCU es generar confianza en el uso de la tecnología, unificar recursos en ciberseguridad existentes y soportar la evolución del gobierno digital uruguayo, en función de la promoción de una visión integral y multisectorial de ciberseguridad (OEA, 2018). El MCU apunta a apoyar a organizaciones públicas o privadas a planificar su estrategia de gestión de riesgos de ciberseguridad, de modo de poder desarrollarla de acuerdo a sus particularidades -tamaño, tipo de actividad, etc.-. Esto es posible porque este marco no es un documento estático sino que es adaptable a la evolución tecnológica, según las amenazas e incluso a contemplando la transformación de las técnicas en gestión de riesgos (OEA, 2018).

El MCU ha sido utilizado en diagnóstico y evaluación de todos los Ministerios, Gobiernos Departamentales, Instituciones de Salud y Financieras. Este documento propone a su vez -en base a los controles ISO/IEC 27001 y la normativa nacional en materia de ciberseguridad-, un conjunto de 65 requisitos. Puede ser utilizado por cualquier institución pública o privada, y aunque en la actualidad no tiene carácter obligatorio, se prevé en el corto plazo su obligatoriedad para sectores críticos (OEA, 2018).

Uruguay es considerado el país de ALC con mayor índice en relación al gobierno digital, según el reporte *E-government Survey* publicado en 2018 por Naciones Unidas. Este reporte analiza indicadores sobre el avance digital de las administraciones públicas, y coloca a Uruguay en el puesto 26° a nivel

47 Cabe destacar que este foro pasó a ser D10 o *Digital Nations* en noviembre de 2019, con la incorporación de Dinamarca. Al ser un acontecimiento fuera de la periodización determinada para el trabajo, si bien se entendió conveniente mencionarlo, será desarrollado en una próxima actualización de esta investigación.

48 En base a prácticas internacionales como: ISO/IEC 27001:2013 3, COBIT 5 4, NIST SP 800-53 rev.4.

global según el índice de participación electrónica, y en el puesto 35° a nivel global entre los más avanzados en *E-government*. Destaca la Agenda Uruguay Digital (AUD) 2020 como ejemplo de prioridad del gobierno en la democratización del acceso a los trámites, su trazabilidad y acceso de usuario único con el Estado. Asimismo resalta el proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como mecanismo de facilitación del comercio exterior en términos de “rediseño del proceso de comercio exterior”, soportado en la revisión normativa y la incorporación de tecnología necesaria que hace de VUCE una plataforma única de gestión (United Nations, 2018)⁴⁹.

III. LA AGENDA URUGUAY DIGITAL 2020

La llamada “política digital” de AGESIC, surge de la AUD 2020⁵⁰ en cuatro versiones, la última comprende el periodo 2016-2020. En este documento “(...) se establecen, priorizan, articulan y difunden de desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en la Administración Pública (...)” (Presidencia de la República, s.f. b), con el objetivo de alcanzar la transformación digital del país de manera integral. Con las medidas detalladas en la AUD 2020 se pretende construir una visión integral, coincidente con los objetivos estratégicos de desarrollo de Uruguay y a su vez que aporten a los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Se busca la incorporación plena de la tecnología en los sectores productivos, además de la profundización del vínculo entre ciudadanía y Estado a través de un marco que promueva su desarrollo (Presidencia de la República, mayo 2019: 8)

En el plano doméstico, la Agenda toma en consideración las prioridades de política pública definidas en la planificación estratégica y presupuestal del quinquenio, mientras que en el plano internacional contempla como referentes a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) y la Agenda Digital para América Latina y el Caribe. La AUD 2020 plantea cuatro pilares con objetivos, compromisos y metas de cumplimiento específicos. Ellos son: Políticas sociales e inclusión; Desarrollo económico sustentable; Gestión de gobierno; y Gobernanza para la sociedad de la información (Presidencia de la República, mayo 2019: 8,9).

En función de esta última Agenda, AGESIC desarrolló el Plan de Gobierno Digital 2020 que propone las líneas necesarias para implementar de manera integral la transformación digital del gobierno uruguayo. Las líneas de acción del documento de AGESIC que incluyen diecinueve objetivos, incluyen: Gobierno Cercano, Gobierno Abierto, Gobierno Inteligente, Gobierno Eficiente, Gobierno Integrado y Gobierno Digital Confiable.

En el marco del Gobierno Digital Confiable, según se expone en el objetivo XVI “Fortalecer el ecosistema de ciberseguridad” se propone la creación de un Centro Nacional de Operación de Ciberseguridad (SOC) de participación público-privada. El SOC se propone la detección en tiempo real de eventos e incidentes de ciberseguridad en los activos de información críticos del Estado, a la vez que pretende abocarse a prevenir incidentes de ciberseguridad. Además asesorará -entre otras responsabilidades- en la definición de políticas, metodologías y buenas prácticas de ciberseguridad, por lo tanto deberá

49 <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Resources/E-Government-Survey-in-Media/ID/1901/Uruguay-es-l237der-en-Am233rica-Latina-y-el-Caribe-con-el-gobierno-digital-m225s-avanzado>. Consultada: julio, 2019

50 https://uruguaydigital.uy/wps/wcm/connect/urudigital/6bd54ea6-1207-4cfa-bafb-c859bdac8019/Descargar+Agenda+Uruguay+Digital+2020.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=6bd54ea6-1207-4cfa-bafb-c859bdac8019. Consultada, julio 2019

interactuar con CERTuy y otros CSIRTs –de manera de intercambiar información y coordinar operaciones de ciberseguridad-, así como con otros SOC en el intercambio y procesamiento de información y alertas de ciberseguridad (Presidencia de la República, s.f.c).

En tanto, desde mayo de 2016 el Proyecto de Ley Ciberdelincuencia y Delitos Informáticos se encuentra en estudio de la Comisión Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología de la Cámara de Representantes, luego que en la anterior legislatura no fuera aprobado. Este proyecto que fue retomado para estudio en 2018, será tratado junto al que AGESIC presentó en 2015, y que posee similar articulado (La Diaria, mayo 2018). Entre la exposición de motivos relatada en el mismo proyecto, se hace referencia al objetivo del Convenio sobre Ciberdelincuencia de 2001 de Budapest⁵¹ suscrito entre los miembros del Consejo de Europa y otros Estados extra-europeos, y lo incluye como antecedente (Council of Europe, s.f.)

Teniendo en cuenta lo que se ha tratado en estas páginas, en cuanto lo que implica el desarrollo de las tecnologías y estas en relación a la vida *off line / on line*, contar con una legislación específica sobre ciberdelincuencia y delitos informáticos parece ser de imperiosa necesidad. En la línea de pensamiento de Perrit (2004) se entiende que Internet no solo ha modificado la funcionalidad de las fronteras nacionales, sino también la esencia de los derechos fundamentales de raíz constitucional.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La ciberseguridad es una dimensión de la seguridad que involucra lo público y lo privado, y es transversal al resto de las dimensiones de seguridad. Atada en esencia al Estado y a la defensa, se desarrolla principalmente en un escenario en el que los roles de los actores internacionales se manifiestan de manera diferente a los tradicionales en la sociedad internacional. Todo esto interpela el ejercicio de los atributos soberanos del Estado.

Respondiendo a la pregunta planteada al inicio de este análisis sobre la existencia de una política de ciberseguridad en Uruguay, la respuesta se puede proponer desde diferentes lugares. Por un lado, Uruguay claramente se ha comprometido en adoptar las medidas y estrategias de ciberseguridad provenientes de la OEA, por lo tanto el camino de la construcción de una política pública pertinente se ha comenzado a recorrer. Resulta evidente que Uruguay se ha comprometido con la ciberseguridad, que a su vez lo destaca no solo en relación al resto de los Estados de ALC, sino a nivel global donde se coloca a la par de los Estados referentes a nivel mundial en el tema.

En la medida en que Uruguay ha seguido los lineamientos marcados por la OEA, se ha posicionado como ejemplo para otros Estados, sobre todo entre los miembros de dicha organización regional.

Algunas iniciativas parecen tener menos impulso que otras, por ejemplo la que tiene que ver con el ordenamiento jurídico, ya que aún está en el tintero desde hace varios años la Ley de Ciberdelincuencia y Delitos Informáticos, lo que además es especialmente impulsado por OEA. Asuntos tan dinámicos como el de la ciberseguridad, requiere respuestas ágiles y oportunas. Equiparar delitos informáticos a otros delitos contemplados por la legislación nacional no debiera ser una práctica que se prolongue en el tiempo, ya que la práctica internacional tiende a generar legislación específica ya que su ausencia

51 A la fecha de las sesenta y cuatro ratificaciones, diez pertenecen a Estados Miembros de la OEA: Argentina, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, República Dominicana, México, Panamá, Paraguay y Perú

implica un vacío legal muy cuestionable.

Parte de la explicación radica en que a pesar de que el MCU no tiene carácter obligatorio, su obligatoriedad proyectada para el corto plazo para sectores críticos, apuntalaría la construcción de una política pública.

La dinámica y complejidad de la ciberseguridad como problema público, obliga a pensar en clave de política pública de ciberseguridad construida a diferentes niveles de gobierno, e implica la participación de múltiples actores. Asimismo, se requiere de un estudio más profundo e integral a fin de evaluar tanto las acciones como las decisiones en la materia tomadas por el gobierno uruguayo a través de AGESIC, para entender el proceso y estadio del desarrollo de la política pública en ciberseguridad. Se torna imprescindible profundizar en los procesos decisivos pertinentes en toda la estructura gubernamental. Contemplar únicamente la acción de AGESIC -y a pesar de la construcción del MCU-, no parece ser suficiente para asegurar la existencia de una política pública de ciberseguridad

En ese sentido, aparece el cuestionamiento sobre cuál es el escenario a mediano y corto plazo para Uruguay, que avanza significativamente en gobierno digital aunque no ha logrado dinamismo a nivel de legislación sobre cibercriminalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BID-OEA (2016). *Ciberseguridad ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?* Informe Ciberseguridad 2016. Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://observatoriociberseguridad.com/graph/countries//selected//0/dimensions/1-2-3-4-5>. Consultada en: abril, 2017

Buzan, B., Wæver, O., y de Wilde, J. (1998) *Security: A new framework for Analysis*. Londres: Lynne

Calduch, R. (2018) "La transición entre sociedades internacionales y el Derecho Internacional Público", en: *Anuario Español de Derecho Internacional*, no 34 (2018); Universidad de Navarra. pp. 29-50

CICTE (2004) "Estrategia de Seguridad Cibernética. Resolución". Disponible en: <https://www.sites.oas.org/cyber/Documents/Estrategia-seguridad-cibernetica-resolucion.pdf>. Consultada: mayo, 2017.

CITEL (2014) *Resolución AG/RES. 2004 (XXXIV-O/04). "Adopción de una estrategia interamericana integral para combatir las amenazas a la seguridad cibernética: un enfoque multidimensional y multidisciplinario para la creación de una cultura de seguridad cibernética"*. Disponible en: http://www.oas.org/en/citel/infocitel/julio-04/ult-ciberseguridad_e.asp. Consultada en: diciembre, 2019

Comnimos, A. (2013). Una agenda de ciberseguridad para la sociedad civil: ¿qué hay en juego?. *Temas Emergentes*. APC. Disponible en: https://www.apc.org/es/system/files/APCIsue_Cybersecurity_ES.pdf. Consultada: abril, 2017.

Conuncil of Europe (s.f.) "Chart of signatures and ratifications of Treaty 185". Disponible en: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p_auth=TAnc9gl1. Consultada: mayo 2019

CUTI (2019) Aumentó la penetración de Internet en Uruguay, que es de casi 100%, según encuesta. Disponible en: <https://www.cuti.org.uy/novedades/1195-aumento-la-penetracion-de->

- [internet-en-uruguay-que-es-de-casi-100-segun-encuesta](#). Consultada en: diciembre 2019
- Decreto no. 205/006. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2006>. Consultada, abril, 2019
- Decreto no. 451/009. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/451-2009/8>. Consultada: abril, 2019
- Decreto no. 452/009. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/452-2009>. Consultada: abril 2019
- Decreto no. 92/014. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/92-2014#ANEXO1>. Consultada en: mayo 2017
- Decreto no. 36/015. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/36-2015>. Consultada, abril 2019
- Decreto no. 184/015. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/184-2015>. Consultada: mayo, 2019
- Del Arenal, C. (2008) Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales, en: Gasteiz, V. *Cursos de Derecho Internacional y relaciones Internacionales*. ISSN 1577-533X, Nº. 1, 2008, ISBN 978-84-9860-242-5, pp. 181-268
- Huguet Santos, M. (2001). Historia del tiempo presente e historia de las relaciones internacionales, en J. C. Castañares (ed.). *La Historia de las Relaciones Internacionales*. pp. 48-53. Disponible en: de <http://www.jstor.org/stable/41325055>. Consultada en: abril, 2017
- Ibarra, V., Nieves, M. (2016). “La seguridad internacional determinada por un mundo on-line: el Estado ante el desafío del terrorismo y la ciberseguridad”. VIII Congreso de Relaciones Internacionales. Argentina: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). UNLP. Disponible en: <http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRII-VIII/paper/viewFile/3464/874>. Consultada en: abril, 2017
- Jaime, F.M. et al. (2013) *Introducción al análisis de políticas públicas*. 1A ed. Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche. ISBN 978-987-29188-3-5
- Kissinger, H. (2016) *El Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Buenos Aires: Debate
- La Diaria (mayo 2018) Montevideo, Uruguay “Comienzan a tratar proyectos contra ciberdelitos”. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/5/comienzan-a-tratar-proyectos-contra-ciberdelitos/>. Consultada: abril, 2019
- Ley No.17.930 de 2005. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>. Consultada: mayo 2019
- Ley N° 18046 de 2006. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18046-2006>. Consultada, mayo 2019
- Ley N.º 18362 de 2008. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008>. Consultada: abril 2019
- Russell, R. (1990) *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina- Aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- OEA (2019) “Ciberseguridad. Marco Nist”, en: White Papers Series, ed. 5. Disponible en:

- https://www.academia.edu/40987298/MARCO_NIST_CIBERSEGURIDAD_Un_abordaje_integral_de_la_Ciberseguridad. Consultada: agosto, 2019
- OEA (s.f.) Programa de Ciberseguridad. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sms/cicte/prog-ciberseguridad.asp#myActividades>. Consultada en: mayo, 2019
- OEA, SYMANTEC (2014) *Tendencias de Seguridad Cibernética en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.sites.oas.org/cyber/Documents/2014%20-%20Tendencias%20de%20Seguridad%20Cibern%C3%A9tica%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>. Consultada en: abril, 2019
- OEA (2002). Cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica: Observaciones generales. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/cp09378s04.doc> (CP/CSH-439/02). Consultada en: abril 2017
- Perrit, H. H. (2004). *Internet, ¿una amenaza para la soberanía?. Reflexiones sobre el papel de Internet en el fortalecimiento del gobierno a escala nacional y global*. Buenos Aires: Heliasta.
- Presidencia de la República (s.f.a) Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento. AGESIC. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-y-evolucion-historica>. Consultada: abril, 2019
- Presidencia de la República (s.f.b) Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento. AGESIC. “Plan Estratégico”. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/plan-estrategico>. Consultada: abril, 2019
- Presidencia de la República (s.f.c) Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento. AGESIC. “División Centro de Operaciones de Ciberseguridad (SOC). Disponible en: (<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/estructura-del-organismo/division-centro-operaciones-ciberseguridad-soc>). Consultada: agosto, 2019
- Presidencia de la República (2018) Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento. AGESIC. “Marco de Ciberseguridad”. Disponible en: <https://archivos.agesic.gub.uy/nextcloud/index.php/s/cgbssgiLEopFcRm#pdfviewer>. Consultada: mayo, 2019
- Presidencia de la República (mayo, 2019) “Agenda Uruguay Digital 2020. Transformación con equidad”. Disponible en: https://uruguaydigital.uy/wps/wcm/connect/urudigital/6bd54ea6-1207-4cfa-bafb-c859bdac8019/Descargar+Agenda+Uruguay+Digital+2020.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=6bd54ea6-1207-4cfa-bafb-c859bdac8019. Consultada, julio 2019
- Presidencia de la República (2019) Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento. AGESIC. “Uruguay: Gobierno Digital y D9”. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/uruguay-gobierno-digital-d9>. Consultada: mayo, 2019
- Olavarría Gambi, M. (2007) “Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas”, en: *Documentos de Trabajo*, n.º 11, INAP, Universidad de Chile
- Sabiguero, A., Nieves, M., Ibarra, V., Jackson, M., Messano, F., Esnal, G. (juldic.,2016). Relaciones entre soberanía y tecnología en los tiempos de Internet. *Revista de la Facultad de Derecho*, (41), DOI: <http://dx.doi.org/10.22187/rfd2016211>. pp. 259-286.

- United Nations (2018) “2018 UN E-Government Survey”. Disponible en: (<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Resources/E-Government-Survey-in-Media/ID/1901/Uruguay-es-l237der-en-Am233rica-Latina-y-el-Caribe-con-el-gobierno-digital-m225s-avanzado>). Consultada: julio, 2019
- Verdes-Montenegro Escáñez, F. (2013) “La Teoría del Poder Estructural y la Securitización: Una Propuesta Teórica para el Estudio de las Transformaciones del Poder y la Seguridad”. [Work in progress]. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://aecpa.es/es-es/la-teoria-del-poder-estructural-y-la-securitizacion-una-propuesta-teo/congress-papers/574/>. Consultada en: diciembre, 2019
- Wæver, O. (1998) “Securitization and Desecuritization”, en: Ronnie D. Lipschutz (Ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press

Jair Bolsonaro: la respuesta de Brasil a la crisis de la globalización liberal

Luis María Nielsen*

Resumen

El presente trabajo, pretende abordar en primer término la crisis de la globalización liberal en su conjunto, analizando los límites encontrados por la misma, y las respuestas a dichos límites. Otro de los objetivos, será poner de manifiesto el mayor margen existente para la agencia en ordenes mundiales no hegemónicos, para finalmente estudiar la respuesta de Brasil a esta crisis de la globalización liberal, con el emerger de Jair Bolsonaro, su agenda fuertemente disruptiva y los elementos internos que hacen de Brasil un caso de estudio importante para el análisis del caso planteado.

Palabras clave: Crisis de la globalización liberal, Bolsonaro, Brasil, agencia

Abstract

The present work, tries to approach in first term the crisis of the liberal globalization as a whole, analyzing the limits found by the same one, and the answers to these limits. Another objective will be to highlight the greater margin available to the agency in non-hegemonic world orders, to finally study Brazil's response to this crisis of liberal globalization, with the emergence of Jair Bolsonaro, its strongly disruptive agenda and the internal elements that make Brazil an important case study for the analysis of the case raised.

Keywords: Crisis of liberal globalization, Bolsonaro, Brazil, agency

Tras el fin de la Guerra Fría, con el posfordismo como modelo productivo e instituciones alineadas con el neoliberalismo como elemento ideacional, nos encontrábamos ante un orden mundial de carácter hegemónico.

Pero la crisis de 2008, de carácter estructural, ha puesto en evidencia que, si la estructura hegemónica está en crisis, aumenta notablemente la autonomía de la agencia y su poder de acción. Entonces aparecen con fuerza hechos que podríamos considerar aislados, pero que, desde nuestro punto de vista,

Abogado (UNLP), maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), diplomado UCM ("Derecho internacional y Relaciones Internacionales: cuestiones actuales" y "Relaciones Internacionales, diplomacia y medios de comunicación").
luismarianielsen@hotmail.com

obedecen a la crisis estructural de la globalización liberal, que ha encontrado límites ambientales, políticos, sociales y de gobernanza, lo cual ha tenido como una de sus consecuencias el emerger de nacionalismos y de actores de extrema derecha como así también factores de agencia que ponen en tela de juicio el multilateralismo y muchos de sus consensos (Sanahuja, 2017).

Cuando el orden mundial es hegemónico, el margen de autonomía y acción de la agencia es limitado; pero cuando no hay hegemonía, el margen de acción de la agencia es más amplio, lo que explica en parte el debilitamiento de la gobernanza global, el multilateralismo y evidencia el ascenso de nacionalismos y gobiernos de extrema derecha con agendas disruptivas, que se resisten a salir del mundo westfaliano de Estados-nación centrales en el proceso decisorio y comienzan a poner en riesgo los valores del liberalismo. Jair Bolsonaro es el emergente latinoamericano de la crisis de la globalización liberal que le ha permitido, ante una estructura internacional disfuncional, desplegar un margen de agencia amplio, sumado a los condicionantes internos de Brasil, cuya fragilidad institucional nos muestra que, con las excepciones de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, la inestabilidad es la regla y la estabilidad la excepción.

LA CRISIS DEL ORDEN LIBERAL

La crisis de 2008, insistimos de carácter estructural, nos permite afirmar a partir de los puntos que serán enunciados a continuación, que la globalización liberal como orden mundial está decididamente en crisis, y que no se trata de hechos aislados sino de una crisis estructural, que ha encontrado sus límites al menos en los siguientes puntos:

- 1) límites económicos, evidenciado en el agotamiento del posfordismo, el cambio tecnológico y el crecimiento de las plataformas digitales
- 2) límites ambientales, en la medida en que el modelo productivista actual es insostenible y no es universalizable
- 3) límites sociales, debido al aumento de la desigualdad de ingresos global, la precariedad del empleo, el debilitamiento del poder de los Estados para asegurar el cumplimiento del contrato social y proteger a la ciudadanía de los riesgos del mercado, la globalización como promesa de inclusión social a través del mercado, no cumplió las expectativas y generó un aumento de la desigualdad global, mayor precariedad laboral e incertidumbre ante el cambio productivo, como también debilitamiento de la capacidad / agencia de los Estados para asegurar el contrato social básico, y mantener sociedades abiertas
- 4) límites políticos, debido a problemas de legitimidad, eficacia y representatividad en el multilateralismo, límites a la gobernanza global ante la globalización financiera, ascenso de derechas extremas y nacionalismos, crisis de élites (síndrome de María Antonieta) (Sanahuja, 2017).

En el presente trabajo, nos proponemos analizar la crisis de la globalización liberal, estudiando no solo la estructura del sistema internacional, sino también abordando el tema desde la agencia, entendida como la capacidad de los actores sociales para actuar de manera independiente y tomar libremente sus propias opciones. La agencia puede ser individual, por delegación o a través de terceros, o colectiva. La agencia implica subjetividad, recursos, intención, propósito o metas, y racionalidad. Los Estados, por ejemplo, comparten su condición de actor, pero su agencia puede variar significativamente en función de esas variables (Sanahuja, 2017)

De acuerdo a las cifras publicadas por el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (Sipri, en inglés), el fin de la Guerra Fría supuso un punto de inflexión en materia securitaria. En efecto, la disolución del conflicto bipolar conllevó una dinámica descendente de securitización a gran escala que se manifestó en la mayor reducción del gasto militar del último cuarto de siglo XX. Así, con el final de esta etapa que se inició tras la Segunda Guerra Mundial, se pasó de cifras de gasto equivalentes a casi 1,6 billones de dólares en 1989, a 1,2 billones de dólares en poco menos de tres años (1992); es decir, tuvo lugar una disminución del 33%.

Durante la década de los noventa, y ante un escenario en el que se iban afianzando la globalización liberal o neoliberal y la inserción internacional de los países como principales preocupaciones de este período, se hablaba de los beneficios de la paz para referirse a los beneficios que conllevaba para los presupuestos nacionales liberar montos dedicados hasta ese momento al gasto militar para, en un escenario de mayor distensión, poder dedicarlo a otras partidas, como lucha contra la pobreza, educación, salud, etc.

Entre 1995 y 1997, se alcanzaron las sumas presupuestarias más bajas, que rondaban los 1,07 billones de dólares. En cambio, desde 1999 se quiebra la tendencia, en especial tras el 11-S y las intervenciones en Afganistán (2001) e Irak (2003). De esta manera, a partir de la lucha global contra el terror se abrió una nueva etapa en la que los presupuestos de Defensa se incrementaron a cifras similares a los de la Guerra Fría e incluso superaron a esta a partir de 2007, con cifras por encima de los 1,6 billones de dólares de gasto. La senda de crecimiento del gasto en Defensa empezó frenarse con los efectos de la crisis económica de 2008, pero alcanzó su punto máximo en 2011, en donde se llegó a los 1,78 billones de dólares. A partir de un estudio sobre las tendencias globales respecto al gasto militar (Verdes-Montenegro Escánez, 2015), se ha verificado que, tras la significativa baja que se registró al final de la Guerra Fría, en los últimos años se vislumbra una tendencia al rearme en varios países. Se evidencia también en países bálticos y de Europa del este, tras lo sucedido en Crimea y el riesgo de que Rusia avance en su idea de neo imperio. En efecto, debemos agregar que el año 2014 fue el de mayor número de muertos en conflicto desde el fin de la Guerra Fría (104 mil) y 33 países involucrados en conflictos, (Sanahuja, 2018a). Rusia, a partir de los conflictos de Georgia y de Ucrania, trata de reordenar su zona de influencia estratégica, conteniendo a la Unión Europea (UE) y a la Alianza Atlántica, al tiempo que recupera su estatus de gran potencia, que se pone de manifiesto claramente en la guerra de Siria, pero el escenario de conflictos existentes o potenciales, no es el único punto desde el cual podemos observar el fin de la hegemonía liberal.

Pasando al plano productivo, el ciclo de expansión económica de posguerra se basó en el fuerte aumento de la producción impulsado por el fordismo, el ciclo expansivo de la globalización se explica por la aparición, de un modelo posfordista transnacional basado en la externalización del proceso productivo.

Ese modelo dio gran impulso y poder a empresas multinacionales, que generaron un amplio desplazamiento de la economía a países con bajos costos de mano de obra, un criterio que deja en claro la crisis de valores que trae aparejada la globalización. A ello contribuyó la fuerte caída de costos en el transporte, lo que podríamos llamar el “Toyotismo” de la logística

Actualmente, se estaría cerrando el ciclo productivo posfordista, ante cambios tecnológicos que alienan dinámicas de re-localización productiva, automatización e integración de las cadenas de valor a través de plataformas digitales, con efectos de amplio espectro en el empleo, las políticas fiscales y de bienestar social, los acuerdos distributivos, y el conjunto de la organización social y política (Sanahuja 2018, The Economist 2013)

Asimismo, los límites políticos que encontró el modelo imperante y que demuestran el ciclo declinante del orden hegemónico de la globalización, en donde no podemos soslayar el ascenso de los nacionalismos y de las derechas extremas, muchas veces contrarias a las dinámicas de integración, más bien con tendencias claras a la desintegración y con posturas tendientes a fortalecer el proceso de renacionalización del poder (Greven 2016)

A ello debemos agregar que el actual sistema, se encuentra ante la aparición y ascenso de actores políticos ajenos al establishment y con mayor potencial disruptivo, tanto en el plano interno, como internacional, en ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en Europa y Estados Unidos y las nuevas formas de cesarismo que ello comporta—, sumados el retorno de la “gran estrategia”, en términos geopolíticos, que tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudita (Sanahuja 2017)

El cambio en materia de sistema productivo, parece ser el más importante, en razón de que se estaría agotando el posfordismo, y los procesos de deslocalización productiva (off shoring) ya no tienen la importancia que tuvieron décadas atrás, en tanto se ven procesos on shoring, pero en su mayoría se dan para abastecer a los mercados internos de países emergentes o no emergentes que han sumado vital importancia, en tanto más visible en EEUU y menos visible aun en la UE, se da un incipiente proceso de re shoring, sustancialmente centrado en la automatización productiva, conocida como la cuarta revolución industrial (The Economist 2013)

Uno de los puntos en el que puede verse la crisis de la globalización liberal va en consonancia con la capacidad ampliada que tienen agencias disruptivas como Donald Trump se ve en la cuestión climática. La Cmnucc, fue adoptada en 1992, en la Cumbre para la Tierra, lugar en donde se dio lugar a la creación de uno de los instrumentos jurídicos más importantes en el marco de Naciones Unidas para las cuestiones 8 ambientales, como lo es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) como primer paso para afrontar el problema. Hoy en día cuenta con una composición casi universal. Un total de 197 países han ratificado la Convención, convirtiéndose en partes de la misma. La Cmnnucc adoptada en 1992, entró en vigor desde 1994, y constituye el principal baluarte de la arquitectura climática internacional. La Convención reconoce la existencia del problema del cambio climático, y establece en su artículo 2 el objetivo de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, evitando que se produzca una interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático y promover que dicho nivel se alcance en un tiempo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente y que la producción de alimentos no se vea amenazada.

La arquitectura climática internacional diseñada por la ONU en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y profundizada con el protocolo de Kioto suscrito en 1997, que obliga jurídicamente a los países desarrollados que son parte a cumplir metas de reducción de las emisiones. Estuvo signada por cuatro lógicas que reproducían las condiciones del sistema internacional: el Estado-centrismo, la brecha climática Norte-Sur, la confianza en el rol de los mecanismos de mercado y el liderazgo de la Unión Europea (UE) en ausencia de Estados Unidos desde Kioto (Bueno Rubial, 2016). El fracaso de la Conferencia de Copenhague del 2009 mostró el desgaste de las cuatro lógicas como producto de la crisis del liderazgo europeo, la búsqueda de protagonismo de Estados Unidos y la emergencia de las potencias medias.

El Acuerdo de París evidenció una nueva idea de la arquitectura climática internacional que se manifiesta en la mayor participación de actores no tradicionales, la extensión de 9 los compromisos de mitigación y la consolidación de un nuevo liderazgo, que ya no era exclusivo de la UE (Bueno Rubial,

2016). Como mencionamos más arriba, en 2015 la Cmnucc organizó en París la COP 21, que tendría como resultado la suscripción del Acuerdo de París. De acuerdo a su artículo 2, el Acuerdo estipuló como objetivo reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza. El cambio climático es uno de los principales desafíos de nuestra época. Esto ha sido reconocido en los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, en inglés), como por la mayoría de los líderes que participaron de la COP 21 de la Cmnucc en París. Se sostiene que el cambio climático es un bien común, con impacto desigual, que requiere esfuerzos a todos los niveles, y en donde los estudios científicos no son 100% unánimes. Mostremos algunos ejemplos de emisiones por país, y por habitante

Finalmente, el Acuerdo entró en vigor el 4 de noviembre 2016 gracias a la ratificación de países como Estados Unidos, China, India, Alemania, Francia. En total, 178 Estados lo han ratificado, es decir, la casi totalidad de los países del mundo, incluyendo dentro de estos a los principales emisores de gases de efecto invernadero. Por tanto, coincidimos con Xara Ruiz Campillo (2018) en que el Acuerdo de París es el mayor pacto multilateral de la historia. Partiendo de los estudios sobre medio ambiente, calentamiento global y cambio climático, el propósito del Acuerdo de París es fortalecer la implementación de la Convención, reflejando la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas –principio de suma 11 importancia en la cuestión ambiental– y las respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales (Bueno Rubial, 2016). En efecto, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD) es fundamental en el régimen internacional del cambio climático. El PRCD no es exclusivo del régimen internacional del cambio climático ni tampoco tiene su origen en él, pero es sin duda su piedra angular. Este régimen, compuesto fundamentalmente por la Cmnucc de 1992 y el Protocolo de Kioto, es en sí mismo expresión material de este principio, por cuanto permite un trato diferenciado entre las partes y, por consiguiente, una asimetría convencional. Como sabemos, los países industrializados se desarrollaron bajo un modelo de consumo y producción basado en la quema de combustibles fósiles y en prácticas industriales sumamente contaminantes, problema que desde la Revolución Industrial ha ido en aumento exponencial y hoy es la causa principal no solo del calentamiento global sino también de otros problemas ambientales planetarios, como la pérdida de biodiversidad y la desertificación (Aristegui, 2012). La Convención y el Protocolo de Kioto reprodujeron la condición Estatocéntrica de las otras Convenciones de Río y gran parte de los documentos de Naciones Unidas de esta época. En tal sentido, son los Estados quienes tienen compromisos diferenciados y participan de las decisiones en la Cmnucc mediante su representación en las COP, en los órganos subsidiarios y en otros arreglos institucionales que forman parte de la Convención. En París se institucionalizó lo acordado en la COP 15 respecto al límite de temperatura y se dio un paso más al asumir la necesidad de proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C.

Respecto a las cargas, persisten las incertidumbres, atento a que cada parte afirma qué puede hacer. El Acuerdo de París da cuenta de los cambios en la estructura de poder del sistema internacional, buscando dividir los compromisos, 12 especialmente en el sentido de la mitigación y, en menor medida, respecto al financiamiento. Sin embargo, puede ser considerado como un primer paso hacia una cultura climática post-carbónica.

Al respecto, es indudable el efecto negativo que ha tenido el triunfo de Trump en Estados Unidos y su propuesta de America first, lo que se ha traducido en un fuerte cuestionamiento hacia los marcos multilaterales como la ONU y la OMC y en la toma de decisiones unilaterales como la salida del Acuerdo de París, o el triunfo de Bolsonaro en Brasil, la consolidación de gobiernos nacionalistas en India, Japón e incluso en China, sumados al reverdecer de formaciones políticas de extrema derecha en Europa, expresada fielmente por el presidente húngaro Orbán –que ha dicho que el suyo es un régimen iliberal,

golpean claramente el punto en cuestión.

JAIR BOLSOARO, EL EMERGENTE BRASILEÑO

Brasil no es solo el gigante sudamericano, es también una de las 10 potencias económicas más importantes del planeta, y si miramos al 2050 todas las proyecciones lo sitúan dentro de las 10 economías más importantes.

Brasil, entró en un estado de confusión y de errores generalizados desde el balotaje entre Dilma Rouseff y Aécio Neves. Allí se vio el primer quiebre, cuando Aécio Neves no reconoció formalmente la victoria de Rouseff.

La situación social fue desmejorando, y la popularidad de Dilma Rouseff se vio diezmada, no sólo por una oposición muy dura que debió enfrentar, sino porque tomó medidas de ajuste que hicieron ingresar a Brasil en una recesión que sumada a los problemas políticos que el país tenía, derivaron en el impeachment de 2016 que destituyó a la por entonces primera mandataria.

En aquel momento tomamos conocimiento de Jair Bolsonaro, cuando reivindicó en su voto por el sí a la destitución, a los torturadores de Dilma Rouseff, y argumentó su voto en favor de la destitución, en favor de la familia, contra el comunismo y por la libertad. Jair Bolsonaro ocupó durante 27 años ininterrumpidos una banca en el parlamento, pero un dato a tener en cuenta es que en 2014, ya había sido el diputado más votado en Rio de Janeiro, hecho que pocas veces se tiene en consideración.

Brasil sufre problemas estructurales, la violencia en las calles (63 mil homicidios dolosos en 2017), una tasa de homicidios de 30 cada 100 mil, cifras que solo podrían ser atribuidas a países en guerra, sólo a modo de comparación, Chile, Uruguay y Argentina tienen tasas de 3, 5 y 5,5 cada 100 mil habitantes. En la región sólo es superado por Venezuela, con una tasa de 60 homicidios cada 100 mil personas.

Otro de los problemas estructurales de Brasil es su economía, que en los últimos 8 años prácticamente no creció, lo que conlleva el crecimiento de la desocupación, y el malhumor e incertidumbre ante un futuro que no parece claro en términos económicos.

El tercer problema estructural es la corrupción, casos como el Petrolao o el Lava Jato, han erosionado a los partidos tradicionales de Brasil (PSDB, PMDB y al propio PT), y han dado lugar a que las instituciones pierdan credibilidad y la ganen emergentes políticos iliberales, como Bolsonaro.

La globalización liberal, que hegemonizó el escenario internacional desde el fin de la guerra fría, esta decididamente en jaque. Como dijimos anteriormente ha encontrado límites ambientales (el modelo no es universalizable), ha encontrado límites sociales (cientos de millones de personas salieron de la pobreza, pero se ha incrementado la desigualdad entre países e intra países), límites productivos (se está agotando el posfordismo, y comienzan frenarse los procesos de deslocalización productiva (off shoring), por modelos on shoring (para abastecer a mercados internos emergentes) y un incipiente re shoring, más visible en EEUU que en la Unión Europea) y ha encontrado límites políticos, con el ascenso de la extrema derecha en Europa (Francia, Alemania, Austria, Polonia, Hungría, Italia) con nacionalismos crecientes en Estados Unidos, Rusia, China (en donde el nacionalismo parece haber reemplazado al comunismo como ideología), Japón, Turquía, Filipinas e India.

Los límites políticos, que ponen en jaque a la hegemonía de la globalización liberal, pueden evidenciarse en el mayor margen de acción que hay para la agencia, ya que si existiese a nivel global una

estructura hegemónica, el margen para la agencia sería mucho menor al que se da hoy en día.

Y Brasil no es un caso aislado, Jair Bolsonaro es la respuesta brasileña.

Brasil, a través del poder disruptivo de agencia de Bolsonaro, tiene 4 elementos de política interna y exterior que deben ser tenidos en cuenta:

1) La violencia estatal, a lo que Bolsonaro llama baño de sangre, para combatir el delito y a las minorías sociales que no se cuadren a su proyecto (afroamericanos, gays, militantes laicos). Aquí jugarían un rol clave los evangélicos y militares (dos de los grupos políticos que más crecieron en la nueva conformación parlamentaria)

2-Apertura económica. Bolsonaro a través de su ministro de economía, Paulo Guedes, busca iniciar un proceso de apertura comercial y financiera sin precedentes, en donde resta ver como se solucionará la discrepancia que puede llegar a darse entre los industrialistas de San Pablo y el sector agroexportador, ambos sectores apoyan a Bolsonaro.

3- Alineamiento con EEUU. Brasil se alinearía con la principal potencia económica, y es desde ese punto en donde surgen algunos puntos a tener en cuenta sobre la política exterior brasilera. Que será de los BRICS y de la relación de Brasil con China, India y Rusia. Es sabido que China es una preocupación de Estados Unidos en la región, y que esa visión es impulsada por los industriales brasileños que consideran que China, ha empujado a la primarización de las economías latinoamericanas en los últimos años, en detrimento de sus intereses. Y algunas visiones, estiman que una preocupación sería el posible conflicto bélico entre Brasil y Venezuela, hecho preocupante para una región azotada por la violencia callejera, pero sumamente pacífica en lo que a conflictos bélicos se refiere.

4-Ir hacia un proceso de desintegración de las estructuras institucionales de Brasil, que conllevaría el ascenso de un liderazgo autoritario como el de Bolsonaro, apoyado por actores con cotizaciones en alza como los militares, las policías, la iglesia evangélica. Algunos mensajes de este tipo se han transmitido en relación a amenazas a la Corte Suprema, a la libertad de prensa y al propio Congreso (Stefanoni 2016)

El giro político en la región, se dio desde antes de la llegada al poder de Jair Bolsonaro, ya Michael Temer y Mauricio Macri habían iniciado un nuevo camino, puede alegarse que estos gobiernos partían de una lectura errónea del escenario internacional: deseaban abrirse al mundo y abrazar la globalización en el momento en el que la globalización se encontraba en crisis, podría decirse que Macri y Temer golpeaban las puertas diciendo que estaban de vuelta, que les abrieran las puertas de un lugar en que ya nadie estaba (Sanahuja 2019)

Los propios países avanzados, así como China, optaban por un repliegue económico y político, en ocasiones teñido de nacionalismo y proteccionismo. Al tiempo, se empezaba a observar un claro retraimiento de las dinámicas de transnacionalización económica y en las normas multilaterales que habían impulsado la globalización en las décadas precedentes (Sanahuja 2018).

Otro de los puntos a ser tenidos en cuenta dentro de la administración Bolsonaro, son las contradicciones de la política exterior, sobre la que batallan los cruzados más ideologizados, como el canciller Araújo, favorables a un mayor alineamiento con Estados Unidos; el neoliberalismo del ministro de Economía, Paulo Guedes, crítico con Mercosur; o las posiciones más atemperadas del General Mourão desde la vicepresidencia, que no olvidan la importante relación económica con China y el valor de Mercosur (Sanahuja 2019).

El nuevo ministro de economía, Paulo Guedes, ya afirmó que Mercosur no era prioritario; ha privilegiado la relación con Chile y no con Argentina, y ha exigido, de nuevo, “flexibilizar” el Mercosur abandonando la unión aduanera, y convertir al grupo en una zona de libre comercio. En una conferencia en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) en abril de 2019, el canciller Araújo presentó una posición más moderada, respaldando al Mercosur, pero reclamó una reducción del arancel externo común, a modo de shock, para ganar competitividad y permitir negociaciones bilaterales

El acercamiento de Brasil a Estados Unidos, por otro lado, ha venido acompañado por los hechos: en la visita de Bolsonaro en marzo de 2019, Brasil ofreció a ese país, con pocas contrapartidas, una cuota de 750.000 toneladas de trigo libre del arancel común de Mercosur, sin tan siquiera informar a Argentina, tradicional proveedor de ese producto para el mercado brasileño en el comercio intra-Mercosur. Ello representa aproximadamente el 12% de las importaciones totales de ese producto por parte de Brasil, que suponen unos 6,8 millones de toneladas, de las que Argentina provee casi 6 millones. El gobierno y las asociaciones de productores de Argentina, molestos por esta decisión, temen que esa cuota, con validez inicial por un año, pueda terminar siendo permanente y erosione su acceso preferente dentro de Mercosur

En los últimos 25 años, Brasil se ha autopercebido tanto como un actor con escasos atributos de poder y como parte de la periferia, pero también como un actor emergente con recursos para incidir activamente en el escenario internacional. Sin embargo, tanto la idea de periferia moderna como de global player tenían en su seno, más allá de los logros y resultados alcanzados, una brújula en relación a la construcción de poder y un conjunto de iniciativas y políticas que le daban sustancia. Desde mayo de 2016, el gobierno de Temer volvió a verse como un país sin pretensiones de colarse entre los poderosos pero desde un proyecto externo sin un norte claro. La política exterior brasileña se edifica desde una periferia perimida (Actis 2016)

En tanto Jair Bolsonaro desarrolla una agenda internacional de alineamiento con Estados Unidos, desde donde han surgido sus proyectos más polémicos, como intentar salirse del acuerdo del clima, trasladar la Embajada a Jerusalén o presionar a la OEA para evitar la intromisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para dejarlos en manos de tribunales locales.

CONCLUSION:

La crisis de la globalización pos 2008, insistimos estructural, no sólo muestra que hay más espacio para la agencia que en un orden mundial hegemónico, en donde prima la estructura, sino que pone de manifiesto que estamos en presencia de una crisis severa en el factor ideas, clave para entender si estamos o no ante un orden hegemónico, ya que las ideas que sustentaron la hegemonía de la globalización liberal están severamente cuestionadas.

Las instituciones que dieron lugar al orden hegemónico de la posguerra, han entrado en un nivel de descreimiento que las lleva a ser severamente cuestionadas, y nos referimos a las instituciones de Breton Woods, la OCDE, el G7, el Consejo de Seguridad y la propia OMC (Sanahuja 2014), y han cedido parte del poder en estructuras más inorgánicas como las iniciativas de un nuevo sistema institucional que generaron los BRICS o que hoy genera China, pero que aun así, no sabemos si no quieren o si no pueden generar una arquitectura institucional que supla a la existente, que está decididamente en crisis.

En base a las 4 crisis de la globalización liberal, y especialmente enfocados en la crisis política que

permite la aparición de factores de agencia con mayor margen de acción en planos disruptivos como el caso de Jair Bolsonaro, nos permite insistir en que estamos en transición hacia un orden mundial no hegemónico, pero que aún no da pautas claras respecto de hacia dónde se encamina

El mundo se encuentra en medio de crisis comerciales, comercio administrado, proteccionismo, ascenso de nacionalismos y de derechas extremas y redefiniendo un nuevo contrato social, sumado a que está frente a una montaña gigante de deuda, que deja avisar una posible nueva crisis financiera de cara al futuro, sumado al fuerte proceso de renacionalización del poder por parte de los estados, haciendo renacer visiones estatocéntricas que creíamos terminadas, por lo que insistimos en la idea de que el concepto de estructura hegemónica está en una severa crisis, sin pautas claras de hacia dónde nos dirigimos, pero teniendo en claro lo que ya no somos, y en lo que ya no somos, por lo que debemos decir con claridad que el sistema internacional hegemónico de la globalización liberal dado entre 1990 y 2008, está decididamente acabado.

Utilizando la recordada frase de Gramsci en sus “cuadernos de la cárcel” la crisis del sistema internacional deriva en la idea de que lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer.

BIBLIOGRAFIA:

Actis Esteban “Brasil y su nueva inserción internacional” Nueva Sociedad, agosto de 2018

Bueno Rubial, M. del P. (2016), “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?”, Relaciones Internacionales, Madrid, n° 33, pp. 75-95

Greven, T. (2016) “The rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States. A comparative Perspective”. Perspective, Friedrich Ebert Stiftung, mayo

Ruiz Campillo, X. (2018), “Medioambiente”, Escuela Diplomática de España, Universidad Complutense de Madrid, 9 al 27 de julio, “Relaciones internacionales, diplomacia y medios de comunicación”.

Sanahuja. J. A. (2016), “La Agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista de desarrollo global”, gaceta sindical, Madrid, n° 26, pp. 205-221.

----- (2017), “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en, Mesa, M. (coord.), Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras, Madrid: Ceipaz, pp. 35-71. 15

----- (2018a), “Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la agenda 2030 de desarrollo sostenible”, Instituto de estudios internacionales y europeos, Universidad Carlos III de Madrid, n° 9.

----- (2018b), “Estructura y dinámica”, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 9 de julio. Sanahuja, J. A. & Verdes-Montenegro, F. J. (2018), “Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España”, Anuario Ceipaz 2017/2018.

Sanahuja J.A. “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa” Anuario Ceipaz 2018/2019

Stefanoni Pablo “Brasil y la revolución conservadora” Le Monde Diplomatique edición Cono Sur No 233, 11/2018

The Economist (2013a) “Here, There and Everywhere. Special Report, Outsourcing and Offshoring”,

19 de enero

The Economist (2013b) "The Great Deceleration", 27 de julio.

Tokatlian Juan Gabriel "América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración" Nueva Sociedad, febrero de 2019

Verdes-Montenegro, F. J. (2015), "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", en Relaciones Internacionales, nº 29, pp. 133- 153.