

---

**R E L A C I O N E S**  
**I N T E R N A C I O N A L E S**

---





# RELACIONES INTERNACIONALES



Es una publicación Del

**Instituto de Relaciones Internacionales**

(ISSN 1515-3371)

**DIRECTOR - FUNDADOR:**

**Norberto E. Consani**

**COMITÉ DE REDACCIÓN:**

**Juan Alberto Rial**

Secretario de Redacción

Asistentes:

**Bárbara Bavoleo, Carolina Sampó**

(Coordinadoras Comité de Evaluadores)

**Celina Manso** (Documentos)

**Emiliano Dreon** (Cronología)

**María Elena Baquedano** (Legislación)

**Gabriel Tudda** (Parlamentarias)

**Federico Gómez** (Política Exterior Argentina)

**Julia Espósito** (Jurisprudencia)

**Luz Marina Mateo** (Lecturas)

**Gerardo A. Denegri y Julia Bacchiaga** (Historia)

**Andrea Assenti del Río y Joaquín Puga**

(Traductores)

**Silvina Fernández Cortés** (Secretaría de Prensa)

**Georgina Gioiosa** (Biblioteca)

**Juana Alvarez Eiras** (Diseño gráfico)

**COMITÉ EDITORIAL:**

† **Aldo Ferrer**

Universidad Buenos Aires , Argentina

**Félix Peña**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Argentina

**Helio Jaguaribe**

Instituto de Estudios Políticos y Sociales,  
Río de Janeiro, Brasil

**Gordon Mace**

Institut québécois des hautes études internationales, Cánada

**Alberto Sepúlveda Almarza**

Academia Diplomática, Chile

**Song Xiaoping**

Instituto de América Latina- Academia de Ciencias Sociales,  
China

**José Angel Sotillo Lorenzo**

Universidad Complutense de Madrid, España

**Michael Gold-Biss**

Universidad Nacional de la Defensa (CHDS), Estados Unidos

**Jean Pierre Ferrier**

Université de Paris, Francia

**Rangachari Narayanan**

Universidad Jawaharlal Nehru, India

**Medhi Zakerian**

Asociación Iraní de Estudios Internacionales (AIEI), Irán

**Lorenza Sebesta**

Centro de Excelencia Jean Monnet,  
Universidad de Bologna, Italia

**Kiyoshi Matsushita,**

Ritsumeikan University, Japón

**Zidane Zeraoui**

Instituto Tecnológico de Monterrey (TEC), México

**Gerardo Caetano**

Universidad de la República, Uruguay

**Catalogada 1** (nivel superior de excelencia)

**Sistema LATINDEX – CONICET**

(área de Publicaciones Científicas)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

*Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*

Revista Relaciones Internacionales

Publicación semestral. Instituto de Relaciones Internacionales

(IRI). — Buenos Aires, Enero/Junio 2017.

**225**p.; 16 x 23 cm. (Año 26 – nº52)

(ISSN 1515-3371)

1.Relaciones Internacionales



<b>Editorial</b>	<b>7</b>
<b>Diálogos</b>	<b>11</b>
Entrevista a Brahim Ghali, Presidente de la República Árabe Saharaui Democrática	
<b>Estudios</b>	<b>15</b>
Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo <i>Strategic projects and regional integration in the global historical transition. Latin America between open regionalism and autonomous regionalism.</i> <b>Gabriel Merino</b>	<b>17</b>
Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México <i>Brazil and the new generation of Cooperation and Facilitation Investment Agreements: an analysis of the Treaty with Mexico</i> <b>Alberto Arroyo Picard y Luciana Ghiotto</b>	<b>39</b>
A Política Externa Japonesa para a África, o Discurso de Segurança Humana e a Relação com o Sudão do Sul <i>Japanese Foreign Policy for Africa, the Human Security Speech and the Relationship with South Sudan</i> <b>Alexandre Cesar Cunha Leite, Aline Chianca Dantas, Jeane Silva de Freitas</b>	<b>55</b>
The World Bank as a Political, Intellectual, and Financial Actor: It's First Half Century <i>El Banco Mundial como actor político, intelectual y financiero: su primer medio siglo</i> <b>João Márcio Mendes Pereira</b>	<b>73</b>
La dimensión política de los vínculos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el inicio del Siglo XXI <i>The political dimension in Argentina-Chile and Argentina-Venezuela bilateral links in the 21st Century</i> <b>María Elena Lorenzini</b>	<b>99</b>
El cambio de la <i>Look East Policy</i> a la <i>Act East Policy</i> en India <i>From the Look East Policy to the Act East Policy in India</i> <b>Paola Andrea Baroni y María Noel Dussort</b>	<b>115</b>

El jardín de senderos que se bifurcan: las políticas de seguridad regional de Argentina y Brasil en la década de 1990 <i>The Garden of Forking Paths: Argentina and Brazil's regional security policies in the 1990s</i> <b>Alejandro Frenkel</b>	<b>137</b>
El accionar de los “fondos buitres”: una caracterización a partir del conflicto con la República Argentina <i>The actions of the “vulture funds”: a characterization based on the conflict with the Argentine Republic</i> <b>Maria Emilia Val</b>	<b>163</b>
<hr/> <b>Debate</b>	<b>181</b>
La EPI y las Relaciones Internacionales, ¿dónde está el Derecho? <i>IPE and International Relations: Where is the Law?</i> <b>Juliana Peixoto Batista</b>	<b>181</b>
<hr/> <b>Reflexiones</b>	<b>195</b>
El trabajo en el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: Un relato desde la experiencia personal <b>Fabián Salvioli</b>	
<hr/> <b>Lecturas</b>	<b>207</b>

*"...Las grandes ideas no mueren sino que se retardan por las interrupciones que los hombres les imponen con sus ambiciones, sus intemperancias, sus errores, sus violencias.*

**Joaquín V. González**

*(Fundador de la Universidad Nacional de La Plata, 1920)*

*La democracia muere en la oscuridad (La Era Trump)*

**The Washington Post**

## **Las primeras consecuencias de una “nueva era de unilateralismo...**

En nuestra anterior editorial advertíamos sobre los peligros que se cernían sobre el escenario internacional con la asunción del Presidente Trump en los Estados Unidos.

No estamos solos en nuestro análisis, por primera vez en 140 años, uno de los periódicos más prestigioso y serio de la nación del norte, el Washington Post, nos advertía no sólo sobre las implicancias negativas que la nueva política exterior de la Administración Trump tendría para los intereses estadounidenses y también en los temas globales, sino para el propio sistema democrático norteamericano.

Algunos ejemplos:

- Los ataques reiterados y burdos a la prensa, institución clave para preservar las libertades, el estado de derecho y la democracia.
- El retiro del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, después de que 190 Estados de los 193 que componen la Organización de las Naciones Unidas, lo firmaran. Es esta una prueba más que evidente de una política unilateral que bajo la consigna “America First”, supuestamente privilegia los intereses nacionales, cuando el tema del medio ambiente pone en juego la propia supervivencia de la especie humana, tal como lo expresáramos en la edición anterior de la revista.

La contracara de esta posición es el nuevo compromiso de China y Europa con el de la preservación de nuestra “casa común”, en especial la aptitud del gigante asiático que, siendo junto a los Estados Unidos uno de los dos países que más contaminan, ha comprendido la importancia de desarrollar una nueva política ambiental, incluso para sus propios intereses.

Y también es importante resaltar el rol de la sociedad civil norteamericana que a través de ciudades y regiones; ciudadanos y asociaciones; comunidades y la red de alcaldes, tanto demócratas, como republicanos, apoyan muy activamente el cumplimiento de lo acordado en París en diciembre de 2016.

El nuevo acuerdo con Arabia Saudita y algunos países del Golfo, tiene como principal objetivo agudizar la guerra entre chiitas y sunnistas, al identificar a Irán como el nuevo “demonio” a combatir, abriendo así las puertas del infierno. Y para que nadie tenga duda de esto, está el contrato por más de 110.000 millones de dólares, que le “regalaron...” al siempre presente y activo complejo militar-industrial de USA.

Entre los pocos hechos positivos que la sociedad internacional nos mostró en estos últimos tiempos, están las victorias de las fuerzas democráticas en Holanda y Francia, que significaron un golpe duro a todos aquellos que anunciaban el fin de la Unión Europea y la vuelta al pasado, con sus políticas “nacionalistas”, populistas y xenófobas.

Otro hecho que es dable destacar por su importancia e imprevisibilidad, y que sorprendió incluso a la delegación iraní que participaba en la cumbre de la Organización de la Cooperación de Shanghai (OCS)<sup>1</sup>, fue el veto chino a la entrada como miembro de pleno derecho a la República Islámica de Irán a la Organización; y admitió, en cambio, en esa misma reunión a Pakistán y a la India.

La OCS, muy poco estudiada en los ambientes “occidentales”, tiene como principio fundamental el combate al terrorismo, al separatismo y al extremismo religioso y se está constituyendo en una pieza clave en el Asia Central, después de la disolución de la ex Unión Soviética. Los “grandes” de la Organización, China y Rusia, libran una lucha “civilizada” por el control de la misma.

¿Cuál puede ser la explicación del veto chino al ingreso de Irán apoyado muy activamente por Rusia? Quizás tengamos que pensar en un G2 (China-USA), como una realidad geopolítica de los nuevos tiempos...

Como aporte tenemos:

DIALOGOS:

**Brahim Ghali**, Presidente de la República Árabe Saharaui Democrática

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

**Gabriel Merino**

Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Universidad Nacional de La Plata (UNLP)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Alberto Arroyo Picard**

Maestro en Sociología, con estudios de doctorado en Ciencias Sociales. Investigador titular C de la UAM, México. Miembro comisionado de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Inversiones y del Sistema de Arbitraje (CAITI-SA), Ecuador.

**Luciana Ghiotto**

Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora adjunta de FLACSO-Argentina.

<sup>1</sup> Que se realizó el 11 junio en Astana, capital de Kazajistán,

Asesora externa de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Inversiones y del Sistema de Arbitraje (CAITISA), Ecuador.

**Alexandre Cesar Cunha Leite**

Profesor del Posgrado en Relaciones Internacionales, Universidad Estatal de Paraíba (PPGRI / UEPB) y del Programa de Posgrado en Gestión Pública y Cooperación Internacional de la Universidad Federal de Paraíba - (PGPCI / UFPB). Coordinador del Grupo de Estudios e Investigación en Asia y el Pacífico (GEPAP / UEPB / CNPq).

**Aline Chianca Dantas**

Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UNB). Máster en Relaciones Internacionales - Programa de Estudios de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Paraíba - PPGRI / UEPB.

**Jeane Silva de Freitas**

Doctoranda en Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE). Máster en Relaciones Internacionales - Programa de Estudios de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Paraíba - (PPGRI / UEPB).

**João Márcio Mendes Pereira**

Professor at the Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Rural Federal University of Rio de Janeiro) Post-Graduate Program in History ( Seropédica , Brazil ), and Associate Professor of the Universidade Estadual Paulista (UNESP) Post-Graduate Program of Territorial Development in Latin American and the Caribbean (São Paulo , Brazil).

**María Elena Lorenzini**

Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Profesora Adjunta Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Paola Andrea Baroni**

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente está cursando el Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Se especializa en Historia de las Relaciones Internacionales, Política Internacional, India, China y el Sudeste Asiático.

**María Noel Dussort**

Licenciada en Relaciones Internacionales y estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Alejandro Frenkel**

Licenciado en Ciencia Política y doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becario del CEIL-CONICET. Docente UBA y USAL.

**Maria Emilia Val**

Licenciada en Sociología (UBA). Maestranda en Sociología Económica y doctoranda en Sociología (UNSAM). Becaria doctoral del CONICET con sede en el Centro de Estudios

Sociales de la Economía (IDAESUNSAM). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

#### **DEBATE**

En esta edición, inauguramos una nueva sección: **Debate**

En la misma, publicamos la respuesta de la profesora **Peixoto**, al trabajo que realizara la profesora **Diana Tussie**, (quien dirige el Area de Relaciones Internacionales de FLACSO e Investigadora principal del CONICET), en el N° 48 de la Revista, en junio de 2015

#### **Juliana Peixoto Batista**

Investigadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO/Argentina. Es Doctora en Derecho y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires y Abogada por la Universidad Federal do Ceará (UFC, Brasil). Docente en la UBA, UNSAM y FLACSO en temas de integración regional, economía política internacional y su relación con el derecho internacional.

#### **REFLEXIONES**

**Fabián Salvioli**, ex Presidente del Comité de Derechos Humanos de la ONU, sobre su experiencia en los años en que participó en este órgano central del Sistema de Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos

Las restantes secciones se podrán consultar a través de la página Web del Instituto, [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar), lo mismo que todos los números anteriores, desde la creación de la Revista, en diciembre de 1991.

Cronología,  
Documentos,  
Historia,  
Investigaciones,  
Jurisprudencia,  
Legislación,  
Parlamentarias,  
Política Exterior Argentina,  
Publicaciones,  
Tesis

Hasta el próximo número  
Prof. Dr. **Norberto E. Consani**  
Director

## Entrevista a Brahim Ghali<sup>1</sup>,

Realizada por **Luz Marina Mateo** (secretaria de la Cátedra Libre de Estudios sobre el Sáhara Occidental y secretaria del Departamento de África del IRI-UNLP), en mayo de 2017.

1. *Marruecos acaba de ingresar a la Unión Africana, ¿Qué consecuencias cree que tendrá esto para la República Árabe Saharaui Democrática?*

Nadie expulsó a Marruecos y nadie le impedía incorporarse a la Unión Africana, a condición del pleno respeto de la ley constitutiva en relación con la soberanía de los estados miembros así como sus fronteras internacionales. Por eso, la incorporación del Reino de Marruecos a la Unión Africana, ratificando el Acta Constitutiva, sin reservas y sin condiciones, es una victoria para la República Saharaui. Finalmente, Marruecos, reconoció que había que sentarse al lado del Estado saharauí, después de más de 32 años enojado con la organización continental por haber aceptado su membresía. Sin embargo, dada la larga experiencia y el conocimiento profundo que poseemos de las prácticas de Marruecos, alertamos a la Unión de la necesidad de tener cautela y prudencia, ya que la adhesión de Marruecos tiene objetivos no declarados. Pronto se verificó que tiene como blanco designado la unidad de la organización continental a la que trata con desprecio, ninguneándola a pesar de que ahora es miembro de la misma. Esta actitud de Marruecos quedó manifiesta en varias ocasiones como, por ejemplo, su negativa a la contribución de la Unión, en tanto que socio de las Naciones Unidas, en la resolución del conflicto del Sáhara Occidental o al negarse a participar en la reunión de la Comisión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y su tentativa de impedir una reunión conjunta entre las Naciones Unidas y la Unión Africana.

2. *¿Quiénes son los responsables -incluyendo estados, bloques regionales y otros sujetos de derecho internacional- de la situación actual del contencioso saharauí y por qué?*

<sup>1</sup> **Presidente de la República Árabe Saharaui Democrática.** Es uno de los fundadores del Frente Polisario, elegido como secretario general en su Primer Congreso, el 10 de mayo de 1973. Dirigió la primera operación militar contra las fuerzas coloniales españolas, que desencadenó la lucha armada en el Sahara Occidental el 20 de mayo de 1973. En 1975 participó en el equipo negociador con el Reino de España. Fue ministro de Defensa en dos ocasiones. Miembro del Comité Ejecutivo del Frente Polisario entre 1976-1991 y miembro del Secretariado Nacional hasta 2016. Miembro de la delegación negociadora saharauí con el Reino de Marruecos en 1989 y 1996. Representante del Frente Polisario para España desde 1999 hasta 2008. Entre 2008 y 2015 se desempeñó como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la RASD ante la República Argelina Democrática y Popular. Fue electo como secretario general del Frente Polisario y presidente de la RASD el 9 de julio del 2016. Es Doctor Honoris Causa por Logos International University (EE.UU.-Colombia).

Ciertamente la Organización de las Naciones Unidas es responsable al no aplicar, hasta el momento, su resolución 1514, relativa a la concesión de la independencia a los pueblos y países coloniales, en el Sahara Occidental. La responsabilidad de la ONU perdurará hasta la descolonización de la última colonia de África. Desgraciadamente, existen ciertas partes conocidas en el Consejo de Seguridad, concretamente Francia, que siguen obstaculizando la adopción de las medidas prácticas para poner fin al conflicto, de manera democrática y justa, a través de un referéndum de autodeterminación para el pueblo saharauí.

No cabe duda de que la responsabilidad jurídica, moral e histórica del Estado español sigue vigente hacia su colonia, el Sahara Occidental; esa responsabilidad solo concluye con la descolonización del territorio, otorgando al pueblo saharauí su derecho a la autodeterminación y a la independencia.

El Reino de Marruecos es responsable al violar el derecho internacional, ocupando militar e ilegalmente el Sahara Occidental el 31 de octubre de 1975. Marruecos cometió muchos graves crímenes de guerra, murieron miles de saharauis indefensos a consecuencia de horribles métodos como las bombas de napalm y fósforo blanco, prohibidas internacionalmente; masacres mediante el fuego y los entierros colectivos, lanzamiento de detenidos vivos desde los helicópteros, muertos bajo tortura y fusilamientos. Continúa ocupando partes de la República Saharaui y lleva a cabo graves violaciones de los derechos humanos y mantiene un muro militarizado divisor, el más largo del mundo, que engloba un gran arsenal militar, incluyendo millones de minas antipersonal que, también, son prohibidas internacionalmente.

### 3. *¿Cuál es la situación en El Guerguerat?*

El tema de El Guerguerat es una ínfima parte de una realidad mucho más amplia, puesto que la flagrante violación del acuerdo del cese al fuego y el acuerdo militar número 1 en El Guerguerat, cometido por las autoridades coloniales marroquíes, puede repetirse en cualquier punto de la línea del alto el fuego que se extiende a lo largo de más de 2700 Km. En realidad, lo que hizo el ejército saharauí es lo que debería haber hecho la MINURSO, la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental, al ser la vigilancia del cese el fuego uno de sus cometidos. La acción saharauí impidió la persistencia marroquí en la violación mediante la construcción de una carretera asfaltada en la zona tapón, donde está prohibida cualquier actividad fuese militar o civil. El retroceso del ejército marroquí algunos metros, hasta la brecha abierta en el muro, que en sí misma supone una violación del alto el fuego, simplemente era una maniobra planificada para eludir la realidad y para confundir a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional. Lo esencial es que, al final, el Consejo de Seguridad decidió que se deben revisar los asuntos relacionados al acuerdo del alto el fuego y el acuerdo militar número 1 que el acontecimiento de El Guerguerat ha revelado. Esto fue, precisamente, lo que habíamos demandado y por eso hemos respondido a los reclamos del Secretario General y a la preocupación del Consejo de Seguridad y decretamos el repliegue de las fuerzas del ejército saharauí estacionadas en la región. Estamos esperando el inmediato comienzo de la implementación de la última resolución del Consejo de Seguridad respecto a este asunto.

### 4. *¿Qué espera del nuevo Secretario General de la ONU, **António Guterres**? ¿Y del Consejo de Seguridad?*

Esperamos del Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Antonio Guterres, acelerar la aplicación de las resoluciones del organismo mundial; en especial, la Resolución 1514 relativa a la concesión de independencia a los pueblos y territorio sometidos a colonialismo y la descolonización de la última colonia en África, a través del cumplimiento del Plan de Arreglo onusino-africano de 1991, firmado entre las dos partes en conflicto: el Frente Polisario y el Reino de Marruecos y aprobado por el Consejo de Seguridad con el claro objetivo de celebrar un referéndum de autodeterminación para el pueblo saharauí. El Consejo de Seguridad está emplazado, en su debido apoyo al Secretario General, a que favorezca la aplicación de la legalidad internacional. Esperamos del Secretario General y del Consejo de Seguridad, en definitiva, emplear la suficiente presión sobre Marruecos para que deje de sabotear los esfuerzos internacionales, abandone la violación a los derechos humanos en el Sahara Occidental, que libere todos los presos políticos -incluidos los de Gdaim Izik- y ponga fin al saqueo sistemático de los recursos naturales del pueblo saharauí.

5. *Se denuncian graves violaciones a los derechos humanos en las zonas ocupadas, por lo cual se pide la competencia de la Minurso en ese ámbito. ¿Cómo es la situación allí? Por otra parte, ¿cómo calificaría la situación de los derechos humanos en los campamentos de refugiados?*

Lamentablemente la MINURSO continúa siendo la única Misión de las Naciones Unidas sin componente para la protección de los derechos humanos. Seguimos exigiendo esa pré-rrogativa porque Marruecos continúa sometiendo nuestros territorios ocupados a un férreo bloqueo, gracias al cual comete a diario las más graves violaciones; impide la entrada y expulsa los observadores internacional independientes. En los campamentos de refugiados saharauís, ni nosotros, ni las organizaciones internacionales, hemos podido constatar violaciones sistemáticas a los derechos humanos y reiteramos una vez más, nuestra entera disponibilidad a cooperar en ese sentido.

6. *Dadas las expresiones públicas de saharauís de distintas edades (sobre todo jóvenes) sobre lo insostenible de la situación del contencioso, ¿cuán cerca cree que está la vía armada?*

Habría que destacar que la decepción por el fracaso de las Naciones Unidas en descolonizar el Sahara Occidental es un sentimiento transversal y compartido por todos los saharauís sin excepción, de ambos sexos y de todas las edades. En efecto, hay dificultades en corresponder continuamente los esfuerzos de las Naciones Unidas, máxime en ausencia de medidas de contención que hagan frente a los permanentes desafíos marroquíes.

En cuanto a la lucha armada, no debemos obviar nunca que es un derecho legítimo, anclado en la legalidad internacional, como un instrumento de resistencia de los pueblos sometidos a ocupación extranjera y al colonialismo para recuperar sus derechos. Para el pueblo saharauí continuará siendo un derecho legítimo e irrenunciable. Dicho esto, también es oportuno recordar que la guerra jamás fue decisión de los saharauís. Nos fue impuesta como consecuencia de la invasión y posterior intento de anexionar por la fuerza nuestra tierra por parte del vecino reino marroquí. Deseamos que no se nos imponga dicha situación, nuevamente, como sucedió en 1975.

7. *En el marco de la solución del conflicto, ¿reconocería algún error o aspecto a mejorar de la diplomacia del Frente Polisario?*

La acción diplomática es parte de los varios frentes de lucha del pueblo saharauí por su libertad e independencia. Recorrió varias etapas y obtuvo enormes éxitos y victorias. Sin embargo, también es insuficiente y requiere siempre de una constante evaluación y búsqueda de las mejores formas que garanticen su mayor eficacia. En todo caso, nuestra labor seguirá siendo inacabada en la medida en que no logremos el noble objetivo de recuperar la plena soberanía de la República Saharaui sobre todo nuestro territorio nacional.

8. *¿Cree que América Latina y Caribeña poseen un rol de peso en la descolonización del Sáhara Occidental? De ser así, ¿cuál es ese rol?*

No nos cabe duda de que América Latina y el Caribe son depositarias de un rol y una historia ganados con créditos en la defensa de la descolonización, no solamente en el Sahara Occidental. Nosotros, sinceramente, nos sentimos parte indisoluble de América Latina y el Caribe. Nos unen a esa región hermana, lazos históricos y culturales que se remontan a la época del colonialismo español. Continuamos apegados a esos lazos y consideramos que son un activo y un valor añadido, presente y futuro, a los nexos entre América Latina y África. La legalidad internacional y la pertenencia común, son motivos más que suficientes que emplazan a esta hermana región a poner todo su peso favoreciendo la descolonización del Sahara Occidental.

9. *Tanto el Sáhara Occidental como las Islas Malvinas están en el Comité de Descolonización de la ONU. ¿Tiene el gobierno de la RASD alguna posición oficial sobre la cuestión Malvinas?*

Nuestra posición es que apoyamos una solución justa y definitiva a la cuestión de las Islas Malvinas que están efectivamente inscritas en el Comité de Descolonización de la ONU. Y esperamos que las partes logren una solución negociada bajo los auspicios de las Naciones Unidas cuanto antes tal como establece la legalidad internacional y que constituya un paso decisivo hacia la deseada erradicación de los últimos vestigios de colonialismo que aún subsisten en nuestro mundo.

10. *¿Cuál es mensaje para el gobierno y el pueblo argentinos?*

Mi mensaje para el gobierno argentino es que no hay una diferencia entre la causa palestina y la causa saharauí en lo que respecta a su naturaleza y que el reconocimiento de la República Saharaui al igual que el reconocimiento Estado palestino contribuirá, sin duda alguna, al fortalecimiento de la legalidad internacional, la democracia y la paz. En cuanto al pueblo argentino le hago un llamado para que se movilice a todos los niveles en defensa de la legalidad internacional y contra la injusticia que sufre su hermano el pueblo saharauí, a raíz de la ilegal ocupación militar de una parte de su territorio nacional. El pueblo saharauí es un fiel amigo del pueblo argentino y un Estado saharauí independiente favorecerá amplias perspectivas de cooperación con los argentinos en todos los campos. Nosotros creemos que nuestro destino y nuestro futuro son comunes con todos los países de la región.

# —● Estudios



# Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo<sup>1 2</sup>

**Strategic projects and regional integration in the global historical transition. Latin America between open regionalism and autonomous regionalism**

**Gabriel Merino<sup>3</sup>**

**Resumen:** El presente trabajo se propone dar cuenta del estado de los principales modelos y visiones de integración regional, en relación a los proyectos políticos estratégicos que se desarrollan en América Latina. Ello en un contexto de crisis del Orden Mundial y transición geoestratégica que es necesario analizar para observar la dinámica regional. Se presta atención, en particular, al progreso a partir del siglo XXI del llamado regionalismo “autónomo”, sus características y proyectos que lo sostienen y, por otro lado, a la reaparición del regionalismo “abierto” a partir del desarrollo de la Alianza del Pacífico. Se tipifican proyectos políticos estratégicos que se despliegan en la región y su relación con los paradigmas de integración, considerando a algunos actores estratégicos, discursos e ideologías en pugna.

**Abstract:** This paper aims to account for the principal models and visions of regional integration, in relation to strategic political projects developed in Latin America. In a context of crisis World Order and geostrategic transition is necessary to analyze to see the regional dynamics. Attention is paid in particular to the development from century XXI of “autonomous” regionalism, features and projects that support and on the other hand, the reappearance of “open” regionalism from the development of the Pacific Alliance. They are typified strategic political projects developed in the region and its relationship with the paradigms of integration, considering some strategic actors, speeches and ideologies in conflict.

**Palabras clave:** modelos de integración regional, proyectos políticos estratégicos, transición histórica, Alianza del Pacífico, MERCOSUR.

**Keywords:** models of regional integration, strategic political projects, historical transition, Pacific Alliance, MERCOSUR.

<sup>1</sup> El presente trabajo se inscribe dentro de una investigación más amplia realizada en el Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, junto con el Dr. Patricio Narodowski y el Dr. Héctor Dupuy entre otros.

<sup>2</sup> Recibido:11/02/2016 Aprobado: 15/03/2017

<sup>3</sup> Gabriel Merino, Doctor en Ciencias Sociales y Lic. en Sociología, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Universidad Nacional de La Plata (UNLP)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

## 1. Introducción: América Latina en la transición histórica<sup>4</sup>

Los últimos años fueron de profundos cambios en la región. A partir del nuevo siglo adquiere una fuerte dinámica el debate por los modelos de integración regional, en un escenario global que comienza un proceso de transición marcado por el pasaje del unipolarismo al multipolarismo relativo (Narodowski y Merino, 2015). Desde diferentes perspectivas se analiza esta etapa de transición histórica tanto en su esfera económica: transformación capitalista, pasaje del capital multinacional al transnacional (Drucker, 1997), pasaje del fordismo al posfordismo (Lipietz, 1994) y la construcción de las nuevas cadenas globales de valor (Amin, 1998); así como en el plano estratégico y geopolítico: crisis del Orden Mundial, crisis de la forma clásica Estado-nación, potencias emergentes, construcción de nuevos bloques de poder y pérdida de poder relativo de Estados Unidos como potencia hegemónica (Arrighi, 2001; Wallerstein, 2006; Harvey, 2004).

Como planteamos en Merino (2014), hacia fines de la década de los noventa se dan un conjunto de acontecimientos claves para observar la transición histórica en que nos encontramos. En primer lugar, las crisis financieras que se inician en el Sudeste Asiático en 1997 y afectan al conjunto de países periféricos-dependientes llamados “emergentes”; este ciclo de crisis luego se traslada al centro cuando, hacia el año 2000, se desata la crisis de las “puntocom” (crisis en la burbuja de las empresas tecnológicas) que deviene en una gran crisis financiera. En segundo lugar, el desarrollo de la “interna” que se manifiesta en los EE.UU. entre neoliberales y neoconservadores, con dos estrategias distintas sobre el lugar de los Estados Unidos en el mundo y el diseño del Orden Mundial (ello se observa, por ejemplo, en la fundación del G-20 en 1999 por parte de la administración Clinton, muy resistido por los republicanos y olvidado durante los dos gobiernos siguientes de Bush que apuesta al G-7). En tercer lugar, el lanzamiento del Euro el 1 de enero de 1999, que constituyó un paso importante, especialmente para Alemania y Francia, para la constitución de un bloque continental. En cuarto lugar, el resurgimiento de Rusia como bloque de poder a partir del triunfo de Putin en el 2000 (desde 1999, Presidente interino), con el fortalecimiento del Estado, el enfrentamiento con ciertos empresarios surgidos en las privatizaciones, el intento por recuperar los territorios de influencia perdidos con el colapso de la URSS, la reconstrucción del complejo industrial-militar, el desarrollo de alianzas internacionales anti-hegemónicas, etc. En quinto lugar, la emergencia de China como potencia mundial, su incorporación en la OMC (Organización Mundial de Comercio) y la profundización del acuerdo con Rusia que dio lugar a la Organización de

<sup>4</sup> El presente trabajo fue elaborado y entregado para su publicación antes de que se produzca el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos que tiene un fuerte impacto el escenario regional debido a la modificación de la política internacional de la potencia del norte. En especial, por el rechazo de la nueva administración del régimen estadounidense al Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (conocido como TPP por sus siglas en inglés) firmado por Barack Obama en 2016 y su oposición al conjunto de acuerdos multilaterales, así como una revisión general de la política comercial. El TPP, como se desarrolla en el presente trabajo, está en estrecha relación con la Alianza del Pacífico y el fortalecimiento del regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. En este sentido, el cambio de relaciones de fuerzas en Estados Unidos a favor de los “americanistas” en detrimento de los “globalistas” – división y enfrentamiento que se estudia en otros trabajos anteriores (Merino 2014c y 2016)— abre un nuevo escenario regional e implica un desafío para los actores que propiciaban el fortalecimiento del regionalismo abierto, el desarrollo de la Alianza del Pacífico y la convergencia hacia el TPP, como también con el TTIP (siglas en inglés del Tratado Trans-Atlántico de Comercio e Inversiones, que también se menciona en el trabajo) bajo la visión “globalista”.

Cooperación de Shanghái. Los enfrentamientos con EE.UU. por el bombardeo a la Embajada china de Belgrado en 1999 y el incidente por el avión de espionaje estadounidense en 2001 son ejemplos de este nuevo momento. Se puede observar una dualidad que atraviesa a China —y, en parte, al conjunto de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica)— que se debate entre ser un país “emergente” como territorio de expansión del capitalismo global a través de las transnacionales, conformando un territorio estratégico de las cadenas de valor globales, y/o ser un bloque de poder con capacidad de llevar adelante un proyecto político estratégico propio. En sexto lugar, la asunción de Hugo Chávez en Venezuela en 1999, que indica un cambio en las relaciones de fuerza en Latinoamérica, dando inicio a un proceso de construcción de un ‘bloque de poder regional’ en este nuevo escenario mundial.

El triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela es la manifestación, a nivel regional, del comienzo de una nueva etapa política con indudables consecuencias geopolíticas. Emir Sader (2009) la denomina como una etapa pos-neoliberal, de ruptura con el Consenso de Washington y con el programa de ajuste del Estado, privatizaciones, desregulación del mercado, flexibilización laboral y apertura externa. Más allá de las valoraciones positivas o negativas, lo cierto es que instalan en muchos países de la región proyectos neodesarrollistas, nacionalistas populares e incluso algunos con una impronta anti-capitalistas, los cuales tienen en común su oposición al proyecto neoliberal y la necesidad de plantear formas de integración regional para avanzar en grados de soberanía relativa.

En términos de integración, desde distintos autores como José Antonio Sanahuja (2010), Pedro Da Motta Veiga y Sandra Rios (2007), han identificado esta etapa como “regionalismo post-liberal”, en el sentido de que el acento ya no está puesto en el libre comercio y las políticas para atraer capitales, sino en las estrategias para la acumulación de poder regional, la integración política y social, la complementación productiva, etc.<sup>5</sup> Por su parte, Briceño Ruiz (2013) lo caracteriza como un período que se destaca por el fin de la hegemonía de la “integración abierta”. Desde esta perspectiva, se puede observar un enfrentamiento entre un *regionalismo autónomo* —que cuestiona el papel de periferia en el Orden Mundial e intenta establecer estrategias de desarrollo endógeno para posicionar a la región como bloque de poder en un escenario multipolar<sup>6</sup>— y el *regionalismo abierto* —que no cuestiona el lugar de periferia y el papel en la división internacional del trabajo, busca estrategias de adaptación al capitalismo mundial, plantea una alianza estratégica con los Estados Unidos y, en términos más amplios, con Occidente, y está centrado en el libre mercado y en la integración de las cadenas globales de valor dominadas por el capital transnacional. Desde una perspectiva propia de la teoría de la dependencia, se identifica a dicho “regionalismo abierto” o “regionalismo liberal” como de un regionalismo dependiente que impide el desarrollo de la región al mantener las condiciones estructurales que la definen como periférica.<sup>7</sup> En un sentido contrario, desde una visión liberal, el regionalismo autónomo signifi-

<sup>5</sup> Ello no quiere decir que se traduzcan de forma inmediata los enunciados y las intenciones en políticas concretas.

<sup>6</sup> Para una definición de regionalismo autónomo diferente, más vinculada al rechazo a los modelos extractivistas en general (tanto neoliberales como neodesarrollistas) y como apuesta política anticapitalista, ver Gudynas (2013). Bajo esta perspectiva, en discusión con las ideas “cepalinas”, se considera regionalismo abierto tanto a los proyectos neoliberales como a los neodesarrollistas nacionales, en tanto ninguno rompe con los modelos extractivistas que colocan a la región como proveedora mundial de materias primas /recursos no renovables, subordinada a la globalización.

<sup>7</sup> En este sentido ver Lavagna (1997), Ferrer (2008), Furtado (1985) y Beigel (2006).

ca cerrarse, estar fuera del mundo, crear industrias ineficientes y desaprovechar la competitividad de las cadenas globales de valor.<sup>8</sup>

El surgimiento de la Alianza del Pacífico (AP) en junio de 2012 —conformada por Perú, Chile, Colombia y México— señala un claro freno al avance del regionalismo autónomo o pone en cuestión dicho paradigma, para retomar el regionalismo abierto. Ello además se fortalece por una situación de crecientes debilidades propias de los proyectos que llevan adelante el regionalismo autónomo. En este sentido, la AP es una apuesta geoestratégica fundamental en un nuevo escenario mundial que vuelve a poner a la región en una encrucijada histórica. Para analizar dicha encrucijada y la tensión que se da entre modelos de integración en la región —lo que constituye el problema central a resolver en nuestra investigación— en el presente trabajo se abordan los siguientes ejes: los modelos de integración y los proyectos políticos estratégicos en la región; los actores y discursos que se esgrimen en tono al regionalismo abierto y al regionalismo autónomo; los modelos de integración y al situación económica; la nueva forma de regionalismo abierto y la apuesta geoestratégica que implica la Alianza del Pacífico; y las debilidades del regionalismo autónomo para consolidar un proceso de integración en medio de fuertes tensiones propias de la encrucijada histórica que atravesamos.

## 2. Modelos de integración y proyectos políticos estratégicos en la región

Los bloques y las instituciones que emergen como parte de los procesos de integración hay que observarlos como cristalizaciones de una relación de poder, que se construye en un territorio determinado. Desde esta perspectiva de análisis, podemos ver en la región de América Latina y el Caribe (ALC) un enfrentamiento entre proyectos estratégicos, con sus relaciones de fuerzas y grados de cristalización institucional.

El proyecto de expansión pan-americana de los EE.UU. proviene del siglo XIX, está inscripto en la Doctrina Monroe, se sustenta en la idea-fuerza del Destino Manifiesto y cobra fuerza a la salida de la Guerra Civil (1861-1865) en la cual se impone el proyecto del norte industrial frente al sur agroexportador. Una vez que Estados Unidos se convierte en el nuevo taller del mundo, desarrollado sus grandes grupos financieros a partir de sus bancos y grandes industrias (JP Morgan-General Electric-U.S. Steel-Carnegie, Rockefeller-Chase Bank-Standard Oil, etc.) y establecido un bloque de poder conformado por cincuenta grandes familias (McLaughlin Green, 1968: 100), cobró mayor fuerza la necesidad de expandirse sobre el continente americano, asegurando su espacio “vital”. En este sentido, Estados Unidos promueve la primera Conferencia Panamericana en 1889-1890, para avanzar en la influencia continental. Además, desarrolla un conjunto de acciones militares sobre la región, siendo un punto de bisagra la Guerra con España, a quien le quita el dominio de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Guam. En 1903 anexa la zona del canal de Panamá que le pertenecía a Colombia. Este dominio se consolida a partir de la Segunda Guerra Mundial con el traspaso desde el Reino Unido hacia Estados Unidos del centro capitalista mundial, en un escenario de bipolaridad. Con la caída del muro de Berlín, el triunfo de la estrategia neoliberal y la iniciativa de George Bush (padre) como presidente (1988-1992), se puso en marcha el plan para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El objetivo era avanzar en la integración del conjunto del continente

<sup>8</sup> Ver especialmente la perspectiva de Viner (1950) inspiradora de este tipo de visiones.

americano en una nueva situación estratégica internacional post Guerra Fría —que va mucho más allá del libre comercio (Lee, 2001) y constituye en la práctica la extensión del Estado continental norteamericano—, que concluía un proceso histórico iniciado con la Doctrina Monroe.

Sin embargo, en el comienzo del nuevo siglo retrocede la influencia de los Estados Unidos en ALC, lo cual se traduce en un debilitamiento de la institucionalidad en relación a dichos intereses. El cambio en la región y la tensión entre diferentes paradigmas de integración se observa en un hecho clave: si en la Cumbre de las Américas de 1998 en Santiago de Chile y en la III Cumbre de Quebec en 2001, el avance del ALCA impulsado por Estados Unidos aparece como un destino próximo para el continente americano, la IV Cumbre realizada en Mar del Plata en 2005 marca un punto de inflexión en detrimento de la integración con los Estados Unidos, bajo los parámetros del Consenso de Washington, y a favor de otro tipo de integración regional. El rechazo al ALCA por parte del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y Venezuela, cuyos gobiernos se habían alejado de las políticas neoliberales, significó la cristalización de un cambio de correlación de fuerzas en la región de América Latina y el Caribe, que se corresponde con un cambio de situación a nivel mundial. A partir de allí se aceleró un proceso de integración regional que pretendió aumentar los niveles de autonomía relativa de la región y su unidad como bloque de poder. Ello es promovido tanto por burguesías locales y fracciones neodesarrollistas nacionales<sup>9</sup> que pretenden asegurar un espacio de acumulación en un capitalismo periférico, como por organizaciones políticas y sociales populares, lo cual genera condiciones para el establecimiento de un conjunto de articulaciones político-sociales.<sup>10</sup>

En 2006, en la cumbre del Mercosur realizada en Córdoba, con la presencia del presidente cubano de ese entonces, Fidel Castro, se firma la adhesión de Venezuela al bloque regional y un acuerdo de complementación con Cuba. El Mercosur<sup>11</sup> vuelve a tener la perspectiva de establecerse como plataforma geopolítica para impulsar la integración política, económica y cultural más allá del libre comercio; y comienza a desarrollarse un bloque de poder regional cuyo eje, en un principio, es Brasilia-Buenos Aires-Caracas-La Habana —aunque existan tensiones y posicionamientos disímiles en un sinnúmero de temas, empezando por los modelos de acumulación y las construcciones ideológicas y simbólicas que impulsan los diferentes proyectos políticos-estratégicos. Además, se inicia un proceso de avance geoestratégico que se corporiza en la constitución de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en mayo de 2008, conformada por los doce países de Suramérica. Debe tenerse en cuenta que para sectores del pensamiento estratégico local con influencia en los gobiernos pos neoliberales de la región, Suramérica es el territorio básico para el desarrollo de un “Estado continental”, cuyo núcleo es el MERCOSUR a partir de la alianza de Brasil y Argentina, y la integración estratégica de la Cuenca del Plata.<sup>12</sup> Junto a la UNASUR se creó el Consejo Suramericano de Defensa (CSD), un Centro

<sup>9</sup> Sobre neodesarrollismo véase Coutinho (2006) y Bresser-Pereira (2007) entre otros. También se trabaja en profundidad en Merino (2014a y 2014d)

<sup>10</sup> Esto se observa con total claridad en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil quien, apoyado por centrales obreras, movimientos sociales populares y organizaciones de izquierda, contó en su fórmula como vicepresidente a un representante de la burguesía paulista neodesarrollista, José Alencar.

<sup>11</sup> Para un análisis del Mercosur ver Desse y Dupuy (2008)

<sup>12</sup> En este sentido, véase Methol Ferré (2013).

de Estudios Estratégicos de la Defensa del CSD y los primeros acuerdos de constitución del Banco del Sur.

Por otro lado, en diciembre de 2004 se funda la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA) por parte de Venezuela y Cuba. En abril de 2006 se suma Bolivia, Nicaragua en 2007, Honduras en 2008 y Ecuador en 2009, marcando un eje de integración de fuerte posicionamiento anti-imperialista y anti-capitalista.

Por último, el 23 de febrero de 2010 se crea la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), quedando definitivamente constituida en diciembre de 2011 en la cumbre de Caracas. Sobresale de dicho espacio la ausencia de Estados Unidos y Canadá, el paralelismo que se genera con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la integración de Cuba —por fuera de la OEA y excluida de la Cumbre de las Américas— que incluso tuvo la presidencia *pro tempore* y actuó de anfitrión de la segunda cumbre de la CELAC.

Para la mayor parte de las clases dominantes de los EE.UU. y sus cuadros, el proceso político que atravesaba América Latina y el Caribe (ALC) se vivía como una amenaza. Citamos sólo una pequeña parte referida a los procesos de integración latinoamericanos en el Informe sobre Amenazas Globales de los EE.UU., que trabaja en profundidad Regueiro (2014):

“Los esfuerzos regionales que reducen la influencia de EE.UU. están ganando algo de tracción. Se planifica la creación de una comunidad de América Latina y el Caribe, prevista para inaugurarse en Caracas en julio, que excluye a EE.UU. y a Canadá. Organizaciones como la Unión de Naciones del Sur de América (UNASUR) están asumiendo problemas que fueron del ámbito de la OEA. En efecto, los países de América del Sur, con una o dos excepciones, cada vez más están recurriendo a la UNASUR para resolver los conflictos o disturbios en la región.”

“El éxito económico de Brasil y la estabilidad política lo han puesto en la senda del liderazgo regional. Brasilia es probable que continúe usando esa influencia para enfatizar UNASUR como el primer nivel de seguridad y mecanismo de resolución de conflictos en la región, a expensas de la OEA y de la cooperación bilateral con los Estados Unidos. También se encargará de aprovechar la Organización para presentar un frente común contra Washington en asuntos políticos y de seguridad regionales.”<sup>13</sup>

El establecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR, el 11 de diciembre de 2008, significó el establecimiento de una institucionalidad que cristaliza este nuevo momento en las relaciones de fuerza en el subcontinente. Esto significa, el corrimiento parcial de Estados Unidos en materia de la coordinación regional multilateral de la Defensa (más allá de la continuidad de las relaciones bilaterales con algunos países), así como la pérdida de influencia en materia de cooperación, la protección de los recursos naturales y la formación y capacitación de las fuerzas armadas. Ello se contrapone y pone en crisis la institucionalidad establecida por el proyecto norteamericano cristalizada

<sup>13</sup> Clapper, James R, “Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”, 16 de febrero de 2011.

en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)<sup>14</sup> y la Organización de Estados Americanos. También se observa un rol clave de la UNASUR en la intervención para la resolución democrática de crisis políticas en la región. Ello puede observarse en Bolivia en 2008 ante la Masacre de Pando y los movimientos separatistas de las prefecturas, con respecto al golpe de Honduras en 2009, en el conflicto entre Colombia y Venezuela en 2010, en el Ecuador en 2010, en la destitución de Lugo en Paraguay en 2012 y en Venezuela en 2015 ante el decreto de EEUU de declarar a dicho país como una amenaza para su seguridad.

El declive de la influencia norteamericana entre 1999-2012 también se da en el plano económico. La participación de EEUU en las exportaciones suramericanas bajó de 30% a 18% entre 2000 y 2011, mientras que las importaciones suramericanas de los EEUU cayeron de 55% a 30%. Por otro lado, China se convirtió en un socio líder de la región. El comercio entre China y América Latina creció de manera exponencial en los últimos años: de US\$ 12.000 millones en 2000 a US\$ 289.000 millones en 2013. China se convirtió en la segunda fuente de importaciones de América Latina y el tercer destino de sus exportaciones (después de Estados Unidos y la Unión Europea).<sup>15</sup> Igualmente, debemos diferenciar la región. Siguiendo a Aravena (2013) podemos dividir a ALC en tres partes en cuanto a vinculación internacional en materia económica, lo cual tiene mucha influencia en el plano geopolítico: el Caribe con la Unión Europea, México y Centroamérica con EEUU y América del Sur con China. Esta división resulta importante, aunque no excluyente, para analizar los paradigmas de integración que prevalecen en cada país en relación a los socios comerciales y a la maniobrabilidad geopolítica que de ello se desprende.

Según Alves Teixeira y Desiderá Neto (2012), la nueva ola de integración regional en el presente siglo recupera las viejas ideas “cepalinas”, es decir, desarrollistas, en oposición a un regionalismo liberal y al revisionismo “cepalino” de los años 90’, expresado en el concepto de regionalismo abierto. De esta forma, se construyen dos modelos enfrentados: regionalismo liberal y regionalismo desarrollista. El regionalismo liberal, siguiendo a Furtado (1985), se focaliza en el intercambio comercial, los beneficios y el aprovechamiento de las ventajas comparativas, dejando de lado la función de la integración en los cambios estructurales y el desarrollo tecnológico. Por el contrario, desde el regionalismo neodesarrollista, el hincapié se hace en la importancia de la integración para el cambio de la estructura económica y la industrialización, la construcción de cadenas regionales de valor, el desarrollo tecnológico para mejorar la competitividad, a lo que se agrega en esta nueva versión del siglo XXI, la preocupación por las condiciones sociales y una mayor apertura al mercado mundial en relación al fuerte proteccionismo de los años 60’ y 70’. Sin embargo, aunque se reivindique la apertura que diferencia al viejo desarrollismo del nuevo desarrollismo, también se observa la necesidad de una integración regional de relativa autonomía (en relación con los centros de poder hegemónicos y en cuanto a cierto proteccionismo económico).<sup>16</sup>

<sup>14</sup> El TIAR, o la defensa recíproca ante un ataque de una potencia extra continental, parece no ser aplicado en caso de países pertenecientes a la alianza anglosajona, como ocurrió en la guerra de Malvinas entre Argentina y el Reino Unido.

<sup>15</sup> Anthony Elson, “Un dragón entre las iguanas. Relaciones económicas de América Latina con China.” En EL Economista, 20 de enero de 2015.

<sup>16</sup> Sobre el concepto de regionalismo abierto de la CEPAL ver Malamud (2004).

En otro sentido al proceso regional descripto, en abril de 2011 en Lima (Perú) se sientan las bases para la conformación de la Alianza Pacífico, por iniciativa del entonces presidente peruano Alan García Pérez: “Esta no es una integración romántica, una integración poética, es una integración realista ante el mundo y hacia el mundo”, sostuvo en su fundación, destacando la perspectiva pragmática, que consiste en la aceptación de las fuerzas de mercado como ordenadoras del orden social y los procesos de integración y la aceptación del lugar asignado a la región en el Orden Mundial. Este cambio en la región se vislumbra en un nuevo contexto geopolítico mundial (Merino, 2014c; Narodowski y Merino, 2015). En marzo de 2011 entramos en un nuevo momento de la crisis (transición histórica) con la guerra civil en Siria y luego en Libia, más la agudización de las tensiones en el Mar de China. Como se observa en los distintos escenarios del enfrentamiento, este momento se caracteriza por la agudización de las tensiones entre los bloques de poder centrales (Occidente) y los bloques de poder emergentes. China, Rusia e Irán, y el bloque MERCOSUR-ALBA en Nuestra América sienten las presiones de esta nueva situación global, en la cual, a pesar de la creciente multipolaridad relativa, cambian las relaciones de poder. Las fuerzas centrales del Orden Mundial en crisis observan como un desafío las estrategias de distintos actores que conforman un creciente multipolarismo relativo y su pretensión de construir bloques de poder para convertirse en nuevos polos de poder. Los llamados BRICS y aliados, que unos años antes eran territorios centrales de la expansión del capital transnacional y solución espacial de la crisis (y, por ello, posibles actores en una nueva institucionalidad global multilateral), en la medida en que desarrollan mayores niveles de autonomía relativa, construyen bloques de poder y aprovechan las crisis y contradicciones del “viejo centro” mundial para impulsar sus propios proyectos políticos estratégicos que se convierten en obstáculos para las fuerzas occidentales y el capitalismo global. Este enfrentamiento se agudiza en 2014 con el estallido de la guerra civil en Ucrania; la escalada del conflicto Sirio y el despliegue de tropas rusas en dichos territorios; la construcción de una nueva institucionalidad financiera mundial por parte de los BRICS acordada en la Cumbre de Fortaleza en Brasil en julio 2014; y la incorporación de nuevos miembros a la Organización para la Cooperación de Shanghái liderada por China y Rusia que constituye una poderosa alianza de seguridad euroasiática por fuera de la OTAN y las potencias occidentales más Japón, entre otras cuestiones.

En este contexto, se constituye la AP, que rescata los pilares del regionalismo abierto y a favor de una mayor cercanía geopolítica a Estados Unidos en particular y a Occidente en general. La Alianza del Pacífico está centrada, como tal, en la libertad de comercio, la atracción a las inversiones extranjeras, los acuerdos de libre comercio, la explotación de las ventajas comparativas (fundamentalmente la explotación de recursos naturales) y el desarrollo puesto en relación a la integración en el capitalismo global del siglo XXI. Conformada en un principio por Chile, Colombia, Perú y México —y con Costa Rica, Panamá y Guatemala en proceso de incorporación— la AP forma parte como eslabón regional de un esquema de integración más amplio del capitalismo global, denominado Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (conocido como TPP, por sus siglas en inglés), originalmente establecido por Chile, Brunei, Singapur y Nueva Zelanda en 2005, pero del que hoy forman parte Australia, Canadá, Japón, Malasia, México, Perú, Estados Unidos y Vietnam. El TPP constituye una amenaza para China ya que implica una disputa en su zona fundamental de influencia, el Asia Pacífico. El control del Pacífico aparece como objetivo estratégico para Estados Unidos y aliados, y las fuerzas fundamentales del capitalismo global. Como afirma Hillary Clinton, el futuro de la política

mundial se decidirá en Asia y en el Pacífico, no en Afganistán o Irak, y Estados Unidos deberá estar justo en el centro de la acción (Clinton, 2011). En este sentido, la Alianza Pacífico constituye una política de integración estratégica en el marco de la TPP e implica un cerco y una política de contención tanto para la Organización para la Cooperación de Shanghai (encabezada por China y Rusia) que compite con la OTAN, como también en relación al bloque ALBA-MERCOSUR hoy en retroceso. Señalando claramente la diferencia de la AP con el regionalismo autónomo, en un dossier sobre el tema publicado por el Financial Times (2/4/2014), se afirma que este nuevo bloque “*abre las puertas para los negocios en la región*” y resalta positivamente que, a diferencia del MERCOSUR, esta es una alianza económica y no política, algo que también señalan los líderes políticos de la AP. En dicho dossier, Barbara Kotschwar, afirma que “*si el Mercosur representa el socialismo del siglo XXI, la Alianza del Pacífico representa el capitalismo del siglo XXI*”. En este sentido, se debe señalar que todos los integrantes de la Alianza del Pacífico poseen Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos, a lo cual se opusieron estos últimos años los países que integran el MERCOSUR y el ALBA.

Si observamos la dinámica de la región en los últimos años, la tensión entre los intentos de regionalismo autónomo y el resurgir del regionalismo abierto, lo que se observa es una puja entre proyectos políticos estratégicos que definen diferentes territorialidades y modelos de integración. Como se define en Merino (2011) el concepto de proyecto político-estratégico implica que un grupo político-social —o una alianza político-social— tiene un grado de desarrollo en su organización económica, política e ideológica-cultural para plantear una determinada *forma de vida* o, como se dice habitualmente, un *modelo de sociedad*. Además de un modelo económico, ello implica una territorialidad, ciertas ideas-fuerza centrales, una identidad cultural, una matriz ideológica, una concepción política-institucional y una concepción de la organización política, más o menos desarrolladas, aunque con matices y contradicciones.

Para analizar los diferentes modelos de integración en pugna, Briceño Ruiz (2013) define tres ejes de integración: el regionalismo abierto, el revisionista y el anti-sistémico. Estos ejes derivan en tres modelos de integración, respectivamente: el regionalismo estratégico, el regionalismo productivo y el regionalismo social. Como vimos más arriba, los dos últimos corresponden a modelos post-liberales o al fin de la hegemonía del regionalismo abierto. El ALCA, los Tratados de Libre Comercio bilaterales con Estados Unidos, la Alianza Pacífico (AP) y el MERCOSUR de los años noventa serían parte del regionalismo abierto y el modelo de integración al que más se acercaría sería el de regionalismo estratégico; el MERCOSUR post-liberal constituiría un eje revisionista (revisa el regionalismo abierto y sus premisas neoliberales) y se acercaría al modelo de regionalismo productivo; la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA) seguiría el eje anti-sistémico y se acercaría al modelo de regionalismo social. En este sentido, por lo aquí señalado, esquemáticamente y como hipótesis de trabajo, podemos definir por lo menos tres proyectos políticos estratégicos en pugna en ALC que, con sus matices, que promueven esos distintos modelos de integración:

- a) El proyecto capitalista neoliberal<sup>17</sup> o también definido como de economía de mercado y democracia liberal: asociado regionalmente al modelo económico primario-exportador y explotación de las ventajas comparativas, la transnacionalización

<sup>17</sup> Para una definición de neoliberalismo ver Anderson (2003).

económica, la inserción dentro de la territorialidad global, el alineamiento geopolítico con EEUU y aliados, y la pertenencia cultural a Occidente.

- b) El proyecto neodesarrollista de capitalismo productivo regional, del que podemos distinguir las tendencias más conservadoras y las más nacionalistas. Sin plantear una postura “autonomista” o cerrada, si reclama la construcción de un espacio de autonomía relativa regional para el desarrollo de un capitalismo nacional con valor agregado local y protagonismo de la “burguesía nacional”, plantea una integración y una territorialidad regional autónoma (MERCOSUR, UNASUR), y en el plano cultural no se define necesariamente y en todos los casos por fuera de Occidente (los más nacionalistas sí), pero con un matiz civilizatorio propio de la región.
- c) El proyecto que aparece discursivamente bajo distintos rótulos, con una impronta de “latinoamericanismo revolucionario”, pero que podemos definirlo como social-popular, con una centralidad de lo público-estatal para el desarrollo de las fuerzas productivas (Estado empresario), la distribución de la renta y la producción simbólica; se define como antiimperialista en términos de alineamiento internacional y plantea una integración regional autónoma; se define a América Latina y el Caribe como una civilización emergente distinta de Occidente.<sup>18</sup>

Dicho esquema debe ser relativizado con grises y situaciones coyunturales, además de los matices que presenta cada país, de acuerdo a la relación de fuerzas que exista entre los proyectos políticos estratégicos en pugna, las alianzas que se establecen y la dinámica particular y características particulares de cada territorio, que escapan a la visión esquemática.

### 3. En torno al regionalismo abierto y el regionalismo autónomo: actores y discursos

En la Cumbre de Cali de mayo de 2013, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos afirmó según las actas de la reunión que la AP *“es el nuevo motor económico y de desarrollo de América Latina y el Caribe”*. En esta frase se resume la visión de que la AP constituye una estrategia contrapuesta al eje atlántico de desarrollo expresado en el MERCOSUR. Ello pone de manifiesto una disputa acerca del proyecto y del núcleo que debe integrar, desarrollar y, por lo tanto, conducir la región. Por su parte, el presidente de Costa Rica, Laura Chinchilla, afirmó: *“Ya basta de ideologías, ya basta de consignas, ya basta de buscar chivos expiatorios. Tenemos que asumir con responsabilidad las tareas que aún tenemos pendientes en materia de desarrollo.”* Como observan Peyrani y Geffner (2013) la Alianza del Pacífico se presenta a sí misma como un grupo de países estables que respetan la democracia y el estado de derecho y que por lo tanto ofrecen oportuni-

<sup>18</sup> Para el debate civilizatorio ver Colombres (2004), Argumedo (2009), Montaner (2003), Huntington (2001), entre otros. Por otra parte, resulta interesante para observar como dicho debate se articula en las coyunturas políticas actuales y en las pujas entre proyectos políticos estratégicos, la editorial del diario argentino Clarín publicado el mismo día de la elección presidencial en Argentina, el 27 de octubre de 2015. El mismo se titula “¿Y si volvemos a Occidente?” y, entre otros argumentos, afirma: “Estados Unidos es el líder de este movimiento cultural globalizado (...) Lo acompañan gran parte de las naciones europeas y americanas. Por decisión meditada del gobierno que hoy emprende su retirada, la Argentina se ha apartado de Occidente, de manera particularmente hostil, en un movimiento que la ha aislado de aquella parte del mundo que regresa. A cambio, se ha aliado fuertemente con el totalitarismo chino, la belicosa Rusia de Putin, el vetusto comunismo cubano (...)”

dades de inversión mucho más atractivas que otros países de la región y sostienen que con el libre comercio pueden lograr mayor competitividad para sus economías y así mejorar la calidad de vida de su población. Un requisito esencial para ser miembro pleno de la Alianza es que los nuevos Estados Parte tengan vigente un Tratado de Libre Comercio (TLC) con cada una de las Partes. Por otro lado, todos sus miembros tienen TLC con los Estados Unidos. Además, el modelo del TLC de América del Norte fue utilizado como base fundamental para el diseño de la AP (Briceño Ruiz, 2013). Los objetivos centrales son avanzar en la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Y también en la integración de la Bolsa de valores, integración financiera para el desarrollo del mercado de capitales y el libre movimiento de las Redes Financieras Globales.

La AP se presenta como una integración centrada en el nexo de comercio-producción-servicios específico del capitalismo globalizado, donde la producción se fragmenta espacialmente integrando cadenas globales de valor (CGV). Estas son, en efecto, las intenciones y discursos de sus protagonistas, aunque se acepte el lugar de segmentos de producción primaria. Como señalan Zelicovich y Actis, reivindicando la AP<sup>19</sup>, *“estos países aceptan la correlación de fuerzas en el sistema internacional y perciben que deben insertarse en el mundo como “periferia moderna” en donde la adaptación a las nuevas formas de producción en la globalización es la llave para el progreso y el desarrollo.”*<sup>20</sup>

Para observar la disputa por la construcción de legitimidad en torno a los proyectos en pugna, resulta más que interesante analizar la nota Editorial del diario La Nación de Argentina (de tendencia liberal-conservadora) titulada “Modelos de éxito y fracaso en América Latina”.<sup>21</sup> Allí resalta el análisis realizado por el ex presidente chileno Sebastián Piñera en la conferencia “Presente y futuro de América Latina y Chile”, invitado por la Fundación Libertad y Progreso. Allí se distinguen *“tres modelos: el aplicado por los países de la Alianza del Pacífico, el vigente en el llamado eje bolivariano o ALBA y el aplicado con diversos tonos por los países del Mercosur.”* En el caso de la AP, *“sus rasgos fundamentales son el respeto por las instituciones, la apertura al mundo, la economía de mercado y el equilibrio fiscal.”* En el caso del ALBA, *“se caracteriza por el intervencionismo, el cierre de la economía, el elevado gasto público, el control de cambios y de precios, con estatismo y una baja calidad institucional.”* Por último, el Mercosur, *“se encuentra entre los dos anteriores. Son economías de mercado, pero intervenidas y con proteccionismo, con elevado gasto público y diversa calidad institucional. La Argentina pertenecería a este último grupo, aunque con una clara aproximación al eje bolivariano.”*

Entre los que se afirman en el regionalismo autónomo, podemos mencionar en principio al Brasil, principal potencia regional, que con los gobiernos del PT expresaba predominantemente una alianza entre las fuerzas neodesarrollistas nacionalistas y las fuerzas del proyecto que denominamos como social-popular (centrales obreras y movimientos sociales que apoyan al PT). Sus políticas promueven, entre otras cuestiones, el proteccionismo económico, el Estado activo tanto en la regulación como en el control de activos y desarrollo de empresas estratégicas, la promoción de la industria y el enorme financiamiento público a través del Banco de Desarrollo del Estado, la competencia con

<sup>19</sup> Julieta Zelicovich y Estaban Actis, “Globalización: Llegó la era del Pacífico”, La Nación, 6 de agosto de 2013.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> La Nación, 8 de noviembre de 2014.

los Estados Unidos por la influencia regional, la prioridad en estrategia de integración Sur-Sur, el desarrollo de la multipolaridad en el esquema BRICS. Sin embargo, la mayor parte de la oposición política en Brasil, así como algunos de los integrantes del gobierno de Dilma Rousseff, apoyan o se encuentran más cerca del modelo de integración de la AP. La crisis política que tiene como centro al PT y el debilitamiento de su programa histórico a favor del regionalismo autónomo post-neoliberal, impactan en la región poniendo en crisis el intento de bloque regional. También ello ocurre en distintos países pertenecientes al MERCOSUR, mostrando la puja de territorialidades que existe en cada territorio específico a nivel regional. En este sentido, el nuevo gobierno del Frente Amplio de Uruguay, con Tabaré Vázquez, presenta una posición oscilante y con intenciones de propiciar una dinámica de integración más cercana al regionalismo abierto. Por otra parte, el nuevo gobierno de la Argentina definió como una de sus prioridades avanzar en la integración con la AP, reestablecer un alineamiento estratégico con los Estados Unidos y avanzar en el libre comercio.

En contraposición a cualquier acercamiento a la AP y expresando la visión “social-popular”, Evo Morales después de resultar reelecto como presidente de Bolivia, afirmó que *“los presidentes de la Alianza del Pacífico son lacayos del imperialismo (...) Esos son gobiernos de empresarios y banqueros. La Alianza del Pacífico es libre mercado (...) Todos miran a Obama como si fuera una gran cosa.”*<sup>22</sup> También podemos mencionar, aunque desde otra perspectiva, lo que opinaba uno de los referentes más importantes del desarrollismo nacional de la Argentina, Aldo Ferrer:

“(La visión neoliberal) Considera a la Argentina como un segmento del mercado mundial, que debe organizarse conforme con las señales del orden internacional. De este modo, su estructura productiva y su inserción en la división internacional del trabajo están determinadas por sus ventajas competitivas estáticas, fundadas en la abundancia de sus recursos naturales y subdesarrollo tecnológico e industrial. Este enfoque supone, asimismo, que, dada la concentración del poder en los mercados y los países dominantes, Argentina carece de la capacidad decisoria necesaria para trazar su sendero de desarrollo, industrializarse, participar plenamente en la revolución científica y tecnológica y, consecuentemente, establecer una relación simétrica, no subordinada, con el Orden Mundial. Esta visión responde al convencimiento histórico del neoliberalismo de que Argentina no cuenta con factores autónomos de desarrollo. Debe asociarse, necesariamente, a un centro hegemónico externo que impulse su crecimiento.”

“(La visión nacional) Concibe al país como un sistema de relaciones económicas y sociales, dentro del espacio territorial, capaz de desplegar en su totalidad los recursos y el talento disponibles, construir una estructura productiva industrializada y compleja, generar ventajas comparativas dinámicas fundadas en el conocimiento, agregar valor a sus recursos naturales y establecer relaciones simétricas, no subordinadas, con el Orden Mundial. (...) Desde esta perspectiva, es conveniente que la política exterior brasileña responda a objetivos nacionales propios y, al mismo tiempo,

<sup>22</sup> Afirmaciones realizadas en una entrevista a Evo Morales con el diario La Tercera, citadas en La Nación, 14 de octubre de 2014.

conciba la relación bilateral como una alianza estratégica para impulsar el desarrollo complejo de ambas economías y el creciente contenido tecnológico y de valor agregado del comercio recíproco, en ambos sentidos. De este modo, una política exterior brasileña que reivindica la autonomía decisoria frente a los centros de poder mundial y la solidaridad con los países del espacio sudamericano es funcional a la visión nacional del desarrollo en la Argentina.”<sup>23</sup>

En estos discursos lo central es rescatar, aunque sea sucintamente, el plano ideológico de la puja entre proyectos políticos-estratégicos y modelos de integración; es decir, dar cuenta de algunos de los argumentos que se esgrimen en la lucha por legitimar uno u otro. A su vez, se puede distinguir claramente, los discursos basados en una concepción liberal clásica, los discursos neodesarrollistas nacionalistas y los discursos antiimperialistas que se corresponden a los tres proyectos y los tres ejes que se observaron anteriormente.

Por otra parte, en relación a estos tres proyectos y modelos de integración podemos identificar tres núcleos distintos de grupos económicos-sociales fundamentales: a) para el regionalismo abierto las Redes Financieras Globales y el conjunto de empresas transnacionales y las empresas multinacionales, especialmente de origen anglosajón, en alianza con fracciones del empresariado local y sectores de grandes terratenientes vinculados a los enclaves de exportación primaria; b) para el regionalismo autónomo neodesarrollista, las fracciones de capital local, grupos económicos locales y burguesías locales, más asociadas al mercado interno y regional, al sector productivo industrial, a la necesidad de proteccionismo frente a la competencia y concurrencia global, con necesidad de promoción estatal, etc.; c) para el regionalismo autónomo social-popular con centralidad en lo público-Estatal, fracciones de la pequeña producción mercantil urbana y rural, y fracciones de clase trabajadora y el amplio espectro de sectores populares organizados.<sup>24</sup>

#### **4. Modelos de integración y situación económica**

Uno de los ejes centrales para impulsar la Alianza Pacífico (AP) es destacar su crecimiento económico. Sin embargo, como observan Peyrani y Geffner (2013), el PIB de la AP creció más que el del MERCOSUR a partir del 2011, lo que no significa que sea una tendencia de largo plazo. Este mayor crecimiento parece deberse en parte a la mayor exposición internacional por tratarse de economías muy abiertas<sup>25</sup>, que oscilan más fuertemente ante los ciclos internacionales, las cuales han sufrido mayor impacto de la crisis

<sup>23</sup> Aldo Ferrer, “Alianza...”, Página/12, 28 de julio de 2013.

<sup>24</sup> De ello no se desprende un análisis de comportamiento lineal y estructuralista de las clases, en el sentido de que a determinado lugar en la estructura económico social le corresponda un conjunto de ideas y de prácticas políticas necesarias. Ello está mediado por procesos de lucha y desarrollo de la organización tanto en términos prácticos como teóricos de los grupos sociales y lo podemos observar a través de dichas organizaciones. Es a partir de esta observación que podemos ver cuáles aparecen en mayor medida vinculados y como sostén de uno u otro proyecto político-estratégico y modelos de integración. En Merino (2014b) se hace un desarrollo más profundo de este abordaje teórico. En García Linaera (2008) se realiza un profundo análisis para el caso de Bolivia.

<sup>25</sup> El coeficiente de apertura de la economía (cociente entre exportaciones + importaciones sobre el PBI) para los países de la Alianza Pacífico asciende al 61%, el promedio de América Latina y el Caribe es de 45%, mientras que el del Mercosur (sumando a Bolivia) es del 32%.

internacional y por lo que la caída previa fue mayor a la de los países del MERCOSUR. Estos adoptaron políticas más proteccionistas para minimizar esos efectos negativos de la crisis económica mundial. Por otra parte, si comparamos los dos países más importantes en términos económicos de América Latina y el Caribe (ALC), México y Brasil, podemos observar que en el año 2000 México (ya integrado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte) era económicamente mayor que Brasil, mientras que Brasil (integrado al MERCOSUR) hoy por hoy tiene un PBI (PPA) 50% más grande que el de México, aunque actualmente esté en retroceso. Sin embargo, en los últimos años las principales economías del MERCOSUR entraron en un cuello de botella propio de los proyectos de crecimiento endógeno y distribución de rentas, con problemas en la balanza de pagos y pujas distributivas que se manifiestan como presiones inflacionarias y problemas de competitividad debido a la estructura capitalista periférica (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). Además, a pesar de los posicionamientos y apuestas industrialistas del MERCOSUR, la dinámica de crecimiento del mismo sin duda tuvo mucha relación también con el elevado precio de los commodities en la década pasada.

Más allá de los proyectos políticos estratégicos en pugna, en términos generales y con la excepción de algunos nichos tecnológicos en ciertos países, ALC se especializa cada vez más en la exportación de materias primas y en productos de consumo agro-industriales, alimentos y bebidas procesadas de baja complejidad (si encontramos profundas diferencias en la apropiación y distribución de las rentas). Según el Banco Mundial, en Suramérica Argentina exporta unos u\$s 500 dólares de tecnología media y alta por habitante, Chile u\$s 385 por habitante, Brasil u\$s 269 y Perú u\$s 70, mientras que Corea del Sur supera los u\$s 9000. Si observamos el cuadro 1 podemos ver que la AP es quién más ostenta exportaciones complejas, con u\$s 45 mil millones, aunque en realidad México explica u\$s 44 mil millones debido a su industrialización e integración en cadenas globales de valor controladas por transnacionales en relación al mercado estadounidense. Por su parte, el MERCOSUR exporta por u\$s 11.000 millones, con Brasil con casi el 80% y Argentina el 20% restante. La industria sustitutiva en los países que desarrollan una política en tal sentido está orientada fundamentalmente hacia el mercado interno, ya que no tiene suficiente competitividad en términos generales para exportar.

**Tabla 1: Cuadro comparativo AP y MERCOSUR**

	AP	AP+3	Mercosur	Mercosur+2
<b>Habitantes</b>	218.649.115,00	242.853.654,00	282.422.735,00	308.831.813,00
<b>Superficie</b>	5.147.444	5.382.854	12.791.192	14.146.142
<b>PBI (PPA)</b>	3.358.066.534.260	3.613.564.806.210	4.615.449.112.474	4.852.260.218.268
<b>PBI (per cápita PPA)</b>	15358,2	14879,6	16342,3	15711,7
<b>Stock IED</b>	84.926.283.506	94.564.041.196	101.280.952.373	103.755.616.193
<b>Gasto en defensa</b>	28.808.482.431	29.077.465.978	42.490.649.563	45.783.847.299
<b>Expo. Complejas</b>	45.218.577.378	48.130.170.520	11.003.621.800	11.108.766.061

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial correspondientes al año 2013. AP+3: Alianza Pacífico más Costa Rica, Panamá y Guatemala que se encuentran en proceso de incorporación. MERCOSUR+2: MERCOSUR más Bolivia y Ecuador, en tanto Bolivia ya incorporado formalmente y Ecuador se encuentra en conversaciones avanzadas.

Existen dos indicadores que diferencian a Brasil del resto de la región, los cuales nos pueden servir para hacer observable una estrategia que aspira al desarrollo endógeno. En primer lugar, la inversión en investigación y desarrollo: con el 1,21% sobre el PBI (Banco Mundial, año 2011), Brasil sobrepasa por lejos a otros países de la región. Le siguen Argentina con el 0,65% y Costa Rica 0,48%. En segundo lugar, el gasto en Defensa, en donde Brasil con más de u\$s 31.000 millones explica en gran medida la diferencia a favor del MERCOSUR, fuertemente asociado a la defensa de recursos naturales, fronteras y el desarrollo del complejo industrial-militar. Otro país que posee un importante nivel de gasto relativo es Colombia, aunque fundamentalmente explicado por la guerra civil existente en dicho país desde hace más de cincuenta años y la asociación con los Estados Unidos bajo el eje del combate al narcotráfico. Un dato llamativo es el stock de IED (Inversión Extranjera Directa), que es mayor para el caso del MERCOSUR (destacándose especialmente Brasil) frente a los países de la AP, quienes poseen economías más abiertas y tienen como una de sus políticas centrales la atracción de inversiones. Ello pone de manifiesto que no existe una correspondencia lineal entre los proyectos capitalistas liberales y la atracción de inversiones que se guía por la posibilidad de valorización del capital.

Sin embargo, la crisis del “Petrolao” en Brasil<sup>26</sup>, representa una crisis no sólo para el gobierno, sino que también afecta un núcleo fundamental en la estrategia de desarrollo autónomo. Petrobras es la mayor empresa de Brasil, emplea a 87.000 personas y produce dos millones y medio de barriles de crudo al día. Tanto el ex presidente ‘Lula’ da Silva como la presidenta Dilma Rousseff hicieron de la petrolera un núcleo estratégico para el desarrollo nacional autónomo —“el futuro de Brasil”— tras el descubrimiento de nuevos yacimientos en 2006, que equivalen a 15.000 millones de barriles. Además de superar la dependencia energética, que siempre fue en Brasil un factor de restricción externa, con la modificación del marco regulatorio de los hidrocarburos que supuso una parcial reestatización de los recursos, Petrobras y la renta hidrocarburífera se perfilaron en relación a la profundización del proyecto neodesarrollista nacionalista. Como plantea Romano Schutte (2013), el cambio regulatorio impulsado por el PT y aprobado en 2010, implicó un aumento de la renta petrolera capturada por el Estado y un aumento del control estatal de Petrobras (el paquete accionario en manos del Estado pasó del 39,8% al 48,3%). También implicó hacer de Petrobras y la riqueza petrolera una herramienta fundamental para la inversión en educación y en investigación y desarrollo (los fondos destinados a investigación y desarrollo aumentaron de 264 millones de reales en 2002 a más de 1.000 millones de reales en 2011, de los cuales 96% provinieron de Petrobras). Además, se apuntó a la producción de componentes y tecnologías fundamentales de explotación, con el impulso directo e indirecto de industrias estratégicas (industria naval, nuclear, nanotecnología y nuevos materiales). Por ejemplo, la industria naval contaba con 1.900 trabajadores directos en el año 2000 y pasó a emplear 80.000 en 2010, desarrollando componentes centrales para la explotación hidrocarburífera.

Con el cambio regulatorio, retrocedieron los intereses financieros y petroleros transnacionales, tanto en la puja por la apropiación de la renta petrolera así como en del recurso estratégico. Sin embargo, la situación del “Petrolao” vuelve a legitimar y fortalecer en Brasil las posiciones a favor de la re-privatización de Petrobras y de la renta petrolera, desarticulando la estrategia neodesarrollista nacionalista dominante en Brasil con

<sup>26</sup> Mega investigación judicial por el pago de sobornos empresarios, financiamiento de la política, licitaciones arregladas, lavado de dinero, etc., entorno a Petrobras.

los gobiernos del PT. Además, la crisis de Petrobras implica una fuerte parálisis de la economía al detenerse inversiones y contrataciones, lo cual se suma al impacto negativo de la caída de los precios de los commodities. Todo ello afecta profundamente el regionalismo autónomo y favorece el retorno al regionalismo abierto como estrategia de integración.

## 5. Nueva forma de regionalismo abierto y apuesta geoestratégica

Como señala Briceño Ruiz (2013), mientras los Tratados de Libre Comercio (TLC) son un claro ejemplo de regionalismo dependiente que establece una relación asimétrica Norte-Sur, la Alianza del Pacífico (AP) se presenta como un modelo más difícil de catalogar, pues aunque incluye una amplia liberalización comercial y una agenda de integración profunda con compromisos OMC-plus (en el sentido que involucra muchos más aspectos en materia de integración comercial, financiera y regulatoria que un TLC), se trata sin embargo de un acuerdo Sur-Sur. La AP expresa una nueva forma de integración regional, propia de una fase de profundización de la transnacionalización del capital y de replanteamiento geoestratégico del centro de poder global, que se diferencia de alguna manera de la forma ALCA. La AP articulada con la TPP, se plantea como área de libre comercio y libre movilidad de capitales transcontinental-global-multilateral, mientras que el ALCA forma parte de la vieja estrategia continental-americana dominada bajo la forma del capital multinacional y la geoestrategia trilateral, en la anterior relación centro periferia. Es decir, contiene y supera esa forma. Si el ALCA tiene como centro a EE.UU. como Estado continental multinacional, la AP se plantea como parte de red global del capitalismo actual, donde lo dominante es el capital transnacional, la democracia de mercado y la integración en los organismos políticos internacionales bajo la influencia decisiva de Occidente. En este capitalismo transnacional, Estados Unidos aparece como nodo estratégico, pero no necesariamente como único centro.<sup>27</sup> El descentramiento de la red implica una nueva territorialidad y pone en crisis la forma Estado nación clásica, es decir, la forma del ejercicio de la soberanía en un territorio (Merino, 2011, 2014a, 2014c). En este sentido, la AP se constituye como el polo regional de la construcción de territorios integrados a las cadenas de valor globales coordinadas por el capital transnacional, junto con las redes mediáticas, tanques de pensamiento, ONG y distintas estructuras de poder global del llamado capitalismo del siglo XXI. Ello hace a la nueva forma de inserción mundial, constituyendo la AP una apuesta geoestratégica.

Los niveles de integración económica entre los países pertenecientes a la AP son muy bajos, propio de los territorios que actúan como enclaves de producción primaria con baja integración industrial, es decir, de periferia en relación a centros de mayor complejidad económica y de lo local en relación con lo global. Según datos de la CEPAL (2011) la incidencia de las materias primas en las exportaciones es muy alta en la Comunidad Andina (en el orden de 80% del total de exportaciones), y alta en el MERCOSUR (mayor a 50%). Distinto es México, ya que es un país que actúa como periferia industrial de los

<sup>27</sup> El papel y la estrategia de los Estados Unidos bajo el gobierno de Obama es clara: ante el declive de la estrategia comercial global representada en la Ronda de Doha, Obama anunció la negociación y el desarrollo de la Alianza Transatlántica (TTIP por su siglas en inglés), y en este mismo sentido en su Mensaje al Congreso sobre el Estado de la Unión también mencionó el “TransPacific Partnership” (TPP) (Peña, 2013).

eslabones de menor valor agregado de las cadenas globales de valor controladas por las transnacionales que buscan menores salarios para ciertos eslabones industriales. En el MERCOSUR el 15% de las importaciones provienen de países del bloque y el 14% de las exportaciones tiene como destino alguno de sus miembros, mientras que en el caso de la AP las importaciones y las exportaciones entre países del bloque son de sólo 4,2% y 4,0% respectivamente. A pesar de ser superior el intercambio en el MERCOSUR, sigue siendo muy bajo en relación a otros bloques económicos y ello se debe a la baja densidad industrial y a la debilidad relativa de los núcleos productivos tecnológicos endógenos más allá de algunas excepciones. Es decir, también el MERCOSUR tiene una inserción internacional de periferia aunque con mayor nivel de industrialización y con algunas áreas de desarrollo autónomo estratégico (desarrollo en materia nuclear, en la industria aeronáutica y aeroespacial, etc.). De hecho, el MERCOSUR no llega a constituir un bloque comercial bajo las condiciones establecidas por Arceo y Urturi (2010), ya que la totalidad de sus integrantes no dirigen al bloque por lo menos un tercio de sus exportaciones.

Por lo dicho, la Alianza del Pacífico está muy lejos de constituir un bloque comercial y, en todo caso, pretende ser una política para lograr este cometido, pero si constituye una apuesta geoestratégica, la cual enarbola en la región un programa político-económico y un paradigma de integración distinto a otros proyectos que han surgido en los últimos años. Como apuesta geoestratégica bajo el paradigma de regionalismo abierto, la AP implica una tensión con los proyectos enmarcados en el paradigma del regionalismo autónomo, lo cual impacta en la UNASUR, al interior de la CELAC y en cada país de la región en particular. La AP no se presenta contra la CELAC o contra la UNASUR, aunque de hecho la fundación de la AP el 6 de junio de 2012 coincidió con el estancamiento de la UNASUR debido en parte a la tensión de estos paradigmas divergentes. La AP perforó las aún endeble bases de la concertación política en UNASUR y construye un frente pro-TLC plus, con un perfil no restringido a cuestiones económico-comerciales.

Muchos de los principales referentes de la AP se ubican ideológicamente como un “progresismo” dentro del capitalismo global (véase Merino, 2011), como la “Tercera Vía” latinoamericana. Es decir, en términos ideológicos retoman la construcción política y teórica de Giddens (1998) y el ex primer ministro británico Tony Blair (seguida por Bill Clinton), que conjuga la economía global de mercado junto a una agenda de reformas sociales, políticas de inclusión focalizadas para igualar oportunidades y políticas liberales en el plano ideológico cultural. En este sentido y en consonancia con el avance de la AP, el 1 de julio de 2014 en la ciudad colombiana de Cartagena se realizó una Cumbre de la Tercera Vía que tuvo como protagonistas, junto a Juan Manuel Santos, a Bill Clinton, Tony Blair, Felipe González (ex mandatario español), Ricardo Lagos (ex presidente de Chile) y Fernando Henrique Cardozo (ex presidente de Brasil). Estos actores, provenientes en su mayoría de la socialdemocracia, expresan una construcción hegemónica distinta, no asentada en el discurso neoliberal clásico del libre mercado y el rechazo de plano a lo público-estatal, sino un reformismo al interior del capitalismo global. Construcción que tampoco se enfrenta antagónicamente en términos discursivos al MERCOSUR y al ALBA (salvo en sus expresiones más radicalizadas) sino que realiza una crítica para posicionarse desde un intento de síntesis superadora entre los “conservadurismos” que pregonan el fundamentalismo de mercado y los “populismos”.

## 6. Conclusiones: América Latina y la puja por la integración

En respuesta al desarrollo de la AP y al estancamiento de la UNASUR se intentó una integración cruzada entre los países del ALBA y del MERCOSUR para fortalecer un bloque regional. Ello se observa a partir de la dilatada incorporación de Venezuela al MERCOSUR, que finalmente se concreta en 2012; la firma de un protocolo en ese mismo año para la incorporación de Bolivia y los acuerdos para la incorporación de Ecuador. Con estas incorporaciones, el MERCOSUR controla las mayores reservas energéticas, minerales, naturales y de recursos hídricos del planeta y pasó a ser la región con mayores reservas mundiales de petróleo. Por otro lado, entre Argentina y Brasil se produce el 25% de la proteína vegetal del mundo. Sin embargo, se mantienen los problemas de complementación productiva, la debilidad de las cadenas de valor regionales y la falencia en el desarrollo de núcleos productivos-tecnológicos estratégicos para el desarrollo endógeno de las fuerzas productivas. La debilidad en el plano económico para realizar los objetivos que se propone, fue compensada en el espacio MERCOSUR-ALBA a través del fortalecimiento de los vínculos políticos entre los gobiernos afines, en base a la visión estratégica compartida sobre la necesidad de construir un bloque de poder autónomo. Sin embargo, en tanto este polo de convergencia del regionalismo autónomo no logra resolver la conformación de una estructura económica regional acorde a sus formulaciones políticas, más allá de la distribución de las rentas existentes, para aumentar los niveles de complejidad e integración, su construcción real resulta muy endeble.

En este escenario, es evidente el fortalecimiento del regionalismo abierto en la región y el debilitamiento o reflujo del regionalismo autónomo tanto en su versión neodesarrollista nacionalista como en su versión social-popular. Ello puede avizorar cambios en el MERCOSUR para retomar el modelo de regionalismo abierto, que implique hacia un mayor acercamiento hacia la AP y la TPP, como un avance en un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea en línea con la estrategia de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión promovida por las fuerzas dominantes en Estados Unidos y Europa. Sin embargo, a diferencia de la década de 1990 (con un mundo convergiendo hacia la hegemonía de la estrategia neoliberal y el Consenso de Washington), hoy nos encontramos en una transición geopolítica mundial y en una crisis capitalista que debilita a Occidente e induce al debate sobre proyectos alternativos, al tiempo que se fortalecen potencias emergentes como China y Rusia que desafían el Orden Mundial y abren márgenes de maniobra geoestratégicos. Con un mundo en transición y con las fuerzas político-sociales que apuestan a un regionalismo autónomo debilitadas pero presentes, el debate y la tensión entre modelos de integración y proyectos políticos estratégicos seguirán estando en el centro de la escena geopolítica regional de los próximos años.

## 7. Bibliografía

Alves Teixeira, Rodrigo y Desiderá Neto, Water Antonio (2012), "La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano", en Alves Teixeira, Rodrigo y Desiderá Neto, Water Antonio (comps.), *Perspectivas para la integración de América Latina*, Brasilia: IPEA, pp. 11-36.

Amin, Samir (1998), *El capitalismo en la era de la globalización*, Buenos Aires: Paidós.

- Anderson, Perry (2003). "Neoliberalismo: un balance provisorio". En: *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Emir Sader (comp.) y Pablo Gentili (comp.). 2ª. Ed.. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2003. p. 192.
- Arceo, Enrique y Urturi, María Andrea (2010), "Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial", CEFIDAR, Documento de trabajo N°30, agosto de 2010.
- Argumedo, Alcira (2009), *Los silencios y las voces en América latina*. Buenos Aires: Colihue.
- Arrighi, Giovanni (2001), *Caos y Orden en el Sistema-Mundo Moderno*. Madrid: Ediciones Akal.
- Beigel, Fernanda (2006), "Vida, muerte y resurrección de las 'teorías de la dependencia'", en *Crítica y teoría del pensamiento social latinoamericano*, Buenos Aires: CLACSO.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007), "Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo", en *Nueva Sociedad*, nro. 210 Julio-Agosto 2007. En línea (consultado 12/04/2015) [http://www.nuso.org/upload/articulos/3444\\_2.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3444_2.pdf)
- Briceño Ruiz, José (2013) "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", en Revista *Estudios Internacionales*, (Santiago, en línea) vol.45 no.175.
- CEPAL (2011), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, en [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Clinton, Hillary (2011) "America's Pacific Century", en *Foreign Policy*, octubre 2011. En línea en <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (consultado el 10/11/2014).
- Colombes, Adolfo (2004), *América como civilización emergente*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Coutinho, M. (2006), "Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea", en *Revista de Sociologia Política*, n. 27, p. 107-123.
- Desse, René-Paul y Dupuy, Héctor (2008), *Mercosur: vers la "grande Amérique latine?"* París: Ellipses.
- Drucker, Peter (1997), "La economía global y el Estado-nación", en *Archivos del presente*, Buenos Aires, III, N°10, octubre-diciembre 1997, pp. 41-54.
- Ferrer, Aldo (2008), *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo xxi*. Con colaboración de Marcelo Rougier. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Furtado, Celso (1985), *Teoría y política del desarrollo económico*, San Pablo: Abril Cultural.
- Gaggero, Alejandro; Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2014), *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.

- García Linera, Álvaro (2008), “El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación”, en *La potencia plebeya*. Buenos Aires: Prometeo.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/linera/7.4.pdf>
- Giddens, Anthony (1998), *La Tercera Vía*, Madrid: Taurus.
- Gudynas, Eduardo (2013), “Transiciones hacia un regionalismo autónomo”, en Miriam Lang, Claudia López y Alejandra Santillana, *Capitalismo/Colonialismo del siglo XXI*, Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y Universidad Politécnica Salesiana.
- Harvey, David (2004), *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal.
- Lavagna, Roberto (1997), *Argentina Brasil MERCOSUR -Una decisión estratégica*, Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.
- Lee, M. (2001) “Dentro de la Fortaleza. Lo que ocurre en las negociaciones del ALCA”, Ottawa, documento editado por el Canadian Centre for Policies Alternatives.
- Malamud, A. (2004) “*Regional integration in Latin America. Comparative theories and institutions*”. *Sociología*, Portugal 44: 133-154.
- McLaughlin Green, Constance (1968). *El crecimiento urbano de Estados Unidos*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Merino, Gabriel (2011) “Globalismo financiero, territorialidad, progresismo y proyectos en pugna” en *Revista Geograficando*, N°7, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Disponible en:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5094/pr.5094.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5094/pr.5094.pdf) (consultado 5/5/2015)
- Merino, Gabriel (2014a). ***El surgimiento del Grupo Productivo y el retorno de los “Capitanes de la Industria” en el centro de la lucha política. 1999-2003***. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En memoria académica. Disponible en:  
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1017/te.1017.pdf> (consultado 5/5/2015)
- Merino, Gabriel (2014b). *Crisis del Orden Mundial y Encrucijada Nacional-Latinoamericana*, Universidad Nacional de Misiones: Editorial Universitaria.
- Merino, Gabriel (2014c) “Lucha entre polos de poder por la configuración del Orden Mundial. El escenario actual.” en *Revista de Estudios Estratégicos*, No.01. Primer semestre de 2014, CIPI, La Habana, pp. 08-29.
- Merino, Gabriel (2014d), “El Grupo Productivo y las condiciones económicas de su surgimiento. Genealogía del Posneoliberalismo”, en revista *Realidad Económica*, N°288, diciembre 2014, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IA-DE). ISSN: 0325-1926. En línea:  
<http://www.iade.org.ar/modules/RealidadEconomica/>
- Merino, Gabriel E. (2016), “Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del Orden Mundial. Perspectivas de América Latina”, en *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 2,

núm. 7, Universidad Complutense de Madrid, p. 201-225.  
<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/51951>

Methol Ferré, Alberto (2013), *Los Estados continentales y el Mercosur*. Montevideo: Ed. HUM.

Montaner, Carlos Alberto (2003), *Los latinoamericanos y la cultura occidental*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Peyrani, Julia y Geffner, Maximiliano (2013), "Dos modelos de integración en debate: MERCOSUR ampliado y Alianza del Pacífico", *Análisis*, N°1, agosto 2013. En línea: [http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2013/CEPES\\_08-2013.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2013/CEPES_08-2013.pdf) (consultado 10/03/2015)

Regueiro, Lourdes (2014), "La Alianza del Pacífico: un pilar para el apuntalamiento del liderazgo global de Estados Unidos", en *Revista de Estudios Estratégicos*, No.01. Primer semestre de 2014, CIPI, La Habana.

Rojas Aravena, Francisco (2013), "Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. Impactos en América Latina y el Caribe", *Revista Nueva Sociedad* N° 246, Julio-Agosto 2013.

Romano Schutte, Giorgio (2013), su "Brasil: nuevo desarrollismo y petróleo en aguas profundas", *Nueva Sociedad*, N°244, marzo-abril 2013, pp. 122-133.

Sader, Emir (2009), *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO-Siglo XXI.

Sanahuja, José Antonio (2010), "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal", en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Madrid: Fundación CIDOB, pp. 87-136.

Veiga, Pedro da Motta y Sandra Rios (2007), "América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?", en *Latin America Trade Network, FLACSO Serie Brief*, N° 32, julio.

Viner, Jacob (1950), *The Customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

Wallerstein, Immanuel (2006), *La decadencia del poder estadounidense*, Buenos Aires: Le Monde Diplomatique-Capital Intelectual.

# FORO INTERNACIONAL

VOL. LVI

OCTUBRE-DICIEMBRE, 2016

NÚM. 4

226

*Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz*

El Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP):  
orígenes, motivaciones y potenciales impactos en las relaciones  
entre Estados Unidos y la Unión Europea

*Soledad Loaeza*

La política intervencionista de Manuel Ávila Camacho:  
el caso de Argentina en 1945

*David Ardilano Gault y E. Fernanda Barreto Pérez*

Gobierno conductual: nudges, cambio de comportamiento  
inconsciente y opacidad

*Alejandro Palomo Garrido*

La lucha antiterrorista y el nuevo sistema de seguridad internacional  
tras el 11 de septiembre: ¿una consecuencia lógica?

*David Ramírez-de-Garay*

Las barbas del vecino. Los patrones de difusión del crimen violento  
en México (1990-2010)

*José Saúl Sánchez Martínez*

Los congresos locales y la política de gasto en México: 2000-2012

*Victor Hugo Martínez*

Partido cartel. Una revisión crítica del concepto

*Antonio Gil Fons y Alejandra Nieves Camacho*

La disputa por "Macedonia". Origen, desarrollo y consecuencias  
de un conflicto identitario

EL COLEGIO DE MÉXICO

# Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México<sup>1</sup>

Brazil and the new generation of Cooperation and Facilitation Investment Agreements: an analysis of the Treaty with Mexico

Alberto Arroyo Picard<sup>2</sup> y Luciana Ghiotto<sup>3</sup>

**Resumen:** El objetivo de este artículo es presentar las cláusulas del Acuerdo de Cooperación y Facilitación de las Inversiones (ACFI) firmado entre Brasil y México en 2015, y compararlo con las cláusulas de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) firmados en los años noventa. Se indica que el ACFI pertenece a la “nueva generación de acuerdos sobre inversión”. Si bien el ACFI posee características novedosas, mantiene cláusulas similares a los TBI como el Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida, y no incluye obligaciones vinculantes para los inversionistas y sus inversiones. Se pone especial énfasis analítico en el sistema de solución de controversias propuesto.

**Summary:** This article analyses the Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments signed between Brazil and Mexico in 2015. We develop a comparison between this Agreement and the standard clauses of Bilateral Investment Treaties (BIT). It is stated that the ACFI belongs to the new generation of investment agreements. But even if these new agreements present some novelties, they still contain clauses that are similar to those that are present in BITs, such as National Treatment and Most Favoured Nation clauses; also, they present no obligations for investors and their investments. We emphasize the special characteristics of the dispute settlement mechanism proposed.

**Palabras clave:** Acuerdo de Cooperación y Facilitación de las Inversiones, Brasil, México – TBI – inversiones

**Key words:** Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments – Brazil – Mexico, Bilateral Investment Treaty, investments

<sup>1</sup> Recibido: 09/08/2016 Aprobado: 10/04/2017

<sup>2</sup> Maestro en Sociología, con estudios de doctorado en Ciencias Sociales. Investigador titular C de la UAM, México. Miembro comisionado de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Inversiones y del Sistema de Arbitraje (CAITISA), Ecuador.

<sup>3</sup> Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora adjunta de FLACSO-Argentina. Asesora externa de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Inversiones y del Sistema de Arbitraje (CAITISA), Ecuador.

## 1. Consideraciones iniciales

Actualmente presenciamos un debate político y académico sobre uno de los pilares ideológicos de los años noventa, que aseguraba la existencia de una *relación causal* entre la firma de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y el aumento en los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED). Gran parte de los Estados habían aceptado esta lógica, creyendo que la firma de TBI, al ofrecer la seguridad jurídica buscada por los inversionistas, aumentaría su credibilidad externa y con ello se garantizarían crecientes flujos de capitales extranjeros. Esta premisa parecía confirmarse ya que durante la década de los noventa hubo un aumento de la IED en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la coincidencia en el tiempo entre aumento de firmas de TBI y de flujos de inversión no necesariamente indica un *relación determinante* entre ambos. Actualmente una parte importante de la literatura académica confirma que no se puede demostrar una *relación causal* entre estos dos elementos (Hallward-Driemeier, 2003; Yackee, 2010; Poulsen, 2010). Un análisis más profundo muestra que la llegada de IED arribó por múltiples factores y no solo por la firma de los TBI. En muchos casos, un factor fundamental fueron los acelerados procesos de privatizaciones de empresas y servicios públicos. Por ejemplo, en el caso de Ecuador es claro que los TBI no son los determinantes de la llegada de IED, más aún, la mayoría de estas inversiones viene de países con los que no se tiene ningún TBI (CAITISA, 2015).

Asimismo, algunos organismos internacionales han puesto en *cuestión* esta supuesta *relación causal*. La UNCTAD, por ejemplo, sostiene que los TBI no son un instrumento de política suficiente para atraer la IED, ya que existirían otros determinantes más importantes en el país anfitrión, en particular los determinantes económicos (UNCTAD, 2014). Por su parte, la CEPAL en sus últimos informes sobre la IED en América Latina analiza otros determinantes para la toma de decisiones acerca de dónde invertir en el exterior (Arroyo, 2013; CEPAL, 2012). De este modo, los estudios sistemáticos sobre inversiones no sólo cuestionan la *relación causal* directa entre TBI y aumento de los flujos de IED, sino que ponen en el centro del debate si bajo las reglas de los TBI la inversión tiene los efectos esperados sobre las economías de los países receptores.

En América Latina, Brasil ha sido prueba notoria de que dicha *relación causal* es al menos cuestionable. Efectivamente, este país es el principal receptor y emisor de IED en América Latina, y no tiene ningún TBI en vigencia<sup>4</sup>. Sin embargo, esta realidad ha cambiado, ya que Brasil negoció recientemente cinco tratados de inversión: con Mozambique, Angola, México, Chile y Colombia, todos en el año 2015<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Esta afirmación debe ser matizada. Entre 1994 y 1999 Brasil negoció y firmó 14 TBI, pero una fuerte oposición política en el Congreso impidió que dichos acuerdos entraran en vigencia. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de que no se ratificaran los TBI, en 1995 el Congreso brasileño aprobó una enmienda constitucional que eliminaba cualquier tipo de discriminación contra inversores extranjeros, lo cual sería equivalente a las cláusulas de los TBI de Trato Nacional y Trato Justo y Equitativo a las inversiones extranjeras. Además, en tanto parte del Mercosur, Brasil está sometido al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Israel y negoció (pero aún no han sido ratificados) otros con Egipto y Marruecos. Estos TLC sostienen cláusulas que definen la inversión de un modo similar a los TBI y TLC tradicionales. No obstante, no contienen cláusulas de solución de controversias inversor-Estado y en general en materia de inversión no van más allá de lo ya comprometido en el marco de la OMC. Estos datos muestran que la no existencia de TBI no significa que Brasil no haya mantenido un marco de seguridad jurídica para la IED.

<sup>5</sup> En la reunión de abril de 2017 en Buenos Aires, el MERCOSUR firmó un acuerdo intra-bloque sobre inversiones, que lleva el nombre de Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones, que tiene

Frente a estos hechos, surge una pregunta: ¿por qué Brasil, que durante alrededor de 25 años se negó a ratificar sus tratados sobre inversiones, ahora avanza en la firma de nuevos tratados? Sostenemos que esto se vincula con el rol que Brasil ocupa actualmente en la región, donde no solo se ha convertido en el principal receptor de IED de la región, sino en el principal inversor externo<sup>6</sup>. Las firmas brasileñas casi duplicaron sus inversiones en el exterior en cinco años, en especial a países de América Latina y de África (Morosini y Ratton, 2015; Arroyo, 2013). Además, Brasil no solo reactiva sus negociaciones de TBI, sino que se ha manifestado a favor del avance de las negociaciones de un TLC con la Unión Europea (UE). En el año 2010, de las 17 empresas latinoamericanas que invirtieron en Europa, 12 son brasileñas (Fleury y Otros, 2010). Frente a esta nueva realidad, se dispararon los debates acerca de la pertinencia de sumarse al sistema de protección de las inversiones (Actis, 2012), sólo que esta vez el objetivo de los acuerdos es proteger a las empresas globales brasileñas, y no solo a las de los países desarrollados en el territorio brasileño.

En este artículo nuestro objetivo es analizar los nuevos acuerdos de protección de inversiones negociados por Brasil, los cuales llevan el nombre de “Acuerdo de Cooperación y de Facilitación de las Inversiones” (en adelante, ACFI). Este tratado propuesto se inserta en la *nueva generación de acuerdos sobre inversiones*, ya que presenta ciertas diferencias con los firmados masivamente en los años noventa. En particular, nos concentraremos en el ACFI firmado con México revisando las cláusulas de dicho acuerdo y comparándolas con las cláusulas que usualmente poseen los TBI. Con ello, nos interesa revisar críticamente los puntos donde se observa una real novedad en estos acuerdos, así como identificar las líneas de continuidad en lo que respecta a los derechos de los inversionistas<sup>7</sup>.

Resulta relevante analizar en profundidad los ACFI brasileños porque hay actualmente una tendencia mundial a la revisión de los TBI y del sistema de arbitraje. Esta revisión se basa en el reconocimiento de que esos marcos jurídicos no necesariamente han sido beneficiosos para atraer la IED, y lo que es más, que la inversión que llega no ha tenido los efectos esperados. En los últimos años varios Estados se movieron en este sentido. Por un lado, Bolivia, Ecuador y Venezuela iniciaron el rompimiento con este sistema, retirándose del Centro de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI) y revisando (o directamente denunciando) los TBI vigentes. Ecuador convocó a una Comisión de Auditoría Integral de los Tratados de Inversión y del Sistema de Arbitraje (CAITISA) que trabajó entre 2014 y 2015 con tres ejes: a) revisar la compatibilidad de lo pactado en los TBI ecuatorianos con la Constitución de 2008 y los objetivos del *buen vivir*; b) examinar las demandas contra el país por parte de empresas extranjeras; c) analizar los efectos reales de la IED sobre la economía de Ecuador (CAITISA, 2015).

un formato similar al aquí presentado. Este Protocolo reemplazaría al Protocolo de Colonia firmado en 1994, el cual era el único instrumento sobre inversiones del bloque. Por su reciente firma, el Protocolo de 2017 no ha sido aún blanco de análisis pormenorizados.

<sup>6</sup> México era el primer receptor de IED en América Latina, pero empezó a perder terreno precisamente en la época de firmas de TBI. En el caso de la IED europea, la situación es aún más clara: en 1998 Brasil rebasó a México como receptor de dichas inversiones y eso se mantiene a pesar de que en el año 2000 México firmó el TLC con la Unión Europea, a la vez que posee TBI con todos los países miembros de este bloque (Arroyo, 2013).

<sup>7</sup> En este artículo no vamos a revisar los efectos del ACFI sobre los flujos de inversión, sino que nos interesa indagar en el marco contractual que ambas Partes han determinado.

Otros países como Noruega, Sudáfrica, India, Indonesia y Australia han emprendido un proceso de revisión de los marcos establecidos para la negociación de tratados sobre inversión<sup>8</sup>. Es por ello que podemos hablar de una nueva generación de tratados de inversión<sup>9</sup>. El punto más cuestionado ha sido el sistema de solución de controversias inversor-Estado y el arbitraje internacional, pero asimismo introducen nuevas condiciones contractuales que atenúan la amplia cantidad de derechos que los inversionistas poseen en los TBI. También la UNCTAD desde principios de este milenio ha hecho un llamado a la reforma del sistema de protección de inversiones, cuestionando diversas cláusulas de los TBI y proponiendo lineamientos para renegociarlos o negociar otros distintos en el marco de una Nueva Generación de Política sobre Inversiones (UNCTAD, 2013; Ghiotto, 2017). Finalmente, cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado documentos con posturas más radicales que la UNCTAD, proponiendo el retiro de los países del CIADI y la denuncia de todos los tratados.

Seguidamente presentamos de modo analítico el ACFI Brasil-México a la luz de sus cláusulas. La argumentación está orientada a ver los compromisos que Brasil está aceptando a partir de la firma de estos Acuerdos. Posteriormente trazamos conclusiones a partir de comparar estas cláusulas con los TBI tradicionales.

## 2. Preámbulo y Objetivos

Todos los TBI constan de un primer apartado donde se especifican los objetivos del mismo. Allí se establecen ideas generales que constituyen el “espíritu” del tratado. Los preámbulos siempre refieren a objetivos sociales y de desarrollo que se alcanzarán con los TBI e incluso, traslucen la idea de que cualquier inversión sería positiva para un país. Generalmente no se les presta atención debido a que no acarrearán derechos y obligaciones legalmente vinculantes. Sin embargo, esto no significa que las palabras de los preámbulos sean irrelevantes. Hoy va tomando fuerza otra doctrina legal que considera que los preámbulos son sustanciales a los TBI y se constituyen en claves de interpretación de sus cláusulas<sup>10</sup>. Este cambio está en consonancia con el Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), el cual estipula que:

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos (...).

De este modo, el preámbulo constituye parte del *contexto* del acuerdo y, por ello, resulta importante al momento de la interpretación. A partir del aumento de las deman-

<sup>8</sup> Otros ejemplos son el Tratado de Inversiones de la ASEAN (2011), así como el proyecto de modelo de tratado para la región de África del Sur.

<sup>9</sup> Cabe remarcar que no todos los TBI que se firman actualmente son de nueva generación, ya que actualmente conviven el viejo modelo junto con el modelo revisado. De todos modos, se puede identificar una nueva ola de revisión del tratado de inversión de los años noventa.

<sup>10</sup> Tal es el caso de Patrick Mitchell vs. El Congo, donde un comité ad-hoc remitió a la cuestión de cuánto había contribuido la inversión al desarrollo del país, para desde allí analizar si calificaba para ser protegida por el tratado (Sornarajah, 2010).

das de empresas en el Centro Internacional de Arreglo sobre Inversiones (CIADI) en base a los TBI, los preámbulos han cobrado mayor importancia, ya que allí los Estados pueden establecer las características que debe poseer una inversión para ser protegida por los TBI, así como dejar sentados los criterios para su evaluación e incluso elementos que pueden justificar su eventual denuncia.

Desgraciadamente, gran parte de los preámbulos de los TBI cuentan con pocas especificaciones en sus consideraciones previas. Estos hacen referencia, en su mayoría, al entendimiento de que el aumento del flujo de inversiones entre las Partes repercutirá en el desarrollo económico y, por ende, en la prosperidad de ambos.

En el caso de los nuevos acuerdos de Brasil, el nombre mismo ya es significativo: “Acuerdo de Cooperación y de Facilitación de las Inversiones”, con lo cual se pretende resaltar que no se trata sólo de atraer, proteger y facilitar las inversiones (tal como en los TBI tradicionales), sino que se instala la idea de que exista una cooperación económica. Esto aparece ya en el Artículo 1, donde se explicita como objetivo del acuerdo “promover la cooperación entre las Partes para facilitar y promover la inversión mutua”. Se trata de cooperar para facilitar la inversión, y no sólo “proteger” los intereses de los inversionistas extranjeros<sup>11</sup>.

En el Preámbulo del ACFI, a diferencia de los TBI se reconoce en el párrafo 6 que las Partes tienen el derecho “a legislar en materia de inversiones y adoptar nuevas reglamentaciones (...) con el fin de cumplir con los objetivos de su política nacional”. Sin embargo, como veremos más adelante, dicho tratado sigue manteniendo algunas limitaciones de la soberanía nacional para legislar y reglamentar en la materia. El párrafo 3 de dicho preámbulo sostiene como considerando que se reconoce “la necesidad de promover y proteger las inversiones por su papel fundamental en la promoción del desarrollo sostenible, del crecimiento económico, de la reducción de la pobreza, de la creación de empleo, de la expansión de la capacidad productiva y del desarrollo humano”. Este párrafo del preámbulo mantiene el supuesto que expusimos al principio de este trabajo: sin IED no hay posibilidad de desarrollo (sostenible) y la firma de un acuerdo (ACFI en este caso) es determinante para atraerla. Como señalamos, este argumento ha sido hoy puesto en duda. Aun así, el ACFI Brasil-México posee esta disposición que mantiene estos argumentos vinculados al discurso neoliberal. A pesar de ello, es importante ya que como señalamos con la Convención de Viena sobre los Tratados, en un futuro se podría argumentar que el “espíritu” del tratado no se cumplió, porque las IED no consiguieron dichos propósitos.

### **3. Ámbito de aplicación y definición de las inversiones cubiertas (artículos 2 y 3)**

En cuanto al ámbito de aplicación, como prácticamente todos los TBI, el ACFI cubre las inversiones realizadas antes y después de la entrada en vigor del acuerdo. Sin embar-

<sup>11</sup> No es Brasil el primero que incorpora este lenguaje en los preámbulos y objetivos. Sólo por citar dos ejemplos, en el TBI de Ecuador-China se dice “se debe intensificar la cooperación económica entre ambos sobre una base de equidad y beneficio mutuo”. También en el TBI Ecuador-EEUU se explicita que “es importante reconocer que el desarrollo de los vínculos económicos y comerciales contribuye al bienestar de los trabajadores y promover el respeto por los derechos laborales reconocidos internacionalmente”.

go, pone límites que normalmente no se encuentran en los TBI tradicionales, entre los que resaltamos dos:

- No puede ser invocado para asuntos que ya sean cosa juzgada en el ámbito nacional.
  - Tampoco podrá ser invocado para asuntos con de más de 5 años de antigüedad.
- En la definición de inversión hay diferencias importantes. Veamos la definición:

**“Inversión”** significa cualquier tipo de bien o derecho perteneciente o bajo control directo o indirecto de un inversionista de una Parte establecido o adquirido de conformidad con las leyes y reglamentos de la otra Parte en el territorio de esa otra Parte, vinculado con la producción de bienes o prestación de servicios en el Estado anfitrión por el inversionista de la otra Parte, con el fin de establecer relaciones económicas de larga duración.

Como vemos, la definición explícitamente excluye la inversión de cartera y cubre solamente “la vinculada a producción o servicios”. También excluye las deudas entre Estados. Sin embargo, sí incluye:

- Participaciones en sociedades o empresas. Esto avala la cobertura de las empresas que se hacen cargo de la prestación de servicios públicos (por ejemplo, empresas mixtas o privatizadas), que son inversiones no de tipo *greenfield* sino inversiones en *Mergers & Aquisitions*, fusiones y adquisiciones, que es un tipo de inversión común en momentos de privatizaciones de los servicios públicos, tal como sucedió en varios países latinoamericanos en los años noventa.
- “Bienes raíces u otra propiedad, tangibles o no”. Esta definición tan vaga permite una interpretación muy amplia. Los bienes raíces o físicos son la propiedad tangible de un inversor, tales como equipamientos, maquinarias, fábricas, plantaciones, terrenos o bienes materiales en general adquiridos en el territorio de la contraparte. En los TBI, tales bienes aparecen definidos como los bienes muebles e inmuebles y los bienes corporales. Esto es lo que se entiende como IED propiamente dicha. En el caso de los bienes intangibles, su incorporación en los TBI tuvo como objetivo dar protección a la propiedad intelectual sobre patentes, *copyright* y conocimientos tecnológicos (*know-how*). Hasta la firma de los TBI, el reconocimiento de la propiedad intelectual dependía de los Estados. Con estos tratados, las compañías se garantizan el reconocimiento inmediato de su propiedad intelectual, sin necesidad de que el Estado receptor haya aprobado, por ejemplo, una patente.
- En cuanto a los *Derechos de propiedad intelectual (artículo 3 punto 1.2 c, d y e)*, el ACFI remite el tratamiento de esta cuestión al piso de los acuerdos de la OMC (Aspectos de Propiedad Intelectual relativos al Comercio, ADPIC). Dado que Brasil es miembro de la OMC no podría excluirse de estas obligaciones, pero, como decíamos, la inclusión de la propiedad intelectual en los TBI responde a la nueva división internacional del trabajo, donde se transfiere tecnología de un país a otro, ya que el producto final va a ser manufacturado en ese país receptor de la inversión. Junto con la inversión se transfiere conocimiento y tecnología patentada en el país de origen, pero no necesariamente patentada en el receptor. Cuando comenzaron a surgir estos problemas, se amplió el concepto de inversión para incluir los bienes intangibles asociados con la propiedad intelectual dentro de los TBI, con el fin de salvar estas diferencias. Es decir, aunque lo acota, Brasil acepta proteger la propiedad intelectual como si fuera una inversión. Asimismo, el ACFI no excluye en materia de

propiedad intelectual el tema de la producción de medicinas, así como tampoco explicita la preeminencia de las leyes de propiedad intelectual brasileñas en materia de licencias obligatorias para la producción de medicamentos sin fines de lucro.

- Deudas entre empresas interrelacionadas cuidando de excluir las de corto plazo (bonos de menos de tres años) contratados vía bolsa, es decir con carácter especulativo.
- *Derechos administrativos* (artículo 3 punto 1.2 f), son los permisos que un Estado debe conceder para que se pueda llevar a cabo una inversión en su territorio (por ejemplo, la concesión para la explotación minera o petrolera). Una empresa no puede operar sin estos permisos, por lo cual se está afectando la inversión. Por ello, los derechos administrativos fueron incluidos en los TBI como parte de una “nueva forma de propiedad” (Sornarajah, 2010). Los TLC y el borrador del fallido Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) incluyen este tipo de derechos administrativos como un tipo de inversión, el cual es ahora aceptado por Brasil<sup>12</sup>. De todos modos, existe una diferencia entre el ACFI y los TBI clásicos, ya que sólo se cubre “el valor económico de la concesión” y con ello excluye, por ejemplo, litigar sobre las reglamentaciones que pudieran imponer en el futuro a dichas concesiones. Sin embargo, el ACFI deja muy ambigua la definición de valor económico de la concesión, sin haber claridad de si se trata de lo que pagó por la contraprestación o del valor estimado del usufructo que se podría obtener de mantenerse la concesión (que sería equivalente a la “expropiación indirecta” en los TBI). Esto queda para la interpretación.

Finalmente, en cuanto al ingreso o autorización de las inversiones extranjeras, como en casi todos los TBI, cada parte aplicará sus leyes y reglamentos.

#### 4. El principio de no discriminación

Bajo el principio transversal de la no discriminación el ACFI incluye, aunque con algunas acotaciones, el principio de Trato Nacional e incluso el de Nación Más Favorecida. Estos principios, que aparecen en todos los TBI y los TLC han sido muy criticados porque, entre otros elementos, limitan la capacidad regulatoria del Estado receptor, además que han sido utilizados por los tribunales arbitrales para fallar en contra de los Estados<sup>13</sup>.

El párrafo 1 del artículo 5 dice: “un trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios inversionistas y sus inversiones”. Sin embargo, se agrega seguidamente:

Lo dispuesto en este Artículo no impide la adopción y aplicación de nuevos requisitos o restricciones legales a los inversionistas y sus inversiones siempre y cuando no sean discriminatorios. Se considerará que un trato es menos favorable si modifica las condiciones de competencia a favor de sus propios inversionistas y sus inversiones en comparación con los inversionistas de la otra Parte y sus inversiones.

<sup>12</sup> A diferencia del ACFI, ya existen TBI que han excluido los derechos administrativos. Por ejemplo, el TBI Australia-Hong Kong y en el de Australia-Indonesia, se establece que sólo se protege a las inversiones “que sean realizadas en acuerdo con las regulaciones y políticas aplicables en cada momento”.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en 2002 se invocó la cláusula de Trato Nacional en una demanda contra México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), caso Fireman’s Fund Insurance Company vs. los Estados Unidos Mexicanos.

Como vemos, la aclaración no acota el principio de Trato Nacional, que se mantiene igual que en los TBI. La diferencia es que hace explícito que se pueden modificar con posterioridad al tratado las reglas y requisitos a los inversionistas, siempre que se apliquen sin discriminación entre inversionistas extranjeros y nacionales. El ACFI acepta sin crítica este principio de no discriminación que hace tanto al Trato Nacional como al de Nación Más Favorecida. Aquí estamos frente a los principios básicos del libre comercio. Sin embargo, ninguno de los países llamados desarrollados ha llegado a esta condición sin un período de protección de sus industrias nacionales, es decir, dándoles privilegios frente a las extranjeras<sup>14</sup>.

El párrafo 2 de este mismo artículo 5 plantea el trato de Nación Más Favorecida. Afirma: “Sin perjuicio de las excepciones establecidas por su legislación en la fecha en que el presente Acuerdo entre en vigor, una Parte otorgará a los inversionistas de la otra Parte y a sus inversiones un trato no menos favorable que el que otorgue a los inversionistas de un Estado no Parte y a sus inversiones”. Es importante resaltar que el ACFI hace referencia explícita a las excepciones marcadas por la ley nacional brasileña, pero no dice que actuales o futuras, por lo que sigue limitando la flexibilidad futura de la política exterior brasileña así como concesiones mayores a socios estratégicos.

En el párrafo 3° el ACFI hace otras dos acotaciones importantes al principio de Nación más Favorecida en el que se aclara lo siguiente:

Este Artículo no se interpretará como una obligación de una Parte para dar a un inversionista de la otra Parte o a sus inversiones el beneficio de:

- cualquier tratamiento, preferencia o privilegio que surja de:

- (i) disposiciones relacionadas con solución de controversias en materia de inversiones, contenidas en un acuerdo de inversiones o en un acuerdo que contenga capítulo de inversiones;
- (ii) o cualquier acuerdo comercial internacional, tales como una organización de integración económica regional, zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común, actual o futuro, del cual cada Parte sea miembro o al que se adhiera en el futuro.

Sí resulta novedoso que el ACFI excluya directamente el uso del trato de Nación Más Favorecida en el caso de que una empresa quiera utilizar el sistema de solución de controversias inversor-Estado existente en tratados previamente firmados (en TLC o TBI). Brasil, como dijimos, no es parte del CIADI, pero México sí lo es, por lo cual una empresa podría usar ese canal para llevar a Brasil a un foro de arbitraje. Con esta salvedad, Brasil se cubre de esa posibilidad.

También es importante que excluya del Trato de Nación Más Favorecida cualquier privilegio o preferencia que surja de un acuerdo regional de integración actual o futuro. Esta acotación es importante, pero tiene una limitación: excluye el trato de Nación Más Favorecida sólo si se basa en un tratado formal, y con eso se quita flexibilidad para otorgar preferencias a países socios estratégicos en momentos de emergencia o crisis.

<sup>14</sup> Véase Han Joon Chang: “La inversión en la OMC, una trampa del norte” en <http://www.amazon.com/Kicking-Away-Ladder-Development-Perspective/dp/1843310279>, o la versión traducida al español por RMALC en [www.rmalc.org/historico/libros](http://www.rmalc.org/historico/libros)

## **5. Expropiación (artículo 6)**

En este punto hay una diferencia muy relevante con los TBI tradicionales. El ACFI sólo pacta expropiaciones directas y no refiere a la “expropiación indirecta”. La garantía que se otorga a los inversionistas es que la expropiación solo se hará por utilidad e interés público, de forma no discriminatoria, de conformidad de debido proceso legal, con pago expedito y a valor justo de mercado. Incluso es más detallado que otros TBI al garantizar que no se utilizarán artimañas para hacer disminuir su valor en el mercado. Como todos los TBI, el pago es libremente transferible fuera del país salvo las limitaciones que se consignan en el Artículo 9 (garantía de procedimientos contenciosos pendientes o crisis de balanza de pagos, de conformidad con las reglas del FMI que deben de aplicarse de forma no discriminatoria). Estas limitaciones son en general iguales a las que se encuentran en los TBI, pero es más detallado en garantizarle al inversionista expropiado que se le pagará al valor de mercado.

## **6. Compensaciones por pérdidas (artículo 7)**

Este artículo tampoco tiene que ver con el concepto de “expropiación indirecta” de los TBI. Se refiere sólo a compensaciones por guerra, conflictos armados, insurrecciones, estado de emergencia nacional u otros acontecimientos similares. El compromiso es que se hará sin discriminar respecto a los inversionistas nacionales o de otras naciones (Trato Nacional y de Nación Más Favorecida).

Aquí también se deja afuera la noción de “expectativas legítimas” que se refiere a ganancias eventuales de las empresas inversionistas, es decir, sobre una ganancia que aún no se ha realizado. Algunos tribunales arbitrales han considerado que la elaboración de un proyecto y las negociaciones respecto del mismo serían una inversión que genera expectativas de éxito y respecto de las cuales el inversionista puede reclamar si no se concreta y ejecuta (Sornarajah, 2010).

## **7. Libre flujo de capitales (artículo 9)**

Garantiza el absoluto libre flujo de capitales, salvo garantía de procedimientos contenciosos o crisis de balanza de pagos de conformidad con las reglas del FMI. Aquí no hay diferencia con los TBI tradicionales. Con ello Brasil renuncia a ciertos controles de flujo de capitales que ha tenido en el pasado. Tiene la ventaja de que expresamente excluye del ámbito la aplicación de este tratado las inversiones especulativas.

Sin embargo, sí incluye los créditos entre empresas relacionadas. Las empresas transnacionales suelen invertir en sus filiales bajo la forma de créditos y de esa forma reintegrarlos a la matriz sin que se considere fuga de capitales y ello puede constituirse en una sangría permanente de recursos, que además permite evadir los mecanismos que pueden implementar los Estados para evitar la fuga de capitales. Tal es el caso de Ecuador con el impuesto a la salida de divisas.

Por otra parte, el hecho de poder limitar el libre flujo de capitales por problemas de balanza de pagos según las reglas del FMI resulta limitado. Ya hay experiencia sobre los riesgos que ello puede implicar. Citemos solo dos ejemplos; México, en diciembre de 2014, no había entrado en crisis de balanza de pagos, pero la fuga masiva de capitales llevó a la devaluación y a la crisis de balanza de pagos; a tener que declararse en cesación

temporal de pagos y a entrar en una de las crisis con mayor costo social de principios de siglo. El otro ejemplo es el de los países sin moneda propia, que al no poder imprimir dinero la fuga de capitales lleva a una falta de circulante y todos los problemas que ello acarrea. También Ecuador planteó la necesidad de restringir la salida de divisas, incluso limitando importaciones, debido al riesgo de llegar a una falta de circulante y a una crisis de balanza de pagos (el FMI no aceptó el planteo).

## 8. Medidas tributarias (artículo 10)

En el ACFI se afirma que nada de lo pactado evitará que se hagan cumplir y se tomen las medidas necesarias para hacer cumplir las disposiciones de la legislación interna en materia tributaria, siempre y cuando se hagan de manera no discriminatoria (Trato Nacional). Esta exclusión es importante dada la enorme elusión, defraudación fiscal o incluso formas de flujos ilícitos de capital que han significado una enorme sangría de recursos de los países latinoamericanos. Este es un problema creciente: las grandes empresas globales han demostrado una enorme creatividad para encontrar formas “legales” de no pagar o pagar mucho menos impuestos, facilitados precisamente por el libre comercio.

Es importante resaltar que el tratado excluye explícitamente en materia tributaria el trato de Nación Más Favorecida por lo que un inversionista no podrá exigir se le aplique lo dispuesto en algún tratado de no doble tributación del que no forma parte.

## 9. Responsabilidad Social Corporativa (artículo 13)

La inclusión de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es una novedad en estos acuerdos. El ACFI plantea una serie de principios que guían la actuación de los inversionistas, pero se puntualiza que se trata de normas voluntarias. Se establece que: “Los inversionistas y sus inversiones se esforzarán por lograr el más alto nivel posible de contribución al desarrollo sostenible del Estado anfitrión y la comunidad local, a través de la adopción de un alto grado de prácticas socialmente responsables”. Asimismo, el artículo sigue: “deberán desarrollar sus mejores esfuerzos para cumplir con los siguientes principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable y coherente con las leyes vigentes aplicables por el Estado anfitrión receptor de la inversión”.

Las palabras claves en dicha cláusula son “se esforzarán” a “desarrollar sus mejores esfuerzos”, lo cual claramente no impone obligaciones, ni requisitos de desempeño a los inversionistas. Otros tratados que se negociaron recientemente como el Tratado Transpacífico (TPP) también incluyen cláusulas de RSC, por lo cual se observa que se sigue actualmente una tendencia a hablar de las responsabilidades empresarias en el marco de las inversiones extranjeras. No obstante, también en ese tratado se establece la voluntad de dicho marco regulatorio, lo cual le quita fuerza jurídica.

## 10. Gobernanza institucional del Acuerdo y prevención de controversias (parte III)

Aquí se plantean algunas novedades que saltan a la vista al compararlos con los TBI. En el ACFI se establece un procedimiento de solución de controversias mucho más minucioso que en los TBI, el cual tiene aquí el objetivo de *prevenir las disputas*. Lo central

es la creación de un Comité Conjunto intergubernamental que tiene como funciones no sólo administrar el acuerdo y velar por el cumplimiento de sus objetivos (a los que nos referiremos más adelante), sino solucionar amigablemente las disputas y evitar llegar a un arbitraje. Para ello, se crea la figura del Ombudsman, compuesto por los sectores empresarios que son incorporados en el diálogo con el fin de reducir al mínimo la posibilidad de que se desarrollen las controversias.

Revisemos las funciones y características de este Comité Conjunto, además de la solución de controversias:

- a) está conformado por representantes de los gobiernos de ambas Partes, que deben reunirse al menos una vez al año, con el fin de mantener la “Administración del Acuerdo” (artículo 14).
- b) recoge la información sobre las necesidades y tipos de inversión que se desean así como las posibilidades de asociaciones público-privadas. Esto muestra una voluntad de involucramiento más fuerte de los Estados en la revisión cotidiana del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo. Ofrece incluso más posibilidades de promover IED en las áreas que se consideran más convenientes, así como de no promoverla en otras. Por supuesto, nada de esto impide la libre iniciativa de los inversionistas. Los artículos 14, 15, 16 y 18 le dan operatividad a estas funciones del Comité conjunto.
- c) tiene entre sus funciones y responsabilidades “consultar al sector privado y a la sociedad civil, cuando resulte pertinente, sobre cuestiones específicas relacionadas con los trabajos del Comité Conjunto”. Esto es novedoso ya que abre a la participación de otros actores que no son ni el inversionista extranjero ni el Estado, aunque no se especifica de qué modo operaría tal consulta (artículo 14).
- d) junto con el Comité operan Puntos Focales Nacionales de cada Parte (también denominados “Ombudsman”) que tienen como principal responsabilidad “el apoyo a los inversionistas de la otra Parte en su territorio” (artículo 15): la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) en Brasil, y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en México. El Ombudsman cumple un rol de pivot o bisagra entre los inversionistas y el Comité Conjunto, con el fin de facilitar el diálogo y prevenir conflictos. También en el artículo 18 se explica que: “los Puntos Focales Nacionales u ‘Ombudsmen’ actuarán en forma coordinada entre sí y con el Comité Conjunto con el fin de prevenir, administrar y resolver las controversias entre las Partes”. Asimismo se promueve que las Partes intercambien información para las inversiones recíprocas en relación con las oportunidades de negocio, los procedimientos y requisitos para la inversión a través del Comité Conjunto o del Ombudsman. Esto resulta relevante más allá de la propia prevención de demandas de arbitraje, ya que con tal seguimiento se podría garantizar algunos de los puntos que aparecen planteados desde el Preámbulo, promoviendo el respeto al “espíritu” del tratado con el tipo de inversiones que se pueden fomentar desde las Partes (artículo 16).

De este modo, se establece un minucioso mecanismo de solución de controversias para llegar a un acuerdo de consenso en caso de disputa. El título mismo de la tercera parte del Acuerdo es elocuente: “prevención de controversia”. El ACFI habla de “prevenir, administrar y resolver las controversias entre las Partes”: “Antes de iniciar un procedimiento de arbitraje, de conformidad con el Artículo 19 del presente Acuerdo, toda controversia entre las Partes se evaluará a través de consultas y negociaciones entre las Partes y será previa-

mente examinada por el Comité Conjunto” (artículo 19, párrafo 1). El rol del Comité Conjunto es entonces central para intentar disuadir del recurso del arbitraje<sup>15</sup>.

Una vez agotado este mecanismo, cualquiera de las Parte puede decidir ir al arbitraje internacional. En tal caso, aparecen diferencias importantes con los TBI:

- 1) El arbitraje será entre Estados y no inversionista-Estado (artículo 19, párrafo 1), estableciendo para ello un tribunal *ad hoc* designado por las Partes. En caso de no llegar a un acuerdo sobre los árbitros a ser designados, las Partes pueden invitar al Presidente de la Corte Internacional de Justicia a hacer las designaciones necesarias (artículo 19, párrafo 6).
- 2) El objetivo primordial del arbitraje es poner la medida impugnada en conformidad con lo pactado en este Acuerdo y no imponer sanciones. Pero las Partes podrán acordar que el panel arbitral pueda examinar si hay perjuicios que indemnizar (artículo 19, párrafo 2).
- 3) No se puede recurrir al arbitraje para ninguna controversia previa a la firma de este Acuerdo, ni tampoco ante una medida existente antes de que esté vigente (artículo 19 párrafo 3). Esto acaba con la retroactividad típica de los TBI, donde se manifiesta que están cubiertas por los tratados las inversiones y controversias previas a la firma del mismo.
- 4) Se plantean criterios que deben cumplir los árbitros y se les somete a las normas y procedimientos de la OMC (Artículo 19, párrafo 7) como lo ha hecho Brasil en los tratados firmados como parte de MERCOSUR.

## 11. Vigencia (artículo 21)

El ACFI excluye la cláusula de sobrevivencia que se encuentra presente en la mayoría de los TBI. Cualquiera de las Partes puede dar por concluido el acuerdo cuando lo desee, y en caso de no llegar a un acuerdo acerca de la terminación del tratado, con la sola notificación de una de las Partes se dará por terminado el Acuerdo a los 365 días de tal notificación. Esto se diferencia de los TBI clásicos que tienen un período de ultra vigencia por 5, 10, o 15 años más.

## 12. Reflexiones finales

Luego de hacer un recorrido minucioso por el ACFI, vemos que existen cambios sustanciales al compararlo con los TBI. Repasemos los puntos más relevantes: a) acota las inversiones cubiertas y explícitamente excluye las de cartera o especulativas; b) limita la retroactividad para inversiones previas a la firma; c) excluye la llamada expropiación indirecta; d) contiene salvaguardas para mantener la posibilidad de regulaciones prudenciales en el sector financiero; e) mejora el mecanismo de solución de disputas sobre todo al incluir la posibilidad de que los inversores sean evaluados en su desempeño; f) incorpora una institucionalidad propia con el objetivo de velar por el cumplimiento de los objetivos del acuerdo y de minimizar las controversias; g) limita el alcance de algunas de las cláusulas; h) acota a un máximo de 1 año la cláusula de sobrevivencia.

<sup>15</sup> El mecanismo de solución de disputas es similar al que ya había aceptado Brasil como parte del Mercosur en el TLC vigente con Israel (y los firmados pero aún no ratificados hasta 2015 con Marruecos y Egipto).

Con respecto al sistema de solución de controversias planteado por el ACFI, queremos aquí dejar algunos puntos planteados para posteriores debates sobre este tipo de nuevos mecanismos.

- a) El ACFI plantea que la ley aplicable para solucionar las controversias es el texto del tratado y no la legislación del país receptor. Actualmente se discute la pertinencia de volver a la solución de disputas en los tribunales nacionales y según la legislación del país receptor, tal como sostienen ciertos sectores de académicos (Corti, 2005; Teitelbaum, 2010) y las organizaciones de la sociedad civil. Algunos aceptan que se pueda recurrir a un tribunal externo sólo para que dictamine si se siguió el debido proceso, pero no sobre la sustancia de la controversia.
- b) En cuanto a los criterios para la actuación de los árbitros sólo remite a los de la OMC. Habría que discutir si las normas de la OMC son suficientes. Este punto es fundamental basado en la experiencia en el CIADI, donde el proceso de recusación de árbitros ha mostrado ser casi imposible (Eberhardt y Olivet, 2012; CAITISA, 2015). El ACFI no incluye cláusulas suficientes para garantizar la imparcialidad de los árbitros, ni mecanismos y criterios para su recusación.
- c) Para la solución de controversias, se puede recurrir a un panel arbitral *ad hoc*, pero también a “otro mecanismo para solución de controversias entre Estados en materia de inversiones” (artículo 19 párrafo 4). No queda claro cuáles son estos “otros mecanismos” de los que se habla en este Acuerdo, lo cual resulta peligroso por la amplitud de los términos.
- d) Consideramos que si se acepta la posibilidad de recurrir a un mecanismo internacional de solución de controversias, resulta mejor un tribunal permanente con jueces profesionales y permanentes y no árbitros *ad hoc* que son pagados por los contendientes. Se ha planteado la creación de una corte internacional o regional con capacidad de imponer sanciones como mecanismo idóneo mientras haya TBI vigentes; sin embargo, como dijimos, actualmente una corriente de académicos y de organizaciones sociales proponen que en los nuevos acuerdos se establezca que las controversias se resuelvan en tribunales nacionales y según la legislación del país receptor.
- e) El hecho de que las disputas se arreglen entre Estados y no inversor-Estado puede tener ventajas, pero también presenta algunos problemas, a saber:
  - 1) Un asunto problemático es que la controversia que suscite un inversor pasa a ser cuestión de política exterior de la Parte de donde éste proviene. Esto implica una *politización* de la controversia (Pascual, 2016) que inicia un inversor, cuando en los TBI tradicionales el modo de acción es privado: el inversor acciona contra el Estado donde tiene su inversión, sin necesidad de que medie “su” Estado<sup>16</sup>. En cambio, ahora el Estado debe actuar en el marco del ACFI para solucionar la controversia del privado con la contraparte. Esto vuelve a sepultar la doctrina Calvo. Además, se puede interpretar que el interés de Brasil que subyace a este mecanismo es la existencia de grandes empresas estatales que in-

<sup>16</sup> De todos modos, los gobiernos de los Estados de origen del inversor han tenido un rol de presionar sobre el Estado demandado para que solucione la controversia. Un caso paradigmático fue el de las demandas de empresas españolas contra la Argentina post-devaluación, donde el presidente Rodríguez Zapatero solicitó al entonces presidente Néstor Kirchner que actuara favorablemente frente a las empresas de esa nacionalidad que habían presentado demandas en el CIADI.

vierten en el exterior. Esta cuestión llama a la necesidad de hacer un seguimiento al tipo de inversiones (públicas o privadas) que operan tanto en México como en Brasil.

- 2) Implica una mayor asimetría de poder en el arreglo de las disputas. Si se firmara este tipo de acuerdos con alguno de los países del G-8 el problema de la asimetría podría ser aún mayor que el mecanismo inversor-Estado. Esto se hace evidente en, por ejemplo, la capacidad de negociación de estos Estados para “sugerir” que no se demande a una de sus empresas, recordándonos su poder en los organismos financieros internacionales.
  - 3) Puede aumentar el problema de que nacionales del país demandado recurran al arbitraje internacional. Tanto los TBI como el ACFI dejan en claro que los inversores nacionales no pueden recurrir al arbitraje internacional ni a las prerrogativas de estos tratados. Sin embargo, hay experiencias de que se logra burlar esta limitación, creando o registrando en el exterior una empresa que es propiedad mayoritaria de un nacional del país donde opera. Estos casos pueden ser aún más difíciles de bloquear en un mecanismo de disputas entre Estados, ya que si el Estado en el que está registrada la empresa lleva el caso a arbitraje, es mucho más complicado el litigio que si fuera la empresa la que lo presenta<sup>17</sup>.
- f) Como ya hemos dicho, el ACFI no contiene obligaciones vinculantes para las empresas, sólo voluntarias en el marco de la responsabilidad social. Sin embargo, surgen muchas preguntas cuyas respuestas no son claras en el texto del ACFI. ¿Se puede demandar a una empresa extranjera por el incumplimiento de su propio código de ética o de responsabilidad social corporativa? Nuestra lectura es que se puede discutir en el Comité Conjunto y eso ya es un pequeño avance de cierta bilateralidad. Pero, ¿se puede llevar el asunto al arbitraje internacional, vía el Estado donde opera la inversión? Dejamos la pregunta abierta para que los abogados expertos en derecho comercial internacional lo investiguen. Se le puede demandar en tribunales nacionales, si viola expresamente la ley. Pero se le puede demandar nacionalmente por violación de sus propios códigos de ética o responsabilidad social. Este punto entonces no queda claro.

En este trabajo hemos mostrado las diferencias entre el ACFI y los TBI, señalamos algunas de sus ventajas y limitaciones. La propuesta brasileña no es la única. Como explicamos, existe hoy un amplio y variado proceso internacional de cuestionamiento del sistema actual sobre inversiones extranjeras, no sólo desde la academia, los organismos internacionales y los gobiernos. Las redes internacionales de organizaciones sociales y civiles trabajan desde hace más de dos décadas en un modelo alternativo integral al actual modelo de protección de los inversores extranjeros y sus inversiones a costa de derechos humanos y de la naturaleza<sup>18</sup>. Es necesario entonces seguir discutiendo pro-

<sup>17</sup> En numerosos casos los inversionistas han “cambiado de nacionalidad” con el único fin de utilizar las condiciones contractuales más favorables de otro TBI (el caso Bechtel vs. Bolivia es notorio en este sentido).

<sup>18</sup> Entre las propuestas alternativas surgidas desde la sociedad civil podemos destacar cuatro que tienen un altísimo grado de convergencia en sus puntos esenciales. Las primeras surgen en América del Norte al calor de la lucha contra el TLCAN y se reúnen en el documento de la Alianza Social Continental titulado “Alternativas para las Américas”. La primera versión es de 1998 y se fue modificando al calor de la lucha contra el ALCA. Se publicó en francés, inglés, español, portugués, alemán y creole. La quinta versión se publicó en octubre de 2005. Puede verse en <http://www.rmalc.org/historico/libros.htm>. La se-

puestas integrales que garanticen la supremacía real de los derechos humanos, políticos, sociales, económicos, de la naturaleza y de los pueblos, por encima de cualquier otro derecho.

### 13. Bibliografía

Actis, Esteban (2012) “Brasil frente a los Tratados Bilaterales de Inversiones: disyuntivas de su política exterior reciente frente al proceso de internacionalización de capitales brasileños” en *Revista NEIBA*, Cuadernos Argentina-Brasil, volumen 1, número 1.

Alianza Social Continental (1998) “Alternativas para las Américas”, 5ª versión octubre de 2005, RMALC, México. Puede verse en <http://www.rmalc.org/historico/libros.htm>.

Arroyo, Alberto (2013) “La inversión extranjera directa entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe” en *¿Hacia dónde van las relaciones América Latina y la Unión Europea?* Ediciones ALOP-México. Re-editado en *La inversión extranjera directa entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe* por Rosa Luxemburgo et al, Ecuador, febrero 2014.

CAITISA (2015) *Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones*; Informe Ejecutivo, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador, próxima publicación.

CEPAL (2012) *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*; Colección Informes Anuales, Santiago de Chile.

Colectivo (Campaña global: desmantulemos el poder corporativo 2014) “Tratado Internacional de los Pueblos para el Control de las Empresas Transnacionales”, TNI, Bruselas/Amsterdam. Puede verse en [http://omal.info/IMG/pdf/tratado\\_de\\_los\\_pueblos\\_-\\_castellano.pdf](http://omal.info/IMG/pdf/tratado_de_los_pueblos_-_castellano.pdf).

Corti, Aristides (2005) “Acerca de la inmunidad del estado frente a los tribunales arbitrales y judiciales externos (CIADI y otros)”, en *Revista Realidad Económica* (Buenos Aires), número 211.

Eberhardt, Pia y Olivet, Cecilia (2012) “Cuando la injusticia es negocio; cómo las firmas de abogados, árbitros y financiadores alimentan el auge de arbitraje sobre inversiones”, CEO-TNI, Bruselas/Amsterdam. Puede verse en [https://www.tni.org/files/download/cuando\\_la\\_injusticia\\_es\\_negocio-web.pdf](https://www.tni.org/files/download/cuando_la_injusticia_es_negocio-web.pdf)

gunda propuesta se encuentra en el documento “Hacia la construcción de un marco legal alternativo a los Acuerdos Internacionales de Inversión”, publicado por el Grupo de Trabajo sobre Inversiones de las Américas en mayo de 2014 y puede verse en

[http://rqic.alternatives.ca/IMG/IMG/pdf/Llamamiento\\_Regimen\\_Alt\\_Inversiones\\_mayo2014\\_ESP.pdf](http://rqic.alternatives.ca/IMG/IMG/pdf/Llamamiento_Regimen_Alt_Inversiones_mayo2014_ESP.pdf).

La tercera propuesta es el “Tratado Internacional de los Pueblos para el Control de las Empresas Transnacionales”, elaborado en 2014 en el marco de la “Campaña global: desmantulemos el poder corporativo”, y puede verse en [http://omal.info/IMG/pdf/tratado\\_de\\_los\\_pueblos\\_-\\_castellano.pdf](http://omal.info/IMG/pdf/tratado_de_los_pueblos_-_castellano.pdf). El cuarto documento está aún inédito y se elaboró como recomendación al gobierno de Ecuador al interior de la CAITISA (CAITISA, 2015).

- Echaide, Javier (2009) "Responsabilidad Social Empresaria: un sobrevuelo por la Norma ISO 26000" en *Revista Lan Harremanak* (País Vasco), número 20-21.
- Fleury y otros (2010) "El camino se hace al andar: la trayectoria de las multinacionales brasileñas", *Universia Business Review*, n° 25.
- Ghiotto, Luciana (2017) "¿UNCTAD pro-desarrollo o pro-liberalización? Un estudio de los cambios en el organismo a la luz de las políticas sobre inversiones" en Echaide (comp.) *Problemáticas en torno al CIADI y los tratados bilaterales de protección de inversiones: su impacto en los derechos humanos y otras áreas del derecho internacional*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, en prensa.
- Grupo de trabajo sobre Inversiones (mayo 2014) "Hacia la construcción de un marco legal alternativo a los Acuerdos Internacionales de Inversión", RMALC, México. En [http://rqic.alternatives.ca/IMG/IMG/pdf/Llamamiento\\_Regimen\\_Alt\\_Inversiones\\_mayo2014\\_ESP.pdf](http://rqic.alternatives.ca/IMG/IMG/pdf/Llamamiento_Regimen_Alt_Inversiones_mayo2014_ESP.pdf).
- Hallward-Driemeier (2003) "Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite", World Bank Policy Research Working Paper.
- Han Joon Chang: "La inversión en la OMC, una trampa del norte" en <http://www.amazon.com/Kicking-Away-Ladder-Development-Perspective/dp/1843310279> o la versión traducida al español por RMALC en [www.rmalc.org/historico/libros](http://www.rmalc.org/historico/libros)
- Morosini, Fabio y Raton, Michelle (2015) "The Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments (ACFI): A New Formula for International Investment Agreements?" en *Investment Treaty News*, página web de IISD.
- Pascual, Rodrigo F. (2016) *La Argentina y el ALCA: de la adhesión incondicional a la oposición abierta*, Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales, UBA; en [https://www.academia.edu/25870863/LA\\_ARGENTINA\\_Y\\_EL\\_ALCA](https://www.academia.edu/25870863/LA_ARGENTINA_Y_EL_ALCA)
- Poulsen, Lauge (2010) "The Importance of BITs for Foreign Direct Investment and Political Risk Insurance: Revisiting the Evidence", *Yearbook on International Investment Law and Policy 2009/2010* (Nueva York: Oxford University Press).
- Sornarajah, M. (2010) *The international Law on Foreign Investment* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Teitelbaum, Alejandro (2010) "Los tratados internacionales, regionales, subregionales y bilaterales de libre comercio" en *Cuaderno Crítico* (Ginebra), número 7.
- UNCTAD (2013) "Towards a new generation of International Investment Policies: UNCTAD's Fresh Approach to Multilateral Investment Policy Making", *IIA Issue Notes*, n° 5 (United Nations: New York and Geneva).
- UNCTAD (2014) "Reform of the IIA regime: four paths of action and a way forward", *IIA Issue Notes*, n°3 (United Nations: New York and Geneva).
- Yackee, Jason (2010) "Do Bilateral Investment Treaties Promote Foreign Direct Investment? Some Hints from Alternative Evidence", Universidad de Wisconsin, Legal Studies Research Paper Series Paper No. 1114.

# A Política Externa Japonesa para a África, o Discurso de Segurança Humana e a Relação com o Sudão do Sul<sup>1 2</sup>

## Japanese Foreign Policy for Africa, the Human Security Speech and the Relationship with South Sudan

Alexandre Cesar Cunha Leite<sup>3</sup>, Aline Chianca Dantas<sup>4</sup>, Jeane Silva de Freitas<sup>5</sup>

**Resumen:** Este estudio analiza la importancia estratégica de África para Japón y viceversa, teniendo en cuenta la pertinencia del discurso de seguridad humana para el sustento de la relación entre el Estado japonés y el continente africano. Inicialmente, se lleva a cabo un recorte histórico sobre las relaciones entre Japón y África; a continuación, son observadas las características de la política exterior japonesa para el continente africano y, finalmente se evaluará, la efectividad del discurso de seguridad humana japonés como elemento de la política exterior frente a los intereses imperialistas. Por lo tanto, el caso de Sudán del Sur es utilizado en el sentido de ratificar la actuación japonesa en África, la importancia de las Fuerzas de Autodefensa de ese país en la región y el discurso de seguridad humana, además de intentar percibir las fragilidades en esa relación.

**Resumo:** Este estudo analisa a importância estratégica da África para o Japão e vice-versa, considerando a relevância do discurso de segurança humana na manutenção da relação entre o Estado japonês e o continente africano. Inicialmente, realiza-se um recorte histórico sobre as interligações entre o Japão e a África; posteriormente, observam-se as características da política externa japonesa para o continente africano e, por fim, avalia-se a efetividade do discurso de segurança humana japonês enquanto elemento de política externa diante dos interesses imperialistas. Portanto, o caso do Sudão do Sul é utilizado no sentido de ratificar a atuação japonesa na África, a importância das Forças de Autodefesa na região e o discurso de segurança humana, além de tentar perceber as fragilidades nessa relação.

**Abstract:** This study analyzes the strategic importance of Africa to Japan and vice versa, considering the relevance of the discourse of human security in the maintenance of the

<sup>1</sup> Os autores agradecem os comentários de Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann (PPGRI/UEPB), os quais contribuíram para a qualidade do artigo. Agradecem também aos comentários dos pareceristas anônimos. Todas as assertivas e posicionamentos presentes no texto são, como de praxe, de responsabilidade dos autores. Por fim, agradecem às agências de fomento à pesquisa CAPES e CNPq.

<sup>2</sup> Recibido: 14/07/2016 – Aprobado: 18/04/2017

<sup>3</sup> Profesor del Posgrado en Relaciones Internacionales, Universidad Estatal de Paraíba (PPGRI / UEPB) y del Programa de Posgrado en Gestión Pública y Cooperación Internacional de la Universidad Federal de Paraíba - (PGPCI / UFPB). Coordinador del Grupo de Estudios e Investigación en Asia y el Pacífico (GEPAP / UEPB / CNPq)

<sup>4</sup> Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasília (UNB). Master en Relaciones Internacionales - Programa de Estudios de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Paraíba - PPGRI / UEPB.

<sup>5</sup> Doctoranda en Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE). Master en Relaciones Internacionales - Programa de Estudios de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Paraíba - (PPGRI / UEPB).

relationship between the Japanese state and the African continent. In this sense, initially, it is realized a historical review on the linkages between Japan and Africa; later, are observed the characteristics of Japan's foreign policy toward Africa, and, finally it is evaluated the effectiveness of the human security discourse as an element of foreign policy against the imperialists interests. Therefore, the case of South Sudan is used to ratify the Japanese operations in Africa, the importance of the Self-Defense Forces in the region and the discourse of human security, as well as trying to understand the weaknesses in this relationship.

**Palavras-chave:** Política externa japonesa, África, Sudão do Sul, Segurança humana.

**Keywords:** Japanese Foreign Policy, Africa, South Sudan, Human Security.

**Palabras-clave:** Política exterior japonesa, África, Sudán del Sur, Seguridad Humana.

## 1. Introdução

O presente estudo busca compreender a dinâmica das relações entre o Japão e a África, considerando as interações históricas e conjunturais atuais entre o referido país e o continente africano, observando-se a política externa japonesa focada na ajuda oficial ao desenvolvimento, ao discurso de segurança humana e, sobretudo, na atuação das Forças de Autodefesa Japonesa enquanto elemento de política externa para a África. Nesse ponto, utilizar-se-á o caso prático do Sudão do Sul como forma de ratificar a tese elencada em torno da atuação japonesa para essa região, no pós-Segunda Guerra Mundial.

A fim de ampliar essa análise, discutem-se as conexões entre a política externa japonesa e o continente africano, em termos gerais, sem considerar as especificidades das relações entre cada Estado do continente com o Japão, mas ao mesmo tempo, tentando mostrar alguns elementos principais dessa política externa japonesa para a África e, assim, perceber em que parâmetros essa relação se estabelece e os interesses que as ligam. Nesse sentido, no primeiro momento, será feito um apanhado histórico das imbricações entre o Japão e a África, considerando o período posterior à Segunda Guerra Mundial; em seguida, observar-se-á como a política externa japonesa voltada para o continente supracitado encontra-se dentro de uma linha atual de política exterior pautada na presença mais ativa do Japão no meio internacional, buscando a promoção da paz, a difusão do discurso de segurança humana e a cooperação econômica e política.

Por fim, será desenvolvido um debate sobre o discurso de segurança humana, enquanto elemento da política externa japonesa, com objetivo de avaliar o conceito e sua efetividade diante dos interesses imperialistas pelos quais a África foi afetada. Assim, questiona-se no tópico em questão: os interesses japoneses no continente têm pretensões imperialistas e o discurso de segurança humana vem sendo um instrumento para isso, pautado na retórica, a fim de reforçar a ideia pró-desenvolvimento quando, na verdade, o que está em jogo são as relações de poder imersas nesse discurso? Dentro dessa discussão, serão pensados brevemente os interesses europeus, estadunidenses e chineses na África, com fulcro de comparar com a atuação japonesa no respectivo continente.

Após esses delineamentos, passar-se-á, no último tópico, a utilizar o Sudão do Sul como um caso prático na análise da relação entre Japão e África, refletindo os pontos apreendidos ao longo do trabalho à luz dessa situação concreta. O Sudão do Sul foi escolhido para essa análise, por ser uma região na qual o Japão vem tendo uma partici-

pação ativa para promoção da paz, inclusive, juntamente com a Somália, representando as características da nova atuação na África por parte do Japão, a qual vem ocorrendo não apenas por meio de ajuda financeira, mas também, através do envio de pessoal.

## 2. A política externa japonesa para a África

Depois do momento imperialista japonês e sua derrota na Segunda Guerra Mundial, o Japão passou a ser controlado pelos EUA, inclusive, sendo criada uma Constituição aos moldes democráticos estadunidenses. Nesse sentido, foram incluídas limitações constitucionais segundo as quais o uso da força para qualquer fim que não fosse o da defesa do país seria proibido. Dessa forma, o Japão passou a se focar no desenvolvimento econômico, especialmente após o fim do domínio estadunidense sobre o território japonês, embora o acordo de segurança mútua entre os dois países persista até hoje, assim como bases militares estadunidenses naquela região (LUMUMBA-KASONGO, 2010).

Por conseguinte, em 1960, o Japão tornou-se a segunda maior economia do mundo (HENSHALL *apud* LUMUMBA-KASONGO, 2010: 23). Em 1989, ultrapassou os EUA em termos de ajuda econômica ao desenvolvimento e, desde então, o Estado japonês passou a ter um papel relevante dentro da África. Assim, o crescimento africano acumulado através da ajuda japonesa tornou-se maior que o proporcionado pelo auxílio de nações como os EUA, o Reino Unido, a França, a Alemanha ou outros países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre os anos de 1984 e 1998 (LUMUMBA-KASONGO, 2010).

A partir de 2008, segundo Lumumba-Kasongo (2010), o Japão virou a maior nação doadora da OCDE e isso se tornou possível mediante a atuação da Agência de Cooperação Internacional Japonesa (JICA) e do Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC) (LUMUMBA-KASONGO, 2010).

Conforme Lumumba-Kasongo (2010: 30), a relação japonesa com a África começou a se fortalecer e se tornar um elemento extremamente importante após a Conferência de Bandung em 1955 e, especialmente, a partir de 1970, reforçada pelo surgimento de movimentos pacifistas dentro do Japão que levaram a questionar o país e suas atuações. O primeiro deles participou da mesma como convidado, mas também, por pressão dos EUA, pois não se coadunava com a ideologia do evento, tendo em vista sua necessária conexão com o capitalismo (LUMUMBA-KASONGO, 2010:67).

O Japão aceitou participar da referida conferência e discutir uma nova Ásia e África, isso refletiu numa maior atuação do Estado japonês na Ásia, mas na África os efeitos não foram significativos, em virtude de que muitos países estavam sob o domínio dos colonizadores na década de 1950. Nesses termos, observa-se que a relação japonesa com a África começou através da África do Sul, no entanto, a necessidade de trabalhar política e economicamente nas relações internacionais fez o Japão ampliar os laços com a mesma (LUMUMBA-KASONGO, 2010: 67, 72 e 75).

Nesse sentido, Lumumba-Kasongo (2010: 30) aponta que a redefinição de poder pelo Japão e a necessidade de desenvolvimento africano interconectam-se, sendo possível uma relação de ganhos mútuos entre ambos por meio da cooperação.

No entanto, como expressa o autor supracitado, entre 1960 e 1990, a relação com a África refletia as dinâmicas da luta internacional de poder entre Leste e Oeste, ou seja, a lógica da Guerra Fria. Por outro lado, a partir de 1990, o Japão passou a ter uma orientação política diferente na assistência fornecida à África, buscando diversificar suas rela-

ções e se tornar mais visível pelas preocupações com o Estado japonês, mas também com os países africanos e suas populações (LUMUMBA-KASONGO, 2010: 54).

Essa abordagem trazida pelo autor é bastante compreensível quando se pensa que o crescimento do discurso de segurança humana dentro do Japão ocorreu justamente nesse período, ligando ao país asiático às pretensões a ele embutidas de se tornar um poder civil global, ou seja, ter um papel de relevância e liderança no cenário internacional, mantendo o caráter pacifista.

Conforme Lumumba- Kasongo (2010: 56), o Japão se tornou desde 1990, o primeiro entre os países industriais a fornecer assistência oficial ao desenvolvimento da África e esse é um dado que questiona as intenções japonesas no continente africano, como será discutido em momento oportuno.

Pensando a política externa japonesa atual para a África, observa-se que o Japão vem se preocupando com as necessidades econômicas e sociais daquela, a fim de manter uma relação mais duradoura com a região. Assim, tem pensado nas especificidades econômicas da África, na promoção de qualidade nas condições políticas nacionais e sociais, bem como objetiva um crescimento econômico sem uso do imperialismo. Além disso, a ausência de força militar no Japão também é um elemento que o une à África (LUMUMBA-KASONGO, 2010: 234). Os motivos japoneses para essa nova forma de ver o continente africano podem estar ligados com a percepção do país da necessidade de remodelar as relações com os Estados africanos a fim de melhor se inserir no referido continente e esses interesses serão mais discutidos no decorrer do trabalho.

O Japão desde 1980 começou a se perceber como um novo ator com abordagens diferentes nas relações internacionais, nesse sentido, explica-se a aproximação com a África e, a partir de 1990, a preocupação com a diversificação da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA). Além disso, o surgimento dos fóruns nipo-africanos (Conferência Internacional de Tóquio sobre Desenvolvimento Africano - TICAD), visando a novas interpretações das relações internacionais vem sendo relevantes na construção da relação de amizade entre Japão e África. Nesses termos, fala-se em uma interpretação do capitalismo mais flexível, competitiva e horizontal por parte do Japão, refletindo nos seguintes princípios norteadores da relação entre os dois: autoajuda, autoconfiança, cooperação, parceria e propriedades (LUMUMBA-KASONGO, 2010).

Diante do exposto, por meio de uma congregação de ideias de diversos autores, Raposo e Potter (2010) reforçam a discussão já desenvolvida e apresentam cinco fases da ajuda japonesa:

- 1954-1972: ajuda restritiva para a África até 1960, pois o foco se encontrava voltado para a Ásia. No entanto, a Conferência de Bandung fez o Japão despertar para a importância da relação afro-asiática;
- 1973-1980: com a crise do petróleo de 1973, o Japão visualizou a necessidade de expandir suas relações para além da Ásia, com fulcro de evitar uma dependência;
- 1981-1988: Japão desenvolveu uma diplomacia dual, por meio da qual deu suporte aos países africanos em crise econômica com o objetivo de reciclar os laços comerciais com a África;
- 1989-2000: com o fim da Guerra Fria, aprimoram-se as relações com a África por meio das conferências para a região e se percebeu uma tentativa de harmonizar as políticas direcionadas à África;

- 2001-2010: o Japão buscou a promoção da paz, o desenvolvimento e a segurança humana para a África, renovando e reformulando suas políticas na região, a fim de estabelecer laços mais duradouros.

Desse modo, apesar da distância cultural existente entre o Japão e os países africanos (LUMUMBA-KASONGO, 2010), as relações entre esses Estados vêm sendo aprimoradas e fortalecidas.

Como se pode depreender dos panoramas da política externa japonesa publicados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão em 2009 e 2010, os quais apontam o papel do Japão enquanto relevante dentro da comunidade internacional, no sentido de ajudar a África a superar problemas financeiros, sociais e políticos graves. Ademais, no relatório de 2010 foram citadas as atuações do Japão no que tange à Somália e ao Sudão, visando à manutenção da paz e à possibilidade de ampliação da assistência oficial ao desenvolvimento.

A interligação entre o Japão e a África também pode ser observada através do papel das Conferências sobre Desenvolvimento (TICAD), das visitas dos representantes do Estado japonês à África e da importância desta última para o mundo.

Como aponta Jorge Ferrão (2008), de conferência em conferência a Ásia vem se aproximando da África. Segundo o autor, a China foi pioneira dentro da lógica atual de relação com a África, tendo desenvolvido a Declaração de Pequim, contudo, o autor retrata os casos de exploração chineses no continente africano, através das madeiras, destruição de espécies marinhas, dentre outros. O Japão, por outro lado, vem fornecendo ajuda à esta última de forma mais igualitária, porém, ela vem sendo centrada especificamente para o Egito e a África do Sul e a relação com os demais países está focada no mercado direto de tecnologia.

Pode-se perceber que a inserção japonesa na África leva em consideração a competição existente com a China. A África, sem muitas alternativas para barganhar relações com o mundo, em virtude de suas prementes necessidades, utiliza-se das conexões com esses países na busca de seu desenvolvimento (FERRÃO, 2008).

Jorge Ferrão (2008), afirma, que o Japão objetiva minimizar os efeitos das ambições hegemônicas da China e estabelecer parcerias mutuamente vantajosas, estáveis e com parceiros credíveis. É justamente nesse sentido que se desenvolveu a Declaração de Yokohama, tendendo à cooperação duradoura, sem uma visão imperialista de exploração de recursos naturais, pois a instabilidade dos pobres não é boa para os ricos. Logo, percebem-se boas intenções japonesas na África, porém, como aponta o próprio autor supramencionado, na realidade atual não se pode pensar em cooperação apenas pelo olhar altruísta do país doador.

É interessante também pensar que a política externa japonesa desenvolvida para a África leva em consideração uma linha norteadora geral pautada no discurso de segurança humana, na assistência oficial ao desenvolvimento, nas preocupações econômicas e políticas, na cooperação, por exemplo, por meio da Agência de Cooperação Internacional Japonesa e, atualmente, na atuação em operações de manutenção de paz. Nesse sentido, passa-se a discutir como o discurso de segurança humana pode ser um elemento relevante para a manutenção das relações com a África e quais as possíveis implicações desse discurso.

### 3. Japão e o discurso de segurança humana: novo imperialismo na África?

Para pensar a cooperação japonesa com a África é necessário rememorar as relações estabelecidas pela Europa e EUA com o continente africano, bem como suas ambições imperialistas e comparar com a relação japonesa com a África para problematizar o uso do discurso de segurança humana japonês como elemento de política externa.

Segundo Lumumba-Kasongo (2010:120), muitos acreditam que as causas da instabilidade política, da pobreza e da dependência pelas quais a África passa atualmente podem ser explicadas pela natureza exploradora dos laços estabelecidos por EUA e Europa e pelas instituições que surgiram fora dessas relações. Contudo, o autor afirma que isso realmente pode ser cientificamente difícil ser provado, mas, deixa claro que a relação entre a África e esses poderes externos sempre esteve ligada ao estabelecimento do capitalismo (LUMUMBA-KASONGO, 2010: 123) em seu molde selvagem.

Dessa maneira, a economia francesa cresceu com o trabalho africano e os materiais baratos importados da África, além do urânio. A Inglaterra tornou o continente africano completamente endividado. A Alemanha, por sua vez, preocupou-se com desenvolvimento de negócios privados sólidos e, os EUA, a seu turno, utilizaram-se dos africanos como escravos por séculos, sempre pensando o africano como um indivíduo diferente por ser negro (LUMUMBA-KASONGO, 2010).

Frente a esse cenário é que se começa a pensar a cooperação japonesa com a África. Estaria o discurso de segurança humana sendo utilizado para a promoção de um movimento intervencionista nesse continente nos moldes dos europeus e estadunidenses? É possível uma cooperação pautada numa horizontalidade, ou seja, uma verdadeira parceria entre os dois?

Diante desses questionamentos, passa-se a pensar o que simboliza o discurso de segurança humana para a África. Para isso, é pertinente ressaltar que o Estado japonês compreende a segurança humana de maneira ampla, ou seja, como a violência direta ou indireta causada ao indivíduo, refletindo não apenas a violência física, mas também a estrutural, ressaltando problemáticas como a fome, as preocupações com o meio ambiente, doenças, direitos humanos, dignidade, drogas, refugiados, dentre outras (PARIS, 2001:90).

Nesses termos, o conceito de segurança humana abrangente adotado pelo Estado japonês, parece coincidir com os interesses e problemáticas existentes na África, pois os politiza, tornando-os relevantes (BEEBE e KALDOR, 2010:196-197). Assim, o uso do discurso de segurança humana japonês<sup>6</sup> pode, enquanto elemento de política externa, contribuir para a promoção de laços com o continente africano.

<sup>6</sup> É importante diferenciar a teoria de segurança humana do discurso de segurança humana japonês. A primeira consiste em um arcabouço teórico voltado para a proteção do indivíduo dos mais diversos tipos de violência, sejam diretos ou indiretos; em virtude disso, é criticada pela abrangência de sua análise. O discurso de segurança humana é aqui colocado como a apropriação do significado que a segurança humana possui enquanto perspectiva teórica para sua difusão pelo Estado japonês no sentido de reforçar seus interesses de política externa pelo mundo. Nesse sentido, esta discussão não pretende afastar a importância teórica da segurança humana, mas mostrar que ela não é a única saída da África para seus problemas, até mesmo porque são considerados os interesses por trás do uso do discurso de segurança humana, como se discute no caso japonês.

Ademais, o discurso de segurança humana pode servir como elemento amenizador de qualquer tipo de interesse imperialista ou ameaçador que o Japão possa causar à África. Pode ter também a função de um instrumento de legitimação da cooperação, da ajuda econômica para o desenvolvimento, das preocupações com resolução de conflitos e inserção das Forças de Autodefesa japonesas no continente africano e no ambiente internacional como um todo.

Contudo, apesar desse olhar crítico, para além do puro altruísmo japonês com o discurso de segurança humana, é relevante declinar que as relações entre Japão e África estão pautando-se por uma parceria e uma tentativa de manter os laços de maneira horizontal, conforme constatado em declarações, fóruns, nos documentos de diplomacia japoneses e até mesmo na literatura sobre o tema.

Ocorre que, como delibera Jorge Ferrão (2008), a África tem seus interesses, suas necessidades e ausência de alternativas ou de uma voz mais ativa que possa dar as diretrizes das cooperações estabelecidas. Obviamente que os países africanos, de uma maneira geral, vêm tomando uma postura mais coordenada e mais fortalecida, como pode ser constatado com a atuação da União Africana em alguns casos emblemáticos.

É o que pode ser percebido, por exemplo, no caso do Sudão em que, inicialmente, houve a implementação da Missão da União Africana (*African Union Mission in Sudan - AMIS*), que posteriormente, foi substituída pela Missão das Nações Unidas e União Africana em Darfur (*United Nations African Union Mission in Darfur - UNAMID*), assinalando um esforço positivo na tentativa de comprovar a atuação de liderança da União Africana na resolução dos conflitos nessa região (SANTOS, 2001:85-87).

Outro aspecto relevante no que concerne à elevação do *status* africano no cenário internacional, conforme ressalta Saraiva (2008: 89), remete ao crescimento econômico interno. Embora considerado por alguns analistas como um percentual modesto de desenvolvimento, “a África vem sendo escolhida como parte das prioridades para novas áreas e carteiras de empréstimos do Banco Mundial”. Esses fatores de elevação são resultantes da significativa redução dos conflitos armados internos no continente, os quais, por sua vez, fomentavam a pobreza, a miséria e a deterioração dos recursos econômicos, que eram desviados para sustentar esses conflitos (SARAIVA, 2008: 89).

O grande temor ainda persistente para os africanos consiste no risco de eles perderem a liberdade, ou seja, a possibilidade de serem dominados novamente por potências hegemônicas como ocorreu no passado. Por isso, a aproximação com os países desenvolvidos ou emergentes é sempre vista como necessária, mas também preocupante. Portanto, a cooperação entre a África e o Japão não poderia fugir desse quadro emblemático, gerando o debate sobre os possíveis interesses do Estado japonês na região.

No entanto, Lumumba-Kasongo (2010) afirma que está convencido de que a cooperação para o desenvolvimento pode ter um papel positivo na África, no sentido de promover o progresso social, desde que esse processo ocorra associado a um projeto nacional bem definido.

O Japão, por sua vez, vê ao continente africano como um ambiente interessante em termos econômicos, em virtude de seu crescimento, além de pensar em laços políticos, já que são vários países que podem ter voz, por exemplo, numa Assembleia Geral da ONU. Ademais, ele possui um contingente populacional bastante significativo.

Apesar desses interesses estatais japoneses, Lumumba-Kasongo (2010) declara que, desde 1990, o Japão vem fornecendo uma assistência econômica à África com uma abordagem mais humanitária e diferenciada da ajuda oferecida pelos países ocidentais, o

que reforça seus laços com o referido continente, restando problematizar o futuro dessa relação, a competição com a China, o uso do discurso da segurança humana e a presença das Forças de Autodefesa na região.

Não obstante a relação entre o Japão e os países africanos ser essencialmente vertical, pela natureza dos países envolvidos no jogo, tratando-se de um Estado desenvolvido em meio a Estados “fracos”, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, há a necessidade hodierna de buscar meios de horizontalizar as relações, até mesmo fazendo-se uso de terceiros países a fim de tornar as cooperações triangulares e mais igualitárias. Assim, é possível pensar no discurso de segurança humana como um elemento imperialista utilizado pelo Japão com as mais diversas finalidades de poder, mas que ao mesmo tempo, encaixa-se nessa iniciativa de horizontalização das relações, por se mostrar dotado de um conceito e de uma dinâmica positiva. Percebe-se, dessa forma, que o país asiático, embora não se aproxime totalmente das políticas imperialistas europeias e estadunidenses para a África, carrega consigo interesses tão semelhantes quanto, porém se apresenta nesse contexto com outras nuances, até mesmo mais amenas, considerando a mudança de ares no continente africano e a concorrência em termos de espaço que se desenvolve na África com a China e/ou com o Brasil.

#### **4. A relação nipo-africana no âmbito das operações de paz e o caso do Sudão do Sul**

A fim de compreender melhor a presença japonesa na África, insere-se nessa análise o caso do Sudão do Sul para ilustrar a lógica dos interesses mútuos na cooperação nipo-africana. Ainda que de forma pormenorizada, faz-se necessário, inicialmente, realizar uma explanação acerca do conflito envolvendo o Estado sul sudanês e, posteriormente, da necessidade dessas intervenções de operações para a manutenção da paz, no caso, a atuação da UNMISS (*United Nations Mission in Republic of South Sudan*) na reconstrução do país, associada à ação de Estados parceiros.

A participação humanitária do Japão no continente africano começou na década de 1950, combinando elementos idealistas (direitos humanos, segurança humana e os valores relacionados à paz) e realistas, baseados no interesse nacional. Em 1993, o Japão participou de sua primeira missão africana de manutenção da paz, promovida pela ONU, em Moçambique, com a finalidade de se tornar o protagonista mundial na garantia e estabilidade da paz. Gradativamente, o status japonês cresceu como “líder intelectual” no campo da ajuda econômica africana, concedendo-lhe dividendos políticos, ou seja, essa atribuição contribuiu para elevar o status político japonês no cenário internacional (MARCK C.; 2016: 13-14).

A utilização das contribuições de ajuda como instrumento econômico culminaram na Carta de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD – sigla em inglês) em 1992, que vinculava explicitamente a ajuda à ordem hegemônica neoliberal do ocidente e do Japão. Em outros termos, essa Carta submete os países receptores às disciplinas neoliberais, a partir de quatro condições (MARCK C.; 2016: 14), a saber:

- Os beneficiários devem se comprometer com a adoção de economias de mercado livre.
- Os beneficiários devem promover a democratização e os direitos humanos.
- Os beneficiários devem considerar a conservação do desenvolvimento ambiental.

- Os beneficiários devem restringir as despesas militares e não as utilizar para os devidos fins.

Essa Carta significou uma mudança na abordagem do Japão em relação à África na interrupção de ajuda ao Sudão, à Nigéria e a Gâmbia, por violarem os compromissos acordados nela. O envolvimento japonês em projetos estruturais, a exemplo do Porto de Mombasa no Quênia e a geração de energia, concederam-lhe o status de *“lender of first resort”*, afastando assim, a percepção negativa de imperialismo de um país desenvolvido no continente africano. Entre os países beneficiários dessa ajuda econômica nipo-africana se encontra Moçambique - com uma das maiores reservas de gás natural do mundo e o maior campo de carvão no continente – por meio de suas exportações de recursos naturais, além dos investimentos para o desenvolvimento da região na construção do Corredor de Nacala, na ordem de 670 milhões de dólares (MARCK C.; 2016: 16-17).

Em relação à segurança e a manutenção da paz no continente africano, as duas missões atuais das Forças de Autodefesa do Japão (JSDF – sigla em inglês) na África – a missão antipirataria no Golfo de Aden e a missão de paz no Sudão do Sul – fornecem dados para determinar se as atividades da JSDF na África contribuem ou não para promover uma agenda de normalização de segurança na região (MARCK C.; 2016: 49). Marck C. assinalou que a missão do Japão no Sudão do Sul tem representado um caminho para a normalização da paz no Estado sul sudanês, no entanto, dado o caráter limitado da missão, impossibilitou uma maior expansão do papel da JSDF.

O Japão utilizou as missões de paz da ONU para incluir às Forças de Autodefesa em papéis não associados a operações militares. Entre 1993 e 1995, o governo japonês enviou cerca de 150 funcionários para Moçambique na Operação das Nações Unidas nesse país (ONUMOZ). No Zaire (hoje, República Democrática do Congo - RDC) a missão forneceu serviços médicos, construção de estradas e especialização em logística, como a primeira operação de ajuda humanitária para refugiados que fugiam do genocídio de Ruanda. Em 2006, a missão retornou a RDC para as eleições legislativas, momento no qual contribuiu com treze observadores eleitorais. Contribuição semelhante ocorreu, tempos mais tarde, no Burundi e na Tanzânia, que acumularam um total de quatorze missões nesse período – sendo cinco de ajuda humanitária e nove de observação eleitoral - nas quais o Japão esteve diretamente envolvido em sete no continente africano (MARCK C.; 2016: 49-50).

Com o tempo, as missões de paz japonesas aumentaram gradativamente, em complexidade e abrangência territorial, incluindo lugares onde o conflito cessou ou está em curso, como é o caso do Sudão do Sul. Esses eventos, evidenciam uma tendência geral nas missões de paz da ONU em todo o mundo, que evoluíram do patamar tradicional e neutral no campo da supervisão, cessar fogo e retirada das tropas, para missões mais intrusivas, a exemplo do desarmamento, desmobilização e reintegração, reforma do setor de segurança, construção da nação e proteção de civis em áreas de conflito (MARCK C.; 2016: 53), conforme observado na Tabela 1, a seguir:

**Tabela 1: Operações de Manutenção da Paz do Japão-ONU na África, pós LICP<sup>7</sup>**

Operation	Task	Dates	Personnel
UN Angola Verification Mission II (UNAVEM II)	Electoral Observers	Sep.–Oct. 1992	3
UN Operation in Mozambique (ONUMOZ)	Staff Officers, Troops (Movement Control Unit) and Electoral Observers	May 1993–Nov. 1994	68
Humanitarian Relief Operations for Rwandan Refugees	Troops (Refugee Relief Unit and Airlift Unit)	Sep.–Dec. 1994	401
Congo presidential and national assembly elections	Electoral Observers	Jul.–Nov. 2006	13
UN Mission in Sudan (UNMIS)	Staff Officers	Oct. 2008–Sep. 2011	2
Sudan local referendum	Electoral Observers	Dec. 2010–Jan. 2011	15
UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)	Staff Officers and Troops (Engineering Unit)	Nov. 2011–present	240–350

Fonte: Adaptado de (MARCK C.; 2016: 51).

O envolvimento do Japão no conflito do Sudão do Sul se iniciou em 2011, simultaneamente à independência do referido país e a criação da UNMISS, momento no qual a JSDF realizou visitas no campo para avaliar a situação de segurança e estabelecer as bases para uma maior presença da mesma na região. Nesse ano, houve um referendo consultivo no sul do Sudão, objetivando representar a preferência legal do povo sudanês pela partilha ou unidade do país, assim como, seria definido os pontos relativos ao “estabelecimento de uma nova fronteira internacional, a distribuição das receitas do petróleo, a nacionalidade dos árabes residentes no sul e a partilha da enorme dívida estrangeira no Sudão” (IGLESIAS, 2011: 03-04). Tal como foi aprovado no supracitado referendo, o Sudão do Sul tornou-se um país independente em 9 de julho de 2011, em sua nova capital, a cidade de Juba.

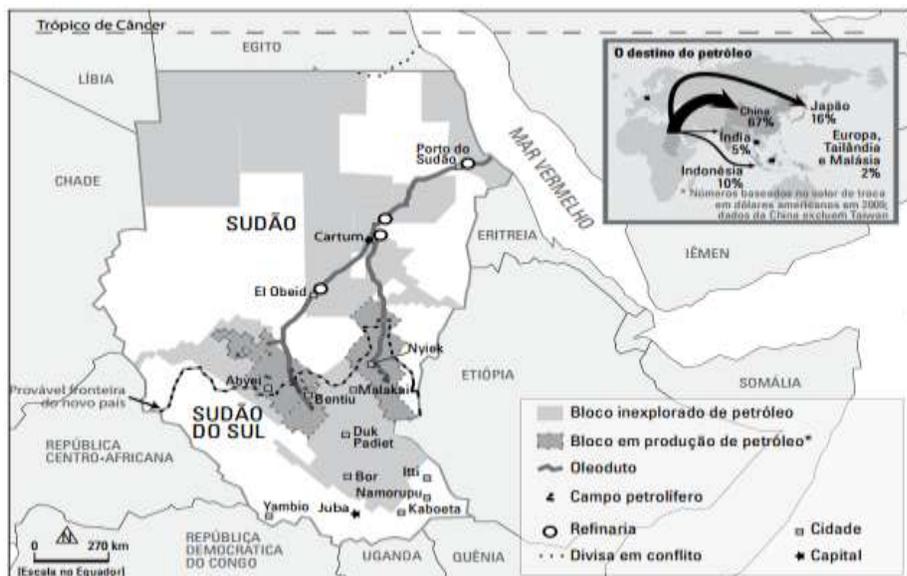
No entanto, algumas questões fundamentais continuaram pendentes na agenda dos dois Estados sudaneses, como os campos de petróleo localizados nas zonas fronteiriças, os conflitos étnicos e a província de Abyei. O compromisso ratificado entre as partes beligerantes em 2005, conferiu supostamente uma partilha igualitária dos lucros entre as duas nações sudanesas. Entretanto, o ponto de divergência concernente à produção de petróleo nessa região salienta que, sendo o Sudão do Sul o país detentor da maior parte dessa matéria prima, reivindicaria para si 75% dessa riqueza. Por outro lado, toda a infra-

<sup>7</sup> Lei Internacional de Cooperação para a Paz.

estrutura para a saída dessa reserva petrolífera permaneceu na República do Sudão. Essa situação de disputas contribuiu drasticamente para sérios confrontos e o comprometimento econômico dos dois países (SÁNCHEZ, 2011: 03).

O principal ponto de divergência administrativa entre os dois países sudaneses é, sem dúvida, a disputa pela província de Abyei, conforme mapa abaixo. A problemática central desse caso tange ao fato de que essa província foi incluída como parte do território do Sudão do Sul no projeto da futura constituição do país, mas o governo do Sudão não reconhece tal determinação, o que por sua vez constituiu-se numa ameaça à paz entre os dois países sudaneses (IGLESIAS, 2011: 03).

**Figura 1: O Sudão do Sul e os conflitos territoriais**

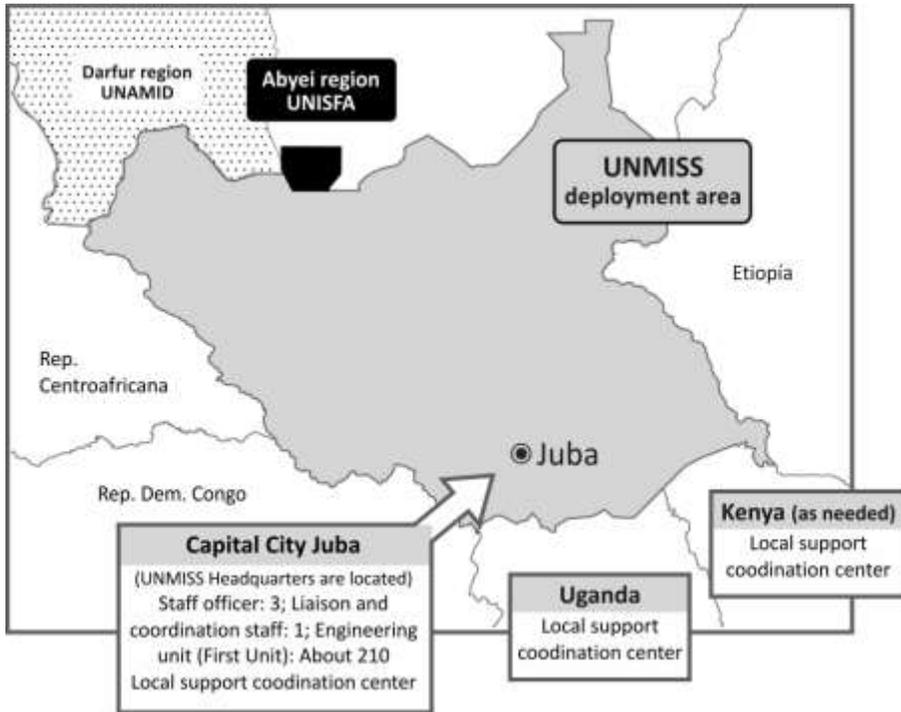


Fonte: adaptado da National Geographic, 2012. Disponível em:  
<[http://www.viagemdoconhecimento.com.br/VC\\_Plano\\_de\\_Aula\\_02\\_2012\\_2.pdf](http://www.viagemdoconhecimento.com.br/VC_Plano_de_Aula_02_2012_2.pdf)>  
Acesso em: 25 set. 2013.

Outras áreas do Sudão também enfrentam um clima semelhante de violência acentuada em virtude dessas disputas fronteiriças, especialmente os Estados do Nilo Azul (uma região dotada de significativos depósitos de petróleo e minerais, além de abundantes terras férteis) e o próprio Kordofan do Sul (que contém o campo Heglig, rico em petróleo).

A missão UNMISS tem por objetivo consolidar a paz e a segurança na região. Para tanto, busca estabelecer as condições básicas para o desenvolvimento do Sudão do Sul. Além desses fatores, procura reforçar a capacidade para uma governança eficaz no país. Assim, o governo do Sudão do Sul autoriza-a executar algumas tarefas, entre as quais destacam-se: o apoio na consolidação da paz e na construção do Estado; prestar bons serviços, incluindo-se a formulação de políticas nacionais; a promoção da participação popular nos processos políticos, inclusive na realização de eleições, entre outros (CS-NU/RS/1996-2011).

**Figura 2: Atividades da Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (PKO do Sul do Sudão)**



**Major duties of the Headquarters staff**

- Logistics officer: UNMISS internal coordination relating to the general logistics demands of the military force in the UNMISS Military Headquarters
- Information officer: management of the database at the UNMISS Joint Information Analysis Centre (JMCA)
- Engineering officer: planning and coordination relating to facilities in the UNMISS mission support Center

**Development to the unit dispatch, etc.**

July 8, 2011	The Republic of South Sudan gained independence
July 9, 2011	UNMISS was established
November 15, 2011	Cabinet decision on the implementation plan (headquarters staff)
November 28, 2011	The first dispatch of staff officer (logistics officer and engineering officer)
December 20, 2011	Cabinet decision on the change of implementation plan (dispatch of engineering unit, etc.)
January 2012	The first engineering unit, etc. to be dispatched in series

Fonte: Elaboración propia. Adaptado do Japan Defense Focus (2012: 7) sobre la base del disponible em: [http://www.ginkgomaps.com/es/rl3c\\_ss\\_sudan-del-sur\\_mapa\\_adm0\\_ja\\_mres.jpg](http://www.ginkgomaps.com/es/rl3c_ss_sudan-del-sur_mapa_adm0_ja_mres.jpg)

Até 2012, havia 5.500 soldados empregados na missão UNMISS para complementar o sucesso e a eficácia da mediação das Nações Unidas no conflito sudanês, enfatizando nesse processo a proteção da população civil (MARTÍNEZ, 2012, p. 05). Decidiu-se ainda que a UNMISS agiria em conformidade com os termos do Capítulo VII, permitindo que a missão tomasse todas as medidas necessárias para a proteção dos civis, bem como de seu próprio pessoal e dos trabalhadores humanitários, incluindo nesse processo até o uso da força (HEMMER, 2013: 2).

Além disso, ela instigou ao governo a incentivar às comunidades envolvidas no ciclo de violência intercomunitária a resolverem suas diferenças por meio do diálogo. Juntamente com o governo do Sudão do Sul, tem coordenado o desenvolvimento de forças adicionais nas áreas onde as tensões ainda permanecem elevadas. Desse modo, por meio de uma “abordagem multifacetada” liderada pelo Conselho de Igrejas do Sudão, essa missão tem facilitado a reconciliação entre os litigantes, destacando-se a implementação do SPLA no Estado de Jonglei com instruções severas para proteger os civis, vítimas do conflito nessa região (KI-MOON, 2011: 18).

Nessa conjuntura o Japão vem atuando na região com uma unidade das Forças de Autodefesa, composta por 500 membros, dividida em dois contingentes. De acordo com os dados das Nações Unidas (2012), a atuação japonesa ajudará a fortalecer o setor de infraestrutura do Sudão do Sul através das especialidades logísticas desse país asiático. Considerando a histórica eficiência japonesa em engenharia horizontal, a cooperação com esse Estado alavancará inúmeros benefícios para o país sulista, a começar pela construção de estradas e pontes na região, haja vista que apenas 50 km dos 619 km<sup>2</sup> do território nacional são pavimentados.

Nesses termos, o Japão atua no Sudão do Sul associado à UNMISS nos setores de logística, inteligência e engenharia. A participação do país na referida missão é vista como fundamental para o desenvolvimento da defesa dinâmica do Estado, em conformidade com as novas diretrizes do programa de defesa japonês e, ainda, como forma de demonstrar a alta capacidade de atuação das Forças de Autodefesa Japonesas (WHITE PAPER, 2012: 310-311).

A mais, as necessidades sul sudanesas se conformam com a concepção de segurança humana do Japão, tendo em vista as preocupações da região relacionadas com os direitos humanos e a violência contra os indivíduos. Isso é notório com o crescente número de “refugiados” no país, o qual, segundo estimativas da Organização dos Médicos Sem Fronteiras, diariamente fica entre setecentas e mil pessoas, tornando a situação ainda mais emergencial (JORNAL VERDADE, 2012).

A atuação japonesa no Sudão do Sul está em consonância com o que o então Primeiro Ministro Noda Yoshihiko chamou de novos compromissos japoneses em discurso na Assembleia Geral da ONU em 2011, o que se pode compreender como novo ativismo japonês. Ainda, Noda ressaltou a importância de se observar os interesses locais, as necessidades de segurança das pessoas e a reconstrução da nação, além de declarar a importância da atuação das Forças de Autodefesa e da Assistência Oficial ao Desenvolvimento japonesa fornecida à região (TOSHIYA, 2011-2012).

Assim, apesar das intenções japonesas no Sudão do Sul, em termos econômicos e até mesmo no sentido de contrariar a crescente presença chinesa na região, o fato é que o seu envolvimento na UNMISS colaborou para destacar as contínuas contribuições do Japão para essa comunidade, elevando, dessa forma, o país asiático ao status de parceiro confiável da ONU. Isso significou uma expansão de sua capacidade de exercer autodefesa coletiva na referida missão e em outras futuras. Além disso representou uma das missões mais perigosas em que o Japão já participou (MARCK C.; 2016: 60).

Com o tempo, observar-se-á até que ponto o discurso de segurança humana japonesa se configura como uma simples retórica ou realmente se pautará em uma ação voltada para a proteção do indivíduo, mesmo que existam interesses estatais por trás do ato da fala. A participação das Forças de Autodefesa Japonesa no meio internacional vem

promovendo uma boa reputação para a instituição, o que ainda se questiona é justamente até onde essa atuação poderá chegar (TOSHIYA, 2011-2012).

No que se refere à assistência japonesa aos países da África Subsaariana em 2011 e 2012, vê-se que a posição do Sudão como receptor se manteve quase a mesma, caindo do 4º lugar (96,72 milhões de dólares) para o 5º (94,60 milhões de dólares). Já o Sudão do Sul saiu da 21ª posição (25,56 milhões de dólares) em 2011 para a 8ª em 2012 (75,03 milhões de dólares). Essa ajuda inclui tanto assistência por meio de instituições multilaterais quanto cooperação técnica japonesa (ODA WHITE PAPER, 2012 e 2013). Nesse sentido, percebe-se não só a necessidade desses Estados, mas a importância que possuem para o Estado japonês para justificar uma ajuda com montante tão elevado.

Quanto à fragilidade nessa relação entre o Japão e a África, pensando a própria atuação do Japão no Sudão do Sul, pode-se ressaltar o distanciamento cultural entre os povos e as incertezas sobre o futuro da cooperação entre os dois, embora o discurso de segurança humana seja um forte elemento amenizador desses problemas. Além do mais, vale lembrar da própria dificuldade em intervir em um país para promover a paz, mesmo que este se encontre com suas instituições falidas ou em processo de reconstrução.

De acordo com o relatório Brookings, o Sudão do Sul é um grande receptor de doações financeiras da comunidade internacional, porém a falta de coordenação e pessoal qualificado dificulta a visibilidade dessa ajuda. Nesse sentido, alguns países parceiros fornecem instrutores para a capacitação da administração pública do país (JORNAL VERDADE, 2012). Apesar da atuação japonesa nesse Estado estar direcionada ao trabalho de engenharia, ressalta-se que sua participação vem promovendo o fortalecimento de seus setores estruturais.

Em 2008 na terceira Conferência de Consórcio do Sudão realizada em Oslo, o Japão anunciou uma assistência financeira adicional de aproximadamente 200 milhões de dólares para ajudar no equilíbrio imediato entre o Sudão e o Sudão do Sul. Isso incluiu subsídios em termos de recuperação humanitária e reconstrução do desenvolvimento dessas regiões. Nesse contexto, o Japão colabora com organizações internacionais e não governamentais japonesas na assistência alimentar e no apoio ao repatriamento e reintegração dos refugiados, além do suporte logístico no campo das necessidades básicas da população sudanesa e na melhoria de sua infraestrutura (OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE, 2012: 137).

Por fim, é relevante ressaltar a importância da manutenção da estabilidade do Sudão do Sul para o continente africano, tendo em vista que o recente país localiza-se na África Central (WHITE PAPER, 2012: 311). Isso reforça o papel da missão da ONU e da repercussão que uma participação bem-sucedida do Japão pode trazer para a sua inserção dentro da região e para a valorização de suas Forças de Autodefesa.

## 5. Considerações Finais

Este trabalho buscou analisar as interações entre a política externa japonesa e o continente africano, utilizando-se do caso emblemático do Sudão do Sul para entender o nível e os parâmetros dessa relação. Nesse sentido, percebeu-se que com a política externa japonesa voltada para a ajuda econômica de países em via de desenvolvimento, o continente africano alcançou um crescimento considerável, além de proporcionar um papel mais relevante do Estado asiático na África.

A despeito do passado de intervenções imperialistas das potências europeias e da atuação dos EUA no continente africano, a cooperação com o Japão é interpretada como uma relação de ganhos mútuos. Essa concepção parte da premissa de que o país asiático buscou diversificar suas relações através do fortalecimento do discurso de segurança humana, preocupando-se com as necessidades econômicas e sociais africanas. Não obstante, é válido ponderar que os interesses em termos de influência por parte do Japão não podem ser desconsiderados e o próprio discurso de segurança humana é uma ferramenta de poder bastante eficaz por mostrar uma vertente altruísta do Estado japonês e permitir a maior inserção do país por meio da ajuda oficial ao desenvolvimento e das Forças de Autodefesa.

Apesar do olhar crítico apontado, nota-se o desenvolver de relações frutíferas do Japão com o continente africano. Desde a década de 1990, por exemplo, a vinculação nipo-africana vem se intensificando e se fortalecendo por meio de fóruns e cooperações voltados para o desenvolvimento da África. Nesse sentido, a atuação japonesa visa a estabelecer relações mais horizontais com a África, sobretudo, se compararmos atualmente às vinculações constituídas pela China com o continente africano, as quais são permeadas por explorações visíveis.

Quanto à presença japonesa no Sudão do Sul, os indicadores sulistas proporcionaram um maior estreitamento nessa relação. A conjuntura histórica de conflitos envolvendo o Norte e o Sul levou a um saldo calamitoso de vítimas humanitárias no território sudanês. Nesse sentido, a cooperação com o Japão reflete-se numa maior possibilidade de estabelecimento da paz na região, além da oportunidade de promoção das condições mínimas necessárias para o desenvolvimento desse novo Estado.

Portanto, ressalta-se que a integração das Forças de Autodefesa do Japão às necessidades prementes da República do Sudão do Sul, amparada no pilar da infraestrutura, é uma alternativa considerável para a superação dos inúmeros problemas desse jovem Estado.

Conclui-se, com a percepção de que o Japão está sabendo conduzir, até o presente momento, da melhor maneira suas relações com o continente africano, fazendo uso de instrumentos notadamente considerados positivos. Exemplos disso são a ajuda oficial ao desenvolvimento, o auxílio das Forças de Autodefesa Japonesas e a propagação do discurso de segurança humana abrangente. Ao mesmo tempo, não deixa de carregar consigo interesses pautados em relações de poder e de garantia de espaço dentro de um ambiente que tem muitos frutos para oferecer no futuro.

## 6. Referências

BEEBE, Shannon D.; KALDOR, Mary (2010), *The Ultimate Weapon Is No Weapon: Human Security and the New Rules of War and Peace*, New York: Public Affairs.

FERRÃO, Jorge (2008), De conferência em conferência: a Ásia aproximando-se da África, *Carta Internacional*, V.3, nº 2, jun, pp.13-15.

IGLESIAS, Mario A. Laborie (2011), Sudan Del Sur: Entre La Violencia y La Esperanza, *IE-EE.ES*. Documento Informativo. Disponível em:  
< [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2011/DIEEEI24-2011SUDANDEL\\_SUR.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2011/DIEEEI24-2011SUDANDEL_SUR.pdf)> Acesso em: 20 dez. 2012.

- HEMMER, Jort. (2013), We are laying the groundwork for our failure: The UM Mission in South Sudan and its civilian protection strategy – an early assessment. Clingendael Institute: CRU Policy Brief, n. 25.
- JORNAL VERDADE (2012), Moçambique, *Sudão do Sul: um ano de amarguras*. Disponível em: <<http://www.verdade.co.mz/africa/28663-sudao-do-sul-um-ano-de-amarguras?device=desktop>> Acesso em: 20 set. 2012.
- KI-MOON, Ban (2011), *United Nations Peace Operations: Year in Review*. Disponível em:< <http://www.un.org/ru/publications/pdfs/year%20in%20review%20un%20peace%20operations%202011.pdf>> Acesso em: 10 set. 2013.
- LUMUMBA-KASONGO, Tukumbi (2010), *Japan-Africa Relations*, New York: Palgrave Macmillan.
- MARK C., Jackson (2016), *Rising sun over Africa: Japan's new frontier military normalization*. California: Calhoun.
- NASCIMENTO, Daniela (2009), *Sudão: Entre a Promessa de Paz no Sul e a Incerteza da Guerra no Darfur*, *Contexto Internacional*, v.31, n.3, set./dez., pp. 429-458.
- NAÇÕES UNIDAS – RESOLUÇÃO 2057-2012. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2057%20\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2057%20(2012))> Acesso em: 15 set. 2012.
- OLIVEIRA, Lucas Kerr de; SILVA, Igor Castellano (2011), *Sudão do Sul: novo país, enormes desafios*, *Meridiano 47*, v.12, n.128, nov./dez., pp. 25-35.
- OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (2012), *Ministry of Foreign Affairs of Japan*. Disponível em:<[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page\\_000016.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000016.html)> Acesso em: 13 jul. 2014.
- OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (2013), *Ministry of Foreign Affairs of Japan*. Disponível em: < [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page\\_000043.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000043.html) > Acesso em: 20 ago. 2014.
- PANORAMA DA DIPLOMACIA JAPONESA (2009), *Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão*. Disponível: <<http://www.mz.emb-japan.go.jp/text/panorama%20da%20diplomacia%20japonesa.pdf> > Acesso em: 18 set. 2012.
- PANORAMA DA DIPLOMACIA JAPONESA (2010), *Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão*. Disponível: <[http://www.br.emb-japan.go.jp/politica\\_externa/diplomatic-blue-book.pdf](http://www.br.emb-japan.go.jp/politica_externa/diplomatic-blue-book.pdf) > Acesso em: 19 set. 2012.
- PARIS, Roland (2001), *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, *International Security*, v. 26, n. 2, Fall, pp. 87-102.
- RAPOSO, Pedro Amakasu; POTTER, David M (2010), *Chinese and Japanese development cooperation: South-South, North-South or what?*, *Journal of Contemporary African Studies*, 28:2, 177-202.
- SANTOS,IVALDO Villafañe Gomes (2011), *A arquitetura de paz e segurança africana*, Brasília: FUNAG.

- SARAIVA, José Flávio Sombra (2008), A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?, *Revista Brasileira Política Internacional*. v. 51, n. 1, pp. 87-104.
- SÁNCHEZ, Ignacio J. García (2011), Sudan del Sur: Año I. *IEEE.ES*. Documento Informativo. Disponível em: <  
[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA31-2012\\_Sudan\\_del\\_Sur\\_Ano\\_I\\_IJGS.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA31-2012_Sudan_del_Sur_Ano_I_IJGS.pdf)> Acesso em: 20 dez. 2012.
- SCHNEIDER, Luíza Galiuzzi (2008), *As causas políticas do conflito no Sudão: determinantes estruturais e estratégicos*, 74 p. Monografia – Universidade Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em:  
<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16012/000685618.pdf?sequence=1>> Acesso em 04 jan. 2012.
- TOSHIYA, Hoshino (2011-2012), How We Can Share Hope with Africans: Japan needs to provide support for South Sudan and Somalia. *Japan Echo Web*, Dec.- Jan.
- UNITED NATIONS MISSION IN SUDAN – UNMIS. Disponível em:  
<<http://unmis.unmissions.org/>> Acesso em: 20 set. 2012.
- UN. Doc. Resolução 1990 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 31 de Julho de 2007. S/RES/1990. Disponível em:<  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1990\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1990(2011))>  
Acesso em: 20 set. 2013.
- UN. Doc. Resolução 1996 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 31 de Julho de 2007. S/RES/1996. Disponível em:<  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1996\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1996(2011))>  
Acesso em: 20 set. 2013.
- WHITE PAPER (2012). Disponível em:  
<[http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/pdf/2012/37\\_Part3\\_Chapter3\\_Sec4.pdf](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2012/37_Part3_Chapter3_Sec4.pdf)>  
Acesso em: 02 dez. 2013.

# Études *internationales*

*Section thématique*

---

**Quand l'international passe au vert**

**L'appropriation de la question environnementale  
par les organisations internationales**

Sous la direction de Lucile Maertens et Marieke Louis

Lucile Maertens et Marieke Louis, Quand les organisations internationales se mettent au vert. Acteurs, instruments et effets de l'appropriation de la question environnementale • Lukas Schemper, La prévention des catastrophes naturelles et les organisations internationales du temps de la SOS au lendemain de la guerre froide. Quelle place pour l'environnement ? • Lucile Maertens, Quand les Casques bleus passent au vert. Environnementalisation des activités de maintien de la paix de l'ONU • Marieke Louis, Emplois verts ou emplois tout court ? L'ORT et l'environnement (1970-2015) • Swann Bomnier, Responsabilité environnementale des entreprises et régulation extraterritoriale. L'implantation de Michelin en Inde à l'épreuve des Principes directeurs de l'OCDE

*Essai analytique*

---

Audrey Alejandro, Réflexivité et « domination occidentale », Avancées et perspectives pour un programme de recherche prometteur en Relations internationales



# The World Bank as a Political, Intellectual, and Financial Actor: It's First Half Century<sup>1</sup>

**El Banco Mundial como actor político, intelectual y financiero:  
su primer medio siglo**

**João Márcio Mendes Pereira<sup>2</sup>**

**Abstract:** This article analyzes the history of the World Bank during its first fifty years. It is argued that since its beginnings the Bank has used credit as a lever to expand its influence and institutionalize economic ideas, concepts of the world, and political prescriptions in client states. Behind its technical façade, the Bank has always acted, albeit in different forms, in the interface of the political, economic, and intellectual fields at the international level, due to its singular condition as a lender, political actor, and inductor of ideas and prescriptions about what to do in questions of capitalist development, from an Anglo-Saxon perspective. Based on a wide and varied international literature and the sources of the institution itself, the text approaches the theme taking into account the US policy towards the institution, changes in international economic policy, and the principal decisions of the Bank's board.

**Resumen:** El artículo analiza la historia del Banco Mundial durante sus primeros cincuenta años. Se argumenta que, desde el principio, el Banco utiliza el crédito como palanca para ampliar su influencia e institucionalizar ideas económicas, visiones del mundo y prescripciones de política en sus clientes. Detrás de su aspecto técnico, el Banco siempre ha funcionado, aunque de diferentes formas, en la intersección de los campos político, económico e intelectual a escala internacional, en función de su condición singular de prestamista, actor político y promotor de ideas y recetas acerca de lo que se debe hacer en cuestiones de desarrollo capitalista, en clave anglosajona. Basado en una amplia y diversa literatura y fuentes de la institución internacional, el texto aborda la cuestión teniendo en cuenta la política de Estados Unidos hacia la institución, los cambios en la economía política y la gestión de decisiones internacionales claves de la entidad.

**Keywords:** World Bank, US foreign policy, economic liberalism, multilateralism, international development aid,

**Palabras clave:** Banco Mundial, política exterior de los EE.UU., liberalismo económico, multilateralismo, ayuda internacional al desarrollo.

<sup>1</sup> Recibido: 26/06/2015 – Aprobado: 18/04/2017

<sup>2</sup> Professor at the Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Rural Federal University of Rio de Janeiro) Post-Graduate Program in History ( Seropédica , Brazil ), and Associate Professor of the Universidade Estadual Paulista (UNESP) Post-Graduate Program of Territorial Development in Latin American and the Caribbean (São Paulo , Brazil). e-mail: joao\_marcio1917@yahoo.com.br

## 1. Introduction

Growing in size and performing more functions than ever since its foundation, the World Bank (WB)<sup>3</sup> has become an immense and complex organization, very different from what was imagined in the Bretton Woods Conference in 1944. In 2016, it has approximately twelve thousand employees and has made more than US\$ 800 billion in loans, granted through financial counterparts from client states of a much greater magnitude. The gradual increase of its portfolio was accompanied by the diversification of the areas in which it has operated, which in addition to infrastructure and energy, also came to involve economic policy, education, health, housing, environment, public administration, and post-conflict national reconstruction. In practice, all sectors and activities linked to development have come to be part of its portfolio of actions.

The international literature about the theme is vast and profoundly heterogeneous. It is worth making a brief comment about this. A very significant part of it is dominated by economists and tends to emphasize the financial actions of the organization, which is fundamental, but which frequently belittles or ignores other relevant dimensions. On the other hand, many of these studies are limited to look at the Bank's actions from a sectorial perspective (infrastructure, education, health, economic policy, etc.), leaving aside the intersectorial connections of its actions and the more general history of the organization. Looking at them from another angle, it is possible to differentiate the papers which examine the institution through the foreign policy of its principal member states, undermining the analysis of the bureaucratic organization and its conditioners, from those which treat the Bank as a bureaucratic complex, using the toolbox of Sociology of Organizations, ignoring the relationship of the entity with disputes in the inter-state system. In turn, from another focus, the studies restricted to a disciplinary perspective — the large majority — can be distinguished from those which adopt a transdisciplinary approach. Finally, but no less important, a considerable part of the literature has a normative tone,

<sup>3</sup> The World Bank is part of the World Bank Group (WBG), which consists of seven organizations with different mandates, political gravitation, administrative structures, and decision making bodies. These are: the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), created along with the International Monetary Fund (IMF) in the Bretton Woods Conference in 1944; the International Development Association (IDA), created in 1960; the International Finance Corporation (IFC), since 1956; the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), since 1966; the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), set up in 1988; the *Economic Development Institute* (EDI), since 1955 and renamed the World Bank Institute in 2000; and the Inspection Panel, created in 1993. The World Bank is only constituted by the IBRD and the IDA, but has close ties with the WBG group, with the partial exception of the Inspection Panel. IBRD grants loans to low and middle income countries, raising resources in capital markets and loaning them to its clients in conditions close to the international financial market. Its operations are secured by general capital which is contributed by the member states in unequal proportions, and can only be increased after negotiations between them. The IDA makes long term loans with low interest rates to poor countries. It has three sources of funding: IBRD contributions, interest payments on the loans it makes, and, most importantly, voluntary contributions negotiated every three years with donor countries. While the IBRD makes a profit and is financially grounded in the market, IDA depends on the voluntary contribution of donor states to survive. The amount contributed by each donor leads to intense periodical negotiations with the rest. Voting power in the World Bank is unequal and proportional to the capital contributed by each member state, an amount that is politically negotiated among the states. All client states are also members of the Bank, but not every member is a client, as is the case of the richest countries. The US is the only shareholder with veto power over statutory changes. In an informal agreement in force since 1944, the president of the World Bank has always been a US citizen appointed by his government.

with little critical distance in relation to the object, although frequently these papers look as the best technical research.

The approach adopted here differs from a significant part of the literature and dialogues with authors who seek to understand, in an integrated manner, the international economic policy in which the institution is inserted and the internal dynamics of the organization<sup>4</sup>. Strictly speaking, none of the main theoretical approaches of international relations can sufficiently explain the nature and dynamics of the World Bank — the largest, oldest, most complex, and important of the Multilateral Development Banks (MDBs) — and its profoundly unequal relations with national states. It does not exist a convincing theoretical model. It is necessary to combine diverse analytical contributions, taking into account the structures of power which mold international economy, the dialectic between external and internal factors which configure the foreign policy of national states, relations between state and non-state actors at a national and international scale, the interaction between national and international policies and specialized knowledge, and finally, the influence of ideas, conventions, and norms (going beyond mere political or economic interests) on which the international development aid industry was based.

To contribute to the global assessment of this institution, this article analyzes its first fifty years. Its main argument is that behind its technical façade, the WB has never been a mere financial agent. Rather, the institution has always worked, albeit in different forms, in the interface of the political, economic, and intellectual fields at the international level, due to its singular condition of lender, policy formulator, and inducer of ideas and prescriptions for governments in relation to development, from an Anglo-Saxon perspective.

Moreover, it is important to highlight that the WB's relationship with national governments should not be conceived as a mere external imposition. The different pressure mechanisms used by the WB depending on the case and the circumstances have operated in the middle of an increasing complex of relations involving national and international public, private, philanthropic, and business agents. In turn, these agents, in distinct forms and with differentiated means, have supported, adapted, negotiated, and spread the ideas and prescriptions of the institution. Frequently, the WB accords have been used by political groups to consolidate positions in the correlation of forces institutionalized in the state. Thus, the effectiveness of the WB's actions was continuous and continues to be dependent on the construction of points of support, negotiation, and diffusion inside and outside national spaces.

Based on the institution's sources and specialized literature, this paper analyzes the trajectory of the WB in a manner linked to the international economic policy in which it operates. The text is divided into six sections. Initially, the profile of the Bank's activities until 1960 will be examined, emphasizing its singular trajectory in relation to other multilateral organizations constructed in the period. Next, it discusses the reasons for the creation of the International Development Association in 1960 and its implications. In the following section, it examines the continuities and innovations of the WB's actions between 1963 and 1968. After this, it outlines the central lines of McNamara's administration, during which the institution reached a new international level. Then, it discusses the

<sup>4</sup> As has been shown by, albeit with distinct approaches, Gwin (1997), Dezalay and Garth (2002), Goldman (2005), Woods (2006), Craig and Porter (2006), Williams (2008), Wade (1996, 2002, and 2013), and Babb (2009).

dynamics of the structural adjustment policies which gave the tone to the WB's conduct during the 1980s. Finally, it analyses the institution's principal actions from the end of the Cold War until its fiftieth anniversary, a lapse of time which involved numerous criticisms and uncertainties about the future of the organization.

## 2. Bretton Woods and the beginning of operations

In July 1944, after two years of negotiations reserved to the US and Great Britain, the Roosevelt administration held the Monetary and Financial Conference of the United Nations, in the city of Bretton Woods (BW). In the presence of 44 allied delegations and one neutral country (Argentina), the principal negotiator of the British Treasury, John Maynard Keynes, recognized that the draft document for the creation of an international bank was due "primarily to the initiative and ability of the United States Treasury" (*apud* Mason and Asher, 1973: 13).

The result of the conference materialized US hegemony in the political and economic reorganization of the post-war world. Product of a drastic change in the international structure of power, it institutionalized a new monetary order based on the dollar. The International Monetary Fund (IMF) and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) -multilateral financial organizations of a new type- were created at the same time. Their institutional frameworks expressed and reproduced the asymmetry of power configured in the international system (Eichengreen, 1996; Gowan, 1999; Panitch and Gindin, 2013). On the other hand, the provisions of WB agreements in favor of capitals' control reflected the victory of the "embedded liberals" over Wall Street bankers (Block, 1989: 89-90; Helleiner, 1994: 50).

The primordial mission of the IBRD was to provide guarantees and loans for the reconstruction of member-states affected by war. Development appeared only laterally and in a badly defined way. In its statutes and operational orientations, the Bank consecrated American visions of how the world economy should be organized (Gwin, 1997: 198-200). This included the decision that the institution would not make direct loans to private companies.

However, two years later, following the beginning of the Cold War in March 1947, the political landscape altered radically. Based on the Truman Doctrine, the American government began to offer political, economic, and military aid to any government supposedly under internal or external communist threat. To compete with the USSR and administer the world economy under its umbrella, the US created strong junior partners, through ample economic aid to strategic allies, such as Western Europe, Japan, Canada and Australia (Kofas, 2005). The principal instrument of this policy was bilateral aid. In the wake of the Marshall Plan, the US created a wide institutional infrastructure for external financial, military, technical, and scientific assistance (Robin, 2001). This was fundamental for spreading American institutions abroad in the name of liberty and democracy, thus, politically administering the non-communist world, and countering communism within its own frontiers.

At the same time, the US government sought to instrumentalize the multilateral financial institutions created in Bretton Woods in accordance with its foreign policy. IBRD — renamed as the World Bank from the final 1950s — was one of these. Dwarfed against the financial magnitude of the Marshall Plan, the institution only played a small role in

reconstruction.<sup>5</sup> Loans for 'development' of the so-called Third World only became the flagship of its actions at the end of the 1950s.

The Bank granted loans for programs and projects. In relation to the former, the operations were of a greater financial volume and had the general objective of financing imports or alleviating imbalances in the balance of payments, and were authorized in 'special' circumstances for clients considered more solvent and politically strategic for the US, such as Western Europe and Australia. In the latter case, the loans were lower and used for the financing of productive projects, authorized for clients considered less solvent — most often, middle income countries (Kapur et al., 1997: 129; Kofas, 2005: 21; Kirk, 2010: 7).

Furthermore, the emphasis on the financing of 'productive' projects was adapted to the preventive veto of private US banks over the financial competition which the IBRD could face (Mason and Asher, 1973: 24; Kolko, 1990: 257). This was because the institution adopted a credit policy based on commercial profitability towards those interested in purchasing its bonds. IBRD's loans had to create profit and the manner considered most suitable for this was to fund infrastructure which could demonstrate where and how the money was used, which in turn was used as an element of propaganda with private investors so that they would purchase more of the Bank's bonds. It is true that when political questions were in play, this obligation did not prevent the Bank from camouflaging credit to alleviate crises in balances of payments as if they were loans for specific projects (Kapur et al., 1997: 123). However, the general rule prescribed loans for productive projects. Similarly, before 1962 the IBRD had not authorized any loans for health or education programs. Projects eligible for funding had to be profitable and expenditure had to be predominantly in US dollars, and projects for 'social' purposes did not meet these requirements (Gavin and Rodrik, 1995: 333; Alacevich, 2009).

In addition, the trust of Wall Street's investors was increased by the fact that IBRD loans stipulated that funds had to be spent on the purchase of goods and services from companies based in the richest countries, which in turn contributed to maintain a high level of employment in the North. In this way, the Bank fulfilled the role of introducing or strengthening the presence of American and European banks and companies in the Third World (Goldman, 2005: 30).

The IBRD began considering its projects as vehicles for the dissemination of lucrative business and prescriptions about development (Kapur et al., 1997: 125-126). In general, this materialized in the creation of specific agencies for administering projects, which often functioned as enclaves within public administration. Also common was the linking of the release of funds to the 'good behavior' of clients in questions of economic policy — for example, the non-existence of hostile attitudes towards foreign capital, currency devaluation, and balanced budgets (Ascher, 1990: 117).

During its initial years, the IBRD distinguished itself both from American bilateral economic aid agencies connected to the Point IV Program<sup>6</sup>, as from other multilateral

<sup>5</sup> Between 1947 and 1954, IBRD lent for the purposes of reconstruction only US\$ 800 million, while the Marshall Plan granted sixteen countries US\$ 13.5 billion, of which more than 90 per cent was in highly facilitated conditions.

<sup>6</sup> Created in 1949, Point IV had the aim of providing technical and financial assistance to countries considered underdeveloped in various areas of economic, politico-administrative, educational, cultural, and scientific activity. Emphasizing the connection between the US security interests and the Third World's development, the program marked the beginning of more substantial expenditure in the field of exter-

organizations (such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the United Nations for Educational, Scientific and Cultural Organization, or the World Health Organization) for whom agriculture, education, and health, were strategic sectors. By adopting a conservative profile, based on commercial profitability and focusing on infrastructure projects, there were no subsidies in its financial operations, nor credit for sectors not considered profitable (Kapur et al., 1997: 188). This did not prevent the institution, under the advice of the State Department or the Department of the Treasury, from granting or denying loans to clients for political reasons, nor from imposing varying conditions for the authorization of loans in accordance with political criteria (see Gardner, 1994; Gwin, 1997; Kofas, 2005 and 2002). However, Washington's preference for conducting visibly political operations through bilateral channels than through multilateral ones permitted the IBRD to consolidate itself as a financial actor linked to the US capital's market -symbolized by Wall Street-, and through its technical appearance, presenting itself as being at a certain distance from the Cold War.

The profile of the Bank's portfolio found some intellectual support in development theories in vogue in Anglo-Saxon academia. Based on an ethnocentric vision which extrapolated the historic experience of industrialized capitalist countries to the so-called Third World, these theories conceived development as growth of GDP and the direct function of private investment and investment in infrastructure (Finnemore, 1997: 207; Escobar, 1996). The belief in the redemptive power of technology and science was widely shared and was the foundation of the most widely diffused models of growth and concepts, such as *big push* and *take-off*, which served to harmonize and adapt the economic doctrine to the preaching of Washington, so that Third World countries would absorb more financial aid and foreign capital (Kapur et al., 1997: 146-148; Lancaster, 2007: 66-67; Latham, 2000: 53-57).

### **3. The multilateralization of the aid industry and the International Development Association (IDA)**

The creation of the IDA was decisive for the ascendant trajectory of the WB. To understand it, a series of international political and economic factors which exercised pressure on the IBRD in the second half of the 1950s, have to be considered.

The first was related to the political tensions of the Cold War, heightened by the independence processes of European colonies in Africa and Asia — and the possibility that nationalism and socialism would eventually converge in post-colonial states — and the Cuban Revolution, seen by Washington as a case of metastasis of communism in Latin America. In parallel, the movement of non-aligned countries vehemently condemned colonialism and demanded the 'development' of their countries, giving greater visibility to the increasing North-South tension about inequality of wealth and power among states and within multilateral organizations.

A second factor consisted in the increasing questioning of the role of the IBRD as a development funding agency. To gain the confidence of Wall Street, the Bank had moved away from poor countries, conceived as insolvent. In practice, this signified that the vast

nal aid to non-European countries. The connection between the Bank and Point IV can be found in the 1949 IBRD Annual Report.

majority of post-colonial states did not have access to the main multilateral source of credit, and thus they also found difficulties in getting loans from private sources. On the other hand, various middle income countries — the greatest IBRD's clients after India — complained that loan conditions were burdensome and criticized the absence for them of credit on concessionary conditions, such as the Marshall Plan (Oliver, 1995: 129; Gwin, 1997: 206; Kapur, 1997: 1.126; Lancaster, 2007: 66).

Finally, the third factor consisted in the strengthening of the campaign for the approval of the Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED). Led by India, Chile and Yugoslavia, its aim was to create a UN agency specialized in providing financial and technical assistance in concessionary terms, which would operate under the principle of one vote per state. Proposed in 1949, the project was approved in 1952 by the UN General Assembly, despite the opposition of the US government, and in 1958 SUNFED was allowed to finance pre-investment work (Mason and Asher, 1973: 382-386).

Although the Eisenhower administration, like its predecessor, was opposed to concessionary financing for the Third World — especially if this was done through a UN agency —, officers in Washington were concerned with the escalation of the Cold War and Soviet attempts to exploit the emerging tensions between North and South within the UN (Gwin, 1997: 205-206). The response arrived in the middle of 1959, when the Treasury proposed the creation of the International Development Association (IDA). Since then, the expression World Bank has designated the junction of the IBRD and the IDA.

Founded in 1960, the IDA was the opposite of SUNFED. Linked to the IBRD, it was governed by the same unequal system of distribution of votes, far from the UN's decision mechanisms. Furthermore, its activities were funded by periodic rounds of donations (replenishments) arising out of the game of interests between a few donor states. Its loans, offered in highly advantageous conditions, relieved the pressure on the IBRD to make loans to poor countries (Kapur et al., 1997: 170). As predicted, India and Pakistan — two strategic countries for the US in Asia — became its biggest clients.

With the creation of the IDA, the US government and its principal European allies not only managed to undermine SUNFED, but to count on a further foreign aid instrument under their control, in a period of heightening tensions with the Third World. At the same time, the connection between the IDA and the IBRD was important to avoid its direct association with US foreign policy<sup>7</sup>. Furthermore, the creation of the IDA provided the US with an additional means of sharing the financial load of development aid with other capitalist powers, in the wake of the wider process of multilateral foreign aid which accompanied decolonization. In the US government's view, economic aid needed to be increased more than ever, in order to stop gravitation towards the Soviets and to prevent the emergence of governments which, although not aligned to the USSR, could assume a hostile position to the US (Gwin, 1997: 207-208; Dezalay and Garth, 2002). The increasing emphasis on long term development converted foreign aid from a temporary expedient aimed at European reconstruction into a permanent mechanism of US diplomacy.

<sup>7</sup> US bilateral aid was dispersed among various agencies and subject to continual organizational changes. In general, it was largely economic between 1946 and 1951, military between 1952 and 1956, and again increasingly economic between 1957 and 1968 (see Kapur et al., 1997: 150-151). Most notable was the United States Agency for International Development (USAID), created in 1961. This was the beginning of a country programming process (in contrast with *ad hoc* funding), in which a set of necessities were considered in decisions about how, where, and what to fund.

To understand the creation of the IDA it is important to take into account that in the 1950s, and even more in the following decade, American and European multinationals were setting up in the Third World, especially in countries such as India, Brazil, Mexico, and Indonesia. Large underdeveloped countries were the first targets for the creation of an industrial sector controlled by foreign capital. In the context of the recovery of the European and Japanese economies, for the US the model of asymmetrical integration had to evolve to a new phase of dependent capitalism through the multilateralization of foreign aid and investment (Kofas, 2005). Playing a more active role in this process were the US' principal subordinate partners. After launching the Alliance for Progress, the US urged them to provide loans in Eurodollars to the Third World and to share the burden of development assistance, which gave the European powers and Japan the opportunity to capture a greater share of world trade and to obtain more leverage over the economic policies of states within their respective zones of influence.

The impulse for the multilateralization of foreign aid resulted in the creation of various bilateral and multilateral organizations during this period. The wave began in 1957-1958 with the creation of the US Development Loan Fund, the European Development Fund, the United Nations Economic Commission for Africa and the first international assistance consortium for India under the coordination of the IBRD (Aid-India). In 1960 the IDA and the Canadian International Development Association emerged; in 1961 the second international aid consortium (for Pakistan), the Ministry of Cooperation in France and Germany, the Swiss cooperation service, Japan's Overseas Economic Cooperation Fund, and the Inter-American Committee of the Alliance for Progress were established; in 1962 the bilateral aid organizations of Belgium, Denmark, and Norway were founded; in 1964 the African Development Bank, and in 1966 the Asian Development Bank emerged.

It is worth making a comment here about the aid consortia. The first one was aimed at India and served as a pilot experience. India was not a priority of US foreign policy in 1947-1948. However, this situation changed completely in a decade, to the extent that Washington came to conceive it as part of a symbolic race for economic development with communist China (Kirk, 2010: 10-11). One of the instruments most used by American diplomacy was food aid. The first US loan to India was made in 1951 to purchase two million tons of wheat. Following Public Law 480 in 1956, India began to purchase foodstuffs in rupees in concessionary terms. Imports of American wheat shot up. In 1958, with a strong balance of payments crisis, India became the first country to receive a loan from an international consortium coordinated by the IBRD which included the US, Western Europe, Japan, and Australia as donors. Strictly speaking, the US government was the most powerful force in that arrangement. The Bank's actions in such a sensitive political area followed the US advice and were only possible due to its support. In exchange for the aid, India began to import food on a large scale from the US, via PL 480, until the end of the 1960s. Moreover, it was also obliged to give incentives to foreign capital and to implement trade and industrial liberalization measures (Payer, 1974: 170-183; Oliver, 1995: 125-151; Gwin, 1997: 207).

The financial dependency achieved by the consortium in the largest Third World country, which sought to use East-West competition in its favor, encouraged donors to replicate the instrument. Two years later, a similar type of consortium was created for Pakistan, in order to counterbalance India politically and economically. Following this, the same model was used for the rivals Greece and Turkey, also for geo-political and economic considerations in relation to controversies about the independence of Cyprus and the deployment of nuclear weapons in both countries by the US (Kofas, 2005: 30-31).

After 1961, with the creation of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the structuring of the Development Assistance Committee (DAC), international financial aid consortia multiplied, becoming the standard instrument for subordinated economic integration between the US, other OECD countries, and the developing world.

#### **4. The Woods administration: A transitional phase (1963-68)**

At the beginning of the 1960s, the WB found itself in a very solid financial condition. However, due to the accelerated indebtedness of the large majority of peripheral countries, especially of the middle income ones, the IBRD found itself with a lack of solvent-considered clients (Mason and Asher, 1973: 221, note 39). This was a serious problem not only because it was an organization based on loans, but also due to political and image reasons (Ayres, 1983: 3; Kapur et al., 1997: 177). After all, the UN had declared the 1960s to be the 'decade of development' and the number of member states of the WB kept increasing thanks to the IDA, as well as the number of bilateral and multilateral institutions capable of providing credit.

It was in this scenario that George Woods, former president of the First Bank Boston, became president of the WB. His administration responded to this context by relaxing solvency criteria and the valorization of other criteria to authorize loans, such as growth potential and the type of economic policy implemented. It also began to channel loans in abundance to states whose dictatorial governments were US allies — Nicaragua, Brazil (after the 1964 coup), Spain, Portugal, Indonesia (under Suharto), Zaire, and South Africa (Payer, 1974; Kofas, 2005).

Finally, the WB's loan portfolio increased by about 10 percent between 1963 and 1968, the administrative budget more than tripled, and the institution commenced operations in no less than fifty new countries, half of which were in Sub-Saharan Africa (Kapur et al., 1997: 187-188). Furthermore, from the sector point of view, loans for agriculture increased considerably and credit was made available for education, water supply, and basic sanitation.

Until the beginning of the 1960s, the WB program for agriculture had been modest. The increase of loans for the sector was propelled by the increased — and decisive — involvement of the institution with the 'green revolution,' i.e., the development of hybrid seeds (of wheat, and afterwards, rice, and corn) whose high productivity depended on the optimal conditions of irrigation and the intensive use of pesticides, chemical fertilizers, and agricultural machines produced by American and European companies. In association with the Rockefeller and Ford Foundations, and afterwards with the USAID, the WB not only financed agricultural projects which demanded this new technological package, but also sponsored the creation of agricultural research in the Third World during the 1960s.

The production of new seeds depended on a sophisticated and expensive system of irrigation and the use of industrial raw materials whose maximum efficiency required a certain scale, which benefited most rich and better educated producers holding the best lands (Lappé and Collins, 1982). Access to agricultural credit and technical assistance services became indispensable. To make this feasible, national and foreign public funds came to be channeled, strengthening agrarian elites and agro-chemical companies (Payer, 1982). While the US and Western European governments subsidized their farmers,

they exercised pressure on the WB to propel their green revolution in underdeveloped countries through the purchase of machinery and raw material produced in the central countries. This contributed to the increase of production but also of foreign debt and food dependency (Kofas, 2005; Shiva, 1991).

Notwithstanding sectorial diversification and the expansion of WB activities towards poor countries, the predominant vision within the institution about the general benefits resulting from economic growth did not change. At the beginning of the 1960s, the creed of development was at its high, fed by the expansive post-war which included not only Western Europe and Japan, but also peripheral countries, albeit in an asymmetrical manner. Belief in progress via science and technology seemed unassailable, supporting a concept of development as investment in physical infrastructure.

At the end of the Woods administration, the WB had granted more loans than in the previous 16 years. Conservative criteria for granting credit continued to be the rule, but there was a certain operational relaxation. In addition to increasing disbursements for agriculture, the WB timidly commenced operations in the educational and urban areas.

The first repositioning of IDA funds occurred during the Kennedy administration in a context of the expansion of external foreign aid. However, the negotiations for the second repositioning, which began in 1966, were more complicated (Kapur et al., 1997: 221). At that time the US government took measures to control inflation, reduce the evasion of dollars, and prevent or minimize the devaluation of its currency. Furthermore, to finance the Vietnam War and the arms race, the government was obliged to cut domestic programs and increase taxes. In the US, 'aid fatigue' was growing, i.e., the fall in political support, especially in Congress, for external aid, increasingly considered an expensive and inefficient instrument to promote US (political and economic) interests in the rest of the world.

To support the WB's financial expansion, Woods proposed a repositioning of 1 billion dollars, with which the US government agreed (Oliver, 1995: 230). Woods left his position at the beginning of 1968, leaving his successor, Robert McNamara — former US Secretary of Defense —, to conclude the process. As Gwin showed (1997: 209), the proposal met resistance in the Congress and the disputes dragged on, provoking a delay in the approval of funds and forcing other donors to provide funds to avoid a temporary suspension of IDA credit. After the second reposition, there emerged a pattern resulting from the pressures of both the — increasingly active — Legislature, and the Executive, in which in each round of negotiations the US demanded concessions to authorize its contribution to the IDA. While the IBRD increasingly raised funds in capital markets outside the US, becoming less dependent on Wall Street, the IDA was subjected to the vicissitudes of the political dispute in Washington between the US and the other donors.

Moreover, this pattern intensified in the following decades and would be used by the US to paradoxically increase its own influence in the WB. How? According to Babb (2009: 13-16), one of the most important sources of US influence in the institution since then has been the reluctance of the US to support it. In the negotiations for the repositioning of IDA funds, the US made more criticism and demands and displayed less commitment to the accords, as well as being the only important member which did not contribute the promising funding and was repeatedly in arrears. In Congress there is strong opposition to any form of multilateralism and governments learned to use the uncertainty of congressional approval to bargain with other states and with the top administration of the Bank; in other words, internal constraints are used to increase its external leverage.

## 5. The Mc Namara's development diplomacy (1968-81)

McNamara's arrival to the WB presidency profoundly marked its history. Evoking the connection between security and development, McNamara stated that economic backwardness and the contradictions of modernization opened the doors to ideological radicals. For that reason, "without internal development, at least to a minimum level, order and stability are impossible" (1968: 173).

This approach was related to Washington's recognition of the failure of its predominantly military approach followed in Vietnam (Kapur et al., 1997: 220). This explains the US government's emphasis on the increase of multilateral aid over bilateral aid, since according to Washington, the WB and the other MDBs could raise funds and make loans to peripheral countries geopolitically relevant to the US, without attracting direct criticism of its foreign policy and without the economic burden of bilateral programs.

Assuming the position, McNamara (1973: 4-5) stated that the balance of the 'decade of development' was "disappointing" because income inequality among states had increased and the majority of the population of the planet lived in extreme conditions, despite the increase of rates of economic growth in large parts of the world. All this implied the recognition that the benefits of growth had not flowed downwards, as 'trickle-down' doctrine preached. According to McNamara, it was no longer valid to suppose that growth would necessarily lead to the reduction of poverty<sup>8</sup>. It was necessary to distinguish them conceptually and to approach them in a separate and direct manner. On the other hand, McNamara denied that the reduction of poverty would occur at the cost of growth -as the immense majority of economists (inside and outside the WB) at that time stated-, insisting on its centrality (Kapur et al., 1997: 217).

The slogan of the 'assault on poverty' was at the core of the new administration's discourse. In its name, the McNamara administration more than doubled the loan portfolio. There was a considerable expansion of loans to the agricultural sector and, to a lesser degree, for social 'purposes,' such as education, basic sanitation, nutrition, urban housing, and family planning. Although disbursements for Asia were intensified, operations in Africa and Latin America proportionally increased more.

McNamara established annual loan targets for each country and defined that each employee's professional efficiency would be assessed according to the volume of funds involved in projects for which they were responsible. Thus, the imperative of 'moving the money' at any cost became one of the most striking marks of the organizational culture of the WB.

As part of this expansive movement with a growing emphasis on the rural sector, the WB joined with the Ford and Rockefeller Foundations to create an international network of agricultural research centers to propel the diffusion of technological packages of the green revolution around the world. This initiative culminated in the creation of the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) in 1971 (Kapur et al., 1997: 399-401). The network of institutions linked to the CGIAR rapidly expanded and had impacts in the spheres of science, aid industry, business universe, stimulating and amalgamating interests and concepts of the world in relation to the organization of agricultural production and human alimentation. The exchanges promoted by the CGIAR

<sup>8</sup>At the end of the 1950s and even more intensely during the following decade, economists such as Celso Furtado and Albert Hirschman shared this idea.

channeled dollars towards national research institutes through partnerships with American universities, playing a crucial role in the Americanization of the agro-food systems of the client states (Goldman, 2005: 86-87).

The expansion of financial activities during the first five year period of the McNamara administration had to face the growing vigilance of the US Congress over foreign aid. Until the 1970s, the Congress was limited to a merely passive role (Schoultz, 1982; Gwin, 1997: 211-212). However, with the Vietnam War and the end of the bipartite consensus about foreign policy, and in a period in which the economy faced serious domestic problems, congressional criticism of the usefulness of bilateral aid increased. To overcome the increase of the interference of Congress in bilateral aid, the Executive began to give greater weight, in relative terms, to multilateral assistance, something more difficult to be supervised and with greater technical appearance (Babb, 2009: 56).

However, as the requests for funds for MDBs rapidly increased, the Congress also turned its attention to them. In the case of the WB, various parliamentarians and interest groups began to demand information and called for the release of funds, pluralizing the relations of the WB with the US social, political, and economic actors. Along with the increased control from the part of the Congress over bilateral aid, it gradually emerged an extensive body of legislation about the relationship between the US and the WB (Gwin, 1997: 220). Each round of negotiations for the repositioning of funds for the IDA witnessed pressure and bargaining between the US and the other donors at the international sphere, and between the Treasury, the State Department, and Congress at the domestic sphere.

The financial expansion of the WB was accompanied by investment in economic research. Until the beginning of the 1970s, this activity had been inexpressive and under-financed, with little or no influence at the operational sphere (Mason and Asher, 1973: 467). However, the nomination of Hollis Chenery for the new position of chief economist in May 1970 marked the beginning of a decisive turn.

Placed at the center of the WB research was the question of poverty. Until then, poverty had been practically ignored as a theoretical question in the economic literature, appearing in a vague and pejorative manner, frequently associated with benefits and welfarism (Finnemore, 1997: 207; Kapur et al., 1997: 247). The word itself was not part of the current vocabulary of the Bank's staff.

For Washington and McNamara, the reduction of poverty in the Third World was linked to the fight against communism and to the improvement of US security, conceived as a condition for the "free world's" security. Besides, during the 1970s, the emergence of nationalism in peripheral countries tormented policymakers in the international aid industry. Among organizations such as CEPAL and UNCTAD it was thought that the solution for the dilemmas of development (concentration of income, pauperization, and inequality between states) involved some redistribution of resources from North to South. The slogan of the 'fight against poverty' actually configured a limited and conservative response to a myriad of social complaints.

With direct roots in the injunctions of the Cold War and grafted on to the Bank by Washington, the 'assault on poverty,' however, lacked two important elements in those years: a theory, and a means that could be replicated and assessed. In effect, the WB lacked a response which could give coherence, both internally and externally, to the projects which the institution had been implementing in agriculture, education, and urban housing, and also did not have an instrument which could allow the measurement of results. Both

emerged in 1973-74 with the definition of 'absolute rural poverty' as the principal target of the new projects of 'integrated rural development,' and with the publication of a book organized by Chenery (1974). Thus, the 'poverty-oriented' approach was born.

In addition to the macro-politics of the Cold War and the need -according to the policymakers in Washington- to prevent or reduce the social activism of peasants in the Third World (see Huntington, 1968), the construction of this focus would have been unthinkable without the questioning of the 'trickledown effect' within mainstream economics (Finnemore, 1997: 208). Various forms of data supported this skepticism, linked to the accelerated demographic increase, the worsened distribution of income, and the limited growth of industrial employment. Some of the models in vogue led to the conclusion that growth and inequality were inseparable, and despite the idea that inequality would fall 'afterwards' as development occurred, debate about inequality increased to such an extent that it undermined poverty reduction (Kanbur and Vines, 2000: 88-92).

Something else that also has to be taken into is the change in US foreign aid policy. Academic criticism was added to that raised in Congress about the conducting of foreign policy centered on the Vietnam War. This resulted in the approval in 1973 of the Foreign Assistance Act (Ayres, 1983: 9; Babb, 2009: 51). Based on the idea of 'basic needs,' the new directive focused on the reduction of 'extreme poverty' through the concession of credit to increase the productivity of 'small farmers.' These directives had an impact in the search during the McNamara administration for greater coherence between its pro-poor rhetoric and the effectiveness of projects with this purpose.

Internally, a decisive step for the construction of focus was the definition of 'absolute poverty,' as a unit of analysis and operational criteria (Kapur et al., 1997: 239-240). This innovation gave operational support to the identification of 'foci of poverty' in the rural environment, to be 'attacked' with 'integrated rural development projects' which would fund the acquisition and application of technological packages for poor peasants. In other words, this involved implementing a type of 'small green revolution' among parts of the peasantry (Feder, 1976) in order to increase their economic productivity, expand capitalist relations in the rural environment, reduce poverty, instill the sense of private property, and engender an environment that was ideologically refractory to 'radical' ideologies. The concentration of land ownership was taken as something which the projects would have to accommodate (Ayres, 1983: 104).

Published in the following year, *Redistribution with Growth* gave the WB a theoretical core which allowed it to sell its new product more effectively, by instituting absolute poverty and target groups as legitimate operational categories for public policies. Strictly speaking, the book prescribed an incremental type of distributive strategy, to the extent that it was limited to distributing part of economic growth (new assets and revenues) through projects and programs funded by taxation and external debt. In principle, these actions would stimulate the increase of the 'productivity of the poorest,' in such a way that through atomized entrance into the market, their income would increase, while the stock of wealth would remain untouchable.

The thesis that overcoming rural poverty would occur through the increase in the 'productivity of the poor' assumed that only those who were not involved in productive and profitable activities lived in poverty. Poverty was conceived as an intelligible phenomenon in itself and as the product of exclusion from economic development, and not as one of its results. Put in this way, the 'struggle against poverty' seemed self-explanatory and legitimate in itself.

In wider terms, the book helped to construct the foundations of a ‘science of poverty’ — a *povertology* —, based on the centrality of poverty as a category of analysis and the subject of development assistance. The growing engagement of the WB in the production, compilation, and dissemination of economic indicators contributed to affirm and amalgamate ideas and practices about poverty as measurable and quantifiable phenomena. At the same time, the WB connected with other multilateral agencies and national institutions, spreading its expertise and, thereby, gradually defining the legitimate terms of the international debate (Goldman, 2005: 77-81; Finnemore, 1997: 208).

The McNamara administration was also engaged in the search for an instrument replicable in the urban environment. The first WB projects in 1972 continued the focus on sites and services, whose objective was to balance maximum cost recovery with minimum subsidy. The basic procedure consisted of limiting subsidies for land purchases and the construction of basic infrastructure to the minimum possible, leaving the new owners responsible for constructing houses and a large part of the costs. This focus provided a means to exploit unpaid labor, lowering the reproduction costs of the labor force and feeding social conformism through access to property. Following this, there emerged the focus on slum upgrading, which demanded the minimum physical demolition and resettlement of people, with the advantage of fully serving the canonization of the slum habit with the discourse of ‘helping the poor help themselves’ and the incremental illusion of ‘build-it-yourself’ (Davis, 2006: 80; Kapur et al., 1997: 317-319).

In the years 1976-79, the WB entered the debate about ‘basic necessities.’ The discussion was launched by the ILO and promised to give weight to ‘need’ as a criterion for resource allocation. The McNamara administration debated which could be pointed as ‘basic’ needs, how to justify them in terms of cost-benefit, and how to know that growth would not be harmed (Ayres, 1983: 85-89). After all, McNamara himself denied trade-offs between economic growth and the reduction of poverty. The debate did not go anywhere and little was translated into projects (Kapur et al., 1997: 265-267). In addition to accommodating the trickle-down theory (Streeter, 1986: 95-105), the satisfaction of basic needs was also taken as an isolated object from the set of social relations and economic policy, eluding the question of unemployment and low salaries.

Nevertheless, for the WB the most important consequence of this debate was the consecration of health and education as priority and fundable areas, linking them to the fight against poverty and the reconfiguration of social policies. At the end of 1979, the institution began to authorize loans exclusively for health. Meanwhile, the concept of human capital was belatedly internalized in the WB’s agenda. In 1980, the World Development Report (WDR)<sup>9</sup> sacramented the two new priorities in the social area. Then the principal coordinates of a model of social policy was drafted which would become hegemonic a decade later, centered on the formation of human capital and on the provision of social minimums by the state.

What balance can be made of McNamara’s ‘crusade against poverty’? First, WB loans for projects with some ‘poverty oriented’ component (not necessarily the principal) officially did not rise above one third of the total. However, this figure is overestimated, as staff exaggerated the level of project coverage, increasing the number of beneficiaries considered poor, since professional ascension depended on the volume of loans under

<sup>9</sup> The series of WDRs began in 1978 and, since then, it has been the most important annual publication of the WB. It is a guide to economic and sectorial policies in the guise of better research techniques.

the supervision of each employee (Kapur et al., 1997: 339).

Second, when compared to the magnitude of investment made by states for development, WB loans were always derisory. In fact, the impact of the organization's actions concentrated on the formation of ideas and practices related to economic and social administration. From this perspective, funding was more important as a lever to induce changes in public expenditure and public policies. In many cases, public administration agencies responsible for the regulation of entire sectors of the economy were built with loans and/or technical assistance from the WB. Frequently, this process had preventive or reactive policies with a conservative profile serving for governments to elude popular pressure for redistributive reforms.

## 6. Structural Adjustment (1980-89)

From 1973 to 1979 a series of events sensitively modified global political economic policy. Since the 1960s the international monetary system's contradictions made the maintenance of the dollar's convertibility into gold increasingly difficult for the US. In response, the US government unilaterally broke with the Bretton Woods monetary system in a series of measures practiced between 1971 and 1974 (Gowan, 1999; Brenner, 2002). In turn, in 1979, along with the second international oil crisis, the Treasury brusquely and sharply increased the US interest rate in order to counter domestic inflation and to propel the return of the supremacy of the dollar in the international monetary system. Combined with the liberalization of capital flows, the measure forced the overvaluation of the dollar and redirected international liquidity to the US, submitting the economic policy of all the other capitalist countries -whether rivals or allies- to a recessive adjustment synchronized with American policy. In a short time fluctuations in interest and exchange rates became linked to the dollar again, and as a result movements of international liquidity were subordinated to US fiscal policy. American government bonds have thus become the international economy's liquid asset *par excellence*.

At that time, the WB's actions consisted in enforcing the structural adjustment as the necessary means for the adaptation of indebted countries to the new conditions of international political economy. The expression designated a new mode of loan from the institution created in 1979, rapidly disbursed and policy rather than project oriented. Authorization for this type of operation was dependent on the prior accord of the borrowers with the IMF to carry out monetary stabilization programs and macroeconomic reforms, in order to adapt the domestic economy to the new external environment and to maintain the service payments on the debt. The first loan of this type was approved in 1980 for Turkey and constituted a 'prototype' for what would follow (Kapur et al. 1997: 548).

The beginning of the Thatcher and Reagan administrations had place in this context and were decisive in causing a radical liberal-conservative turn in the global political environment. For this New Right the end of the expansive wave of the post-war economy, the recovery of economy growth, and private profit involved the demolition of the welfare state system. At the same time, the Anglo-American axis came to propel the liberalization of national economies, combining a strong dollar's diplomacy with a political and military offensive led by the US against the USSR.

The relationship between the World Bank and the United States deteriorated rapidly. The Reagan government began to attack the Bank and other multilateral institutions for political and ideological reasons, preaching the reduction of support for them and the

strengthening of bilateral programs. Bipartisan divisions in the Congress over US policy reached an extreme and for the first time since 1944 the government supported the chorus of opponents to any kind of multilateral assistance. Until then all US governments had supported the Bank as part of its external power structure and as an important instrument for US hegemony (Gwin, 1997; Babb, 2009).

Illustrating the level of hostility towards the Bank, one of the first measures of the new Undersecretary of the Treasury was to order a study to find out whether or not the World Bank had 'socialist tendencies' since it made loans to the public sector. According to this discourse, the state and multilateral institutions should not substitute what the private sector could do more efficiently (Kapur et al., 1997: 338).

The nomination of Tom Clausen to run the World Bank in June 1981 improved relations between the White House and the Treasury. The arrival of the former president of the Bank of America – one of the largest private creditors in Latin American countries – represented at that moment a sort of direct connection between the US banks and the presidency of the World Bank. The message to the 'market' was clear.

Signaling that the game had changed, the exponents of the old generation of Development Economists were replaced by names associated with neoclassical mono-economics (such as Bela Balassa, Jagdish Bragwati, and Anne Krueger, appointed chief economist), so that the "party line" would be followed (Stern and Ferreira, 1997: 598). Themes such as the pardoning of debt and the social impact of debt became taboos within the WB. The institution's research was redirected to the defects of the state and the efficiency of markets to the counterpoint between equity and efficiency. The theme of the reduction of poverty was abandoned. Public declarations and internal documents practically no longer made any references to the question. The doctrinal and operational center came to be radical economic liberalization.

At the beginning of 1982 the Department of the Treasury finished the assessment that would guide US policy towards MDBs. For the Treasury, the performance of the Bank and the other MDBs proved that they were effective instruments at the service of US interests. Specifically in relation to the World Bank, the report highlighted that:

The international character of the World Bank, its corporate structure, the strength of the management team, and the Bank's weighted voting structure have ensured broad consistency between its policies and practices and the long term economic and political objectives of the United States (Department of the Treasury, 1982: 59).

According to the report, the Bank's loans to countries of strategic importance to the United States were one of the means by which US interests were met, since these loans came to a much higher amount than the US was willing to provide bilaterally. Moreover, the Bank's loans also served the long term economic interests linked to the construction of a deregulated international capitalist system. In the words of the Treasury:

By promoting economic and social development in the Third World, fostering market-orientated economic policies, and preserving a reputation for impartiality and competence, the MDBs encourage developing countries to participate more fully in an international system based on liberalized trade and capital flows (...) This means expanding opportunities for US exports, investment, and finance (Department of the Treasury, 1982: 48).

The report translated the neoliberal platform into various political recommendations, of which three in particular deserve to be highlighted. First, the support of the United States for MDBs was designed to accelerate the opening of national markets and the superiority of private capital in the financing of economic activities in relation to the public sector. Second, the United States had to ensure that the allocation of loans was dependent on the implementation of political reforms in the countries receiving them. Third, the United States had to gradually reduce its expenditure on MDBs, without relinquishing its veto power in these institutions.

In August 1982, the debt crisis exploded. It was the culminating point of a process of indebtedness with private American and European banks, with the connivance of IMF and the WB (Strange, 1998; Woods, 2006: 84-94). The WB's structural adjustment loans, already underway, were instrumentalized and supported by the Treasury to assist the adaptation of the debtors' economic policy.

In general terms, the WB's adjustment program consisted in the same monetarist agenda applied by the IMF since the 1960s, although with some novelties. In the sphere of macroeconomic policies, it was concerned with: trade liberalization, international market's prices alignment, and lowering protection tariffs; currency devaluation; external investment stimulation; and exports expansion, especially agricultural ones. In the field of social policies and state administration, the adjustment had the central aim of reducing public deficit, especially through measures such as: a) the cutting of expenditure on personnel and the cost of the administrative machine; b) the drastic reduction or even the elimination of consumption subsidies; c) the reduction of programs' per capita cost in order to expand their level of coverage; d) the reorientation of social policy to health and primary education, through the focusing of expenditures on the part of the population in conditions of 'absolute poverty.'

As the financial crisis deepened, in 1985 Washington announced the Baker Plan. Along with it, the Treasury defined the priorities which the WB should follow. The conditions imposed by the WB extended to the decentralization of social policies and the privatization of state companies. In a short space of time the WB and the IMF replaced private banks as the principal creditors.

As the socially regressive effects of the adjustment measures increased, the concern about the political sustainability of the process underway grew among crisis administrators. Until then, the official discourse had been that the adjustment was simply 'good for the poor,' since they would directly benefit through the trickle-down effect. This discourse changed in the middle of the 1980s, when the WB began to admit the occurrence of 'social costs.' After 1986, the modus operandi of the adjustment required the creation of social compensation programs to alleviate the impact on those parts of the population most hit or most susceptible to support the opposition.

At the end of 1989, the principal forces propelling the liberalization of the international economy held a meeting to assess the results achieved and to plan the next steps. The participants were part of the summit of the political, financial, and intellectual Washington-Wall Street complex network. They systematized a ten economic policy reforms package which became known as the Washington Consensus (WC) (Williamson, 1990).

Built over the ruins of the Berlin Wall, this decalogue expressed the convergence between the neoclassical mainstream, the US government, and financial interests symbolized by Wall Street (Guilhot, 2005: 197). Rapidly, the WC gained the status of a transnational political paradigm, centered on the liberalization of the world economy and the

reorientation of the state as a provider of a normative framework which would guarantee the security and profitability of private business. It was not an academic theory, but an international political paradigm led by the World Bank and other multilateral financial institutions, and molded by political, economic, and intellectual forces (Babb, 2013).

## 7. From the Washington Consensus to the 50th Anniversary

The end of the Cold War and soon afterwards the disintegration of the USSR have opened a field of enormous and promising action for the WB. Rapidly, the number of clients in that region went over 20, amounting to almost a quarter of IBRD's portfolio between 1991 and 1995<sup>10</sup>.

In this period, the WB developed four strategic coordinates which orientated its action in the following two decades. The first was the diffusion of a poverty relief centered model of social policy, coherent with the macroeconomic adjustment. In 1990, poverty was the WDR's central theme (World Bank, 1990). Emphasizing the relationship between international inequality, pauperization, and political instability, the WDR started from the premise of separation between 'social' and 'economic' policies. Anchored on the category of 'absolute poverty' inherited from the times of McNamara, the report left aside the question of the concentration of income and wealth and proposed a dual strategy which combined programs focused on renewed trust in the redemptory virtues of the 'trickledown effect' which, according to the report, depended on the implementation of market oriented policies. Thereby, the WB began to leave the Reagan era's narrow macroeconomic agenda and return to the McNamara period's theme of poverty, but along a path coherent with the adjustment and functional for its expansion.

The second strategic coordinate consisted in the redefinition of the state's economic role. The 1991 WDR prescribed the market-friendly approach, which preached that the state should support, strengthen, and complement the market in a free enterprise regime. In other words, 'state intervention' in the economy was no longer condemned as something undesirable in itself, but rather the sphere of the state's legitimate action was recognized. The latter was conceived as that which 'harmonized' with the market and allowed the maximization of the competition between economic agents (World Bank, 1991: 6). The state versus market approach -typical of the hypermarketized 1980s focus- began to give way to a more complementary vision. In this way, the guarantee of a favorable 'environment' for capital demanded the following functions from the state: maintaining macroeconomic stability (though the insulation of the economic team), guaranteeing public order, investing in 'human capital' (primary education and basic health), providing infrastructure, protecting the environment, controlling the birth rate, and administering social security. As an entrepreneur, the state was irremediably condemned to fail.

The third strategic coordinate consisted in the incorporation of the 'environment' in the dominant political paradigm. In effect, at the beginning of the 1990s, the fragility of the environmental flank was considered by the WB board as the most serious 'public relations' problem of the entity (Wade, 1997: 672). At that time, it became politically unsustainable to belittle the environmental impact and social tragedy caused by numerous projects funded by the institution (Rich, 1994). As a response, the WB began to talk

<sup>10</sup> As shown in the 1992 – 1995 *Annual Reports*.

about 'environmental administration.' The proximity of the United Conference for the Environment and Development, appointed for June 1992, accentuated the urgency of demarcating a position of leadership in the international arena.

Published a month before the conference, the 1992 WDR had the purpose of making the slogan 'sustainable development' compatible with economic liberalization (World Bank, 1992). The report affirmed the reciprocity between economic growth and environmental preservation to the extent that only with economic growth would be possible not just to pay for the costs of environmental protection but also to reduce social pressure on nature. The idealization of technology that supported this vision projected an unreal scenario in which all won, once governments adopted market oriented policies, since only in this way could economic activity grow with maximum efficiency in the use of resources.

In summary, at the beginning of the 1990s, the WB responded to environmental criticism by greening itself. This process, far from putting the neoliberal program in check, constituted a new front of action centered on the promotion of an international regime of institutional rules and practices, which made the mercantilization of natural resources feasible (Goldman, 2005: 121-131).

The fourth coordinate defined by the WB functioned as an element connecting all the others and consisted in the enthroning of the idea of governance. This idea was introduced into the WB vocabulary in 1989 by a report about the implementation of the structural adjustment in Sub-Saharan Africa (World Bank, 1989). According to the report, the growth in private investment and adjustment programs had not produced the expected results in the region in terms of the efficiency and reduction of poverty due to 'bad' governance among the actors who operated in the domestic sphere. Since then, this has become the standard response of the WB to critics of the adjustment.

In 1992 the WB published the first specific bulletin about the question, centered on the message that institutional engineering and the quality of public administration were crucial to implement the adjustment. Governance was defined as the "manner in which power is exercised in the administration of social and economic resources of a country for development" (World Bank, 1992a). For the creation of an environment suitable for the liberty of capital, 'solid' economic policies were not enough, it was also necessary to adapt the legal frameworks and improve the quality of public administration and governmental action as a whole. The thesis that the efficiency of public administration depended on the connection between the state and civil society was pushed into the front rank. Civil society was conceived as a synonym of voluntary associations and NGOs and a virtuous counterweight to the 'evils' of the state.

Praise of the role of NGOs for good governance was materialized in the WB's operations. In effect, the entrance of NGOs into the institution's cycle of projects had grown continuously during the 1980s, reaching almost half of its projects in 1994<sup>11</sup>. To a large extent, this process resulted from the growing permeability between the NGO field and the international aid industry and was fed by the structural adjustment, which opened an enormous space for those NGOs prepared to perform functions ripped from the state in the social and environmental areas. To survive and prosper in an increasingly competitive market — the international market of consultancies and the administration of social projects —, activists were converted into specialists in laws and 'responsible practices,'

<sup>11</sup> As shown in the 1998 and 1999 *Annual Reports*.

accrediting themselves to negotiate the raising of funds in increasingly globalized political and business circles ((Dezalay and Garth, 2002; Guilhot, 2005).

The entanglement of NGOs — in particular, those based in the principal member states — in WB's operations was not a process exempt from contradictions (Nelson, 1995; Tussie, 2000). The organization culture of the WB had been closed for a long time to any type of collaboration with NGOs. Little by little, the WB became a more open organization, with the additional effect that collaboration with NGOs, even the most critical, could limit the scope of criticism, due to their adaptation to the rules of development aid.

Furthermore, the governance agenda became possible through the increasing use of structural adjustment loans, which gave the Bank instruments to reform the institutional infrastructure of client states, and by the combination of the end of the Cold War with the euphoria of financial globalization, which eliminated the political constraints on the US and other donors from violating in practice the national sovereignty of countries in the global south. Governance thereby came to be the general slogan which agglutinated policies, techniques, and knowledge necessary to propel and direct social change within states without the exercise of direct political control (Williams, 2008). Emblematic in this way is the exaltation of this agenda by representatives of countries such as the US, Great Britain, Germany, and France at the same time.

At the end of 1994, once again the Mexican economy collapsed, this time when the North American Free Trade Agreement (NAFTA) had begun. In a few months the country dived into its greatest recession since the 1930s. Rapidly, Washington marshalled an unprecedented package of financial aid, of which the WB and IMF were part. For the first time since the end of the Cold War, neoliberal euphoria suffered a shock. The WB's response to this situation consisted in increasing the intensity of the macroeconomic adjustment, institutionalizing the relief of extreme poverty as the kernel of a new generation of social policies and initiating a slower and more complex cycle of profound institutional reforms (World Bank, 1997, 2002; Burki and Perry, 1997; Burki and Perry, 1998; Naím, 1994). The WB has been the pivot for the diffusion of this agenda since then, through conditions in its loan operations, technical assistance to national and subnational governments, connected with other multilateral institutions and an extensive production of policy guides (Craig and Porter, 2006; Williams, 2008).

## 8. Conclusion

The Bank's ascension to the condition of a relevant multilateral organization in the post-world war was anchored, from the political and financial point of view, by the United States, which was always the largest shareholder, the most influential member, and the only one with veto power over statutory changes in the institution, forging it as part of its global infrastructure. Relations with the US were decisive for the growth and general configuration of the WB's policies and institutional practices. In exchange, the US widely benefitted from its actions in the economic and political spheres, more than any other shareholder, both in the short and long term.

US policy towards the WB has always been an object of dispute and bargaining between diverse economic and political interests about the role of multilateral cooperation for development. From this dispute two vectors emerged whose balance varied over the period examined. On the one hand, the US led the construction in the international aid industry and the WB as instruments to promote a free international economy open to

capital in the post-war period, supporting multilateral cooperation as an effective means for leveraging and allocating resources for this purposes and thereby reducing the cost of bilateral economic aid to the US. On the other hand, the US also sought to instrumentalize international organizations, including the WB, for immediate purposes of its foreign policy, contrary to its preaching against multilateralism.

Over time US policy towards the WB came to involve an increasing number of actors. From the end of the 1960s, the growing interference of Congress in foreign policy reached the WB, creating opportunities during the following decade for the various interests which influenced American provisions for the institution. Until then Washington's policy for the WB had basically been defined by the discrete game of power between the Treasury and the State Department. In the 1980s, various political groups and NGOs learned to act within the Legislature, with the aim of providing an agenda for the WB's actions in social and environmental questions. After this, Congress began to target lobbies and public campaigns aimed at influencing US policy towards the WB. This transformed the US Congress into the only parliament whose procedures have an impact on the agenda and forms of action of the WB which, paradoxically, reinforced the influence of the US on the organization.

There has never been a single US policy towards the World Bank, and this became even more true as more political and economic actors (members of congress, businesses, NGOs, large philanthropic foundations, etc.) had the conditions and capacity to influence it. In other words, the construction of 'American interests' within the Bank has been a product of the conflict between ideas, economic and political interests, and political priorities which gained greater or lesser strength in accordance with the dispute between various – and at times opposing – agents.

The WB has always acted as more than a mere financial agent. After all, together with money came ideas and prescriptions for governments of client states in questions of economic and development policies. In effect, the WB continues to exploit the synergy between credit, political prescriptions, and economic knowledge to expand its influence and institutionalize its agenda.

By 1994 the WB had become an immense and extremely complex organization, much different from that created in 1944. Five decades growing and performing more functions through successive increments, the WB operated much beyond its original area of competence, covering a wide variety of dimensions of development. This process was supported by Washington and its principal allies during the Cold War, and survived this through the spread of economic liberalization to all societies from South to East. On the other hand, the institutional stretching of the WB opened ports of entry allowing, in an increasing and often contradictory manner, various actors to become part of the institution's policies and priorities.

Following a macroeconomic adjustment and good governance agenda, the WB reached its 50<sup>th</sup> anniversary in a paradoxical situation. On the one hand, it reached its historic maximum in terms of geographic scale, loan volume, and intellectual authority, and its actions had decisively contributed to the creation of an economy open to capital. On the other hand, it found itself subject to criticism from very diverse points of the political spectrum. In effect, with the end of the Cold War, financial deregulation and the magnitude of banking concentration in the world put into question its relevance as an economic actor. For the WB, although money had functioned as a lever to spread ideas and prescriptions with an Anglo-Saxon perspective about development, credit was always fundamental and this was what distinguished it from other multilateral organiza-

tions. This debate arose at the beginning of the 1990s, and since then has never left the agenda. On the other hand, the WB was also pressurized to change its program and practices, due to the enormous social and environmental liability created or worsened by its actions, and its history of opacity, and the low level of accountability. These questions have also remained since then.

## 9. References

- Alacevich, M. (2009), *The Political Economy of the World Bank: the Early Years*. Palo Alto/Washington, DC: Stanford University Press/The World Bank.
- Ascher, W. (1990), "The World Bank and U.S. control". En M. Karns and K. Mingst (eds.) *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*. Boston: Unwin Hyman.
- Ayres, R. (1983), *Banking on the Poor: the World Bank and World Poverty*. MIT Press, London.
- Babb, S. (2009), *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealthy of Nations*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Babb, S. (2013), "The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor". *Review of International Political Economy*, 20 (2): 268-297.
- Block, F. (1989), *Los orígenes del desorden económico internacional*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Brenner, R. (2002), *The Boom and the Bubble: The US in the World Economy*. London: Verso.
- Burki, S.J.; Perry, G. (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Burki, S.J.; Perry, G. (1997), *The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, DC: The World Bank.
- Craig, D.; Porter, D. (2006), *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. New York: Routledge.
- Chenery, H. (1974), *Redistribution with Growth*. London: Oxford University Press.
- Davis, M. (2006), *Planet of Slums*. London: Verso.
- Dezalay, Y; Garth, B. (2002), *The Internationalization of Palace Wars*. Chicago: The Chicago University Press.
- Eichengreen, B. (1996), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton: Princeton University Press.
- Escobar, A. (1996), *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma.
- Feder, E. (1976), "The New World Bank Programme for the Self-Liquidation of the Third World Peasantry". *Journal of Peasant Studies*, 3 (3), pp. 343-354.

- Finnemore, M. (1997), "Redefining development at the World Bank". In: F. Cooper, and R. Packard, R. (eds.) *International Development and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Gardner, R. (1994), *La diplomacia del dólar y la esterlina*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.
- Gavin, M.; Rodrik, D. (1995), "The World Bank in historical perspective", *American Economic Review*. 85 (2), pp. 329-334.
- Goldman, M. (2005), *Imperial Nature: the World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven: Yale University Press.
- Gowan, P. (1999), *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London: Verso.
- Guilhot, N. (2005), *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*. New York: Columbia University Press.
- Gwin, C. (1997), "U.S. relations with the World Bank, 1945-1992". In D. Kapur et al. (eds.) *The World Bank: its First Half Century. Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 2.
- Helleiner, E. (1994), *States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kanbur, R; Vines, D. (2000), "The World Bank and poverty reduction: past, present and future". In C. Gilbert and D. Vines (eds.) *The World Bank: Structure and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kapur, D. et al. (eds.), *The World Bank: its First Half Century. History*. Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 1.
- Kirk, J. (2010), *India and the World Bank*. London: Anthem.
- Kofas, J. (2005), *Independence from America: Global Integration and Inequality*. Burlington: Ashgate.
- Kofas, J. (2002), *The Sword of Damocles: U.S. Financial Hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*. Westport: Praeger.
- Kolko, G. (1990), *The Politics of War: the World and United States Foreign Policy, 1943-45*. New York: Pantheon.
- Lancaster, C. (2007), *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lappé, F.M.; Collins, J. (1982), *Comer és primero: más allá del mito de la escasez*. México, DF: Siglo XXI.
- Latham, M. (2000), *Modernization as Ideology: American Social Science and 'Nation Building' in the Kennedy Era*. Chapel Hill: The University of Carolina Press.

- Mason, E.; Asher, R. (1973), *The World Bank since Bretton Woods*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- McNamara, R. (1968), *The Essence of Security: Reflections in Office*. London: Hodder & Stoughton.
- McNamara, R. (1973), *One Hundred Countries, Two Billion People: The Dimensions of Development*. Westport: Praeger Publishers.
- Naím, M. (1994), "Latin America: the second stage of reform". *Journal of Democracy*, 5(4): pp. 32-48.
- Nelson, P. (1995), *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*. New York: St. Martin's Press.
- Oliver, R. (1995), *George Woods and the World Bank*. Boulder: Lynne Rienner.
- Panitch, L.; Gindin, S. (2013), *The Making of Global Capitalism*. London: Verso.
- Payer, C. (1974), *The Debt Trap: the International Monetary Fund and the Third World*. New York: Monthly Review Press.
- Payer, C. (1982), *The World Bank: a Critical Analysis*. New York: Monthly Review Press.
- Rich, B. (1994), *Mortgaging the Earth: the World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*. Boston: Beacon Press.
- Robin, R. (2001), *The Making of the Cold War Enemy: Culture and Politics in the Military-Intellectual Complex*. Princeton: Princeton University Press.
- Schultz, L. (1982), "Politics, Economics, and U.S. Participation in Multilateral Development Banks". *International Organization*, 36 (3), pp. 537-574.
- Shiva, V. (1991), *The Violence of Green Revolution*. London: Zed Books.
- Stern, N.; Ferreira, F. (1997), "The World Bank as 'intellectual actor'". En D. Kapur et al. (eds.) *The World Bank: its First Half Century — Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 2.
- Strange, S. (1998), *Mad Money: When Markets Outgrow Governments*. Michigan: University of Michigan Press.
- Streeten, P. et al. (1986), *Lo primero es lo primero*. Madrid: Tecnos/Banco Mundial.
- Tussie, D. (comp.) (2000), *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*. Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial.
- Wade, R.H. (1996), "Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: the East Asian miracle in political perspective". *New Left Review*, 217: pp. 3-36.
- Wade, R.H. (1997), "Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995". En: D. Kapur et al. (eds.) *The World Bank: its First Half Century — Perspectives*. B Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 2.
- Wade, R.H. (2002), "US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas". *Review of International Political Economy*, 9 (2): pp. 215-243.

- Wade, R.H. (2013), "The art of power maintenance: how Western States keep the lead in global organizations". *Challenge*, 56 (1): pp. 5-39.
- Williams, D. (2008), *The World Bank and Social Transformation in International Politics*. London: Routledge.
- Williamson, J. (1990), "What Washington means by policy reform". En J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, DC: Institute of International Economics.
- Woods, N. (2006), *The Globalizers: the IMF, the World Bank and their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank (various years), *Annual Reports*.
- World Bank (1991), *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, DC.
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, DC.
- World Bank (1990), *World Development Report*. Washington, DC.
- World Bank (1991), *World Development Report*. Washington, DC.
- World Bank (1992), *World Development Report*. Washington, DC.
- World Bank (1992a), *Governance and Development*. Washington, DC: Oxford University Press.
- World Bank (1997), *World Development Report*. Washington, DC.
- World Bank (2002), *World Development Report*. Washington, DC.

REVISTA  
CIDOB  
D'AFERS  
INTERNACIONALS  
114

RECONFIGURACIÓN  
DEL SUR GLOBAL

ÁFRICA, AMÉRICA LATINA  
Y EL «SIGLO DE ASIA»

Karim El Aynaoui  
y Eckart Woertz (coord.)

Diciembre 2016



Desde la década de los ochenta, se está produciendo en el sistema internacional un desplazamiento continuo del centro del poder —económico, político y cultural— desde Occidente hacia Asia-Pacífico. Países como China e India se están consolidando como potencias económicas que buscan nuevas vías para los flujos de inversión y cooperación para el desarrollo. En este proceso, el posicionamiento de África y de América Latina ha sido poco estudiado, y este es, precisamente, el objetivo de este número: investigar —en el contexto de expansión e inversión asiáticas, principalmente china— en qué medida ambas regiones mantienen relaciones bilaterales (de cooperación y/o competencia) y podrían formular iniciativas de desarrollo y de política exterior propias. Los artículos de este número prestan especial atención a la cooperación Sur-Sur entre América Latina y África, e incluyen aspectos poco explorados como los patrones migratorios y la competencia entre China y potencias regionales como Brasil y Sudáfrica.

Artículos de

**Karim El Aynaoui**  
**Eckart Woertz**  
**Fernando Mouron**  
**Francisco Urdínez**  
**Luis Schenoni**  
**Osvaldo Kacef**  
**Igor Hernández**  
**Diego Guerrero**  
**Manuel de Jesús Rocha Pino**  
**Borja M. Iglesias**  
**Oumar Kourouma**  
**Frank Mattheis**  
**Christina Stolte**  
**Gisele Kleidermacher**  
**Carmen Grau Vila**

EDITA  
CIDOB  
Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
www.cidob.org

DISTRIBUYE  
Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis,  
08026 Barcelona  
www.ed-bellaterra.com

CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

# La dimensión política de los vínculos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el inicio del Siglo XXI<sup>1</sup>

The political dimension in Argentina-Chile and Argentina-  
Venezuela bilateral links in the 21st Century

María Elena Lorenzini<sup>2</sup>

**Resumen:** El objetivo del artículo es analizar comparativamente las relaciones Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el período 2003-2011, identificando sus principales similitudes y diferencias en la dimensión política, marco amplio en el que se asienta una relación bilateral. En nuestro estudio, es el estado de cosas, discursos y acciones de los gobiernos en la dimensión político-diplomática tales como los principios y mecanismos institucionales que estructuran el diálogo en las diversas *issue areas*. Asimismo, se busca identificar cuáles son los rasgos propios de cada vínculo y las características que comparan para sobre esa base, analizar si reúnen las condiciones para ser catalogados como alianzas estratégicas.

**Abstract:** This article presents a comparative analysis of Argentina-Chile and Argentina-Venezuela bilateral relations in the beginning of 21st Century, identifying their main similarities and differences in the political dimension, which comprises the broad political framework which acts as a base of the relationship. In our study, it constitutes the state of things, discourses and actions of governments such as principles upon which bilateral links rest and institutional mechanisms which structure the political dialogue in different issue areas. This paper also seeks to identify the distinctive features of these ties and shared characteristics. Then, discusses if these bilateral ties have the potential to become strategic alliances, and, how much progress they have made in the process.

**Palabras Clave:** Política Exterior, Relaciones Bilaterales, Alianza Estratégica, Argentina, Chile, Venezuela

**Keywords:** Foreign Policy, Bilateral Links, Strategic Alliance, Argentina, Chile, Venezuela

<sup>1</sup> Recibido: 3/10/2016 Aprobado: 25/04/2017

<sup>2</sup> Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Profesora Adjunta Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Male\_lorenzini@yahoo.com.ar

## 1. Introducción<sup>3</sup>

Las relaciones argentino-chilenas y argentino-venezolanas constituyen temas prioritarios de la política externa argentina (Colacrai, 2014; Robledo, 2011; Simonoff, 2013; Miranda, 2014; Bernal-Meza, 1998). El artículo se aproxima al análisis comparado de las relaciones Argentina-Chile y Argentina-Venezuela a inicios del SXXI, identificando sus principales similitudes y diferencias en la dimensión política. Luego, indaga si los rasgos de cada vínculo resultan suficientes para catalogar las relaciones como alianzas estratégicas.

Para ello, formula un conjunto de interrogantes: ¿Cuál es su punto de partida? ¿De qué manera se desarrolló el proceso de construcción de la relación bilateral? ¿De qué modo se estructuran los mismos –principios que los orientan-, mecanismos de diálogo y si funcionan regularmente? ¿Cuáles fueron los temas conflictivos que surgieron y qué herramientas se utilizaron para su solución? ¿Los rasgos que las caracterizan, son suficientes para catalogarlas como alianzas estratégicas?

Las perspectivas teóricas que orientan el trabajo se articulan desde la interdependencia (Keohane & Nye, 1988) y el institucionalismo liberal (Keohane, 1984; Grieco, 1988). Los supuestos de la interdependencia para el armado conceptual, son: la existencia de *issue areas* que funcionan con cierto grado de autonomía; la desjerarquización de la agenda de la política exterior que incide sobre la fijación de prioridades –actores y temas- y la elección del canal interestatal de las relaciones –reconociendo la existencia del transgubernamental y el transnacional- (Keohane & Nye, 1988). Se comparte el supuesto institucionalista que considera que aún en la anarquía internacional la cooperación prolongada es posible en virtud de los principios, las reglas acordadas y su cumplimiento (Keohane, 1984; Grieco, 1988). Esto supone asignar cierto valor a las instituciones pues ordenan, limitan y regulan los comportamientos tal como se utiliza al examinar las trayectorias de ambas relaciones. Los elementos teóricos seleccionados están presentes en los conceptos de política exterior y alianza estratégica, respetando el significado asignado por los enfoques a los mismos.

La política exterior es entendida como un “instrumento estatal (...) que cuenta con diversos medios, por ejemplo diplomáticos, culturales, militares (...). Entre los primeros “se destacan capacidades, como la de asociarse con otros actores, negociar diferencias, impulsar iniciativas políticas (...)” (Miranda, 2014: 59). Las cuestiones diplomáticas se relacionan con la capacidad de asociación y con el concepto de alianza estratégica pues refieren al marco político –principios, mecanismos institucionales y de diálogo- que componen el cuadro de situación junto con los discursos y acciones de los gobiernos.

El nexo entre la dimensión política de la política exterior y alianza estratégica consiste en que, la decisión de conformarla tiene lugar en ese marco político amplio pues es la política la que fija –en mayor medida- las reglas del juego. El concepto de alianza estratégica se ha utilizado frecuentemente de dos modos. Por un lado, de una forma general y en sentido laxo que entiende que las alianzas estratégicas son “(...) un tipo de relación interestatal que por diversos motivos y factores, se distingue en cuanto a consideración e importancia del resto de las relaciones bilaterales que componen el universo diplomático de un país” (Cortés & Creus, 2009: 120).

<sup>3</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue expuesta en la Conferencia Conjunta FLACSO-ISA, realizada en Buenos Aires, julio 2014.

Por el otro, uno específico y en sentido estricto que concibe que las alianzas estratégicas comprenden integralmente el vínculo –político, económico y militar- y se construye sobre una relación densa, profunda, basada en la confianza (Colacrai & Lorenzini, 2006; Lorenzini 2011). Cabe subrayar que la decisión de avanzar hacia la alianza estratégica demanda un grado mayor de coordinación y planificación de las partes involucradas, otorgándole al carácter estratégico un sentido predominantemente político. Esta última definición procura dotar de contenido el concepto y evita utilizarlo como vocablo de moda.

A partir de lo antedicho, la hipótesis sostiene que las relaciones argentino-chilenas conforman un vínculo de *alianza estratégica en sentido estricto* ya que son densas y profundas, exhiben una trayectoria de trabajo conjunto, muestran avances parciales en la coordinación de acciones –en lo bilateral y en lo regional-; mientras que las relaciones argentino-venezolanas se inscriben en una dinámica predominantemente discursiva configurando lo que Lechini (2006: 16) denomina “inconsecuente retórica” o bien una *alianza estratégica en sentido laxo*, pues esta relación es menos densa, sus bases no están consolidadas, sus instituciones funcionan irregularmente y existe un menor conocimiento de las partes lo que dificulta, aún más, la tarea de planificar cursos de acción conjuntos. En la relación argentino-chilena, la intención de conformar una alianza estratégica se anunció en 2000 y desde entonces forma parte de su agenda. El relanzamiento del vínculo pos crisis del gas (2004-2007) y la puesta en práctica del Tratado de Maipú, son indicios de avance en la construcción de esta alianza estratégica en sentido estricto, aunque el proceso permanece inconcluso. Mientras que la idea de conformar una alianza estratégica entre Argentina y Venezuela surge a partir de una supuesta convergencia ideológica, pero se trata de un vínculo con una trayectoria escasa en el que parecen no haberse calculado ajustadamente los recursos necesarios para implementarla, aproximándose así a la idea de una alianza estratégica en sentido laxo.

Desde lo metodológico, el análisis se elabora considerando los rasgos compartidos (Sthinchcombe, 1978) y los diferenciadores (Przeworski & Teune, 1970). Se opta por una estrategia que mixtura elementos de ambos enfoques con el objetivo de tomar lo mejor de ellos (Collier, 1994). Se adopta el enfoque comparativo como dispositivo heurístico de los vínculos y los procesos de alianza estratégica.

Para analizar la dimensión política el artículo se inicia, explicitando el punto de partida teórico y sus conexiones con los conceptos centrales. Luego, hace un racconto sintético de los antecedentes más destacados de cada vínculo para elaborar una radiografía de ellas que comprenda los hechos y procesos acaecidos en el período. Sobre esa base de información, en la sección final, se identifican sus semejanzas y diferencias y se reflexiona acerca de si sus características hacen de ellos alianzas estratégicas.

## 2. Los antecedentes más destacados

En 1984 Argentina y Chile firmaron el Tratado de Paz y Amistad para resolver el conflicto por el Canal de Beagle. Simonoff afirma que “si bien Chile ganó la soberanía de las islas en disputa, el nuevo tratado supuso no sólo un nuevo paradigma para la resolución de los conflictos pendientes (...) sino también abrió las posibilidades de concertar una política más cooperativa” (2013: 22). Así se inició una nueva etapa en la relación

bilateral denominada nueva política<sup>4</sup> (Colacrai & Lorenzini, 2006). Desde entonces, ambos Estados decidieron poner fin a un pasado signado por una imagen recíproca de rivalidad intensa<sup>5</sup>. El acuerdo celebrado entre el gobierno autoritario de Pinochet y el gobierno democrático de Alfonsín fue el punto de inicio sobre el que empezó a construirse un nuevo modo de vinculación.

En 1991 Aylwin-Menem renovaron los votos de confianza dando un nuevo salto cualitativo<sup>6</sup> con la firma de la Declaración Presidencial Conjunta Argentino-Chilena cuyo objetivo principal era la consolidación de una frontera de paz (Colacrai, 2004; Valdés, 1999; Rojas Aravena, 2003; Durán, 2012). También se firmó la Declaración Conjunta sobre Límites que estableció los mecanismos para resolver las 24 cuestiones territoriales y el Acuerdo de Complementación Económica Nº 16 (ACE 16) que regularía la liberalización comercial, las inversiones, el suministro de gas natural y la explotación conjunta de zonas de fronteras.

Durante los noventa, las relaciones se desarrollaron en un clima predominantemente cooperativo (Diamint, 2004; Simonoff, 2010; Simonoff, 2013; Robledo, 2011; Aranda & Riquelme, 2013). El diálogo político mantuvo un excelente nivel y se crearon mecanismos para institucionalizarlo –Cumbres Presidenciales, Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (2+2), Comités de Frontera, etc.-. Otros ejemplos fueron la fuerte voluntad política de los gobiernos para resolver Hielos Continentales (Colacrai, 2004); el crecimiento comercial y la inversión (PROCHILE, 2005) y la cooperación en defensa (Alvear, 2004; Diamint, 2006). En la segunda mitad de los noventa, la renovada relación resolvió todos los litigios fronterizos; estableció un plan de integración física; implementó medidas de confianza mutua (MCM); realizó ejercicios militares, participaron conjuntamente en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP); adoptaron una metodología para la homologación y transparencia del gasto militar; ampliaron el intercambio cultural-académico y crearon un marco institucional para la cooperación. El corolario de esta excepcionalidad positiva<sup>7</sup> fue la declaración de Argentina-Chile como aliados estratégicos el 19 de mayo de 2000 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2000). Desde entonces, la consigna de la alianza estratégica ha sido una constante en las declaraciones presidenciales y en los discursos de política exterior argentinos y chilenos.

Las relaciones Argentina-Venezuela (RBV) tienen una historia más breve y reciente ya que durante los noventa el vínculo con Caracas tuvo escasa relevancia política destacándose un moderado nivel comercial y un importante flujo de capitales emitido por empresas argentinas (Kosacoff, 1999). Al respecto, Ana María Sanjuán sostiene que Chávez había intentado impulsar una mayor aproximación bilateral con Argentina duran-

<sup>4</sup> Se caracteriza por el cambio en el patrón de la vinculación que reemplaza el conflicto por la cooperación en diversas áreas de cuestiones. Por su parte, la vieja política alude a aquel modo de vinculación signado por la desconfianza mutua, la percepción de una amenaza permanente, la idea del vecino como un rival y cuyo eje central está compuesto por la defensa del territorio, de la fronteras y de la soberanía (Colacrai & Lorenzini, 2006; Lorenzini, 2011).

<sup>5</sup> Adaptación del autor del modelo de Wendt (1999). Se la califica como intensa para marcar la diferencia con la nueva forma de vinculación que caracteriza la relación desde los '90s.

<sup>6</sup> Alude al reemplazo de interacciones conflictivas por interacciones cooperativas que modificaron la forma y el contenido de la vinculación.

<sup>7</sup> Taccone (2001) resalta la magnitud del cambio en el patrón de las relaciones argentino-chilenas luego de la redemocratización. El calificativo positiva se asocia a la cooperación y es útil para marcar el cambio de signo con respecto a las características de la relación en el pasado.

te los últimos años de la década del noventa pero, fue recién “con el gobierno de Néstor Kirchner (...) que las relaciones alcanzaron su más alto nivel” (Sanjuán, 2008: 168). Dicha situación se expresó en la firma del Convenio Integral de Cooperación (2004) y dos años después en la firma del Acuerdo para el establecimiento de una alianza estratégica (2006) que oficializó el objetivo de ambos gobiernos.

A partir de 2003, los vínculos Buenos Aires-Caracas se convirtieron en una prioridad de ambas políticas exteriores y su ascenso fue intenso y veloz (Serbín & Serbín, 2014). Éstos se profundizaron y ganaron relevancia en el contexto de la superposición de la crisis económica y financiera que Argentina estaba superando y de la emergencia de la crisis energética derivada de la reactivación productiva. Hasta 2007 experimentaron un rápido ascenso, respondiendo a la fuerte decisión política de los presidentes y a la complementariedad de intereses. Paralelamente, el valija gate<sup>8</sup>, la nacionalización de Sidor<sup>9</sup> y las sospechas de pagos de coimas<sup>10</sup> para que las empresas argentinas ingresaran al mercado venezolano, impusieron un perfil más bajo durante las administraciones de Cristina Fernández (2008-2011) y Hugo Chávez respectivamente.

### 3. La primera década del Siglo XXI

#### 1. Argentina-Chile: La crisis del gas, la Declaración de Punta Arenas y el Tratado de Maipú

La primera década del siglo XXI puso a prueba la fortaleza de este vínculo. La crisis del gas<sup>11</sup>, el caso Apablaza<sup>12</sup>, la imposición de trabas comerciales a productos manufacturados chilenos y los problemas de la aerolínea chilena LAN para operar en el Aeroparque Jorge Newbery, fueron episodios que generaron tensión entre las administraciones argentinas –Néstor Kirchner y Cristina Fernández- y chilenas –Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera (Ruz, 2011; Briones & Dockendorff, 2015).

Cuando asumió Cristina Fernández, el mayor desafío consistía en relanzar estas relaciones en un escenario pos crisis del gas (Huneeus, 2007; Flisfich, 2011). En 2008 se

<sup>8</sup> Primer episodio de sospechas sobre la transparencia de la relación cuando un agente de la policía aeroportuaria argentina, identificó al empresario Antonini Wilson, que intentaba ingresar con una valija con USD 790.550 sin declarar (Clarín, 04/08/2007, La Nación, 04/08/ 2007).

<sup>9</sup> En 2008, la RBV expropió y nacionalizó empresas. Entre ellas, Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) del grupo Techint; 3 del grupo Rocca en el mismo sector: Techint Tubo de Acero de Venezuela, Materiales Siderúrgicos y Complejo Siderúrgico de Guayana (Beltramino, 2009; Ámbito Financiero, 24/05/2009).

<sup>10</sup> En 2010 el Defensor del Pueblo argentino, denunció el pago de comisiones del 15% en contratos de empresas argentinas que exportaban a Venezuela a través de Palmat Internacional (Miami) y Palmat Intertrade (Panamá). Por la falta de transparencia en la gestión de contratos y por las declaraciones *off de record* de algunos empresarios es que se sospecha que para ingresar al negocio se pagaban coimas (La Nación, 30/04/2010; Página12, 23/06/2010).

<sup>11</sup> La crisis del gas se inició en 2004 a partir de la decisión argentina de reducir el volumen de gas exportado a Chile a raíz de la crisis energética que comenzaba a experimentar por la recuperación económica. Ver Huneeus, 2007; Tapia & Torres, 2007; Ceppi, 2010; Domper & Cortés, 2008; Isbell, 2006.

<sup>12</sup> El caso Apablaza se suscitó en 2010 por la negativa del gobierno argentino de conceder la extradición del ciudadano chileno Sergio Galvarino Apablaza solicitada por el gobierno de Chile. La Comisión Nacional de Refugiados en Argentina (CONARE) decidió concederle el status de refugiado. Ver: Corte Suprema de Justicia, Fallo Apablaza, 14/09/2010; Resolución CONARE, 30/09/2010; Informe CONARE, 30/09/2010.

cumplirían 30 años del inicio de la mediación de Juan Pablo II y en 2009, el 25 aniversario del Tratado de 1984. Ambas fechas tenían valor simbólico y constituían una ventana de oportunidad para reforzar la relación y restablecer la confianza.

En la Declaración de Punta Arenas, Fernández y Bachelet sostuvieron que Argentina y Chile conforman un “modelo de integración estratégica, consolidada en valores comunes, como la paz, la democracia, la promoción y defensa de los DD.HH. y la justicia social” (2008: 1). En el contexto del documento se infiere que el vínculo es caracterizado poniendo en valor los avances experimentados luego del conflicto de 1978. También anunciaron el inicio de negociaciones para un nuevo Acuerdo, complementario al de 1984, que permita “sistematizar y ordenar los mecanismos que conforman la relación bilateral, dinamizar y asegurar el proceso de integración y enfrentar con una perspectiva de futuro y de cooperación más estrecha, las próximas décadas” (Declaración de Punta Arenas, 2008: 2).

Otro punto destacado de la agenda política fue el de la coordinación y concertación de posiciones en, al menos, cuatro *issue areas*: cooperación antártica y sistema antártico; Reuniones de Directores Generales de Política Exterior sobre Asuntos Multilaterales; Defensa de los principios que fundamentan el Derecho Internacional de los DDHH en instancias multilaterales y cooperación consular (Declaración de Punta Arenas, 2008). Los avances del trabajo conjunto y su continuidad en el tiempo serían un paso importante para transformar en realidad, el discurso de la alianza estratégica.

La Declaración de Punta Arenas tuvo un impacto positivo sobre el vínculo, contribuyendo a retomar el dinamismo y la fluidez que lo caracterizaba antes de la crisis del gas. Asimismo, se identifican avances orientados a la construcción de la alianza estratégica en el caso de los mecanismos de concertación de posiciones señalados. Sin embargo, es el Tratado de Maipú (2009) el que provee nuevos elementos y mecanismos que, si se ponen en práctica, podrían transformar en alianza estratégica, la densa y profunda relación existente, reforzando la cooperación y la integración (Colacrai, 2014). Esta primera meta marca la orientación general para el vínculo mientras que los otros objetivos especifican los pasos a seguir, estableciendo nuevos mecanismos institucionales para concretar la alianza estratégica.

En la dimensión política, el acuerdo impulsa acciones conjuntas para renovar la orientación de los proyectos bilaterales; consolidar la cooperación, la integración y la complementariedad en las dimensiones nacional, provincial y regional fomentando la participación de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil; consolidar una cultura de paz e integración sobre bases comunes; adoptar medidas para favorecer la circulación y residencia de nacionales en ambos territorios y adoptar medidas para armonizar la legislación en materia de migraciones y previsual (Tratado de Maipú, 2009).

En lo institucional, jerarquiza la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas e institucionaliza la Reunión Binacional de Ministros incorporándola a los espacios de trabajo conjunto que estructuran el vínculo. Ella, se ocupará de evaluar el desarrollo del proceso de integración. En su seno, se tomarán las medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en el acuerdo de 2009 y, deberá cumplir con las directrices emanadas de las Cumbres Presidenciales (Tratado de Maipú, 2009).

El Tratado de Maipú, también, transformó las Reuniones de Coordinación y Consultas sobre Asuntos Multilaterales entre los Directores Generales de Política Exterior en el Sistema de Consultas Permanentes de Ministerios de Relaciones Exteriores cuya función principal será coordinar posiciones frente a los foros multilaterales. A partir de la infor-

mación revisada se infiere que Argentina y Chile comenzaron a recorrer el camino de la concertación en algunas áreas de la política exterior –DDHH, Antártida, implementación del acuerdo previsional, cooperación consular. En la dimensión regional se subrayan las posiciones asumidas, conjuntamente, frente a los episodios que amenazaron la democracia en Haití (2004), Bolivia (2005) y Honduras (2009); a la tensión entre Ecuador y Colombia (2008); en el operativo de liberación de Ingrid Betancourt (2008) y en el compromiso por fortalecer y consolidar la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como espacio amplio de cooperación y diálogo político.

En lo que respecta a la Comisión Parlamentaria Conjunta<sup>13</sup>, el Tratado estableció con mayor precisión sus funciones y su relación con las demás instituciones.

Así, se observa la existencia de principios y valores compartidos por ambos gobiernos –compromiso con la democracia, respeto por los DDHH, estado de derecho, pluralismo político, solución pacífica de controversias y un denso entramado institucional- que conforman el marco político amplio sobre el que se construye la relación. Tal como se lo indicó, la existencia de una variada trama de espacios organizacionales –Cumbres Presidenciales; Reuniones 2+2; Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG); Comisiones y Grupos de Trabajo Binacionales; Sistema Permanente de Consultas Políticas de Alto Nivel; Comisión Parlamentaria Conjunta; Comités de Integración; Consejo Empresarial Binacional Permanente; Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física y la Reunión Binacional de Ministros- posibilitan el intercambio de información y coordinación entre las partes.

La trayectoria de las relaciones Argentina-Chile muestra que el vínculo partía de una situación de cooperación y diálogo con episodios esporádicos de tensión –crisis del gas (2004), caso Apablaza (2010), conflicto con LAN (2011). No obstante, las administraciones Bachelet-Fernández decidieron continuar profundizando la relación donde la Declaración de Punta Arenas representó el relanzamiento del vínculo y propuso la elaboración de un nuevo acuerdo que tuviera un valor equivalente al de Paz y Amistad y que proyectara la integración bilateral en el siglo XXI. Este paso, dio lugar al Tratado de Maipú en el que se reafirmó el compromiso y la voluntad de ambos gobiernos para avanzar hacia un estadio superador (Colacrai, 2014). Fernández y Piñera se mantuvieron en esa senda aunque el caso Apablaza, las trabas comerciales argentinas y el tema LAN generaron nuevos momentos de rispidez.

#### **4. Argentina-Venezuela: la Reunión de Cancilleres y los principios sobre los que se construye el vínculo**

El acercamiento Argentina-RBV tuvo como punto de inflexión la Reunión de Cancilleres realizada en julio de 2003 en Buenos Aires (Sanjuán, 2008; Briceño Ruiz, 2010; Roark & Giglio, 2010). Allí, expresaron la voluntad de ampliar la relación en los planos político, económico, industrial, comercial y cooperación técnica con énfasis en los programas sociales, lucha contra la pobreza y la exclusión. A ello se sumó, la necesidad de profundizar el vínculo para consolidar el desarrollo endógeno, fortalecer la capacidad negociadora –regional e internacional- de los Estados e impulsar proyectos en sectores

<sup>13</sup> Fue creada en 1991 en cumplimiento del Tratado de 1984. Desempeñó un rol clave para la solución de las cuestiones territoriales y en el desbloqueo del Convenio de Seguridad Social (Colacrai, 2004; Colacrai, 2010).

de mutuo interés: energía, agricultura y alimentos, entre otros (Declaración de Cancilleres, 2003).

La I Cumbre Presidencial se realizó en agosto de 2003 cuando los presidentes suscribieron el Manifiesto de Buenos Aires, señalando que la relación descansa sobre “los vínculos históricos y de hermandad continental (...) basados en (...) los valores de democracia y solidaridad cooperativa” (2003: 1). Kirchner y Chávez, propusieron que los vínculos se orienten a asegurar la paz y la democracia; impulsar la justicia social, combatir la pobreza y la exclusión; fomentar una integración latinoamericana y sudamericana asentada en una agenda económica y social autónoma (Briceño Monzón, 2011; Aranda, 2013). También afirmaron que es indispensable resolver el problema de la deuda externa, recuperando la solvencia económica y sostuvieron el criterio de proporcionalidad – crecimiento económico y superávit fiscal- para el pago de obligaciones (Manifiesto de Buenos Aires, 2003).

En el Comunicado Conjunto del 1 de febrero de 2005 se suma la complementariedad económica como principio ordenador para que la profundización del vínculo funcione como un puente que mejore la inserción internacional y contribuya a satisfacer sus necesidades e intereses (Comunicado Conjunto, 2005a). En agosto de 2005, los presidentes se reunieron en Buenos Aires y, afirmaron que un mundo más justo, seguro, democrático y próspero sólo podría alcanzarse por medio del multilateralismo (Comunicado Conjunto, 2005b).

A partir de lo expuesto, el vínculo Argentina-RBV descansa sobre los principios de respeto a la democracia y DD.HH.; el derecho de cada Estado para elegir libremente el modelo de desarrollo y viabilizar el pago de la deuda externa; la integración regional complementaria y solidaria; respeto mutuo y reciprocidad.

## 5. El Convenio Integral de Cooperación

El 6 de abril de 2004, se firmó el Convenio Integral de Cooperación (CIC, 2004) que convoca a participar del proceso a organismos públicos, privados y otras organizaciones. El objetivo central de la cooperación en múltiples *issue areas* apunta a fortalecer el desarrollo económico y la integración regional.

Según el documento, la relación bilateral cuenta con 3 mecanismos institucionalizados de diálogo: Cumbres Presidenciales; Comisión Mixta (COMIX) que con la firma del acuerdo para establecer una alianza estratégica en 2006 fue reemplazada por la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN) y el mecanismo de consulta permanente entre los Ministerios de Energía y Minas (RBV) y el Ministerio de Planificación Federal (Argentina).

Las Cumbres Presidenciales constituyen uno de los pilares más importantes de la relación, teniendo en cuenta que ambos regímenes políticos son presidencialistas y que la diplomacia de cumbres es un instrumento clave. El resultado de estas reuniones se plasma en Declaraciones Presidenciales y Comunicados Conjuntos donde se enuncian los principios, el plan de trabajo, los temas y actividades a desarrollar en el corto plazo y, se revisa el estado de ejecución de los proyectos. Desde 2009, estas reuniones debían realizarse trimestralmente. Sin embargo, sólo hubo una reunión presidencial en 2010 –19 y 20 de abril- y en 2011 –29 de marzo-. Estos datos evidencian que se incumplió con la frecuencia acordada y, puede ser interpretado como un gesto para suavizar la visibilidad y bajar el perfil público del vínculo luego de las sospechas de corrupción que cuestionaron su transparencia.

La creación de la COMIX fue acordada en el CIC y, su función sería monitorear y evaluar su cumplimiento en reuniones semestrales. También definiría las prioridades de los proyectos de cooperación a implementar. Inicialmente, hubo una alta expectativa sobre los aportes que esta instancia podría realizar para darle densidad a las relaciones pero ésta nunca se reunió.

En julio de 2006, Kirchner y Chávez firmaron un acuerdo para establecer una alianza estratégica. Allí se decidió la creación de la COBAN –reemplazó a la COMIX- y debía elaborar el plan para la concreción de la alianza estratégica, tarea que aún está pendiente. Según el acuerdo, la COBAN iniciaría sus actividades en agosto de 2006 pero, la I Reunión se desarrolló el 9 de diciembre de 2009. La COBAN comenzó a funcionar con un retraso mayor a 3 años. La II Reunión se celebró el 12 y 13 de abril de 2010 y, la III, el 28 y 29 de marzo de 2011. Desde entonces no se volvió a reunir. La estructura de la COBAN está compuesta por dos Subcomisiones: Relaciones Políticas y Relaciones Económicas. Cada una está integrada por 4 capítulos y 21 grupos de trabajo.

El mecanismo de consulta permanente entre los Ministerios de Energía y Minas y el Ministerio de Planificación Federal es el canal de diálogo que más actividad registra, aún, luego de las denuncias de corrupción y de la decisión de bajar el perfil a la relación. El rol de los ministros De Vido –Argentina- y Ramírez –RBV- fue clave. En la trayectoria de la relación, ellos se desempeñaron como los interlocutores válidos en el proceso de profundización y se observa, por ejemplo, en la conducción que ejercieron en la COBAN. Otro elemento para comprender su importancia es que sobre su cartera recae el manejo de los temas energéticos, los que experimentaron un claro ascenso en las respectivas agendas. En el caso argentino, la energía se transformó en una cuestión prioritaria vis a vis el aumento sostenido de la demanda y la progresiva pérdida del autoabastecimiento. En el caso de RBV, el petróleo constituye su principal fuente de ingreso de divisas –posee las mayores reservas probadas de hidrocarburos ultrapesados en la región-. Tales características muestran la complementariedad de intereses entre Argentina y RBV sobre esta *issue area*.

El vínculo Miraflores-Casa Rosada descansa sobre un conjunto de principios – respeto de la democracia, DD.HH.; libertad de elegir el modelo de desarrollo; cuestiones sociales; visión crítica de EEUU y del rol de los organismos multilaterales de crédito; prioridad de la integración regional, complementariedad y solidaridad, respeto mutuo y reciprocidad. Esto se visualiza en el hecho que pensar la complementariedad como una idea guía para atender sus intereses más urgentes: la búsqueda de socios comerciales para aumentar las exportaciones; de socios políticos que apoyaran la posición argentina en el proceso de renegociación de la deuda con el FMI y el reclamo por Malvinas, y de socios energéticos que pudieran ayudarla a resolver los problemas emergentes en esta área. Argentina necesita garantizar la seguridad energética mientras que RBV necesita alcanzar la soberanía alimentaria (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2007).

Desde 2007, las sospechas de corrupción, el singular mecanismo que regulaba el comercio bilateral y las compras de energía despertaron dudas sobre la intensidad que éste tendría en el futuro. Las Cumbres Presidenciales se celebraron de manera más espaciada –no fueron trimestrales- y, de acuerdo con la información oficial de ambas cancillerías, la última COBAN, tuvo lugar en marzo de 2011 cuando, originalmente, la frecuencia acordada era semestral.

## 6. Resultados del análisis comparado

Si retomamos los interrogantes iniciales, encontramos que el punto de partida constituye la primera diferencia en los vínculos argentino-chilenos y argentino-venezolanos. Los primeros partieron de una situación de conflicto condicionada por las disputas territoriales y, los segundos, lo hicieron desde la convergencia de ideas e intereses que podían satisfacer complementándose comercialmente.

En lo que respecta al lugar que ocuparon estos vínculos en la agenda externa argentina, los argentino-chilenos fueron prioritarios desde los noventa lo que ilustra su continuidad y configura lo que Colacrai (2014) denominó una política de Estado bilateral pues se mantuvieron pese a los cambios de signo político de los gobiernos, a la profunda crisis por la que atravesó Argentina en 2001 y a los episodios puntuales de conflicto. En los temas concretos donde surgieron diferencias, las partes mantuvieron su voluntad política y recurrieron a las instituciones bilaterales para zanjarlos. Los argentino-venezolanos se configuraron como prioritarios desde 2003 y no atravesaron tensiones en el período. Esta situación genera dudas acerca de las capacidades de los gobiernos y de la eficacia de sus instituciones para resolverlas. En consecuencia, los elementos empíricos resultan insuficientes y no aportan indicios claros sobre el comportamiento de Argentina-RBV para resolver diferencias.

El proceso de construcción del vínculo Argentina-Chile se trata de un camino planificado, pavimentado con esfuerzo, prudencia, un carácter progresivo y una impronta acumulativa. Los distintos gobiernos tomaron los recaudos para sostener en el tiempo esta relación que se fue haciendo densa y profunda –abarca diversos niveles gubernamentales y tiene una agenda bien diversificada que comprende lo político, lo comercial, una nutrida cooperación en defensa y seguridad y subnacional- (Colacrai, 2014). En el caso Argentina-RBV se trata de una relación de ascenso vertiginoso. Las acciones desplegadas en este vínculo mostraron cierta urgencia impulsada por la coyuntura que implicó algún grado de improvisación y menos racionalidad –los cálculos resultaron menos ajustados a las herramientas disponibles para gestionarlo-. Un dato no menor es que existen denuncias de corrupción a raíz de las cuales, las autoridades tomaron la decisión política de bajar el perfil de la relación desde 2008 lo que implicó cierto grado de estancamiento: no se incorporaron temas en la agenda, se suspendieron actividades previstas en los acuerdos, continúa pendiente el Plan de alianza estratégica y la operatividad de los mecanismos institucionales funcionó con irregularidad y discontinuidad.

Lo expuesto permite sostener que Argentina-Chile exhiben una relación ejemplar que se sustenta en bases sólidas y es más densa, compleja y profunda que el vínculo argentino-venezolano pues, a diferencia de éste, incluye la dimensión estratégica y exhibe un extenso historial político y comercial. Tanto Piñera como Fernández coincidieron en que los vínculos entre sus países demuestran continuidad y se han profundizado. No obstante, se coincide con Colacrai en “que no fueron todo lo bueno que podrían haber sido” y que, pese a ello “para uno y otro gobierno, representaron la mejor relación vecinal que pueden exhibir” (2014: 149).

En cuanto a los principios ordenadores ellos son: compromiso democrático, DDHH, Estado de derecho, pluralismo político. Desde el punto de vista discursivo se advierten coincidencias pero éstas se diluyen cuando se pone la lupa sobre su efectivo cumplimiento. Argentina-Chile respetan, de manera inequívoca, su compromiso con los principios enumerados supra mientras que en el caso Argentina-RBV se advierte una brecha entre

discurso y praxis. Se reivindican principios centrales como ejes de la relación pero el gobierno de Chávez los incumplió en su propio sistema político (Serbín & Serbín, 2013). Dicha administración fue denunciada por no respetar la división de poderes –injerencias del ejecutivo sobre el legislativo y judicial-, se la denunció por la existencia de presos políticos –Vivas Forero, Simonovis, Afiuni, etc-. Frente a esa situación, Argentina se mantuvo neutral durante la primera década del SXXI.

En los mecanismos institucionales se combinan semejanzas y diferencias. El marco político amplio funcionó regularmente y tal como se previó en los acuerdos entre los países vecinos. Esto facilitó el tratamiento de las cuestiones urgentes, críticas y de rutina mientras que con RBV, lo hicieron de manera aleatoria pues no se celebraron con la frecuencia establecida. También presentan similitudes en cuanto a la forma en la que se organizan y los actores que involucran –Cumbres Presidenciales, Reunión Binacional de Ministros-. Sin embargo, se advierten diferencias que pueden comprenderse tomando en consideración que Argentina y Chile tienen instituciones binacionales en el área de la seguridad y la defensa; en materia de infraestructura y, a nivel subnacional, Comités de Integración. Además, le asignan importancia a la diplomacia parlamentaria y tienen una Comisión Parlamentaria Conjunta.

El análisis de la trayectoria y las diferencias identificadas en este par de vínculos permiten interpretar que el modo en el que éstos se desarrollaron, arrojan pistas claves sobre el horizonte temporal sobre el que se proyectan. Esto es, la sostenibilidad de ambas en el mediano plazo. La planificación de los vínculos argentino-chilenos contrasta con la improvisación y el sentido de urgencia que impulsó los argentino-venezolanos. Además, se subraya que el primero partió de una situación de rivalidad intensa signada por una historia de disputas territoriales que demandó una fuerte voluntad y compromiso político para su resolución pacífica y definitiva. Desde los noventa, descansa sobre un largo y arduo proceso de cooperación con algunos episodios de tensión. Pese a ello, la historia de más tres décadas de cooperación ofrece elementos notables que permiten vislumbrar que, aún con conflictos puntuales, predominó el compromiso y la voluntad política para hallar soluciones a los problemas y para que éstos no contaminen la totalidad de la relación.

En el segundo, sería un error interpretar la ausencia de tensiones como indicador positivo a favor de esa relación pues los conflictos son intrínsecos a vínculos densos, profundos e interdependientes. El aumento de la interdependencia, inevitablemente, genera diferencias que es necesario resolver. Esto permite afirmar que el vínculo Buenos Aires-Caracas es menos denso, menos profundo y menos integral que el existente entre Buenos Aires-Santiago.

La trayectoria de la relación argentino-chilena se mantuvo constante pese al cambio de signo político de los gobiernos realizados en ambos países y a los sobresaltos que experimentó con los episodios de crisis mencionados. Mientras que la trayectoria de la relación argentino-venezolana fue en ascenso como consecuencia de la mayor convergencia de las ideas de los presidentes y porque la complementariedad existente ofrecía oportunidades para satisfacer buena parte de sus intereses y necesidades más apremiantes. El ascenso de los temas energéticos en la agenda externa y las urgencias argentinas, fueron ingredientes claves para estrechar el comercio en la materia.

## 7. Reflexiones finales

El análisis realizado permite afirmar que las relaciones argentino-chilenas son más densas y profundas, exhiben una trayectoria de trabajo conjunto, muestran algunos avances en la búsqueda de coordinación de posiciones —en lo bilateral y en lo regional— aunque aún insuficientes. El accionar de las partes fue consecuente con la intención de constituir una alianza estratégica en sentido estricto ya que el relanzamiento de la relación en 2008 y la puesta en práctica del Tratado de Maipú son avances en esa dirección. No obstante, el proceso permanece inconcluso. La propuesta de conformar una alianza estratégica argentino-venezolana fue en sentido laxo y se ajusta a la idea de inconsecuencia retórica porque se trata de una relación menos madura, con bases endeble y donde la falta de conocimiento de las partes, constituían una desventaja para la coordinación y planificación conjunta. En el mejor de los casos se trató de una expresión de deseos que tenía exiguas chances de plasmarse en la práctica teniendo en cuenta los escasos recursos y herramientas que las partes disponían para su gestión.

En virtud de los conceptos presentados supra, se puede afirmar que pensar la política exterior como un instrumento estatal que cuenta con medios diversos tales como la capacidad de asociación con otros actores —Chile y RBV en este caso— es compatible con el concepto de alianza estratégica. En virtud de ello, se señala que estos vínculos no constituyen alianza estratégica en un sentido específico y estricto del concepto. También se reafirma que la decisión de conformar las alianzas estratégicas respondió, en los dos casos, a una decisión política de los respectivos gobiernos. En uno de ellos, partió de una base sólida y planificada mientras que en el otro se lo hizo improvisadamente y con un sentido laxo. Esto se observa en la composición de las agendas: la argentino-chilena incluye temas político-diplomáticos, estratégicos, territoriales, comerciales, de integración cultural, científico-tecnológica y subnacional mientras que la argentino-venezolana se circunscribe a lo político, diplomático y, de manera más limitada y menos transparente, en lo comercial.

Los gobiernos tomaron la decisión de avanzar hacia la alianza estratégica pero les queda camino por recorrer en materia de coordinación y planificación para hacer los cursos de acción más previsible y confiables. Así, el proceso de construcción de la alianza estratégica permanece incompleto en ambos casos aunque existen mejores condiciones para lograrlo en sentido estricto entre Buenos Aires y Santiago.

## 8. Bibliografía

- Alvear, María Soledad (2004), “La política exterior de Chile en los inicios del milenio”, *Diplomacia, Estrategia y Política*, Brasilia, v. 1, n° 1, pp. 49-67.
- Aranda, Gilberto & Riquelme, Jorge (2011), “La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Mérida, v. 6, n° 11, pp. 11-41.
- Aranda, Gilberto & Riquelme, Jorge (2015), “¿Es posible la convergencia en la diversidad? Chile entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, v. 10, n° 2, pp. 155-178.
- Aranda, Gilberto (2013), *El proyecto Chávez (1999-2007)*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

- Bernal–Meza, Raúl (1998), “As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: Política Exterior e Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, nº 1, pp. 89-107.
- Briceño Monzón, Claudio (2011), “La Política Exterior de Venezuela en los Tiempos del Socialismo del Siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Mérida, v. 6, nº 12, pp. 79-103.
- Briceño Ruiz, José (2010), “Venezuela y Argentina en la era de Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo?”, en Bologna, Alfredo (comp.), *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario: CERIR-UNR Editora, pp. 435-462.
- Briceño Ruiz, José & Simonoff, Alejandro (2014), *Integración y Cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Buenos Aires: Biblos
- Briones, Sebastián & Dockendorff, Andrés (2015), “Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, v. 47, nº 180, pp. 115-118.
- Busso, Anabella (2014), “Los vaivenes de la Política Exterior Argentina re-democratizada (1983-2013)”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, v. 46, nº 177, pp. 9-33.
- Colacrai, Miryam & Lorenzini, María Elena (2006), “La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales”, en Bologna, Alfredo (comp.), *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Rosario: CERIR-UNR Editora, pp. 181-218.
- Colacrai, Miryam (2004), *La Política Exterior Argentina hacia sus vecinos durante los 90'*, Documento de Trabajo nº 1, Buenos Aires: CEIEG-CEMA. Disponible en: [http://www.cerir.com.ar/admin/\\_cerir/archivos/libros/0000182/dt1\\_colacrai.pdf](http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/libros/0000182/dt1_colacrai.pdf). Consultado: 30/06/2013.
- Colacrai, Miryam (2010), “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional”, en Bologna, Alfredo (comp.), *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario: CERIR-UNR Editora, pp. 321-363.
- Colacrai, Miryam (2014), “La relación bilateral Argentina-Chile en clave política durante el gobierno de Piñera y los mandatos de Cristina (marzo 2010-marzo 2014): pudo haber sido mejor”, en Bologna, Alfredo, *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*. Rosario: UNR-CERIR, pp. 127-152.
- Collier, David (1994), “El Método Comparativo: Dos Décadas de cambios”, en Sartori, Giovanni & Morlino, Leonardo (coord.), *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza, pp. 51-79.
- Cortés, María Julieta & Creus, Nicolás (2009), “Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable”, en Lechini, Gladys, Klagsbrunn, Victor & Gonçalves, William (comps.), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Editora Revan, pp. 117-139.

- Diamint, Rut (2004), *Estrategias desentonadas: Argentina y Chile*, Seminario Internacional: Chile y Argentina: una mirada estratégica de cara al bicentenario. Santiago de Chile: FLACSO 23 de noviembre.
- Durán, Roberto (2012), *Los nexos chileno-argentinos después de 1984*. En *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile*, Documento nº 1: Experiencias de Paz y Buena Vecindad. Perú: Konrad Adenauer Stiftung-IDEI-IEI, pp. 33-40. Disponible en: <http://www.kas.de/chile/es/publications/31702/>. Consultado: 10/09/2014
- Flisfich, Ángel (2011). "La Política Exterior y América del Sur". *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, nº 168, 115-141
- Gardini, Gian Luca & Lambert, Peter (2011), *Latin American Foreign Policy: Between Pragmatism and Ideology*, New York: Palgrave-MacMillan.
- Gomez Saraiva, Miriam (2012), "Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos de Mercosur y la Unasur", *CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, nº 97-98, pp. 87-100.
- Grieco, Joseph (1988), "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, Cambridge v. 42, nº 3, pp. 485-507.
- Huneus, Carlos (2007), "Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, v. 40, nº 158, pp. 179-212.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph (1988), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: GEL.
- Keohane, Robert (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kosacoff, B. (1999), *Las multinacionales argentinas, una nueva ola en los noventa*. Documento de trabajo nº 83. Buenos Aires: CEPAL.
- Lechini, Gladys (2006), *Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Buenos Aires: CLACSO.
- Leiras, Santiago (2015), *América del Sur en los comienzos del nuevo milenio*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Lorenzini, María Elena (2011), *Política Exterior, Alianzas Estratégicas y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Maira, Luis (2006), "Las relaciones Argentina-Chile: un caso singular de combinación entre los vínculos interestatales y paradiplomacia", en Salazar, Pablo (coord.) *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México: Cámara de Diputados, pp. 83-114.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile (2008), *Declaración de Punta Arenas*, 4 de diciembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile (2009), *Comunicado de Prensa Conjunto III Reunión de Coordinación y Consultas sobre Asuntos Multilatera-*

les, 4 de septiembre.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2000), Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República de Chile, 19 de mayo.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2003), Declaración de Cancilleres de la República Argentina y de la República de Venezuela, 31 de julio.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2003), Manifiesto de Buenos Aires, 19 de agosto.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2004), Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, 6 de abril.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2005a), Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República Argentina y de la República Bolivariana de Venezuela, 1 de febrero.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2005b). Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República Argentina y de la República Bolivariana de Venezuela, 11 de agosto

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información de la República Bolivariana de Venezuela (2007), Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, septiembre.

Miranda, Roberto (2012), "Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina", *Intellector*, Rio de Janeiro, v. 8, nº 16, pp. 1-17.

Miranda, Roberto (2014), "Comercio y Política: Argentina entre las potencias y las no potencias" *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, México, nº 59, pp. 41-67.

PROCHILE (2005), Informe Económico Chile-Argentina. Disponible en: [http://www.prochile.gob.cl/wpcontent/blogs.dir/1/files\\_mf/1381328059Argentina\\_analisis\\_economico\\_2013.pdf](http://www.prochile.gob.cl/wpcontent/blogs.dir/1/files_mf/1381328059Argentina_analisis_economico_2013.pdf). Consultado: 27/08/2011.

Przeworski, Adam & Teune, Henry (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley.

Roark, Mariano & Giglio, Antonela (2010), "Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008)", *Íconos*, Quito, nº 38 pp. 81-93.

Robledo, Marcos (2011), *La Política Exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y perspectivas*, Working Paper ICSO-UDP. Disponible en: <http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2011/09/Marcos-Robledo-Working-Paper-ICSO-Taller-1.pdf>. Consultado: 15/06/2014.

Rojas Aravena, Francisco (2003), "La construcción de una alianza estratégica. El caso de Chile y Argentina", en Domínguez, Jorge (comp.), *Conflictos territoriales y de-*

mocracia en América Latina, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 85-130.

- Romero, Carlos & Mijares, Víctor (2016), "From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy", *Contexto Internacional*, Río de Janeiro, v. 38, nº 1, pp. 191-227.
- Ruz, María Inés (2011), "Relación Chile-Argentina", en Ensignia, Jaime, et. al. (eds.), *Política Exterior en el Chile Post Concertación: ¿quo vadis?*, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung-Fundación Chile21, pp. 147-154.
- Sanjuán, Ana María (2008), "América Latina y el Bolívarismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región", en Lagos, Ricardo (comp.), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación*. Buenos Aires: EDHASA, pp. 145-178.
- Serbín, Andrés & Serbín Pont, Andrei (2013) "Si los derechos humanos se oponen...", *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, v. 13, nº 4, pp. 39-44.
- Serbín, Andrés & Serbin Pont, Andrei (2014), "Quince años de política exterior bolivariana ¿entre el soft- balancing y la militarización?", *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, nº 39 pp. 287-326.
- Serbín, Andrés (2010), *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Siglo XXI-Plataforma Democrática.
- Simonoff, Alejandro (2010), *La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Simonoff, Alejandro (2013), "Una visión estructural de la Política Exterior Argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983", *Sí Somos Americanos*, Santiago de Chile, vol. 13, nº 1, pp. 15-38
- Simonoff, Alejandro (2009), "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner", *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, Monterrey, vol. 5, nº 10, pp. 71-86
- Stinchcombe, Arthur (1978), *Theoretical Methods in Social History*, Nueva York: Academic Press.
- Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile (2009), 30 de octubre, Maipú.
- Valdés, Juan Gabriel (1999), *La Política Exterior de Chile y el Proceso de Integración con Argentina*, Colección Cuadernos, Serie nº 1, Conferencias nº 30, Buenos Aires: CARI.
- Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.

# El cambio de la *Look East Policy* a la *Act East Policy* en India<sup>1</sup>

From the *Look East Policy*  
to the *Act East Policy* in India

Paola Andrea Baroni<sup>2</sup> y María Noel Dussort<sup>3</sup>

**Resumen:** La *Look East Policy* marcó la forma en que India se ha vinculado con el Sudeste Asiático desde 1992. Inicialmente conducida por intereses comerciales, su objeto se ha ampliado hacia la construcción de vínculos institucionales, económicos y de seguridad y defensa. La administración de Narendra Modi inaugurada en 2014 rebautizó esta orientación de política exterior como *Act East Policy*, propiciando una acción mayor.

Aplicando una metodología cualitativa, el objetivo de este trabajo es describir la forma en que la *Look East Policy* ha evolucionado hacia la *Act East Policy* y analizar las acciones llevadas a cabo por el nuevo gobierno indio para dilucidar si se evidencia una profundización en la relaciones con los países del Este de Asia.

**Abstract:** *Look East Policy* delimited the way India has established its relations with South East Asia since 1992. Initially, it was led by commercial interests but its purpose was extended towards institutional, economic and security and defense ties. Narendra Modi's administration renamed this approach as *Act East Policy*, backing a bigger action. Through a qualitative methodology, the aim of this article is to describe how the *Look East Policy* has evolved to the *Act East Policy* and analyze the actions being accomplished by the new Indian government to elucidate if there is a deep change within the East Asia's countries relationship.

**Palabras claves:** India, *Look East Policy*, *Act East Policy*, Sudeste Asiático.

**Key words:** India, *Look East Policy*, *Act East Policy*, South East Asia.

<sup>1</sup> Recibido: 24/10/2016. Aprobado: 28/04/2017

<sup>2</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente está cursando el Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Se especializa en Historia de las Relaciones Internacionales, Política Internacional, India, China y el Sudeste Asiático.

<sup>3</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales y estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

## 1. Introducción

El fin de la Guerra Fría marcó el comienzo de un proceso de descentralización global, caracterizado por el declive de Estados Unidos como superpotencia, la multipolaridad en diversas dimensiones del sistema internacional y la constitución de roles preponderantes de las llamadas potencias medias emergentes, entre ellas India. Estos cambios generaron una modificación en la distribución internacional del poder comenzando a darse un desplazamiento del mismo, de Occidente a Oriente.

Desde inicios de los años noventa, India ha desarrollado un estatus de potencia media que se observa en el incremento de sus capacidades materiales y de su influencia en el ámbito internacional. El primer punto se ejemplifica en su importante crecimiento económico, su capacidad militar, el desarrollo de poder nuclear, los progresos realizados en alta tecnología, la amplia fuerza laboral con la que cuenta y el impulso dado al sector servicios (Efstathopoulos, 2011).

Respecto a sus capacidades inmateriales, éstas se manifiestan a través del uso del llamado *soft power* o poder blando<sup>4</sup>, el cual se constituye en una herramienta importante ya que le permite ocupar posiciones de mayor relieve en términos de poder político, económico y social (Lara, 2012). Desde su independencia, los principios de la no-alineación y la no interferencia han sido para India parte de sus herramientas discursivas de *soft power* buscando presentar una tercera vía entre Oriente y Occidente. Esta estrategia le ha permitido ganar cierta influencia a nivel global, aunque en la práctica estuvo constreñida por la rivalidad entre las superpotencias (Efstathopoulos, 2011).

Desde 1947 hasta la década del noventa la política exterior de India estuvo guiada por la necesidad de crear una economía autosuficiente y reducir los altos niveles de pobreza dentro de un marco democrático. Se diseñó, entonces, una estrategia socialista con fuerte intervención estatal, basada en el desarrollo de la industria pesada, una política de sustitución de importaciones y control financiero. El resultado de este modelo fue un excesivo control sobre la producción, la inversión y el comercio y políticas de estímulo al mercado interno, que sumieron al país en el aislamiento económico internacional (Rajan y Sen, 2000). Es por ello que a nivel económico-comercial India se mantuvo relativamente atrasada ya que contaba con una economía prácticamente cerrada al comercio exterior y a la inversión extranjera (BID, 2010).

Por otro lado, en los primeros años de vida independiente, hubo una explosión de actividades en búsqueda de revivir los antiguos lazos regionales resquebrajados por años de colonialismo británico. Tal es así que la llegada de Nehru al gobierno reactivó la política exterior hacia el Este. Así India apoyó los movimientos independentistas y los procesos de descolonización en el Sudeste Asiático (en adelante, SEA), actuando de acuerdo a su posición de no-alineamiento y a la crítica acérrima hacia al colonialismo (Gupta, 2007).

No obstante, el discurso sobre la construcción de una solidaridad asiática entre los países de la región –a finales de 1940 y principios de 1950- no se pudo llevar a la práctica debido al impacto de la Guerra Fría. A tal contexto se sumaban las tensas relaciones entre India y China (Mohapatra, 2014), y al hecho de que la región estaba menos des-

<sup>4</sup> El término poder blando fue acuñado por Joshep Nye (2004), quién lo define como la habilidad de obtener lo que se quiere a través de la atracción antes que por medios coercitivos o vía recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas.

arrollada que India hasta la década de 1980, por lo que el Sudeste Asiático no era un socio atractivo (Sikri, 2009). Es así como la dinámica propia del sistema internacional y las políticas económicas aislacionistas de Nueva Delhi reemplazaron aquel comienzo por una relación cada vez más distante con la región.

No obstante, entre 1970 y 1980 el Sudeste Asiático sufrió una gran transformación económica y comercial, a pesar de los conflictos y disputas regionales y las diferentes orientaciones políticas de los países que constituían la región. La preeminencia del factor económico por sobre las mencionadas diferencias llevó a un crecimiento económico acelerado que atrajo la atención de los principales Estados y regiones del mundo (Gupta, 2007), pasando a ser denominados nuevos países industrializados (NIC's por sus siglas en inglés).

En el caso de India, las condiciones internas de bajo crecimiento y baja productividad se conjugaron con las repercusiones que tuvo en la economía india la Guerra del Golfo de 1991, como fue el aumento del precio del petróleo. Esta situación llevó a la entrada en *default* de la economía india que condujo al país a aceptar un programa de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (Rajan y Sen, 2000). La presión del momento se convirtió en el puntapié inicial para la liberalización y apertura económica y la consecuente inserción comercial internacional del país.

Esta situación condujo a India a reformular la política exterior y comercial, las cuales en adelante estarían guiadas por el interés nacional de crecimiento económico y desarrollo del país. Para llevar a cabo esta tarea, el gobierno indio impulsó el acercamiento hacia estados que puedan contribuir con este objetivo (Tharoor, 2012), y allí es donde los países del Sudeste Asiático ocuparon un rol importante. En este orden, India se acercó a la región con una postura más pragmática, utilizando el enfoque económico-comercial como principal conductor de su política exterior, con el fin de abrir mercados a sus productos y atraer inversiones (Gupta, 2007). Dentro de este contexto surgió en 1992 la *Look East Policy* (LEP), la cual fue expuesta por primera vez en 1994 y estuvo principalmente orientada a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Para este trabajo se utilizará la sigla en inglés, ASEAN, para referirse a esta organización ya que es la más conocida y utilizada en el ámbito de las Relaciones Internacionales. La ASEAN fue fundada en 1967 a través de la firma de la Declaración de Bangkok, por los cinco miembros originales: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Surgió luego de diversos intentos de organizaciones similares, como ASA (Asociación del Sureste Asiático) o ASPAC (Asia Pacific Council), recogiendo la reiterada voluntad de integración. En el marco de la Guerra Fría su origen respondió a la voluntad de evitar la expansión del comunismo desde Vietnam hacia los países vecinos y la existencia de múltiples conflictos territoriales que requerían de cierta institucionalidad para asegurar el uso de métodos pacíficos para su resolución. La ASEAN nació claramente como una iniciativa de cooperación regional pero a partir de los años setenta se dio un salto cualitativo hacia un verdadero proyecto de integración económica al que se incorporaron nuevos miembros: el Sultanado de Brunei (1984), Vietnam (1995), Laos y Myanmar (1997) y Camboya (1999).

En 1992, los temas de seguridad y de cooperación regional adquirieron una visión más amplia que condujo a la creación en 1994 del Foro Regional ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés). El ARF se presentó como una nueva organización que agrupaba a 23 países en distintos estatus, mientras que en la actualidad se ha extendido a 27 países tanto regionales como extraregionales. Iniciado el siglo XXI, en la Declaración ASEAN Concord II de 2003, se produjo la definición de las áreas de interés de la organización, llamadas los "3 pilares" o las tres Comunidades: seguridad (ASEAN Security Community - ASC), economía (ASEAN Economic Community - AEC) y socio-cultural (ASEAN Socio Cultural Community - ASC), las cuales permitieron la incorporación de socios sectoriales no miembros de ASEAN. También se ha pro-

Desde entonces, las relaciones con dicha Asociación han sido la puerta de entrada al Sudeste Asiático. El Primer Ministro Narasimha Rao fue quien lanzó el proyecto y puede afirmarse que la LEP es un claro ejemplo del realismo diplomático del Primer Ministro al proponer esta iniciativa en un momento de crisis nacional sobre el rumbo a seguir (Mohapatra, 2014). En ese sentido, el gobierno de Rao contaba con una fuerte determinación para jugar un rol central, adecuando su imagen al escenario internacional (Mohapatra, 2014) así como la intención de acercarse a los vecinos asiáticos (Gupta, 2007).

Danielle Rajendram (2014) ha identificado tres factores que llevaron al diseño de la *Look East Policy*. En primer lugar, el colapso de la Unión Soviética que creó un vacío económico y de poder para India ya que era su principal socio comercial y estratégico. En segundo lugar, la apertura de China durante la década de 1980 provocó en India la necesidad de acercarse al SEA para evitar caer en un rol subordinado a nivel político y económico en la región. En tercer lugar, el deseo de India de desarrollar y estabilizar sus estados del Noreste<sup>6</sup>, especialmente los que limitan con Myanmar, los cuales estaban en medio de un período de insurgencia. Por otra parte, la guerra del Golfo de 1991 marcó la necesidad de diversificar las fuentes de energía y los socios económico-comerciales (Gupta, 2007). Así, el objetivo de lograr un crecimiento económico sostenido y de abastecerlo con los recursos necesarios hizo del SEA una prioridad (Rajendram, 2014).

La ASEAN respondió favorablemente a la nueva política de India. Una vez que Nueva Delhi tomó la iniciativa de acercarse a la región, el crédito por profundizar las relaciones hay que dárselo a la propia Asociación, que fue el motor del desarrollo de las vinculaciones (Gupta, 2007). Más aún, antes de pronunciada la LEP, la ASEAN le otorgó a India el status de Socio de Diálogo Sectorial<sup>7</sup> en 1992, y a partir de allí, el acercamiento se enfocó en cuatro áreas con gran potencial de cooperación, como ser comercio, inversiones, turismo y recursos para el desarrollo humano, incluyendo la cooperación en ciencia y tecnología (Mohapatra, 2014).

Al principio, tanto la LEP lanzada por India como el estatus de Socio de Diálogo Sectorial otorgado por la ASEAN a Nueva Delhi, no cambiaron de manera radical la actitud casi pasiva de India y por eso la ASEAN volvió a promover su status esperando que fuera más proactiva en el futuro. Es así que en 1995 se la ascendió a la categoría de Socio Pleno de Diálogo en la Cumbre de Tailandia. Gupta (2007) plantea que la decisión se comunicó a India en la reunión con la ASEAN –sin anticipación–, ya que fue

movido la vinculación con la República de Corea, Japón y la República Popular China, desarrollando un nuevo formato denominado ASEAN + 3.

<sup>6</sup> La región del Nordeste está compuesta por siete Estados: Mizoram, Meghalaya, Arunachal Pradesh, Nagalandia Assam, Manipur y Tripura. Los últimos cuatro estados son los principalmente afectados por la insurgencia, aunque toda la región en su conjunto ha sufrido desde la independencia episodios de violencia armada.

<sup>7</sup> En sus relaciones exteriores, la ASEAN busca desarrollar lazos de amistad y diálogo mutuamente beneficiosos, a través de la cooperación y asociación con países, organizaciones e instituciones sub-regionales, regionales e internacionales. Para llevar a cabo este objetivo, la ASEAN ha desarrollado ciertas categorías a otorgar a un actor no miembro de la organización, como ser la de Socio de Diálogo, Socio de Diálogo Sectorial, Socio de Desarrollo, Observador Especial, Invitado, u otros. Cada una de estas categorías hace referencia a un nivel diferente de vinculación con la organización. Información extraída de <http://asean.org/asean/external-relations/> [Consultado el 11-05-2017].

tomada como consecuencia de la retórica y las acciones agresivas de China entre 1994-95 hacia la región<sup>8</sup>. En una próxima etapa, India fue aceptada como Socio a Nivel de Cumbre de la ASEAN en el año 2000 (Gupta, 2007). La importancia de los acuerdos negociados y las constantes interacciones generadas durante los últimos años entre la ASEAN e India han llevado a que en 2012 esta asociación haya alcanzado la cualidad de 'estratégica' (Rajendram, 2014).

Para los países de la ASEAN, India se presenta como una opción para balancear la gran dependencia económica de China y también contribuye a proveer y mantener el equilibrio y la estabilidad en la región (Rajendram, 2014). Debido a ello, la LEP se ha ido moviendo de los temas económicos-comerciales hacia una agenda más amplia, que incluye cooperación en materia de seguridad (Gupta, 2007).

Con la integración de India al Asia-Pacífico a través de la ASEAN, surgió la necesidad de expandir la LEP hasta incluir todo este ámbito geográfico. La primera fase (1994-2003) y la segunda fase (2004-2013) de la LEP estuvieron centradas en la ASEAN y enmarcadas en las vinculaciones comerciales y de inversiones. La llegada al gobierno de Narendra Modi en 2014 generó un nuevo impulso a la misma, denominándose ahora *Act East Policy* (AEP) –política de acción hacia el Este-, queriendo acentuar una política exterior y comercial más proactiva, en vez de una marcada por el idealismo, la retórica y la reacción. En otras palabras, con el cambio de LEP en AEP Modi pretendió dar un salto cualitativo en sus vínculos con los países del Este, para diferenciarse del gobierno anterior<sup>9</sup>.

Por lo tanto, esta tercera fase (2014-...), presenta una definición más amplia del 'Este', extendiéndose desde Australia y el Pacífico-Sur hasta el Este de Asia, con la ASEAN como centro. Esta etapa también se ha caracterizado por una apertura hacia otros temas, incluyendo esfuerzos conjuntos para lograr conectividad física con el SEA<sup>10</sup>, proteger las líneas marítimas y coordinar actividades contra el terrorismo.

Así, el nuevo gobierno del Bharatiya Janata Party (BJP) ha puesto el ímpetu en fortalecer especialmente las relaciones con Japón, Vietnam, Australia y la ASEAN (Rajendram 2014). Para lograrlo, en sus dos primeros años de gobierno, el Primer Ministro Modi realizó visitas oficiales a Myanmar, Malasia y Singapur. El Presidente indio, Pranab Mukherjee, hizo lo propio en Vietnam y el Vicepresidente Hamid Ansari visitó Camboya, Laos e Indonesia. Por su parte, la Ministra de Relaciones Exteriores, Sushma Swaraj, realizó una gira por Myanmar, Vietnam, Tailandia, Singapur e Indonesia y recibió la visita de su contraparte de Filipinas.

<sup>8</sup> Se hace referencia a los incidentes por los límites del Mar del Sur de China y las Islas Spratly, reclamadas por China y varios países del ASEAN. En el período 1994-1996 hubo incidentes de barcos pesqueros chinos que incursionaron en áreas ocupadas por fuerzas navales de otros países. La tensión más importante se dio con Filipinas, cuando este país descubrió que China había construido instalaciones en el arrecife de Mischief, bajo control filipino.

<sup>9</sup> Las elecciones de 2014 provocaron un resultado histórico a nivel de recambio de gobierno en la India ya que fue la primera vez que el tradicional Partido del Congreso fue derrotado por el partido nacionalista hindú, Bharatiya Janata Party, el cual pudo generar gobierno por sí sólo, sin tener que recurrir a la coalición con otros partidos minoritarios.

<sup>10</sup> Dentro de los proyectos de conectividad propuestos por el gobierno de Modi se pueden destacar el proyecto trilateral de autopista que involucra a India, Myanmar y Tailandia y el ferrocarril entre Nueva Delhi y Hanoi (Mohapatra, 2014).

El arribo de Narendra Modi al gobierno parece indicar que la falta de voluntad de India para actuar como potencia regional ha terminado debido a la proactividad de su administración en materia de política exterior. Los diversos viajes realizados, los acuerdos bilaterales firmados en tan corto período de gobierno y la activa participación en los foros multilaterales y en la región han respondido al objetivo de profundizar y ampliar los compromisos en materia de política exterior del país para garantizar los intereses nacionales (Sidhu y Godbole, 2015).

A pesar de esta serie de iniciativas del gobierno de Modi buscando posicionarse regionalmente, existe una fuerte crítica respecto al verdadero avance de las vinculaciones entre India y el SEA. En consecuencia, el objetivo de este trabajo es describir la forma en que la *Look East Policy* ha evolucionado hacia la *Act East Policy* y analizar las acciones llevadas a cabo por el gobierno de Modi con el fin de observar si se evidencia una acción mayor que en el pasado y una profundización en la relaciones con los países del Este de Asia. Para llevar a cabo este objetivo, se aplicó una metodología cualitativa, de sistematización de fuentes primarias y secundarias, utilizando como técnica el análisis documental y la triangulación de datos (Vieytes, 2004). Además, cabe aclarar que se tomó la decisión metodológica de estructurar el trabajo de acuerdo a tres variables de análisis, que fueron consideradas como las más pertinentes para analizar la evolución de la LEP en AEP, a saber: la institucional, la económica-comercial y la de seguridad.

## 2. La dimensión institucional

El primer paso de la LEP fue involucrar a India en el andamiaje institucional de los países del Sudeste Asiático reunidos en la ASEAN a modo de reglar las relaciones. Por tanto, la dimensión institucional de la LEP tuvo un auge muy importante en la primera fase (1994-2003) tanto con la ASEAN como a través de la iniciativa individual india. En la segunda fase (2004-2013) se observa la consolidación y ampliación de los lazos establecidos con la ASEAN, mientras que en la tercera (2014-...) el gobierno del Bharatiya Janata Party (BJP) ha propugnado ampliar los vínculos más allá del Sudeste Asiático.

Como se indicó anteriormente, la apertura hacia el Este surgió muy vinculada a la situación económica que estaba experimentando India, esto es, se intensificó el proceso de liberalización económica iniciado durante el mandato de Rajiv Gandhi<sup>11</sup> y profundizado durante el gobierno de Rao. Sin embargo, también hubo motivos de geopolítica y de seguridad a nivel sistémico y regional que impulsaron aquel enfoque de política exterior. La redefinición de las relaciones con los países del Sudeste Asiático estuvo signada por una serie de acontecimientos que se habían constituido como amenazas a la seguridad del Estado indio y a la estabilidad regional.

En primer lugar, en 1988 se instaló un régimen militar en Myanmar bajo el liderazgo del General Ne Win. Por razones de afinidad ideológica los gobiernos de China y Pakistán intensificaron y expandieron su influencia en aquel país mientras que India, que mantenía su apoyo tradicional a las fuerzas democráticas de Myanmar, fue aislada por el nuevo régimen militar. Dicha situación no era favorable para la seguridad interna de Nueva Delhi ya que podía provocar inestabilidad política en la región noreste del país.

<sup>11</sup> Durante sus cinco años de gobierno, el Primer Ministro Rajiv Gandhi visitó Indonesia, Tailandia, Myanmar Vietnam y China (Muni, 2011).

En segundo lugar, la emergencia de China en la región se planteaba como un factor de disrupción ya que venía desplegando una batería de políticas con el fin de extender sus lazos económicos y estratégicos con los países del Sudeste Asiático.

En tercer lugar, como consecuencia del fin de la Guerra Fría, Estados Unidos había reducido oficialmente su presencia naval en el Océano Índico, razón que condujo al gobierno indio a ampliar su programa naval para poder defender sus propios intereses en aquellas aguas. Dicha situación llevó a acrecentar las suspicacias de los países de la región respecto del accionar de Nueva Delhi, por lo cual se tomó la decisión de gobierno de buscar alternativas de política exterior para acallar tales rumores.

Por último, ante el conflicto interno que ocurría en Camboya<sup>12</sup>, los miembros de la ASEAN exhortaron a India a tener un mayor compromiso con la región, justamente para poder dar solución a la cuestión así como para balancear la creciente presencia de China en el Asia-Pacífico (Muni, 2011).

En la fase inicial de la LEP el gobierno indio intensificó sus relaciones bilaterales con los miembros de la ASEAN adoptando dos formas de acercamiento según su distinción entre miembros fundadores (Indonesia, Malasia, Las Filipinas, Singapur y Tailandia) y miembros nuevos (Myanmar, Laos, Camboya y Vietnam) (Jyoti, 2013 y Muni, 2011). Entre los miembros fundadores de la ASEAN, Singapur jugó un rol fundamental como facilitador de los canales institucionales que se establecieron con el grupo regional (Muni, 2011), por lo cual no ha sido una casualidad que la LEP haya sido lanzada en aquel país del Sudeste Asiático.

En cuanto a los miembros nuevos, el caso de Myanmar merece especial atención ya que las relaciones con este país representaron un giro en la política india a mediados de los 90', desde una postura principista (característica de su política exterior durante la Guerra Fría) a una de corte más pragmática<sup>13</sup>. El gobierno indio entendía que era preferible el diálogo más que el aislamiento, para favorecer una apertura democrática, posición que era compartida por la mayoría de los miembros de la ASEAN (Mato Bouzas, 2009). Entre los motivos que incidieron sobre Nueva Delhi para tal 'vuelco diplomático' se deben considerar que Myanmar es un Estado fronterizo clave como territorio de tránsito hacia los países del Sudeste Asiático (hecho fundamental para aumentar su comercio) y que Nueva Delhi tenía interés en las fuentes de abastecimiento energético de este país.

Se puede observar entonces que la intensificación de algunos lazos bilaterales allanaron el camino para una mayor actuación dentro del proceso regional ASEAN. Las sucesivas promociones en la categoría de socio de la Asociación -tal como se dio a conocer en la introducción, en 1992 India se convirtió en Socio de Diálogo Sectorial; luego en 1995 fue elevado a Socio de Diálogo Pleno, extendiendo las áreas de cooperación- le permitió a India acceder a la membresía en otros foros regionales iniciados en el seno de la Aso-

<sup>12</sup> La crisis humanitaria de Camboya consistió en una serie de eventos que se extendieron desde 1969 hasta 1991 en donde miles de camboyanos murieron o fueron desplazados por la situación de conflicto interno y guerra de guerrillas que se produjo con posterioridad. Es preciso analizar esta crisis como un conflicto enmarcado en la lógica de la Guerra Fría.

<sup>13</sup> Este cambio provocó numerosas críticas tanto dentro como fuera de India. Sin embargo, importa adelantar que en noviembre de 2015 se llevaron a cabo elecciones libres en Myanmar siguiendo el proceso iniciado en 2011, cuando un gobierno civil fue establecido en el poder después de más de cincuenta años de gobierno militar (BBC, 2015).

ciación, como el Foro Regional ASEAN (ARF) y la Cumbre del Este de Asia (más conocido por su acepción inglesa 'East Asia Summit').

Por tanto, el hecho de que India haya sido ascendida a la categoría de Socio de Diálogo Pleno en 1995 le dio el acceso al ARF, que había sido creado en el 27º Encuentro Ministerial ASEAN de 1993<sup>14</sup>. Dicho mecanismo funciona como un foro de seguridad regional, siendo su objetivo central promover el diálogo y la consulta así como la construcción de confianza gracias a la diplomacia preventiva.

El caso de la participación de India en la primera Cumbre del Este de Asia, como otro foro de diálogo que surgió a partir de la ASEAN, fue cuestionado por China y por Malasia argumentando que aquel país "no pertenecía al Este". Esto se debe a que el mecanismo regional fue recomendado por el ASEAN+3 (China, Japón y Corea del Sur)<sup>15</sup> en 2002 como de pertenencia exclusiva para estos países. Sin embargo, fueron los propios miembros de la ASEAN reunidos en una conferencia ministerial en 2005 que decidieron abrir la participación a Australia, India y Nueva Zelanda<sup>16</sup>. Por otra parte, vale aclarar que fue Singapur quien ayudó a sortear la oposición de China y Malasia a la participación de Nueva Delhi en la primera cumbre.

De lo detallado se puede analizar que hubo una doble oposición a la participación de India en la Cumbre del Este de Asia. En primer lugar, por la forma restringida en que fue concebido tal foro de diálogo limitando los miembros extra-ASEAN a China, Japón y Corea del Sur y, en segundo lugar, una vez conformada la Cumbre, China y Malasia dieron a conocer su rechazo de manera expresa. Esta negación puede relacionarse con el avance que el gobierno indio había conseguido en 2003 con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Económica con los países de la ASEAN, que sentaba las bases para lograr un Acuerdo de Libre Comercio en el futuro, que podría menoscabar sus intereses.

Ahora bien, la integración institucional de India con los países del Sudeste Asiático no quedó confinada solamente a las relaciones instauradas con la ASEAN. Durante la primera fase de la LEP, Nueva Delhi promovió el establecimiento -o su participación- de nuevas iniciativas regionales y sub-regionales como la Asociación Regional para la Cooperación de los Países Ribereños del Océano Índico (IORARC, por su siglas en inglés) que data de 1997<sup>17</sup>; la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Multisectorial científica, técnica y económica<sup>18</sup> (BIMSTEC, por sus siglas en inglés) fundada en 1997, con el objetivo de pro-

<sup>14</sup> El ARF es una plataforma de diálogo multilateral en la región Asia-Pacífico conformado por los diez miembros de la ASEAN más los Socios de Diálogo de la Asociación, es decir: Australia, Canadá, China, India, Japón, Nueva Zelanda, Rusia, Corea del Sur, los Estados Unidos y la Unión Europea

<sup>15</sup> Así se le denomina al Tratado de Libre Comercio que involucra a los países mencionados y que está vigente desde 1997.

<sup>16</sup> En 2011 se sumaron Estados Unidos y la Federación Rusa.

<sup>17</sup> Es una plataforma para la cooperación económica y la cooperación técnica regional. En la actualidad reúne a diecinueve países: Australia, Bangladesh, India, Indonesia, Irán, Kenia, Malaysia, Madagascar, Mauritania, Mozambique, Omán, Seychelles, Singapur, Sudáfrica, Sri Lanka, Tanzania, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos y Yemen. Asimismo posee cinco socios de diálogo: China, Egipto, Francia, Japón, Gran Bretaña y tres observadores, Indian Ocean Research Group (IORG), Indian Ocean Tourism Organisation (IOTO) y Omán. Información extraída de <http://www.iora.net/> [Consultado el día 13-05-2017].

<sup>18</sup> Los países miembros de la Iniciativa de Bengala son Myanmar, Bangladés, India, Sri Lanka, Tailandia, Bután y Nepal. Información extraída de <http://www.bimstec.org/> [Consultado el día 14-05-2017].

mover la cooperación económica, en inversiones, turismo, zonas de pesca, agricultura, entre otros; o la Cooperación Mekong-Ganges (MGC)<sup>19</sup> establecida en 2000 para ampliar las relaciones económicas y sociales. En consecuencia, siguiendo a Naidu (2013: 65) “[a] distinct feature of India’s political engagement with East Asia is that, as with ASEAN, a variety of institutional arrangements have been created to ensure that interactions constantly take place at various levels and relations get strengthened continuously”<sup>20</sup>.

La segunda fase de la LEP, que coincidió con el gobierno de Manmohan Singh (2003-2014), se dedicó a llenar de contenido las instancias regionales inauguradas durante la década anterior, aumentando los montos de cooperación para cada organización. A su vez, se concentraron esfuerzos en profundizar el nivel económico-comercial con la ASEAN, como se verá en el apartado siguiente. Durante ese período se practicó un mayor activismo en ámbitos como IBSA y BRICS, lo cual no implicó que disminuyera la relevancia dada a los países del Este de Asia en la década anterior.

Durante la tercera fase, renombrada *Act East Policy* por el Primer Ministro Narendra Modi, dicha política ha mostrado signos que permiten proyectar algunos cambios respecto del gobierno anterior. En este sentido, una de las señales que ha dado su gobierno es la voluntad involucrarse en todas las propuestas chinas para Asia-Pacífico. Ejemplo de ello fue la visita oficial que realizó Modi en mayo de 2015 a China marcada por una clara impronta económica –dejando por fuera las cuestiones de seguridad-, movimiento que puede ser interpretado a la luz de las intenciones del gobierno indio de formar parte de la Organización de Cooperación de Shangai (OCS) como miembro pleno así como del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (más conocido como APEC)<sup>21</sup>. Asimismo lo demuestra la participación de India como miembro fundador del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura –de iniciativa China- y el Nuevo Banco de Desarrollo BRICS, en donde China tiene una participación mayoritaria.

Aquellos ajustes pueden estar mostrando, por un lado, que India no pretende desaprovechar las oportunidades que pueden procurarle un mayor crecimiento económico, y por otro, que está actuando estratégicamente para calmar al ‘dragón chino’ debido a la mayor asertividad que su gobierno viene aplicando en las relaciones con los países de Asia-Pacífico. Al respecto, en 2014 India anunció el lanzamiento del Banco de Desarrollo de la Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (SAARC)<sup>22</sup> (Roychoudhury et al, 2015). Este último, es un claro intento de emular la iniciativa china con el establecimiento

<sup>19</sup> El Grupo de Cooperación Mekong-Ganges (MGC) está constituido por la India y cinco estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático lindantes con esos ríos -Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam.

<sup>20</sup> “Una característica distintiva activismo político de India con el Este de Asia es que, tal como con la ASEAN, una gran variedad de acuerdos institucionales han sido creados para asegurar que las interacciones tengan lugar en varios niveles y que las relaciones se fortalezcan constantemente” (Traducción por parte de las autoras).

<sup>21</sup> En julio de 2015, el Consejo de Jefes de Estado de la OCS admitió a India y Pakistán como miembros plenos a partir del año 2016. Mientras que las negociaciones en la APEC continúan demoradas respecto de la incorporación de nuevos miembros (The Hindu, 11/07/2015).

<sup>22</sup> Sin embargo, ya se están escuchando voces contrarias en el gobierno de Modi respecto de la inviabilidad de la propuesta, teniendo presente que India debería ser el mayor socio aportante (Bhutan News Network, 21/08/2015).

del Banco Asiático y al mismo tiempo, contrarrestar la estructura de incentivos que China supo extender a nivel regional, atentando contra los intereses indios (Sahni, 2013).

En las páginas siguientes se particularizará sobre los frutos cosechados por India gracias al avance a nivel institucional tanto con la ASEAN como por iniciativa individual en términos económicos y de seguridad.

### 3. La dimensión económica-comercial

El diseño de la LEP tenía como eje central ayudar al crecimiento económico del país. En la primera etapa de su ejecución se observan los primeros resultados: entre 1993 y 2003, el comercio creció a un promedio anual del 12%, pasando de US\$ 2 mil millones a US\$ 12 mil millones (Ministerio de Asuntos Exteriores de India, 2017).

Como corolario del incremento de los intercambios políticos, diplomáticos y económicos, que resultaron luego de esta primera etapa, se comenzó a poner énfasis en el objetivo de alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) para continuar profundizando el proceso de integración entre ambas regiones. Por el lado de India, los motivos fundamentales fueron la necesidad de diversificar su comercio con la ASEAN -tanto en término de productos como de destinos- así como no quedar relegada tras las negociaciones que China había entablado con dicho bloque para alcanzar un ALC. Por su parte, los países pertenecientes a la ASEAN, luego de atravesar la crisis económica de 1997, comenzaron a considerar al mercado indio como un destino con un enorme potencial para la colocación de sus productos y que a la vez le permitiera disminuir su dependencia de sus socios comerciales tradicionales (Yahya, 2003).

De este modo se iniciaron las negociaciones en la Primera Cumbre India-ASEAN en Nueva Delhi en el año 2002, en donde se comenzó a definir la cooperación en materia de comercio exterior. Esta situación desembocó en la segunda Cumbre India-ASEAN en el año 2003 en Bali, donde se suscribió el Acuerdo Marco en Cooperación Económica (FACEP, por sus siglas en inglés), que preveía alcanzar un ALC que abarcará bienes, servicios e inversiones y estableció dos fechas de comienzo, teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo económico de los miembros: en primera instancia el 31 de diciembre de 2011 rigió para Brunei, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia e India, mientras que el 31 de diciembre de 2016 era la fecha indicada para Camboya, Laos, Myanmar, Vietnam y Filipinas.

Tras seis años de intercambio de diferentes opiniones y posiciones respecto al acuerdo, el 13 de agosto de 2009 se firmó en Bangkok el *ASEAN-India Trade-in-Goods Agreement*. El potencial de este Acuerdo de Comercialización de Bienes quedó al descubierto en los primeros años de ejecución. Mientras que en el período 2007-2008 el intercambio de mercancías entre ASEAN-India promediaba en los US\$ 40 mil millones, durante el período 2014-2015 el comercio total entre estos mercados rondó los US\$ 76 mil millones. Sin embargo, para el ciclo 2015-2016 el intercambio comercial disminuyó a US\$ 65 mil millones debido a la caída de los precios internacionales de los *commodities*, la caída de la demanda de los países del SEA y la desaceleración de la economía mundial. El dato económico negativo para la India ha sido la persistencia del signo deficitario en su balanza comercial con la ASEAN (Ministerio de Asuntos Exteriores de India, 2017)<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Respecto a los productos intercambiados, las exportaciones de India se centran en combustibles minerales (fuel oil); perlas y piedras preciosas y semipreciosas; carnes; químicos orgánicos; barcos, botes y

A pesar del déficit en la balanza de pagos con la ASEAN, la conclusión de las negociaciones sobre el Acuerdo de Comercialización de Servicios e Inversiones el 20 de diciembre de 2012 fue un dato alentador para la economía india. Dada su alta competitividad en la exportación de servicios y la disponibilidad de mano de obra calificada, se observaron importantes oportunidades en economías tales como Malasia, Singapur y Tailandia.

Respecto a las inversiones, que complementan la profundización del vínculo económico, ASEAN representa un 12,5% de las inversiones extranjeras en India. El flujo de las inversiones desde ASEAN, entre principios de 2000 y mayo de 2016 fue de US\$ 49 mil millones, mientras que las inversiones indias en los países miembros de ASEAN, desde principios de 2007 hasta marzo de 2015, fueron aproximadamente de US\$ 38 mil millones (Ministerio de Asuntos Exteriores de India, 2017). Estas cifras muestran que las inversiones están por debajo de su potencial, y el Primer Ministro Modi ha marcado la intención de ayudar a las empresas indias a aumentar la inversión extranjera directa en la región (Parameswaran, 2014).

El sector privado es, para ambas regiones, un actor importante en las vinculaciones externas, y por lo tanto han trabajado para lograr un mayor involucramiento del mismo. En este orden, se creó en 2003 el Consejo de Negocios ASEAN-India, el cual se estableció como un foro que sirve de plataforma de *networking*, donde los actores del sector privado pueden conectarse y compartir ideas. Este Consejo ha organizado el primer cónclave del sector en julio de 2016 (Ministerio de Asuntos Exteriores de India, 2017)

Con la victoria de Narendra Modi en las elecciones de 2014 se dió el momento propicio para posicionar a India estratégicamente en el Asia-Pacífico (Rajendram, 2014), a través de un nuevo plan de acción con énfasis en la profundización de las conexiones en materia comercial y de circulación de personas. Así, una de las primeras acciones fue la firma del Acuerdo de Libre Comercio en Servicios e Inversiones, que tuvo lugar en septiembre de 2014 y entró en vigor el 1° de julio de 2015, completándose -junto al ALC de Bienes- la Sociedad Económica Comprehensive (Babu, 2013)<sup>24</sup>.

Durante la participación del Primer Ministro Modi en la Cumbre India-ASEAN celebrada en noviembre de 2014, se enfatizó en la necesidad de aumentar los intercambios comerciales y profundizar de manera general, los lazos económicos. Particularmente, referenció la rapidez con la que deseaba se concretasen proyectos en materia de infraestructura, comercio de manufacturas, agricultura, desarrollo y renovación urbana de ciudades (Parameswaran, 2014).

Dentro de este marco, el gobierno anunció dos importantes iniciativas. En primer lugar, la decisión de crear una empresa de desarrollo de proyectos (con un capital inicial de US\$ 100 mil millones), con el objetivo de establecer centros de producción manufacturera

estructuras flotantes; entre otros. Por su parte, importa de los países de la ASEAN, combustibles minerales; grasas y aceites vegetales y animales; maquinaria y equipos eléctricos; químicos orgánicos; productos plásticos; madera y productos de madera; entre otros. De lo descrito se desprende que predomina la exportación india de productos manufacturados y la importación de bienes intermedios desde los países del Sudeste Asiático (Ministerio de Comercio e Industria de India, 2016).

<sup>24</sup> Cabe recalcar que también se ejecutará de manera diferenciada de acuerdo al estado de situación económica de sus miembros. Es decir, que habrá un esquema de compromisos específico para Filipinas, otro para Indonesia y un tercer esquema para el resto de los estados miembros de la ASEAN.

en Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam; y segundo, la creación de un fondo de US\$ 1 millones para aumentar la conectividad entre India y los estados de la ASEAN (Bhatia, 2016). En este sentido, los principales proyectos son: la Autopista Trilateral India-Myanmar-Tailandia, el ferrocarril entre Nueva Delhi y Hanoi y el Proyecto Multimodal de Kaladan.

India ha realizado importantes progresos en el desarrollo de la Autopista Trilateral y en el proyecto Multimodal de Kaladan. Se ha alcanzado el consenso respecto al Acuerdo Automotor India-Myanmar-Tailandia, el cual permitirá lograr el movimiento de vehículos de pasajeros, particulares o de carga en los caminos que unen los tres países. También se encuentra bajo consideración la extensión de la autopista a Camboya, Laos y Vietnam. Sin embargo, el incremento de la conectividad marítima y aérea entre ASEAN e India, y la transformación de dichas vías en corredores económicos se encuentra aún bajo discusión entre las partes (Ministerio de Asuntos Exteriores de India, 2017).

Por otro lado, India ha provisto de asistencia financiera a los países del ASEAN para llevar a cabo distintos tipos de actividades de cooperación, a través de tres fondos: a) Fondo de Cooperación ASEAN-India: creado en 2009, ha contribuido con US\$ 50 millones para la implementación de los Planes de Acción en sectores como el político, el económico y el socio-cultural, y se ha propuesto, en 2016, aumentar el aporte a otros US\$ 50 millones; b) Fondo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología ASEAN-India: creado en 2007, ha contribuido con US\$ 1 millón para promover la colaboración conjunta en proyectos de investigación en ciencia y tecnología, y el gobierno ha anunciado un incremento del fondo a US\$ 5 millones para el período 2016-17; y c) Fondo Verde ASEAN-India: creado en 2007, ha participado con una contribución inicial de US\$ 5 millones, para actividades vinculadas con el medio ambiente y el cambio climático (Ministerio de Asuntos Exteriores de India, 2017).

Narendra Modi ha hecho especial hincapié en el tamaño de la economía india y de la de aquellos estados del SEA en su conjunto, y es por ello que comprende que un aumento en los lazos económicos y comerciales entre India y la región supondría la adquisición de mayor poder a nivel internacional. Asimismo, podría balancear el poder chino en esta parte del mundo: “Tenemos la fuerza y el potencial de una población joven. En India, 800 millones de personas debajo de los 35 años constituyen una gran oportunidad” (Modi, 2014).

No obstante, para el año 2013 comenzó a sentirse la desaceleración del comercio y de la economía mundial, y el crecimiento de India sufrió una fuerte caída. Esta situación generó en el nuevo gobierno la necesidad de desarrollar un plan, parte de una iniciativa más amplia de construcción nacional, para transformar a India en un centro global de diseño y de manufacturas. “*Make in India*” fue la respuesta del Primer Ministro Modi a esta situación. El programa, lanzado en septiembre de 2014, identificó varios desafíos que enfrenta India y que a través de reformas y actividades de promoción del país pueden mejorarse, a saber: mantener un crecimiento de alrededor del 10% por tres décadas; facilitar los procedimientos para hacer negocios; hacer de India un eslabón en las cadenas globales de valor; estimular el sector comercial doméstico; transformar a India en un país con una economía basada en las manufacturas; capacitar a la mano de obra joven; hacer de India un centro de investigación y desarrollo; encarar un proceso de urbanización junto al desarrollo de infraestructura (Make in India, 2017).

En apenas dos años, las importantes reformas que se han llevado a cabo ponen de manifiesto que India se ha convertido en el país con el mayor crecimiento económico del mundo, con un promedio del 7% para el período 2016-2017. El sector manufacturero es el

que más se ha desarrollado, encontrándose actualmente en la sexta posición a nivel mundial. También ha comenzado el camino a convertirse en un centro de manufacturas de alta tecnología, ya que empresas como Siemens, HTC, Toshiba y Boeing están instalándose o en el proceso de hacerlo (*Make in India*, 2017). Estos pocos indicadores demuestran que el gobierno indio ha pasado a la acción en la búsqueda del desarrollo del país.

Independientemente del hecho de que la desaceleración de la economía y del comercio mundial han impactado en las relaciones entre India y ASEAN, se observa que desde 2003 se ha dado un salto cuantitativo y cualitativo en las relaciones económico-comerciales entre ambas regiones. Además, desde 2014, se ha ampliado el horizonte comercial a otros países del Este de Asia, como Japón y Australia.

#### 4. La dimensión de seguridad y defensa

En lo que respecta al accionar de India en materia de seguridad, debemos considerar que comenzó a tener un rol más destacado en los mecanismos de cooperación de la región a partir de la segunda fase de la LEP<sup>25</sup>. Por un lado, y de acuerdo a las declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores, Yashwant Sinha durante la administración de Manmohan Singh, esto se debe a que:

“The first phase of India’s ‘Look East’ policy was ASEAN-centred and focussed primarily on trade and investment linkages. The new phase of this policy is characterised by an expanded definition of ‘East’, extending from Australia to East Asia, with ASEAN at its core. The new phase also marks a shift from trade to wider economic and security issues, including joint efforts to protect the sea-lanes and coordinate counter-terrorism activities” (Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores Shri Yashwant Sinha, 29 de septiembre de 2003).

Por otro lado, los ensayos nucleares llevados a cabo por el gobierno de Atal Bihari Vajpayee en el año 1998 (conocido como Pokhran-II), que en los días posteriores fueron replicados por las pruebas nucleares de Pakistán, produjeron gran consternación a nivel mundial y regional. A pesar de que la decisión del gobierno indio podría haber perjudicado el proceso de integración con los países del Sudeste Asiático -recordemos que se había constituido como Socio de Diálogo Pleno de la ASEAN en 1995, estatus que le permitió formar parte del ARF en 1996-, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la ASEAN de julio de 1998 se limitó a emitir un comunicado conjunto deplorando las demostraciones nucleares y el ARF sólo instó a todos los Estados a adherirse al Tratado de No Proliferación Nuclear. Esto se debe a que mientras algunos Socios de Diálogo de la

<sup>25</sup> Sin embargo, a propuesta de la marina india se creó un foro de fuerzas navales regionales en 1995 que se reuniera bianualmente con el objetivo de generar un intercambio asiduo para incrementar la cooperación marítima. La primera reunión dio lugar a una serie de ejercicios navales conjuntos (conocidos como MILAN) con varios países del Sudeste Asiático para promover la operatividad conjunta y, de esa manera, generar un mayor grado de confianza. Los países participantes compartían el deseo de querer balancear la creciente influencia de China en Asia-Pacífico mientras que India pretendía posicionarse como líder regional al realizar tal demostración de fuerza. Asimismo, Nueva Delhi intentaba detener el tráfico de armas a través de la Bahía de Bengala, armamento que se dirigía a los insurgentes del noroeste de su propio territorio (Jyoti, 2013).

ASEAN buscaban condenar a Nueva Delhi, el punto de vista mayoritario al interior de la ASEAN supuso que el ARF no debía ser utilizado para denunciar a sus participantes.

Lo expuesto debe ser analizado contemplando que el accionar de India fue repudiado enérgicamente a nivel individual por varios de los miembros del ARF. A saber, Filipinas y Tailandia tomaron las posturas más duras dentro de la ASEAN. Estados Unidos y Japón impusieron sanciones económicas además de la expresa desaprobación pública<sup>26</sup>; Rusia, China, Australia y la Unión Europea se limitaron a reprobar los ensayos y Nueva Zelanda retiró a su funcionario de Embajada en Nueva Delhi (Singh, 1999).

La benevolencia de la ASEAN respecto a la reafirmación de la política nuclear de India merece ser comparada con la postura tomada por China, debido a que la estrategia diplomática empleada por el gobierno indio para hacer frente al rechazo internacional fue justificar las pruebas nucleares en 'la amenaza china'. El círculo de colaboradores más cercanos a Vajpayee, entre ellos el ministro de Defensa George Fernandes, argumentaron que los ensayos nucleares habían sido una respuesta ante una potencial amenaza proveniente de su vecino chino, quien a su vez mantenía una "entente" con Pakistán (González Castañeda, 2010: 107).

Ante tales declaraciones, China sólo se restringió a una protesta diplomática y cuando tuvo la oportunidad de sentar posición en el conflicto armado de Kargil de 1999 que enfrentó a India y Pakistán<sup>27</sup>, se mantuvo neutral. Por otra parte, ese mismo año se reanudaron las actividades de la Comisión Conjunta de Trabajo entre India y China, gracias a la iniciativa china, que habían sido suspendidas debido a las pruebas nucleares<sup>28</sup>. En tanto, acordamos con Mario González Castañeda cuando afirma que:

"(...) teniendo en cuenta el proceso de reconciliación emprendido entre los dos países a inicios de la década de los noventa, era riesgoso (para India) emplear un argumento de tal magnitud. Ahora bien, los ensayos nucleares llevaron a un fuerte y rápido cambio de imagen de India en la dirigencia china y en la población en general (...) gracias al éxito de las reformas de liberalización económica, la difusión de las películas de Bollywood, el triunfo de las participantes indias en los concursos internacionales de belleza y, obviamente, del desarrollo de su programa nuclear" (Gonzalez Castañeda, 2010: 112).

El escenario cambió a partir de los atentados terroristas al World Trade Center y al Pentágono en Estados Unidos. El 11-S pasaría a securitizar la agenda a nivel internacional, y condujo a un cambio de rumbo en la estrategia norteamericana en el Sur de Asia. En este

<sup>26</sup> Estados Unidos suspendió la ayuda oficial al desarrollo (excepto la ayuda humanitaria) y las líneas de crédito otorgadas al país y prohibió algunas exportaciones de tecnología y de defensa (CNN, 13/05/1998). Por su parte, Japón congeló el otorgamiento de un préstamo por mil millones de dólares que estaba por entregar.

<sup>27</sup> Se trató de un conflicto armado entre India y Pakistán en el Kargil que se emplaza en la región de Cachemira. Siguiendo a Frazier (2000: 12) "the fact that China gave no overt support for Pakistan was perceived by India as a significant change in China's stance on the Kashmir issue.

<sup>28</sup> La Grupo de Trabajo Conjunto es un mecanismo bilateral que tiene como fin reunirse regularmente para discutir la disputa sobre la frontera y crear medidas de construcción de confianza entre ambos estados. El primer Grupo de Trabajo Conjunto fue acordado en 1989 durante la visita del Primer Ministro indio Rajiv Gandhi a China (Frazier, 2000).

sentido, es representativo que la Administración de George W. Bush haya levantado las sanciones económicas impuestas a Nueva Delhi durante la era Clinton, el 22 de septiembre de 2001<sup>29</sup>.

De este modo, India pasó a ser ‘mejor entendida’ tanto desde el punto de vista de Estados Unidos como de sus propios vecinos regionales respecto de los conflictos transfronterizos que la afectaban, que pasaron a ser considerados como parte de aquel nuevo fenómeno definido como terrorismo internacional. Bajo este marco se propusieron nuevos mecanismos multilaterales y bilaterales de seguridad regional tanto por iniciativa de India, de los países del Sudeste Asiático reunidos en la ASEAN o por otras potencias regionales.

En cuanto a los *mecanismos intra-ASEAN* que contaron con la participación de Nueva Delhi es dable mencionar la firma de la Declaración Conjunta para el Combate del Terrorismo India-ASEAN en octubre de 2003 (Muni, 2011). Además durante la 10° Cumbre India-ASEAN de 2012 se relanzó la “Asociación India-ASEAN para la paz, el progreso y la prosperidad, la estabilidad y el desarrollo compartido”, que había sido anunciada en noviembre de 2004. Para tal fin se preparó un plan de acción que tiene como objetivo fortalecer la cooperación política, económica y de seguridad así como en las siguientes áreas: seguridad marítima, seguridad ambiental, energía y antiterrorismo<sup>30</sup>.

Asimismo, la Asociación estableció las Reuniones de Ministros de Defensa ASEAN (ADMM, por sus siglas en inglés) en 2006 con el fin de cooperar en casos de desastre y crisis humanitaria. Importa enfatizar que la cuarta reunión ADMM en 2010 fue renombrada como ADMM+8 al incluir ocho nuevos miembros que tienen la categoría de ser “Socios de Diálogo”<sup>31</sup>, entre los que se encuentra India.

En lo que respecta a *los mecanismos extra-ASEAN*, India se sumó a la iniciativa japonesa que derivó en el Acuerdo de Cooperación en el Combate a la Piratería y Robo Armado contra Buques en Asia (ReCAAP, por sus siglas en inglés) firmado en el año 2004, por el cual se coopera para asegurar las aguas regionales. En un principio el acuerdo involucró a dieciséis países del Este de Asia aunque pronto se expandió a otros países extraregionales<sup>32</sup>.

En lo que respecta al nivel bilateral, es preciso particularizar en la dinámica de seguridad de India con China, Japón y Estados Unidos debido al peso específico que tienen cada uno de estos estados en el Este y Sur de Asia. Cabe recordar que las actuales *relaciones entre India y China* han estado permeadas por los resultados de la guerra de 1962, es decir, por las disputas fronterizas irresueltas cimentando la desconfianza mutua. Aún antes de lanzarse la LEP los dos países iniciaron una serie de intercambios de alto nivel en 1989 que buscaban construir mecanismos de confianza mutua y que tuvieron como consecuencia la disminución de las tropas de frontera y el intercambio de notificaciones de ejercicios militares.

<sup>29</sup> El gobierno de Japón se acopló en la misma dirección, es decir, quitó las sanciones impuestas en 1998.

<sup>30</sup> Información extraída de la página web <http://www.asean.org/news/item/overview-of-asean-india-dialogue-relations> [Consultado el día 05-04-2016].

<sup>31</sup> Los ocho miembros son: Japón, Corea del Sur, República Popular China, Australia, Nueva Zelanda, Rusia y Estados Unidos.

<sup>32</sup> Los países signatarios del acuerdo son: Brunei, Camboya, Myanmar, Laos, Las Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Bangladesh, China, India, Japón, Corea del Sur, Sri Lanka, Estados Unidos, el Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Nueva Zelanda y Australia. Información extraída de la página web Información extraída de la página web <http://www.recaap.org/> [Consultado el día 05-04-2016].

No obstante, hubo dos acontecimientos que estancaron esos avances. El primero de ellos se refiere al aumento de exportaciones de armas de Beijing a Myanmar durante los años 90' y con ello, la preocupación del gobierno indio de que los grupos insurgentes del noreste de su país recibieran apoyo de China a través del territorio birmano y que la influencia de Beijing en su vecino meridional iba dirigida a obtener una mayor presencia en el Índico, lo que sin duda afectaba a la seguridad y ambiciones de la India en la región (Mato Bouzas, 2007). El segundo hecho fueron las ya mencionadas detonaciones nucleares que realizó India en 1998. Con posterioridad al Pokhran II, el deshielo en las vinculaciones entre China e India se produjo principalmente a causa del incremento de la interdependencia económica. En el año 2008 China se convirtió en el principal socio comercial de India, así como las compañías chinas pasaron a ocupar los primeros puestos en inversiones en el país vecino.

Sin embargo, las relaciones entre China e India están caracterizadas por la tensión constante entre la cooperación y la competencia. En lo que respecta a la cooperación, y tal como hemos puntualizado a lo largo del trabajo, ambos países forman parte de una serie de organismos regionales en temáticas de comercio, seguridad y defensa en donde trabajan procurando el beneficio mutuo. No obstante, ambos países compiten debido a que desean extender su influencia política en la región así como hacerse con el control de los recursos energéticos, las materias primas y los mercados que necesitan para impulsar sus economías en crecimiento.

Ante los vaivenes en los vínculos con China, la construcción de seguridad en el Este de Asia no puede considerarse de forma acabada desatendiendo la presencia de Estados Unidos y Japón. Como se ha dado a conocer, iniciado el siglo XXI la administración George W. Bush cambió su percepción en cuanto al rol del 'elefante asiático', pasando a considerarlo una pieza clave como pivot de la cruzada antiterrorista en el Sur de Asia. De esta manera la mejora de *las relaciones entre India y Estados Unidos* tuvieron su punto cúlmine con la firma del tratado nuclear en 2008<sup>33</sup> que condujo a transparentar el programa nuclear indio.

India entonces se elevó al estatus de aliado estratégico para Estados Unidos. Ambos países incrementaron los ejercicios militares conjuntos y los intercambios de delegaciones comerciales y Washington amplió el acceso a sus mercados (principalmente dentro de la industria del software). Tal es así que comenzó a ser concebida dentro de los círculos de gobierno norteamericano como un gran poder emergente del nuevo siglo (Giridharadas, 2009). Dentro de este cambio de percepción en la política exterior del país del Norte debemos tener muy presente que para la administración de George W. Bush contener la influencia de China en la región era un factor crucial.

En cuanto a las *relaciones entre India y Japón*, desde que el gobierno chino ha comenzado a desplegar una política exterior más asertiva en el Sudeste Asiático (principalmente en lo que se refiere a los reclamos territoriales de ultramar en el Mar del Sur de

<sup>33</sup> Ambos países concluyeron un acuerdo para el desarrollo de energía nuclear con fines civiles y pacíficos en octubre de 2008. Con dicho tratado, el gobierno de India abrió sus puertas a la vigilancia de 14 de sus 22 instalaciones nucleares a la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), organismo encargado de controlar el uso responsable de la energía nuclear. Por su parte, Estados Unidos se comprometió a compartir tecnología y material nuclear con este país asiático que no suscribió el Tratado de No Proliferación (TNP) (Dussort, 2013).

China), la cooperación en el área de seguridad se ha vuelto la más comprehensiva en la historia de los dos países. Es ilustrativo el hecho de que Tokio y Beijing han establecido una “asociación estratégica y global” desde el año 2006, avanzando significativamente en materia de defensa conjunta.

En definitiva, avanzada la segunda década del siglo XXI, Manmohan Singh dio paso al nuevo gobierno del BJP habiendo logrado concretar mecanismos de cooperación en materia de defensa con todos los países del Este de Asia, excepto Corea del Norte (Naidu, 2013). En ese sentido, firmó acuerdos con algunos países miembros de la ASEAN como Vietnam, Malasia, Laos y Singapur para abastecerlos de equipamiento de defensa, ayudar a actualizar y reparar sus sistemas armamentísticos y ofrecerles entrenamiento a su personal militar (Muni, 2011).

Por último, después de dos años y medio de lanzada la AEP, se puede observar que el gobierno de Narendra Modi ha avanzado sustancialmente respecto de las cuestiones relativas a la seguridad con sus vecinos del Este. Al mismo tiempo cabe puntualizar que el BJP inauguró su gestión teniendo como eje rector la economía y justamente las cuestiones de defensa y seguridad no quedaron ajenas a ello. En consecuencia, la campaña “Make in India” desplegada por el gobierno para fortalecer la producción nacional e incrementar las exportaciones del país también ha tenido su correlato en la industria armamentística, siendo puesta a prueba con los países del Sudeste Asiático.

A modo de ejemplo, el gobierno de Modi ha reforzado la cooperación en materia de defensa con Singapur, Malasia y Tailandia. Durante el año 2015, el Primer Ministro realizó visitas de Estado a Singapur y Malasia que fueron precedidas por una gira del Jefe Naval indio por Singapur y Tailandia. Durante la visita del Primer Ministro indio a Malasia se firmó una declaración conjunta para la cooperación de las guardias costeras de ambos países y para establecer vínculos entre los dos centros nacionales para el mantenimiento de la paz (Centre for UN Peacekeeping of India y Malaysian Peacekeeping Centre). En cuanto a los acuerdos firmados con Singapur, Modi logró la firma de un Memorandum de Entendimiento sobre seguridad cibernética, aviación civil, cooperación en el campo de la planificación, cooperación en el combate contra el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias psicotrópicas, entre otros (Ranjan, 2016).

En cuanto a su actuación dentro de los foros de diálogo multilateral, el Primer Ministro Modi se refirió a la disputa por la soberanía sobre las islas del Mar de China Meridional en la décima reunión de la East Asia Summit al manifestar que su país “shares with ASEAN a commitment to freedom of navigation, over flight and unimpeded commerce, in accordance with accepted principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea” (Modi, 2015). Si bien sus palabras carecen de contundencia, puede vislumbrarse cierto compromiso con los países del SEA en sus reclamos hacia China, especialmente porque más del 40% del comercio indio surca aquellas aguas.

En resumen, ya desde la segunda fase de la LEP en adelante India ha demostrado un deseo de cumplir un rol mayor en Asia en la construcción de la seguridad regional. Esta clara posición ha llevado a que los países de la ASEAN ubiquen a Nueva Delhi en el rol de balanceadora de la región. Al inaugurarse la *Act East Policy*, la Ministra de Relaciones Exteriores de India, Sushma Swaraj manifestó que “la asociación estratégica ASEAN-India debe su fuerza al hecho que nuestra ‘Look East’ hacia ASEAN se encuentra con su ‘Look West’ hacia India” (Swaraj en Rajendram, 2014: 8). No obstante, Nueva Delhi se ha

mantenido cautelosa, evitando proyectar una imagen que busque contener a China o de intromisión en la estrategia regional de su vecino más poderoso.

## 5. Conclusiones

India no ha contado con voluntad política para cumplir un rol regional importante y, en consecuencia, su política exterior careció de un diseño estratégico hacia el Sudeste Asiático durante gran parte de su vida independiente. Dicha limitación no sólo se debía a cuestiones internas del país —como las políticas económicas aislacionistas, el bajo nivel de crecimiento y desarrollo, los conflictos religiosos, etc.— sino que la dinámica propia de la Guerra Fría impidió una vinculación mayor.

Teniendo presente estos antecedentes, el objetivo del presente trabajo ha sido analizar la evolución de la *Look East Policy* lanzada por India a principios de los años noventa hasta llegar a la segunda década de los 2000 con una nueva designación, la *Act East Policy*. En este sentido, en un primer momento dicha orientación de política exterior fue menos un intento de la dirigencia india por darle a su país un protagonismo mayor en los asuntos regionales y más una respuesta a los cambios sistémicos y domésticos que afrontaba.

La LEP estuvo directamente vinculada a dos hechos de cabal relevancia. Por un lado, durante la Posguerra Fría India queda huérfana de su principal aliado, la Unión Soviética, lo cual redefinió su lugar en el mundo y en la región para salir de su aislamiento y adaptarse al nuevo sistema internacional. Por otro lado, la aplicación de políticas macroeconómicas neoliberales para liberalizar la economía tenía como objetivo principal superar los bajos niveles de crecimiento e integrar al país en el comercio internacional. Por ello, la búsqueda de nuevos socios comerciales se volvió de cabal importancia.

Ahora bien, los éxitos a nivel económico cosechados durante los años 90' supusieron para la elite política india un sentimiento de mayor confianza para disputar el protagonismo en la región así como a nivel internacional. En este sentido durante la Posguerra Fría ha afianzado su estatus de potencia media gracias su crecimiento económico acelerado, el desarrollo de su capacidad militar (y nuclear), los avances tecnológicos conseguidos y el progreso en el sector servicios. A dichas capacidades materiales se debe sumar el poder blando que ha construido en base a los ideales de los padres fundadores del país, es decir, la condición de ser la mayor democracia del mundo que fundamenta sus relaciones exteriores en los principios del no-alineamiento, la no interferencia en los asuntos internos y la cooperación internacional para lograr el beneficio mutuo. Las características mencionadas la han convertido en un socio difícil de rechazar.

En función de los cambios ocurridos a inicios de los noventa, la primer etapa de la LEP coincidió con el interés de la ASEAN de integrar a India a su estructura institucional. En otras palabras, el interés de vincularse fue recíproco. Y por esta razón es que India ascendió de categoría muy rápidamente hasta convertirse en un Socio de Diálogo Pleno para la Asociación, situación que le daba la potestad de participar de otros foros regionales nacidos en el núcleo de la ASEAN. No obstante su actuación no se restringió al ámbito de la Asociación sino que su ímpetu la llevó a crear varias organizaciones regionales para fomentar la cooperación y el comercio, involucrando a los países del SEA. Como ejemplos se puede mencionar el BIMSTEC y el MGC.

La segunda etapa de la LEP, que coincidió temporalmente con el gobierno de Manmohan Singh, se caracterizó principalmente por profundizar la integración económica esta-blecida con la ASEAN. Tal es así que durante este período se alcanzó la firma del Tratado de Libre Comercio de Bienes, conocido como ASEAN+India, en el año 2009 y se hicieron grandes avances para la firma del Tratado de Libre Comercio de Servicios. También se dieron avances de importancia en el ámbito de la defensa y la seguridad tanto a nivel intra-ASEAN como a nivel extra-ASEAN.

Desde el renombramiento de la LEP en AEP, el pretendido cambio cualitativo que el gobierno de Narendra Modi puso en marcha en cuanto a la política india hacia el Sudeste Asiático, se ha podido vislumbrar en los siguientes hechos. Efectivamente, ha ampliado el activismo político hacia prácticamente todos los estados de la región Asia-Pacífico, superando la perspectiva ASEAN-centrista que tuvieron los gobiernos anteriores. Por otra parte, Modi también ha extendido las temáticas de vinculación con los países del Este de Asia, pero con una impronta mercantilista muy clara. Ello se encuentra ilustrado en la interconexión que existe entre el proyecto *Make in India*, las inversiones y la cooperación destinada para mejorar la conectividad física de India con la región, el propio comercio del sector armamentístico y el uso del discurso en los foros multilaterales en la defensa de la libre navegación.

No obstante, también es dable precisar que desde el surgimiento de la LEP hasta la actualidad, el tránsito realizado es de gran relevancia ya que los pasos que se están dando en la actualidad no serían posibles sin contar con la construcción de confianza en los más de veinte años transcurridos. Aunque se debe reconocer que el gobierno de Modi ha sabido capitalizar muy hábilmente los pasos dados en las décadas anteriores.

Resta indicar que la actual AEP afronta tres desafíos. En primer lugar, el ineludible ascenso de China y el rol protagónico que está teniendo en la región Asia-Pacífico, demostrado en las iniciativas de integración económica o financiera (se refiere a la Ruta de la Seda y al Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones) que no sólo han captado la atención de los socios asiáticos sino también de los europeos. En segundo lugar, el triángulo estratégico India-China-Estados Unidos, al que se podría incluir a Japón, que en caso de desestabilización de tal sistema de interdependencia podría poner en vilo a todo el Sudeste Asiático y tener repercusiones globales. Por último, el manejo de la política interna de India será crucial para darle continuidad a la dirección de la política exterior para el Este de Asia, que se podría denominar que se trata de una política de Estado.

## 6. Bibliografía

Babu, Rajesh (2013) "India-ASEAN Free Trade Agreement: Ramifications for India", *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, Taiwan, v. 8, n° 2, pp. 461-481.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010) "India: oportunidades y desafíos para América Latina", [coordinación y redacción de Mauricio Mesquita Moreira] <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05898.pdf>.

- Bhatia, Rajiv (13/01/2016) "Act East Policy. Emerging Contours", Observer Research Foundation, New Delhi, India <http://www.orfonline.org/research/act-east-policy-emerging-contours-2/>
- Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores Shri Yashwant Sinha en la Universidad de Harvard, 29 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://mea.gov.in/Speeches-State-ments.htm?dtl/4744/Speech+by+External+Affairs+Minister+Shri+Yashwant+Sinha+at+Harvard+University>
- Dussort, María Noel (2013) "¿Por qué India pasó a ser un consumidor energético global? Un análisis sobre el contexto energético interno del gigante asiático", Revista *Cadernos Argentina-Brasil*, Rio de Janeiro, v. 2, n° 1, pp. 47-60 <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/8251>
- Efstathopoulos, Charalampos (2011) "Reinterpreting India's Rise through the Middle Power Prism", *Asian Journal of Political Science*, Singapore, v. 19, n° 1, pp. 74-95. doi:10.1080/02185377.2011.568246
- Frazier, Mark W. (2000) China-India relations since Pokhran II: assessing sources of conflict and cooperation, *Access Asia Review*, Vol. 3, N° 2, The National Bureau of Asian Research.
- Giridharadas, Anand (10/01/2009) "India Has a Soft Spot for Bush", *The New York Times*. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2009/01/11/weekinreview/11giridharadas.html>
- González Castañeda, Mario (2010) "La ciencia, la tecnología y los átomos en el contexto de las relaciones India-China: fetiche y tabú", *Estudios de Asia y África*, vol. XLV, n° 1, pp. 69-115.
- Gupta, Ranjit (2007) "India's 'Look East Policy'" en Atish Sinha y Madhup Mohta (eds.), *India's Foreign Policy. Challenges and Opportunities*, New Delhi: Academic Foundation, pp. 351-382.
- "India, Pakistan become full SCO members" (11/07/2015) *The Hindu*, New Delhi. Disponible en: <http://www.thehindu.com/news/international/india-gets-full-membership-of-the-shanghai-cooperation-organisation-along-with-pakistan/article7407873.ece>
- Jyoti (2013) "India's Look East Policy: In its Second Phase", *Global Journal of Pharmaceutical Sciences and Education*, New Delhi, v. 2, n° 1, pp. 1-14. <http://www.ripublication.com/gjpse.htm>
- Lara, Ignacio F. (2012), "Potencialidades y límites de Brasil como potencia media emergente", *Anuario Americanista Europeo*, Paris, n° 10, pp. 53-72.
- Make in India (2017) "2 years of Make in India". [https://drive.google.com/file/d/0B-Tv7\\_upCKANcjZUR2pVS0dQaHc/view](https://drive.google.com/file/d/0B-Tv7_upCKANcjZUR2pVS0dQaHc/view)
- Mato Bouzas, Antía (2009) "La política exterior india: las dimensiones global y regional", *Real Instituto Elcano*, Madrid, documento de trabajo, pp. 1-28

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/asia-pacifico/dt27-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/dt27-2009)

Mato Bouzas, Antía (2007) "La política de India hacia Myanmar: la importancia de las relaciones de vecindad en Asia meridional", Real Instituto Elcano, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores de India (2017) "ASEAN-India Relations".  
<http://www.mea.gov.in/aseanindia/20-years.htm>

Ministerio de Comercio e Industria de India (2016) "Estadísticas comerciales".  
<http://commerce.nic.in/MOC/index.asp>

Modi, Narendra (21/11/2015) "Text of the Opening Statement by the PM at the ASEAN-India Summit", Press Information Bureau, Government of India Prime Minister's Office. Disponible en: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=131761>

Modi, Narendra (12/11/2014) "PM's speech at the 12th India-ASEAN Summit, Nay Pyi Taw, Myanmar" <http://www.narendramodi.in/remarks-by-the-pm-at-the-12th-india-asean-summit-nay-pyi-taw-myanmar-2>

Mohapatra, Biswajit (2014) "India & South East Asia. Expanding Opportunities for Regional Integration and India's Look East Policy" en Mohammad Badrul Alam (ed.) *Contours of Indian Foreign Policy-Changes and Challenges*, New Delhi: Reference Press Publications, pp. 186-201.

Muni, S. D. (2011) "India's 'Look East' Policy: The Strategic Dimension", Institute of South Asian Studies (ISAS), Singapore, Working Paper, v. 1, n° 121, pp. 1-25.  
<https://www.hitpages.com/doc/6668425011134464/2#pageTop>

"Myanmar's landmark elections explained" (03/12/2015), BBC, London, United Kingdom  
Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-asia-33547036>

Naidu, G. V. C. (2013) "India and East Asia: The Look East Policy", *Perceptions*, Ankara, Turkey, v. 18, n° 1, pp. 53-74. [http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2013/06/GVC\\_Naidu.pdf](http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2013/06/GVC_Naidu.pdf)

Nye, Joseph (2004) *Soft Power. The Means to Success in the World Politics*. New York: Public Affairs.

Parameswaran, Prashanth (17/11/2014) "Modi Unveils India's 'Act East Policy' to ASEAN in Myanmar", *The Diplomat*, Tokyo, Japan  
<http://thediplomat.com/2014/11/modi-unveils-indias-act-east-policy-to-asean-in-myanmar/>

Rajan, Rajiv (2016) "PM Modi's Sojourn to South East Asia: Reinvigorating the Partnership in the New Millennium", Issue brief, Indian Council of World Affairs, New Delhi.

Rajan, Ramkishan S. y Rahul Sen (2000) "Trade Reforms In India Ten Years On: How Has It Fared Compared To Its East Asian Neighbours?", Center for International Economic Studies, Adelaide, Australia, discussion paper n° 147.  
<https://www.adelaide.edu.au/cies/documents/papers/0147.pdf>

Rajendram, Danielle (2014) "India's new Asia-Pacific strategy: Modi acts East", The Lowy Institute for International Policy, Sidney, Australia

<http://www.lowyinstitute.org/files/indias-new-asia-pacific-strategy-modi-acts-east.pdf>

- Roychoudhury, Supriya; CHENOY, Anuradha; CHOPRA, Deepta and JOSHI, Anuradha (2015) "Is Indian Development Cooperation Taking a New Direction Under Modi?", *Rising Powers in International Development Programme, IDS Policy briefing, Issue 94, Institute of Development Studies, Brighton.*
- "SAARC Development Bank averted" (21/08/2015), Bhutan News Network. Disponible en: <http://www.bhutannewsnetwork.com/2015/08/saarc-development-bank-averted/>
- Sahni, Varun (2013) "India: a pesar de sus limitaciones, una potencia emergente", *Nueva Sociedad*, N° 246, julio-agosto de 2013, pp. 102-114.
- Sidhu, W.P.S y Godbole, Shruti (2015) "Bold Initiatives Stymied by Systemic Weakness", en, *Brookings India (Eds.) Modi's Foreign Policy @365: Course Correction*, Nueva Delhi, pp. 3-4 <https://www.brookings.edu/opinions/modis-foreign-policy-365-course-correction/>
- Sikri, Rajiv (2009) "India's Look East Policy: A Critical Assessment. Interview with Amb. Rajiv Sikri", *Institute of Peace and Conflict Studies Special Report*, octubre, Nueva Delhi, India <http://www.ipcs.org/special-report/india/indias-look-east-policy-a-critical-assessment-85.html>
- Singh, Udai Bhanu (1999) "India and the ARF: the post-Pokhran II phase", *Strategic Analysis*, v. 22, n° 10, pp. 1591-1606. Disponible en: <https://www.idsa-india.org/anjn9-10.html>
- Tharoor, Shashi (2012), *Pax Indica, India and the World of the Twenty-first Century*, New Delhi: Penguin Books.
- "U.S. imposes sanctions on India" (13/05/1998) CNN. Disponible en: <http://edition.cnn.com/WORLD/asiapcf/9805/13/india.us/>
- Vieytes, Rut (2004), *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*, Buenos Aires: De las ciencias.

# El jardín de senderos que se bifurcan: las políticas de seguridad regional de Argentina y Brasil en la década de 1990<sup>1</sup>

The Garden of Forking Paths: Argentina and Brazil's  
regional security policies in the 1990s

Alejandro Frenkel<sup>2</sup>

**Resumen:** Este trabajo tiene por objetivo analizar, desde una perspectiva comparada, las motivaciones y posturas que adoptaron Argentina y Brasil en el proceso de reformulación de la seguridad regional durante la década 1990. En particular, el artículo propone que las políticas exteriores en el debate sobre el sistema interamericano de Defensa se pueden enmarcar alrededor de tres posiciones multilaterales: de apoyo, de resistencia y equidistante. A partir de ello, se sostiene que Argentina mantuvo una posición mayoritariamente de apoyo, mientras que Brasil osciló entre posturas de resistencia – especialmente cuando se ponía en agenda la creación de nuevas instancias o la expansión de funciones en las existentes- y posturas intermedias.

**Abstract:** The present work seeks to analyze, in a comparative way, the motivations and positions adopted by Argentina and Brazil through the reform process of the regional security during the 1990s. In particular, the article proposes that the foreign policies can be framed around three multilateral positions: support, resistance and equidistant. On this basis, Argentina adopted a position mainly of support during discussions, while Brazil varies between positions of resistance - especially when the creation of new instances or the expansion of the functions was brought to the agenda - and intermediate positions.

**Palabras clave:** Argentina; Brasil; seguridad regional; política exterior; OEA

**Key words:** Argentina; Brazil; regional security; foreign policy; OAS

<sup>1</sup> Fecha de recepción: 21/01/2017. Fecha de aceptación: 28/04/2017

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencia Política y doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becario del CEIL-CONICET. Docente UBA y USAL

## 1. Introducción

En el ámbito de las relaciones interamericanas, el colapso de la Guerra Fría generó un escenario de muchas incertidumbres, pero también de incipientes expectativas y promesas de renovación. En materia de seguridad regional, los primeros años de la década de 1990 van a estar marcados por un período introspectivo orientado a repensar la naturaleza y los objetivos de las instituciones hemisféricas.

En los tiempos de la bipolaridad, la lógica de la Guerra Fría impregnaría las relaciones hemisféricas (Diamint, 1999; Herz, 2008) y durante más de cuatro décadas el denominado Sistema Interamericano de Defensa se orientaría, casi sin cuestionamientos, a frenar la expansión del comunismo. No obstante, tras la caída del bloque soviético comenzarían a surgir en la región voces que expresaban la necesidad de redefinir los mecanismos interamericanos de seguridad, en la medida que los consideraban como ineficaces frente a los cambios operados en el sistema internacional (Cope, 1998; Cabañas y Castañeda, 2006; Pagliari, 2006). En particular, el fin de la amenaza comunista en la región le restaría preeminencia al concepto de disuasión característico de la noción de seguridad colectiva y surgiría un mayor énfasis en las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCyS), las políticas de no proliferación y la noción de seguridad cooperativa como principios rectores de la seguridad regional (Griffith, 1998);<sup>3</sup>. Incluso, el modelo de seguridad cooperativa sería promovido e impulsado desde Washington como pauta a seguir por los países de la región<sup>4</sup>

Ahora bien, más allá de que en aquel momento se logró alcanzar cierto consenso para avanzar en el proceso de renovación de las instituciones interamericanas de seguridad<sup>5</sup>, la reacción de los países de la región fue uniforme ni lineal, sino que estaba marcada por tensiones y divergencias. La histórica preeminencia que tuvo Estados Unidos en materia de diseños y contenidos de la seguridad hemisférica (Hirst, 1995; Desch, 1998; Benítez Manaut, 2006; Pagliari, 2006; Morgenfeld, 2010) generó lo que Comini y Bontempo (2014) denominan como “percepción hegemónica”. Es decir, una propensión a concebir a los órganos hemisféricos como ámbitos que responden mayoritariamente a los intereses de Washington<sup>6</sup>. Pero esta percepción no fue unívocamente negativa. Ya

<sup>3</sup> Existen una serie de indicadores que ilustran esta tendencia. Por caso las críticas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que se arrastraban desde su inexistente aplicación en la guerra de Malvinas; el proceso de cooperación en Defensa experimentado en el Cono Sur que llevaría, entre otras cosas, a la Declaración del Mercosur como Zona de Paz; la ratificación conjunta de Argentina, Brasil y Chile del Tratado de Tlatelolco; la realización de las Conferencias regionales sobre medidas de fomento de la confianza en Buenos Aires (1994), Santiago de Chile (1995) y San Salvador (1998); o la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (1995).

<sup>4</sup> En 1992, poco tiempo antes de asumir como Secretario de Defensa de los Estados Unidos, William Perry escribió – conjuntamente con Ashton Carter y John Steinbruner- un libro titulado “A New Concept of Cooperative Security”, en el que se resaltaba la importancia de adoptar este modelo de seguridad en función del nuevo escenario internacional (Carter et al. , 2010).

<sup>5</sup> El Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991 daría el puntapié inicial del debate, instando a los países del continente “a iniciar un proceso de reflexión sobre la seguridad hemisférica y sus principales instancias” (Organización de los Estados Americanos, 1991).

<sup>6</sup> El caso de la JID es un claro ejemplo de la preeminencia norteamericana en el sistema interamericano. Desde su creación -en 1942- hasta la reforma de su estatuto -en 2006- la presidencia de la Junta solo podía ser ocupada por un general estadounidense. Por su parte, el Colegio Interamericano de Defensa,

sea por tener genuinas expectativas de poder conformar una arquitectura de gobernanza regional con relativa horizontalidad o por una estrategia de plegamiento a los intereses norteamericanos, algunos países de la región adoptaron posiciones orientadas a renovar y fortalecer los instrumentos interamericanos. Otros países, en cambio, asumieron posiciones más escépticas respecto de los nuevos alcances de la seguridad y se mostrarían reuentes a actualizar las instancias continentales.

En función de lo anterior, en este trabajo se propone analizar las motivaciones, visiones y posturas que tuvieron Argentina y Brasil frente al debate de la seguridad hemisférica en el lapso que va desde principios de la década de 1990 hasta comienzos de la de 2000. La elección de estos dos países se basa en dos posiciones: en primer lugar, ambos países constituyen exponentes de las posturas divergentes que se fueron suscitando en la región. Argentina se involucró activamente y apoyó el proceso de renovación llegando a liderar algunas de las propuestas más significativas de esos años, como la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica o la institucionalización de un foro de ministros de Defensa; mientras que Brasil asumiría una postura más reticente a revigorizar el Sistema Interamericano y buscaría, por distintos medios, evitar una modificación del *status quo* que pudiera suponer un menoscabo a su autonomía, especialmente si ello se asociaba a los intereses de Estados Unidos.

Asimismo, el hecho de hacer hincapié en Argentina y Brasil reviste particular importancia debido al peso específico que tienen en el escenario regional; y a que la relación entre ambos países en el campo de la seguridad se transformaría, luego de largas décadas de rivalidad y competencia, en un emblema de cooperación y desmilitarización de las relaciones interestatales<sup>7</sup>.

## 2. Marco conceptual

Si, como se mencionó anteriormente, el rol preponderante de Estados Unidos en el diseño de las instituciones interamericanas la seguridad llevaría a la gran mayoría de los países de América Latina a desarrollar una “percepción hegemónica”, un aspecto importante a tener en cuenta para poder analizar y comprender las posiciones de Argentina y Brasil en el debate hemisférico tienen que ver –justamente– con las percepciones; de sí mismos, de los otros Estados con los que interactúan, del lugar que tiene cada país en el espectro regional, así como de las dinámicas que ocurren en el sistema internacional.

Dentro de los estudios de política exterior, las percepciones han tenido un lugar destacado como variable explicativa del comportamiento de los países, más allá de sus fronteras. Los enfoques cognitivos y psicológicos, desde una perspectiva centrada en los

órgano que depende de la JID, todavía mantiene el monopolio norteamericano en la dirección y oriundos de ese país ocupan otros cargos menos conocidos pero claves, como el de Jefe de Estado Mayor, Jefe de Operaciones, Subjefe de Estudios, entre otros. El TIAR es otro de los instrumentos fundamentales del sistema interamericano creado a imagen y semejanza de los intereses de Estados Unidos.

<sup>7</sup> Un ejemplo claro de este inédito acercamiento se dio en el área nuclear, a través de los acuerdos que terminaron en la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y a la ratificación conjunta del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (conocido como Tratado de Tlatelolco). A partir de lo nuclear la cooperación se fue extendiendo a otras áreas: ejercicios militares, intercambio de oficiales y suboficiales, acuerdos bilaterales y creación de mecanismos institucionales de diálogo y coordinación u operaciones de paz.

individuos, harían fuerte hincapié en las percepciones de los tomadores de decisión a la hora de entender cómo plantean los Estados su política externa (Cottam, 1967; Jervis, 1976; Axelrod, 1973; Rosati, 1984; Herrmann, 1985; Larson, 1985). Sobre esta base, Kalevi Holsti complejizaría un poco el asunto y desarrollaría la noción del *national rol conception* para captar cómo un país se concibe a sí mismo y cómo concibe su rol en la arena internacional, asumiendo que las elites gubernamentales no solo están influenciadas por factores psicológicos sino también por los procesos de socialización al interior de la naciones (Holsti, 1970).

Por su parte, la vertiente neoclásica de la escuela realista de las Relaciones Internacionales también incorporaría a las percepciones dentro de las variables domésticas que explican cómo los Estados accionan en el sistema internacional (Rose, 1998; Amorim Neto y Malamud, 2015); y desde el campo de la geopolítica autores como Flint y Taylor (2007) o Flint (2012) desarrollarían el concepto de *geopolitical code* para explicar la forma en que un Estado se concibe y se orienta a sí mismo frente al mundo<sup>8</sup>.

Planteada la importancia de las percepciones, aparece un segundo problema que merece ser abordado: cómo caracterizar las posiciones que sostuvo cada país en las discusiones sobre el Sistema Interamericano. Sobre todo, si tenemos en cuenta que la reacción de los países de la región no fue homogénea sino que estuvo caracterizada por las tensiones y las divergencias.

Para responder a este interrogante Legler y Santa-Cruz nos otorgan un buen punto de partida. Los autores sostienen que “el multilateralismo latinoamericano debe ser entendido en el contexto de la asimetría de poder entre los países de la región y Estados Unidos, así como en el de sus respectivas agendas” (Legler y Santa-Cruz, 2011: 15). Sobre este escenario de asimetría, si consideramos que “el regionalismo es una forma de multilateralismo” (Gardini, 2015: 221), la tipología elaborada por Haacke y Williams (2009) para explicar cómo responden los Estados que comparten espacios regionales a las acciones de las potencias hegemónicas, resulta de gran utilidad para elaborar una clasificación de las distintas posiciones que asumieron Argentina y Brasil<sup>9</sup>. En base a ello, aquí proponemos analizar las políticas exteriores de estos dos países en el debate interamericano de la década de 1990 alrededor de tres posiciones multilaterales: 1) de apoyo u oficialista; 2) de resistencia o defensiva; y, 3) equidistante o moderada.

La primera postura multilateral –de apoyo u oficialista- se produce a partir de un alineamiento con los postulados de la potencia con hegemonía en la región –en este caso, Estados Unidos-. Esto lleva al actor a adoptar una activa participación en las discusiones dentro del esquema multilateral, sobre todo cuando se trata de fortalecer y mejorar los mecanismos existentes.

El multilateralismo defensivo o de resistencia, en cambio, se produce cuando el actor entiende que la asimetría existente en el marco multilateral conlleva una divergencia explícita de intereses, prioridades o valores. Cuando se llega a este diagnóstico el abanico

<sup>8</sup> Sin dejar de reconocer los aportes de estos variados enfoques, en este trabajo asumimos –tomando como base lo que plantea Holsti- que las percepciones no son construcciones meramente individuales, ni tampoco articulaciones estáticas e inmutables. Por el contrario, son elementos que se forman y reforman mediante procesos sociales e intersubjetivos que pueden variar en el tiempo y el espacio y que se terminan reflejando en las conductas de los Estados.

<sup>9</sup> Haacke y Williams sostienen que, según la cercanía con los intereses de la potencia hegemónica y en base a la estrategia que creen más conveniente para lidiar con ellas, los Estados pueden adoptar tres posturas: de apoyo explícito, de resistencia o de acomodamiento.

de acciones contempla desde la renuencia a participar activamente de los procesos de discusión, pasando por una oposición abierta a las iniciativas emparentadas con los intereses de la potencia hegemónica o, en el caso extremo, a una impugnación generalizada de los instrumentos en cuestión.

En tercer lugar, la posición multilateral equidistante o moderada es una postura intermedia, que parte de un diagnóstico de asimetría pero que, al mismo tiempo, evita desafiar abiertamente al actor hegemónico ya que asume que los costos de una confrontación son mucho mayores. En la práctica, la equidistancia puede oscilar entre la resistencia y el apoyo. Es decir, lo que se busca es elaborar soluciones parciales que den lugar a los propios intereses sin confrontar abiertamente con la potencia hegemónica.

Salvo en algunas cuestiones puntuales, puede decirse que Argentina mantuvo una posición mayoritariamente de apoyo durante las discusiones sobre la seguridad hemisférica en la década de 1990. Brasil, por su parte, oscilaría entre posturas defensivas – especialmente cuando se ponía en agenda la creación de nuevas instancias o la expansión de funciones- y posiciones más moderadas. Al revés que Argentina, en el caso brasileño las posiciones de apoyo u oficialistas aparecerían en contadas ocasiones.

### **3. Las políticas exteriores y de seguridad regional a comienzos de los '90**

El debate sobre qué hacer con los parámetros y fundamentos de la seguridad hemisférica tras la caída del Muro de Berlín se haría presente en una variedad de foros, instancias y en cada una de ellas surgirían múltiples propuestas sobre el curso a adoptar: crear organismos nuevos, reformular los existentes, dejar todo como está o expandir el concepto de seguridad incorporando nuevas problemáticas. Alrededor de cada una de estas medidas habría conflicto, cooperación, consenso, imposición y resistencias. Argentina y Brasil, por su parte, transitarían por caminos por momentos coincidentes y por momentos discrepantes. El objetivo de esta parte del trabajo es, entonces, analizar estas medidas y las posiciones de estos dos países a partir del marco general de política exterior y seguridad regional en el que tuvieron lugar.

En Argentina, la llegada de Carlos Menem a la presidencia en 1989 implicó un viraje en materia de política exterior respecto de la gestión de su antecesor, Raúl Alfonsín. En palabras del ex Canciller, Guido Di Tella, “la presente administración se propuso un cambio drástico como prioridad de nuestras relaciones exteriores. Se trataba, sintéticamente, de terminar con una tradición de aislamiento internacional y con conductas largamente erráticas y perjudiciales para los intereses argentinos” (Di Tella, 1998). Esta nueva visión tenía como foco la inserción en los mercados internacionales de capital y el alineamiento con las potencias del capitalismo central, específicamente con Estados Unidos (Bernal-Meza, 2002; Bologna, 2010). En este marco, la política exterior se imprimiría bajo una lógica de “aquiescencia” (Russell y Tokatlian, 2013) orientada a generar confianza y previsibilidad frente a las potencias extrarregionales y así coadyuvar a la consolidación de un modelo económico basado en el financiamiento externo<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Los autores definen a esta lógica como resultante de una asimilación de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de Estados Unidos. Sus principales fines son lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia y contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Los medios utilizados son diversos y pueden abarcar desde los

En materia de seguridad internacional, el alineamiento y la necesidad de acceder a los mercados globales se tradujo en la adopción de un perfil no conflictivo. Para ello se visualizaron dos herramientas: una total desmilitarización de la política exterior y una adscripción compulsiva a los regímenes internacionales de no proliferación. Para garantizar estos objetivos, se creía, resultaba conveniente multilateralizar lo máximo posible la política de Defensa (Diamint, 1992)<sup>11</sup>.

En el caso brasileño, durante el breve mandato de Fernando Collor de Melo el clima aperturista del escenario regional e internacional llevaría al gobierno a orientar su política exterior hacia una mayor liberalización de la economía. Sin embargo, el escaso apoyo interno que tenía Collor no solo limitaría esta apertura, sino que lo llevaría a dejar el cargo anticipadamente tras sufrir un proceso de *impeachment*. Con el arribo de Itamar Franco en 1992 la política exterior recuperaría la preponderancia de los presupuestos anteriores, dando mayor lugar a la vertiente nacionalista (Gomes Saraiva, 2012). En este marco, las políticas aperturistas, si bien no se abandonarían por completo, sufrirían un retroceso. Según definiría el mismo Itamar Franco, su compromiso de gobierno pasaba por reencontrar el camino de desarrollo y justicia social. Asimismo, destacaría que las características y prioridades centrales de la política exterior brasileña debían ser “la Defensa de los intereses nacionales e influenciar en el juego político y económico internacional a favor de nuestro desarrollo” (Franco, 1993).

Otro factor importante a la hora de señalar las diferencias entre Argentina y Brasil es que a lo largo de los noventa, las políticas exteriores de ambos países impulsaron transformaciones buscando adaptarse al nuevo contexto internacional. Sin embargo, la percepción del orden internacional era diferente en cada país, lo cual influiría negativamente la hora de poder articular posiciones comunes (Gomes Saraiva y Tedesco, 2003).

Tras el fin de la Guerra Fría, Argentina veía un escenario internacional mucho más auspicioso que Brasil. En la percepción del gobierno argentino la globalización representaba un tren de progreso sobre el cual había posibilidades de montarse exitosamente y para ello había que iniciar un proceso de apertura económica y abandonar las posiciones de confrontación con las grandes potencias. Según el presidente Menem, “no podemos desarrollarnos a espaldas de este nuevo mundo, tan complejo y cambiante, por lo que si no nos adaptamos rápidamente y con eficacia, la historia —sin ninguna duda— nos dejará de lado” (Menem, 1991: 18). En un mismo sentido, el Jefe de Estado sostendría que “mi gobierno es soberano, porque ser soberano es ver en el mundo una oportunidad antes que una amenaza” (Menem, 1990).

Desde la visión argentina, el país ya no ocupaba ni debía ocupar un lugar especial en el espectro regional, y mucho menos en el global. En este marco, la tesis del “realismo periférico” daría forma al modelo de inserción internacional por aquellos años, estableciendo que el único camino viable consistía en aceptar los límites existentes, en tanto la

militares hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2013).

<sup>11</sup> Algunos indicadores de esta nueva dirección de la política exterior fueron: la participación en la denominada Guerra del Golfo; el ingreso al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR); la firma del Tratado de No Proliferación, el Tratado de Tlatelolco y la Convención sobre Armas Químicas; la desactivación del misil Códor II; el acercamiento a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y la amplia participación en Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Argentina es un país dependiente, vulnerable y poco relevante para los intereses de los países centrales (Escudé, 1992). Desde la lectura neoconservadora, la autonomía —en cambio— era sinónimo de aislamiento y confrontación (Simonoff, 2013)<sup>12</sup>.

Brasil, por el contrario, a comienzos de la década de 1990 tenía una concepción mucho más escéptica del orden internacional de la Posguerra Fría<sup>13</sup>. Aunque de manera dispar, las pulsiones autonomistas siguieron marcando la manera de vincularse con el resto de los países, especialmente con los Estados Unidos. En este marco, se creía que una participación indiscriminada en los regímenes internacionales no hacía más que reproducir —sino incrementar— las relaciones asimétricas entre el Norte y el Sur. Entre otras cosas, este escepticismo se pondría de manifiesto en la resistencia por parte de Brasil a ratificar el Tratado de No Proliferación Nuclear y su negativa a participar en la Guerra del Golfo. Asimismo, como explica Amorim Neto (2011), a medida que Brasil consideraba que aumentaba su poder relativo se producía una menor convergencia con el voto de Estados Unidos en la Asamblea General de la ONU.

La etapa de Fernando Henrique Cardoso sí estaría más marcada por políticas de corte neoliberal y por la búsqueda de una integración a los mercados globales en función de una mirada más auspiciosa del sistema internacional. No obstante, a diferencia de la Argentina, el modelo de inserción internacional nunca abandonaría uno de los pilares históricos de la política exterior brasileña: la autonomía (Mariano, 2007). De esta forma, en el posicionamiento externo del gigante sudamericano conviviría una política de liberalización y multilateralismo con un esquema de autonomía y regionalismo. Este modelo sería definido como “autonomía mediante la integración” (Vigevani, Oliveira y Cintra, 2003), en contraposición a los modelos anteriores de autonomía caracterizados por el aislamiento<sup>14</sup>. Este nuevo perfil se vio reflejado en el incremento de la participación brasileña en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como en la suscripción de varios regímenes internacionales de no proliferación. En efecto, luego de haber denunciado por años el carácter discriminatorio de este tipo regímenes en favor de los países desarrollados, en 1995 Brasil ingresaría al MTCR y en 1998 haría lo propio con el Tratado de No Proliferación Nuclear.

El Mercosur y la forma en que el Estado brasileño concibió la integración regional durante esos años es otro indicador de cómo se articularon los movimientos de apertura y autonomía: al mismo tiempo que —cercano al pensamiento neoliberal— se pensó al bloque como una plataforma de inserción internacional en el marco de una política de apertura económica, también se lo visualizó como un instrumento para extender el área

<sup>12</sup> Además de los indicadores mencionados anteriormente, un símbolo del acoplamiento a los Estados Unidos fue el incremento del porcentaje de coincidencias con el voto de ese país en la Asamblea General de la ONU.

<sup>13</sup> El concepto de “polaridades indefinidas” desarrollado por el ex canciller brasileño Celso Lafer explica en gran parte los fundamentos de esta percepción en la clase dirigente brasileña. Según esta noción, en el orden internacional de posguerra fría convivían dos lógicas: la de la globalización (finanzas, economía de la información, etc.) y la lógica de la fragmentación (de identidades, secesión, exclusión social, etc.). La interacción entre ambas lógicas arrojaba como resultado un proceso de globalización asimétrico y un orden global frágil e inestable (Lafer, 2000).

<sup>14</sup> En palabras del ex canciller Luiz Felipe Lampreia: “Acabaram-se os tempos do isolacionismo e da auto-suficiência [...] a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso busca a autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional” (Lampreia, 1998: 8-11).

de influencia brasileña a todo el continente sudamericano para así contrapesar la influencia regional de Estados Unidos<sup>15</sup>.

En materia de seguridad regional, si bien la relación bilateral de Defensa entre Brasilia y Buenos Aires venía experimentando un inédito proceso de acercamiento desde la década de 1980, las discrepancias en la arena regional e internacional se harían sentir. Argentina había abrazado desde un comienzo los postulados de la seguridad cooperativa y bajo estos parámetros participaría activamente en todo lo que supusiera cooperación regional y renovación de la seguridad hemisférica, apoyando e impulsando acciones orientadas a fortalecer los organismos y entidades interamericanas<sup>16</sup>.

En el caso de Brasil, los reparos frente a Washington generarían mayor desconfianza a la hora de profundizar los vínculos hemisféricos, sobre todo aquellos vinculados a la seguridad, a la que asociaba con los intereses norteamericanos (Pagliari, 2008). En la percepción del Estado brasileño, las posibilidades de la cooperación hemisférica estaban profundamente limitadas por un esquema de asimetrías entre tres Américas diferenciadas: la del norte, la central y la sudamericana. Una de las consecuencias más significativas de esta visión brasileña sería la clara diferenciación de los ámbitos subregionales y hemisféricos, llegando incluso a concebirlos como contrapuestos. Para la Argentina, en cambio, ambos espacios eran totalmente complementarios, en tanto el primero formaba parte de un engranaje intermedio del segundo<sup>17</sup>. Asimismo, Buenos Aires consideraba que, aun cuando en el terreno hemisférico pudieran existir asimetrías, las agendas de cooperación primaban por sobre las conflictivas<sup>18</sup>.

En definitiva, la perspectiva brasileña en los primeros años de la década de 1990 estuvo caracterizada por una falta de interés en profundizar los temas de seguridad regional (Bitencourt, 2006), sobre todo si involucrarse en ellos suponía asumir compromisos que pudieran afectar la capacidad de decisión nacional. En este último punto mucho tendrían que ver las diferencias entre Argentina y Brasil en lo que respecta a la conducción civil y política de las Fuerzas Armadas. En el caso del país austral, el proceso de transición a la democracia por colapso favoreció la erosión del poder de los militares en la

<sup>15</sup> En 1993, mientras que Estados Unidos aunaba esfuerzos por establecer una zona hemisférica de libre comercio y se inauguraba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno de Itamar Franco lanzaría la propuesta de conformar un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALC-SA).

<sup>16</sup> En palabras de la propia Cancillería: “La Argentina promueve y apoya las acciones emprendidas en el continente con vistas al fortalecimiento y la modernización del sistema de seguridad hemisférica” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998)

<sup>17</sup> Estas diferencias se harían explícitas en el marco de una reunión bilateral en el año 1993. Según explica la minuta del encuentro elaborada por la cancillería argentina, “para Brasil, la prioridad con respecto a la seguridad regional la tienen los esquemas bilaterales y subregionales, más que los multilaterales, ya que a raíz de las asimetrías existentes se hace muy difícil imaginar un escenario donde todos los países tengan los mismos derechos y obligaciones. Asimismo, considera que en la actualidad existe una situación de armonía en la región que desalienta nuevos esquemas de seguridad hemisféricos. Argentina, en cambio, considera que los procesos bilaterales, subregionales y multilaterales no son excluyentes y todos pueden colaborar para el logro de un equilibrio estable en la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1993b).

<sup>18</sup> El representante argentino ante la OEA declararía en una sesión del Consejo Permanente: “si bien dentro de la organización aparecen notorias asimetrías, se plantea el desafío de orientar el trabajo hacia aquellos elementos de connotaciones positivas y no hacia los que generan sentimiento negativo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1990).

política nacional<sup>19</sup>. En materia de política exterior, esto supuso que la Cancillería liderara las decisiones estratégicas sin que las Fuerzas Armadas pudieran ejercer un rol protagónico (Diamint, 2014). En Brasil, por el contrario, las Fuerzas Armadas consiguieron preservar prerrogativas y niveles de autonomía que les permitieron disputarle a las instancias civiles protagonismo político en las decisiones nacionales (Winand y Saint-Pierre, 2007)<sup>20</sup>. De esta forma, lograrían mantenerse como un actor con poder de veto en lo que respecta a los lineamientos estratégicos del modelo de desarrollo y de política exterior. Recién con el gobierno de Cardoso las posiciones brasileñas se relativizarían un poco. La creación del Ministerio de Defensa permitió que los civiles y diplomáticos asumieran un rol más protagónico en las decisiones de seguridad internacional. En este marco, como se explica más adelante, Brasilia aumentaría su participación las discusiones hemisféricas de seguridad, aunque sin abandonar una actitud reacia a alinearse con Estados Unidos.

#### **4. La discusión sobre los instrumentos del Sistema Interamericano de Defensa: la JID, el TIAR y la CMDA**

Así las cosas, al momento en que se ponía en marcha el proceso de reformulación de la seguridad hemisférica, las diferencias entre Argentina y Brasil no tardarían en aparecer. En diciembre de 1993 se llevaría a cabo en el Palacio de Itamaraty una reunión de alto nivel diplomático militar entre ambos países. En dicha reunión, la delegación argentina haría explícita su posición de multilateral de apoyo al enfatizar “la importancia de contar con nuevos conceptos y mecanismos en materia de seguridad hemisférica”. Esto, agregaría, “exigía un replanteo en las concepciones de seguridad nacionales, bilaterales, subregionales, hemisféricas y globales”.

La delegación brasileña, por su parte, haría explícito su diferente punto de vista sobre el tema de la seguridad hemisférica, considerando primeramente que no había un problema de seguridad en el continente ni en el Cono Sur que habilitara un replanteo profundo del esquema actual. Itamaraty expresaba sus reparos a constituir a la OEA como el foro pertinente para discutir los asuntos de seguridad, por dos razones: en primer lugar, porque existía “profunda asimetría entre Estados Unidos, Canadá y el resto de los subcontinentes” y en segundo término, porque “no había mérito suficiente para discutir estas cuestiones ya que no había situaciones de conflicto en la región”(Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1993a).

En la reunión bilateral de Río de Janeiro también aflorarían las discrepancias de visiones entre uno y otro lado respecto de qué hacer con la Junta Interamericana de Defensa. La cuestión de la JID había sido un tema de históricas discusiones entre los Estados de la región, especialmente en lo que respecta a la vinculación entre el órgano militar y la OEA. Al momento que se lanzó el debate sobre la seguridad hemisférica a comienzos de los noven-

<sup>19</sup> El colapso conduce a un tipo de transición en la cual, aunque no dejen de existir negociaciones con la oposición, los gobernantes autoritarios sufren un desprestigio agudo y no logran controlar la agenda de los temas de la negociación ni los resultados de ésta. Esto conduce a una desmilitarización en el nuevo gobierno democrático, en el sentido de que las Fuerzas Armadas ocupan pocos espacios institucionales y no se les reconocen atribuciones para decidir ni vetar políticas, salvo las referentes en concreto a las propias fuerzas (O'Donnell, 1989).

<sup>20</sup> Los autores señalan que esta autonomía se vio favorecida por algunas fisuras institucionales, como la inexistencia de un Ministerio de Defensa o la falta de claridad constitucional sobre las misiones de las Fuerzas Armadas.

ta, el tema no tardaría en reaparecer en las instancias políticas continentales. En 1992, la Resolución 1181 de la Asamblea General de la OEA encomendó al Consejo Permanente formular recomendaciones en el sentido de precisar la vinculación jurídico-institucional entre la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la OEA. Como resultado se barajarían, a grandes rasgos, dos alternativas: a) transformar a la JID en un Organismo Especializado de la OEA en asuntos de Defensa y asesoramiento técnico-militar (esto implicaba que la JID mantendría cierta autonomía técnica y administrativa); o b) convertir a la JID en una Entidad de la Organización (lo cual implicaba mayor control por parte de las instancias políticas de la OEA) (Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, 1993). También circularía otra alternativa –fogueada por Estados Unidos y algunos países de América Central y el Caribe– que no se reducía a definir la vinculación institucional con la OEA, sino que promovía que la JID excediera el mero asesoramiento y adquiriera capacidades operativas.

En el caso de Argentina y Brasil, mientras que la diplomacia argentina sostenía la necesidad de profundizar los conceptos de seguridad cooperativa en el hemisferio, de *aggiornar* las instituciones regionales en el marco de la OEA y otorgarle a la JID un papel preponderante dentro la Organización a fin de colaborar en la concreción de medidas de fomento de la confianza; la contraparte brasileña mostraba cierta cautela en otorgarle un papel dependiente de la OEA, ya que existía el temor de que se pudiera convertir en un brazo armado de la organización (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1993a). En otro encuentro bilateral, esta vez en 1994, Brasil reiteraría la posición de que la JID debía funcionar como un organismo especializado. En caso que no fuera posible avanzar en esta dirección, el gobierno brasileño prefería mantener las cosas sin cambios, dejando a la JID por fuera de la estructura de la OEA (Pinto, 2015).

En resumen, Argentina adoptaría una posición entre el apoyo y la moderación frente a la posibilidad de reformular la JID. Se la consideraba un órgano valioso para tratar los asuntos de Defensa a nivel continental. No obstante, creía necesario que la Junta se tenía que adaptar al nuevo escenario regional y –en línea con el concepto de control civil de las Fuerzas Armadas– subordinarse a los órganos políticos competentes (Patiño Mayer, 1993). En este sentido, para el gobierno argentino la reforma del organismo militar era una oportunidad para reforzar el poder de las autoridades civiles y, además, extender este concepto a los demás países. Y, desde el punto de vista de la política exterior, “civilizar” a los militares era una manera mostrarle a Estados Unidos y las demás potencias occidentales que Argentina era un actor que *aggiornaba* sus políticas a los vientos de cambio del escenario regional e internacional.

Brasil, por su parte, adoptaría una posición más resistente, contraria a modificar el *status quo*. Más allá de los reparos con Estados Unidos, la vinculación con las instancias civiles y políticas no era un tema prioritario para un Estado en el que las Fuerzas Armadas gozaban de amplios márgenes de autonomía. Aun así, como se mencionará más adelante, Brasil utilizó a la JID como un pretexto a la hora de intentar bloquear la creación de nuevas instancias multilaterales.

Dicho esto, un punto en el que sí coincidirían Argentina y Brasil sería la negativa a otorgarle capacidades operativas a la Junta y en el rechazo a la iniciativa estadounidense de introducir entre sus competencias a las “nuevas amenazas”, problemáticas consideradas

por ambos países como cuestiones de seguridad interior<sup>21</sup>. En este aspecto, podría decirse que Itamaraty y el Palacio San Martín compartieron una posición cercana a la resistencia.

Respecto del TIAR, las posturas serían menos disímiles. Si bien Argentina se había transformado en uno de los países más críticos del instrumento de seguridad colectiva surgido en 1947, los impulsos por lograr una modificación o directamente una eliminación de dicho tratado fueron escasos y de baja intensidad. En la medida que Estados Unidos y Brasil no manifestaran señales favorables a alguna modificación, Argentina no llevaría a cabo una activa tarea diplomática en sentido contrario. En gran medida, la diplomacia argentina no quería encabezar una acción que pudiera ser interpretada por Washington como un gesto desafiante.

Por lado brasileño, la posición de Itamaraty frente al TIAR en los primeros años de la década de 1990 se podría definir como de una pasividad defensiva. Para el gigante sudamericano, la concepción negativa del orden internacional de la Posguerra Fría y la ausencia de conflictos de envergadura en la región tornaban innecesaria una modificación del viejo instrumento de seguridad colectiva<sup>22</sup>. En este sentido, si bien no consideraba al TIAR como una herramienta adecuada para el nuevo contexto regional, se suponía que impulsar una modificación del Tratado podía implicar abrir una "caja de pandora" de inciertos resultados.

Otros temas en los que se harían presentes las diferencias entre Brasilia y Buenos Aires en materia de seguridad hemisférica fueron la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) y el proceso de articulación de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Mientras que Argentina asumiría una posición de apoyo activo, Brasil oscilaría entre la resistencia y la equidistancia.

Las medidas de fomento de la confianza se habían constituido en uno de los pilares de la política de seguridad regional de la Argentina<sup>23</sup>. En la perspectiva de la diplomacia nacional, un entorno cooperativo con los demás países contribuiría a "desmilitarizar" la política exterior y, al mismo tiempo, a racionalizar el presupuesto de Defensa, a tono con las políticas neoliberales de reforma del Estado. En un mismo sentido, el hecho de que fuera Argentina uno de los impulsores de este tipo de medidas servía, asimismo, para alimentar la imagen de país no conflictivo y proclive al multilateralismo merecedor del apoyo y la cooperación internacional.

En el caso brasileño, la percepción de un escenario internacional y regional asimétrico llevaría al gobierno a establecer ciertos reparos frente al proceso de medidas de fomento de confianza que se daba en la OEA, proceso que asociaba con la agenda norteamericana para la región. En palabras de la propia diplomacia brasileña, "no hace falta desarrollar mecanismos de confianza porque la confianza ya existe, a partir especialmente de la vuelta a la democracia de la mayoría de la región, y porque América es el conti-

<sup>21</sup> El concepto de "nuevas amenazas" refiere a aquellas problemáticas que no pertenecen al campo tradicional de las amenazas militares y que tienen conexión con cuestiones de seguridad interna, tales como el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado.

<sup>22</sup> En palabras de un funcionario de Itamaraty, "Brasil no ve peligro proveniente de países vecinos. Tampoco ve amenazas a América Latina desde fuera de la región. Brasil no cree necesario que se creen nuevas estructuras que reemplacen al TIAR o a la Junta Interamericana de Defensa" (Embajada Argentina en Brasilia, 1994).

<sup>23</sup> Argentina organizaría, en 1994, una Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Mecanismos de Seguridad y tendría un papel destacado en las Conferencias hemisféricas de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad celebradas en Chile (1995) y El Salvador (1998)

nente más desarmado del mundo y ha estado ausente de conflictos" (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1996). En un mismo sentido, Brasil no se sumaría a la ola de publicación de Libros Blanco de la Defensa, como sí hicieron, por ejemplo, Chile y Argentina.

Respecto a la CSH, a comienzos de la década los Estados miembros de la OEA acordaron conformar un grupo de trabajo de carácter político-diplomático con el objetivo estudiar y formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre asuntos de seguridad. Así nacería en 1992 la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, que en 1995 ascendería a órgano permanente de la OEA y sería rebautizada como Comisión de Seguridad Hemisférica. Desde sus inicios Argentina asumiría un rol protagónico en el proceso de creación de la CSH, ejerciendo la titularidad del grupo de trabajo y, luego, la presidencia de la Comisión Especial durante sus tres años de duración. Brasil, en cambio, adoptaría una postura ambivalente: al principio se mostraría resistente respecto de su creación e incluso se opondría a que se transformara en una comisión permanente. No obstante, en 1995 cambiaría de posición y disputaría –con resultado exitoso– la presidencia de organismo.

Asimismo, otra de las ideas que mayor fuerza cobraría en la diplomacia argentina por aquellos años sería la de institucionalizar un mecanismo de reuniones de ministros de Defensa, ya sea en el ámbito del Mercosur como a nivel continental (Llenderozas, 1996; Miyamoto, 2002; Lafferriere y Soprano, 2015). A lo largo de la década de 1990 Argentina hizo varias propuestas orientadas a materializar un mecanismo subregional de Defensa<sup>24</sup>. Ninguna de estas iniciativas pasaría del plano propositivo y, en algunos casos, ni siquiera llegarían a transformarse en una propuesta formal. La oposición brasileña –quien, como dijimos, diferenciaba claramente lo subregional de lo hemisférico– y, en menor medida, de Uruguay frustrarían la inclusión de los temas de Defensa en el bloque conosureño.

La reacción argentina ante estas reiteradas negativas tendría dos facetas: en primer lugar, se traduciría en una sensación de incertidumbre sobre los alcances de la cooperación con los países del Cono Sur. El otro costado de la reacción argentina sería redoblar su apoyo al establecimiento una instancia política de coordinación en temas de Defensa a nivel hemisférico, propuesta que contaba con un ideólogo más que significativo: Estados Unidos.

Desde un comienzo, Washington vio a la Argentina como un socio ideal para impulsar la iniciativa. Pero más allá de las "sugerencias" norteamericanas para que sea Buenos Aires quien promueva el foro de ministros de Defensa, lo cierto es que el gobierno argentino consideraba que la conformación de nuevas instituciones de seguridad era una consecuencia lógica y deseada de la política de seguridad regional. La institucionalización de una reunión de este tipo no solo robustecería la multilateralización de los temas de seguridad sino que, además, aparecía como otra instancia desde la cual promover el control civil de las Fuerzas Armadas y, desde luego, como una ventana de oportunidad para congraciarse con Estados Unidos.

<sup>24</sup> Por mencionar algunas, en 1992 el Ministerio de Defensa y la Cancillería discutirían una propuesta para realizar una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile, que daría lugar a encuentros periódicos entre los ministros del bloque. Asimismo, en 1997 el gobierno argentino barajaría la propuesta para conformar un "Sistema de Seguridad Común" del Mercosur (Clarín, 1997) y en 1998 la Ley 24.948 "de reestructuración de las Fuerzas Armadas" mencionaría la posibilidad de desarrollar un sistema de Defensa en el marco del Mercosur (República Argentina, 1998)

La creación de un foro continental de autoridades de Defensa también sería tema de divergencia entre los dos grandes sudamericanos. Según explica Pinto, poco antes de una reunión bilateral que se realizó en Buenos Aires en 1994, el Palacio San Martín remitió a su contraparte el borrador de una propuesta de declaración que incluía dos iniciativas: establecer una conferencia especializada interamericana de ministros de Defensa de los países miembros de la OEA; y establecer un centro de prevención de conflictos, cuya función primaria sería la de identificar situaciones de riesgo y las probables causas de conflicto. Brasil respondería que el texto era inaceptable, alegando tres razones fundamentales: que existía un gran desequilibrio de poder militar en el hemisferio; que no vislumbraba la posibilidad de establecer una fórmula de equilibrio que aglutinara las dispares preocupaciones de seguridad que conviven en la región; y que, además, Brasil no poseía un ministerio de Defensa. Al igual que con el TIAR, en la opinión del gobierno brasileño no había que hacer innovaciones institucionales, sino que había que utilizar los foros existentes, como la CSH y la JID. Quedaba claro, entonces, que Brasil veía la mano de Estados Unidos detrás de la propuesta y que, más allá de estos reparos, tampoco creía necesario establecer un foro de ministros si no contaba con una cartera de Defensa.

No obstante, la oposición brasileña se iría relativizando ante el consenso que fue logrando la iniciativa argentino-estadounidense en el resto de los países de la región y en 1995 se llevaría a cabo la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) en la ciudad de Williamsburg, Estados Unidos. Buenos Aires sería sede de la siguiente, en 1996 y Brasil, en un contexto distinto, organizaría la edición del año 2000.

Inicialmente, la CMDA se constituiría como un instrumento para promover la conducción política y civil de las políticas de Defensa; como un foro de diálogo y como un ámbito para acordar decisiones no vinculantes entre los países del continente. En sus primeras ediciones los temas recurrentes fueron “democracia y seguridad”, “subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles”, “medidas de fomento de la confianza mutua”, “operaciones de paz” y “género y Fuerzas Armadas”. No obstante, hacia fines de la década las nuevas amenazas ganarían terreno entre las discusiones del foro hemisférico. En este aspecto, vale resaltar que Argentina y Brasil coincidirían en la oposición a incluir temas como narcotráfico, terrorismo o crimen organizado en las agendas de la CMDA, tal como pretendía Estados Unidos junto a otros países.

## **5. Segunda parte de la década: cambios de gobierno y mudanzas en las posiciones**

Como se dijo anteriormente, con la llegada de Fernando Henrique Cardoso al Palacio del Planalto en 1995, Brasil fue abandonando el multilateralismo de resistencia y moderando sus posiciones críticas en materia de seguridad internacional. A diferencia de la etapa de Itamar Franco, el nuevo gobierno adoptaría una visión del multilateralismo mucho más optimista y por ende aumentaría su compromiso con los regímenes internacionales. Como señala Esteban Actis (2014), para Cardoso el apoyo al multilateralismo estaba dado desde una postura “principista” en relación con la propagación de la democracia occidental liberal y en sintonía con una inserción internacional aperturista desde el aspecto económico. En líneas generales, había mayor optimismo en relación al proceso de globalización y las oportunidades generadas para los países que se adhiriesen al orden internacional.

En este marco, el nuevo gobierno le daría preeminencia a Itamaraty en las decisiones estratégicas de seguridad y comenzaría a incrementar su participación en el debate hemisférico (Bitencourt, 2006). En un sentido similar, en 1996 se formularía la Política de Defensa Nacional y en 1999, el gobierno de Cardoso cumpliría la promesa electoral de crear un Ministerio de Defensa<sup>25</sup>. Ambas medidas buscaban un reordenamiento institucional que permitiera ampliar el control civil sobre las Fuerzas Armadas y establecer públicamente algunos lineamientos estratégicos en materia de Defensa. En este clima, Argentina y Brasil experimentaron nuevos avances en la cooperación bilateral y comenzaron a acercarse en las posiciones en materia de seguridad hemisférica<sup>26</sup>.

Uno de los cambios más notorios en la actitud de Brasilia estuvo reflejado en la adopción de un rol más activo en los procesos de construcción de medidas de fomento de la confianza en el seno de la OEA. De considerarlas como innecesarias para la realidad latinoamericana se pasaría a apoyar activamente la segunda Conferencia Regional sobre MFCyS, llevada a cabo en San Salvador en febrero de 1998.

Con la CMDA y la Comisión de Seguridad Hemisférica sucedería algo parecido. Respecto de la primera, tras la oposición inicial detallada anteriormente Brasil pasaría a organizar la IV CMDA en el año 2000<sup>27</sup>. Uno de los motivos de este cambio de actitud tuvo que ver con que Brasil pasaría a visualizar a la CMDA como una herramienta para mostrar una actitud cooperativa “hacia fuera” pero que, al mismo tiempo, pudiera cuadrar con sus propios objetivos. Ya sea para contrarrestar las iniciativas orientadas a “policializar” a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, o bien para “instalar” los temas de su interés en la agenda regional.

Sobre la CSH, luego de haberse manifestado en contra de transformar en permanente a la Comisión Especial, pasaría a suceder a la Argentina en la presidencia del organismo en 1995. Al respecto, si bien Argentina veía con buenos ojos que Brasil se involucrara más en las tareas de la Comisión, el cambio de actitud también generaría sorpresa y malestar en Buenos Aires<sup>28</sup>.

En este marco, pese a que ambos países coincidían en una postura cercana al apoyo en lo que respecta al proceso de renovación de la seguridad hemisférica y a los esfuerzos por incrementar la coordinación bilateral, hacia fines de los noventa las diferen-

<sup>25</sup> Hasta entonces la política de Defensa era coordinada por cinco ministerios: de Ejército, de Marina y el Aeronáutico, además del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y el Gabinete Militar de la Presidencia.

<sup>26</sup> En 1997 se suscribiría el Memorándum de Entendimiento entre Argentina y Brasil, en el que se conformaba un Mecanismo Permanente de Consulta sobre temas de Defensa y seguridad; y en 1998 se instaurarían las reuniones periódicas entre los Estados Mayores Conjuntos. Asimismo, en 1996 se crearía el Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Mercosur, cuyo objetivo era coadyuvar a la articulación de políticas conjuntas frente a temas regionales.

<sup>27</sup> En una reunión bilateral con Argentina del año 1995, el Secretario de Asuntos Estratégicos dejaría asentada frente al Ministro de Defensa argentino, Oscar Camilión, que la “posición de su país era participar activamente en las reuniones, expresando que Brasil tuvo un desconcierto inicial frente a la iniciativa que consideró prematura, sobre todo ante la falta de un Ministerio de Defensa” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1995b).

<sup>28</sup> Según el Palacio San Martín, “Argentina, que ejerce la presidencia desde 1991, no fue avisada ni consultada previamente sobre la candidatura de Brasil”. Asimismo, Buenos Aires se preguntaba “si esto obedece a un giro en su posición o si, por el contrario, es un intento de ‘replantear’ las actividades desarrolladas por la Comisión desde 1991” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1995a)

cias entre los dos grandes socios se profundizarían por distintos motivos. E, indefectiblemente, estas diferencias dificultarían aún más las posibilidades de articular políticas comunes.

A los problemas por los que atravesaba el Mercosur producto de la incompatibilidad entre el Plan Real y el Plan de Convertibilidad se sumarían otros desencuentros en el campo de la seguridad. Por aquel momento Argentina buscaba profundizar su vínculo con Estados Unidos y los países europeos, a través de un mayor acercamiento a la OTAN y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE)<sup>29</sup>. Este privilegio de Buenos Aires por las potencias occidentales generaba recelos en el país vecino. Brasil, por su parte, relanzaría su estrategia de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y convertirse en miembro pleno, iniciativa que no contaba con la venia argentina.

En 1999, será Argentina quien va a tener un cambio de gobierno. La Alianza liderada por la Unión Cívica Radical ganaría las elecciones frente al peronismo y Fernando de la Rúa asumiría como presidente de la Nación. A pesar de ciertas expectativas de cambio, el nuevo gobierno no modificaría los pilares trazados por el gobierno menemista: el Plan de Convertibilidad y el modelo neoliberal seguirían vigentes. En materia de política exterior, aunque se insinuaría un cambio de rumbo a través del fortalecimiento de las relaciones con Brasil y el anunciado “relanzamiento” del Mercosur, el vínculo con Estados Unidos seguiría siendo la directriz principal en la estrategia internacional del país (Rapoport, 2007; Busso, 2001)<sup>30</sup>.

En materia de seguridad regional, la continuidad se vería reflejada en que lo hemisférico y lo subregional seguirían siendo considerados como ámbitos complementarios. Así, la intención de conformar una arquitectura de Defensa en el ámbito del Mercosur permanecería vigente en la agenda del gobierno argentino y, al igual que en la etapa anterior, también sería pensada en conexión con el sistema interamericano<sup>31</sup>. Aun así, la política de seguridad regional de la nueva gestión también experimentaría una serie de aspectos novedosos. Los más significativos tuvieron que ver con la relación bilateral argentino-brasileña, con un intento de relativizar la distinción entre Defensa y seguridad pública y en el apoyo explícito al TIAR en el año 2001.

Respecto del primer punto, durante estos años predominó una voluntad de avanzar en la cooperación con Brasil. En este acercamiento mucho tendrían que ver dos cuestiones que terminarían impactando de forma positiva: la creación del Ministerio de Defensa brasileño, en 1999; y la intención argentina de relanzar el Mercosur y estrechar los lazos con Brasilia. Así, el Mecanismo de Consulta y Coordinación creado en 1997 se reuniría luego de tres años y, con vistas a profundizar los temas de cooperación, se constituiría un Grupo de Trabajo Bilateral en Defensa (GTBD). Asimismo, la activación de estos

<sup>29</sup> En 1997 Argentina sería declarado aliado extra-OTAN por parte de los Estados Unidos. A partir de allí, Argentina coquetearía, sin resultado favorable, con la posibilidad de integrarse a la alianza atlántica en calidad de miembro pleno.

<sup>30</sup> Por citar un ejemplo de este doble juego, al mismo tiempo que se proclamaba que la prioridad era el Mercosur, el gobierno de De la Rúa buscaba acelerar las negociaciones para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

<sup>31</sup> En el documento “Revisión de la Defensa 2001” –documento que plasmaba los lineamientos de la política de Defensa del gobierno de De la Rúa– se afirmaba que “la integración en materia de Defensa con los restantes países de la región [...] le permitirá a la República Argentina participar en una forma más eficaz en el ámbito del Sistema Interamericano de Defensa y en la tarea de la Defensa común del continente” (República Argentina, 2001).

mecanismos serviría para que ambos países pudieran articular una posición conjunta de cara a la CMDA que se llevaría a cabo en Manaus en el año 2000.

Sin embargo, el vínculo tampoco estaría exento de rispideces. En un marco general de crisis en Argentina y de dificultades para avanzar en la coordinación macroeconómica, Brasil percibía que la actitud argentina de otorgarle un vínculo privilegiado a Estados Unidos no había cambiado. Asimismo, la revelación de que Buenos Aires aparentemente seguía manteniendo hipótesis de conflicto con Brasilia, también impactaría negativamente en la relación bilateral<sup>32</sup>. Argentina, por su parte, veía con desconfianza el proceso de “sudamericanización” de la integración impulsado por Cardoso a través de la organización de una cumbre de presidentes sudamericanos en el año 2000.

El segundo aspecto distintivo de la política de seguridad del gobierno de De la Rúa estaría dado por un avance de las iniciativas que buscaban erosionar la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Pública. En pleno auge del Plan Colombia, las presiones del Comando Sur para que las fuerzas armadas de la región se involucraran en la lucha contra el narcotráfico fueron en aumento (Diamint, 2014). Sobre todo en Argentina, que aún mantenía alejados a los militares de este tipo de tareas. Esto generaría un escenario de tensión al interior del Estado argentino entre sectores que pugnaban por modificar la Ley de Defensa y expandir las funciones de los militares; y actores que reafirmaban que había que mantener los límites existentes. Si bien, finalmente, no se avanzó hacia una modificación del ordenamiento legal, estas tensiones repercutieron en las posiciones argentinas en el ámbito regional y hemisférico<sup>33</sup>. A diferencia de Brasil –quien seguía sosteniendo su postura de resistencia hacia la idea de una seguridad ampliada- Buenos Aires no sería tan enfático en el rechazo a incluir a las nuevas amenazas dentro del concepto de seguridad hemisférica.

El último punto a destacar de la política de seguridad regional de la Alianza tiene que ver con la reactivación del TIAR. Entre sus tan variadas consecuencias, los atentados a las Torres Gemelas en septiembre de 2001 reinstalaron el protagonismo de los temas de seguridad en la región. En este marco, la reacción inmediata que se produjo frente al ataque fue la convocatoria al TIAR, un instrumento que estaba “dormido” desde la guerra de Malvinas en 1982. Y el país que impulsaría la convocatoria sería nada menos que Brasil. De hecho, la reactivación del tratado de seguridad colectiva resultaba, cuanto menos, extraño, debido a las críticas que venía sufriendo desde diferentes países y porque, además, no había un Estado agresor extrarregional claramente definido<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> En julio del año 2000 un diario alemán revelaría que había tenido acceso a una serie de documentos de la Secretaría de Inteligencia en los que, entre otras cosas, se espiaba a Brasil “como si fuera un enemigo”. Sumado a ello, el informe también revelaba que en la Triple Frontera, la CIA y la inteligencia argentina trabajan orgánicamente ligados (Página 12, 2000).

<sup>33</sup> Cabe destacar que las pulsiones por borrar las fronteras entre Defensa y seguridad interior se pueden rastrear desde principios de los noventa, a tono con el impulso norteamericano a las “nuevas amenazas”. No obstante, desde mediados de la década las presiones –internas y externas- se fueron intensificando, hasta que los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la crisis económica y social por la que atravesaba Argentina colocarían la cuestión al tope de la agenda pública.

<sup>34</sup> Desde la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1999, el TIAR sería objeto de permanentes críticas por parte del gobierno bolivariano. Ecuador también calificaría al TIAR de “inoperante”, mientras que México afirmaría que “instituciones como el TIAR y la JID no responden en la actualidad a los criterios de representatividad y legitimidad en la comunidad hemisférica en su conjunto” (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2000). En efecto, un año más tarde, el país azteca sería el primer país que se animaría a denunciar este tratado, ya que, en palabras del entonces presidente Vicente Fox, era un “caso grave de obsolescencia e inutilidad” y “una reliquia de la guerra fría” (La Prensa, 2001).

Ahora bien, más allá del rol protagónico que asumió Brasil al convocar el TIAR, su accionar no se distanciaría demasiado de la posición equidistante que venía sosteniendo previamente. En este sentido, Sennes et al. (2004) explican que Brasil mantuvo una posición orientada a tamizar las presiones y la influencia de Estados Unidos, remitiendo el problema a instancias multilaterales poco efectivas. Es decir, lo que buscaba la diplomacia brasileña era mostrar un compromiso con las preocupaciones norteamericanas, utilizando una “capacidad instalada” que no implicaba mayores compromisos.

La postura argentina, en cambio, resultaría un poco más comprometida con Estados Unidos que la brasileña. En efecto, el gobierno del presidente De La Rúa no solo adhirió inmediatamente a la iniciativa de convocar al TIAR, sino que el canciller Rodríguez Giavarini afirmó que no se descartaba un eventual envío de tropas argentinas a una zona de conflicto (Clarín, 2001). Sumado a ello, el Palacio San Martín propuso la convocatoria a una reunión extraordinaria del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). A diferencia de Brasil, el apoyo explícito por parte de Buenos Aires a la reactivación del instrumento hemisférico de seguridad terminaría siendo contradictorio con las críticas – no demasiado altisonantes, es cierto- que venía sosteniendo el Estado argentino desde la guerra de Malvinas<sup>35</sup>.

En suma, con la convocatoria al TIAR se revelaban tres cuestiones que merecen ser destacadas: que Brasil parecía adoptar una postura más proactiva en los asuntos hemisféricos aunque sin abandonar sus reparos frente a Washington; que Argentina había dejado de lado ciertas posturas críticas respecto del TIAR profundizando sus posiciones multilaterales de apoyo; y, por último, que el tema de las nuevas amenazas se había instalado definitivamente en el debate sobre la seguridad hemisférica<sup>36</sup>.

## 6. Conclusiones

Como se intentó explicar en este trabajo, el proceso orientado a redefinir los parámetros del Sistema Interamericano de Defensa iniciado a comienzos de los noventa suscitó una serie de acuerdos y un conjunto de posturas encontradas. Mientras que algunos países pugnaban por fortalecer el sistema y expandir las funciones de las distintas instancias, otros se mostraron más reacios a involucrarse. Y cuando participaron activamente, lo hicieron buscando evitar cambios que profundizaran la situación de asimetría a favor de Estados Unidos o que cercenaran la capacidad de decisión autónoma de los actores nacionales.

En este marco, las formas de relacionamiento con la potencia hegemónica en la región resultan una variable ineludible a la hora de entender las tensiones subyacentes en el debate interamericano. En efecto, estos vínculos han transcurrido -y aun transcurren- alrededor de heterogéneos estados que van desde el alineamiento a la cooperación, la resistencia y la confrontación. En el caso de Argentina y Brasil, los caminos bifurcados que

<sup>35</sup> Un año antes, Argentina -conjuntamente con Uruguay- había expresado en el marco de una Reunión Especial de la CSH para tratar enfoques comunes sobre la seguridad internacional y continental que era necesario “reemplazar el TIAR por un instrumento que cuente con el consenso de todos” (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2000).

<sup>36</sup> Otros eventos en donde las cuestiones como el terrorismo o el narcotráfico estuvieron muy presentes fueron la Declaración de Bridgetown de la OEA (2002); las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas de 2002 y 2004; y la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA (2003). En todas estas instancias se intentaría resaltar el carácter “multidimensional” de las nuevas amenazas.

adoptaron en la mayoría de las discusiones son un buen reflejo de las diferencias respecto del vínculo con Estados Unidos, así como de las distintas estrategias de inserción internacional adoptadas y de la capacidad de condicionamiento de los actores internos –sobre todo de las fuerzas armadas- a la hora de intentar multilateralizar los asuntos de Defensa y Seguridad.

En Argentina, el gobierno menemista –especialmente desde la Presidencia y la Cancillería- buscaban implementar una política exterior que reafirmara su pertenencia a Occidente y coadyuvara a un esquema económico neoliberal aperturista. Por eso, todo lo que supusiera cooperación, desmilitarización de las relaciones interestatales y participación en esquemas multilaterales se transformaba en una iniciativa favorable para aquellos objetivos. En gran parte, esto influyó sobremanera para que Argentina se involucrara activamente a en el proceso de renovación del sistema interamericano.

Desde una visión mucho más realista, en Brasil –especialmente en las fuerzas armadas- se creía que las medidas de fomento de la confianza podían devenir en un desarme que afectara su capacidad de decisión y su proyecto de convertirse en un *global player*. En esta visión, las capacidades materiales aparecían como un aspecto fundamental que sostenía la posibilidad de decir que no a las iniciativas de Estados Unidos.

También, es cierto, que si bien el gobierno argentino se había alineado con Estados Unidos, esto no implicaba que no hubiera algunos contrapuntos, al menos en materia de seguridad. Por caso, si bien Argentina apoyaba las iniciativas “intervencionistas” en nombre de la democracia, como en la Guerra del Golfo o luego del golpe de Estado de 1994 en Haití, no creía que todos los instrumentos fueran válidos para ello. Sobre todo, si eso implicaba aumentar el poder de los militares. Así pues, Argentina se opuso a que la JID adquiriera capacidades operativas y, aun con una infinidad de gestos y manifestaciones contrarias, terminó manteniendo la división entre Defensa Nacional y Seguridad Interior<sup>37</sup>.

Asimismo, en el aspecto puntual de la Defensa, si bien la relación bilateral entre Brasilia y Buenos Aires experimentó un inédito e ininterrumpido avance desde la década de 1980, las discrepancias en la arena nacional, regional e internacional impactaron negativamente a la hora de avanzar hacia la formulación de una visión estratégica común.

Por otro lado cabe señalar algo que, aunque parezca un tanto obvio, no por ello resulta menos importante: a comienzos del siglo XXI el debate sobre el Sistema Interamericano de Defensa no se había saldado y estaba lejos de alcanzar un punto de consenso que contente a todos los países de la región. La heterogénea Declaración de Seguridad de las Américas del año 2003 sería un cabal ejemplo de que el debate por la seguridad hemisférica estaba marcado por un “acuerdo sobre el no acuerdo”. Esta divergencia permanente terminaría por arrojar una dinámica particular: al no poder alcanzar resultados que satisfagan a la mayoría de los países de la región, el proceso de discusión, revisión y actualización del Sistema Interamericano de Defensa pasa por ciclos de auge y declive que, a la larga, terminan por reproducir un esquema de inercia institucional e insatisfacción permanente.

Un ejemplo que da cuenta de estos ciclos tiene que ver con la Junta Interamericana de Defensa. A pesar de que, como se explicó anteriormente, los Estados miembros de la OEA alcanzaron un consenso mínimo en avanzar hacia su actualización, a comienzos del siglo no se había logrado ninguna modificación concreta. La razón, una vez más, fueron

<sup>37</sup> Como señala Eissa (2013), durante la década de 1990 el Poder Ejecutivo se mostró en algunas ocasiones mucho más favorable a “policializar” a las Fuerzas Armadas que los propios militares.

las discrepancias entre los Estados americanos sobre cuáles eran las funciones que debía tener la JID luego de la Guerra Fría, o cuál debería ser su vinculación con la OEA. Luego del 11 de septiembre el tema resurgiría en la agenda hemisférica y en 2006 se lograría modificar el estatuto de la JID, incorporándola a la órbita de la OEA como organismo de asesoramiento técnico. No obstante, transcurrido un tiempo desde la reforma, varios Estados de la región comenzaron a manifestar su inconformidad con el proceso de integración a la OEA, reabriendo un ciclo de discusión y cuestionamiento del sistema interamericano. A pesar de la intencionalidad modernizadora, no lograba superarse la sensación de que la JID estaba desacoplada con el entorno y los desafíos actuales de la seguridad hemisférica y regional.

A su vez, el debate interamericano estuvo y está atravesado por la tensión entre los Estados que promueven una visión ampliada de la seguridad hacia las nuevas amenazas y aquellos que mantienen su ordenamiento jurídico y doctrinario dentro de una concepción restringida de la seguridad, separando lo que es Defensa Nacional de Seguridad Interior. Estas diferencias respecto de cómo concebir la seguridad también son parte de las razones por las que no se ha podido alcanzar una definición consensuada de seguridad hemisférica y son, además, uno de los principales motivos por los cuales los países de la región perciben que los instrumentos interamericanos resultan incapaces para dar respuestas a los problemas de seguridad.

Como conclusión final, siendo que las instancias hemisféricas de seguridad parecen estar lejos de ser herramienta de real utilidad para afrontar los temas de seguridad en la región, lo planteado hasta aquí nos lleva al siguiente interrogante: ¿será que, en definitiva, el Sistema Interamericano de Defensa no es más que una endeble construcción sustentada por una mezcla de alineamiento acrítico con la potencia hegemónica y una evasiva a confrontar abiertamente con ella?

## 7. Bibliografía

- Actis, E. (2014). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010). *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (50), 195–208.
- Amorim Neto, O. (2011). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Elsevier Brasil. Amorim Neto, O. y Malamud, A. (2015). What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1–27.
- Axelrod, R. (1973). Schema theory: An information processing model of perception and cognition. *American Political Science Review*, 67(04), 1248–1266.
- Benítez Manaut, R. (2006). La seguridad hemisférica: de México a Puerto Príncipe. En J. S. Tulchin, R. Benítez Manaut y R. Diamint (Eds.), *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bernal-Meza, R. (2002). Política exterior Argentina: de Menem a de la Rúa ¿Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, 16(1), 74–93.

- Bitencourt, L. (2006). ¿Liderazgo brasileño en seguridad hemisférica? En J. S. Tulchin, R. Benítez Manaut y R. Diamint (Eds. ), *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bologna, A. B. (2010). *La política exterior de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Ediciones CERIR.
- Busso, A. (2001). Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa: entre la continuidad y los condicionamientos domésticos. En *Política exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* Rosario: Ediciones CERIR.
- Cargnelutti, H. L. (1993). *Seguridad Interamericana: ¿Un subsistema el sistema interamericano?* Buenos Aires: Círculo Militar.
- Carter, A. B. , Perry, W. J. y Steinbruner, J. D. (2010). *A new concept of cooperative security*. Brookings Institution Press.
- Clarín, 28/07/97, Buenos Aires, Argentina. Proponen que los militares controlen estallidos sociales. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/97/07/28/t-00401d.htm> Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2016.
- Clarín, 19/09/01, Buenos Aires, Argentina. Al final, el TIAR se pone en marcha. Buenos Aires. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/2001/09/19/i-02901.htm> Fecha de consulta: 18 de octubre de 2016
- Comini, N. y Bontempo, T. (2014). Prefacio. En *De cadencias y disonancias. Representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del este* (pp. 17–36). Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), (2000). Reunión Especial para continuar desarrollando los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar los diversos aspectos de la seguridad internacional en el hemisferio. En *CP/CSH-301/00*.
- Comisión Especial de Seguridad Hemisférica (1993). La relación institucional entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa. Washington D. C.
- Cope, J. A. (1998). *Hemispheric Security Relations. Remodeling the US Framework for the Americas*. DTIC Document.
- Cottam, R. W. (1967). *Competitive Interference and Twentieth Century Diplomacy*. University of Pittsburgh Press.

El jardín de senderos que se bifurcan: las políticas de seguridad regional de Argentina y Brasil (...) (137-161)

- Desch, M. C. (1998). Why Latin America May Miss the Cold War: The United States and the Future of Inter-American Security Relations. En J. I. Dominguez (Ed. ), *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era* (pp. 245–265). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Di Tella, G. (1998). Prólogo. En Cisneros, Andrés y Castro, Jorge (ed. ), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (págs. 13-17). Buenos Aires.
- Diamint, R. (1992). Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 7(7).
- Diamint, R. (1999). Reforma a la instituciones de seguridad en las Américas. *Paper presentado en el Foro sobre seguridad en el hemisferio*, OEA. Washington DC.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de Defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Eissa, S. G. (2013). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de Defensa argentina (1983–2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- Embajada Argentina en Brasilia (1994). CA EBRAS 011845/94. Brasil: curso seguridad internacional. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja 37*.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Flint, C. (2012). *Introduction to geopolitics*. Routledge.
- Flint, C. y Taylor, P. J. (2007). *Political geography: World-economy, nation-state, and locality*. Pearson Education.
- Franco, I. (1993). Discurso del Sr. presidente de la República Federativa del Brasil, Itamar Franco, en el Instituto Río Branco. 27 de abril de 1993. Brasilia. Gardini, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 210–229.
- Gomes Saraiva, M. (2012). *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Gomes Saraiva, M. y Tedesco, L. (2003). Argentina y Brasil: políticas exteriores comparadas tras la guerra fría. En V. Palemo (Ed. ), *Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula* (Vol. 21, pp. 475–512). Buenos Aires: Instituto Di Tella–Editorial Siglo XXI.

- Griffith, I. L. (1998). Security Collaboration and Confidence building in the Americas. En J. I. Dominguez (Ed. ), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era* (pp. 169–187). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Haacke, J. y Williams, P. D. (2009). Regional Arrangements and Security Challenges: a comparative analysis. Crisis States Research Centre. *Crisis States Research Centre working papers series 2*, 52. London School of Economics and Political Science
- Herrmann, R. K. (1985). *Perceptions and behavior in Soviet foreign policy*. University of Pittsburgh Press.
- Herz, M. (2008). Does the Organisation of American States Matter? *Working Paper No. 34. Regional and Global Axes of Conflict*.
- Hirst, M. (1995). Obstáculo ao governo regional no hemisfério ocidental: velho regionalismo na nova ordem mundial. *Política Externa*, 4(2), 94–122.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(4), 260.
- Jervis, R. (1976). *Perception and misperception in international politics*. Princeton University Press.
- La Prensa, 9/08/01, México D. F. México saldrá del TIAR. Obtenido de: <http://www.laprensa.com.ni/2001/09/08/internacionales/806102-mxico-saldr-del-tiar> Fecha de consulta: 15 de octubre de 2016
- Lafer, C. (2000). Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, 14(38), 260–267.
- Lafferriere, G. y Soprano, G. (2015). *El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria.
- Lampraia, L. F. (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), 5–17.
- Larson, D. W. (1985). *Origins of containment: A psychological explanation*. Princeton University Press.
- Legler, T. y Santa-Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento Propio*, 16, 11–34.
- Llenderozas, E. (1996). Seguridad y democracia: nuevos rumbos en la política exterior argentina. En J. Pinto (Ed. ), *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y*

El jardín de senderos que se bifurcan: las políticas de seguridad regional de Argentina y Brasil (...) (137-161)

*continuidades* (pp. 243–280). Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Mariano, M. P. (2007). *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Programa de Pós-Graduação em Sociologia: UNESP-Araraquara.

Menem, C. S. (1990). Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 108o período de sesiones ordinarias. 1 de mayo

Menem, C. S. (1991). *Integración Americana*. Buenos Aires: CEYNE.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1990). CA EEOEA 010123/90. "Sesión informal del Consejo Permanente - Centenario Sistema Interamericano." En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN*.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1993a). CA DIGAN 10903/93. "Reunión bilateral en Río de Janeiro sobre temas de seguridad." En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN*, AH/0106. *Serie topográfica: C. 44. A. 53*.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1993b). Memorandum N° 000239/93. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Reunión bilateral Argentina-Brasil sobre temas de seguridad 21 de diciembre de 1993." En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN*, AH/0080. *Serie topográfica: C. 44. A. 40*.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1995a). Memorandum N° 239/95. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Política brasileña en temas de seguridad, desarme y no proliferación" (4 de julio). En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN*, AH/0035. *Serie topográfica: C. 44. A. 18*.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (1995b). TB DIGAN 010108/95. "Reunión consultiva c/Brasil s/ próxima reunión ministros de Defensa." En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN*, *Caja N° 70*.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (1996). Aide Memoire. Propuesta de Acuerdo para el Afianzamiento de la Seguridad Mutua entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN*.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (1998). II Reunión de

Consultas entre los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la República Argentina y la República de Chile. Carpeta para el Sr. Director de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N°70*. Buenos Aires.

Miyamoto, S. (2002). O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? *São Paulo Em Perspectiva*, 16(1), 54–62.

Morgenfeld, L. A. (2010). Del TIAR a la OEA: Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 6(12), 13–49.

O'Donnell, G. (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos Políticos*, 56, 19–36.

Organización de los Estados Americanos (1991). Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. En *AG/RES. (XXI-O/91)*. Santiago de Chile.

Página 12, 05/07/00, Buenos Aires, Argentina. El enemigo es Brasil. Buenos Aires. Obtenido de: <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-05/00-05-07/pag12.htm>  
Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2016

Pagliari, G. D. C. (2006). Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(1), 26–42.

Pagliari, G. D. C. (2008). O Brasil e a segurança regional. En M. Cepik (Ed. ), *América do Sul: Economia e Política da Integração Regional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Patiño Mayer, H. (1993). Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica-seguridad cooperativa. *Documento preparado por el Presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Embajador Representante Permanente de la República Argentina*.

Pinto, P. C. de A. (2015). *Diplomacia e política de defesa : o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)*. Brasília: FUNAG.

Rapoport, M. (2007). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

República Argentina. (1998). Ley 24. 948 “de reestructuración de las Fuerzas Armadas. ”

República Argentina. (2001). Documento “Revisión de la Defensa 2001. ”

Rosati, J. A. (1984). The impact of beliefs on behavior: The foreign policy of the Carter

El jardín de senderos que se bifurcan: las políticas de seguridad regional de Argentina y Brasil (...) (137-161)

administration. En D. A. Sylvan y S. Chan (Eds. ), *Foreign Policy Decision Making* (p. 163). New York: Praeger.

Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51, 144–172.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, 157–180.

Sennes, R. , Onuki, J. y De Oliveira, A. J. (2004). La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(3-4), 3–26.

Simonoff, A. (2013). Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983. *Si Somos Americanos*, 13(1), 15–38.

Vigevani, T. , Oliveira, M. F. de y Cintra, R. (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15(2), 31–61.

Winand, É. y Saint-Pierre, H. L. (2007). O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. En Saint-Pierre, H. L. (comp. ) *Controle Civil Sobre os Militares e Política de Defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora Unesp, p. 33–72.



## Boletín informativo

*El Boletín del IRI es una publicación electrónica que difunde las actividades del Instituto y comenta los principales acontecimientos internacionales.*



Hemos creado una nueva herramienta de comunicación denominada "Noticias", a través de la cual compartiremos con ustedes la última información que se produzca en el Instituto para que tengan actualizadas nuestras actividades.

Usted puede recibirlos en forma gratuita con sólo suscribirse en nuestra pagina web

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

o en nuestra dirección electrónica:

[iri@iri.edu.ar](mailto:iri@iri.edu.ar)

# El accionar de los “fondos buitres”: una caracterización a partir del conflicto con la República Argentina<sup>1</sup>

The actions of the “vulture funds”: a characterization based  
on the conflict with the Argentine Republic

Maria Emilia Val<sup>2</sup>

**Resumen:** En los últimos años, los llamados “fondos buitres” se han constituido en uno de los principales temas de la agenda política, jurídica, económica y académica internacional. El caso argentino ha mostrado las consecuencias del accionar especulativo de estos actores para los procesos de reestructuración de deuda soberana y revivido la discusión en torno a iniciativas de reforma en la arquitectura financiera internacional. En este escrito, describiremos la estrategia *buitre*, las condiciones históricas que permitieron la consolidación de la misma y la evolución de los litigios contra países soberanos para finalmente centrarnos en el desarrollo del recientemente concluido conflicto entre la República Argentina y sus acreedores *holdouts*.

**Abstract:** In recent years, so-called “vulture funds” have become one of the main topics in the international political, legal, economic and academic agenda. The Argentine case has shown the consequences of their speculative behavior for sovereign debt restructuring processes of and it has revived the discussion on initiatives to reform the international financial architecture. In this paper, we will describe the vulture strategy, the historical conditions that allowed its consolidation and the evolution of litigation against sovereigns to finally focus on the development of the recently concluded conflict between the Republic of Argentina and its holdout creditors.

**Palabras clave:** Argentina – Deuda soberana – Reestructuración de deuda – Acreedores – Fondos Buitres – *Holdouts* – Negociación

**Keywords:** Argentina – Sovereign debt – Debt Restructuring – Creditors – Vulture funds – Holdouts Negotiation

<sup>1</sup> Recibido 22/02/2017. Aceptado 15/05/2017. La autora agradece los comentarios y sugerencias de Pablo Nemiña y de los revisores anónimos, a quienes se exime de cualquier responsabilidad sobre el contenido del presente trabajo

<sup>2</sup> Licenciada en Sociología (UBA). Maestranda en Sociología Económica y doctoranda en Sociología (UNSAM). Becaria doctoral del CONICET con sede en el Centro de Estudios Sociales de la Economía (IDAES-UNSAM). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

## 1. Introducción

Las prácticas de los llamados "fondos buitres" los han constituido en uno de los ejes centrales en la discusión internacional de los últimos años. Las características de sus estrategias y el planteo de diversas iniciativas de reforma de la arquitectura financiera internacional muestran de manera clara la necesidad de establecer controles, limitar sus actividades especulativas y morigerar las consecuencias derivadas de éstas, que son especialmente perjudiciales para los países en desarrollo.

El accionar de estos actores, que les permite obtener ganancias extraordinarias por fuera de los mecanismos habituales de mercado, se vio fortalecido progresivamente por el debilitamiento de la protección a los Estados a partir de los resultados de numerosos litigios judiciales llevados adelante contra países deudores durante más de 30 años. El caso argentino constituye un hito fundamental en este derrotero de largo plazo. Autores como Guzmán, Ocampo y Stiglitz (2016) han señalado a partir del mismo, el peligro que representan para los procesos de reestructuración de deuda soberana venideros, tanto la conducta desestabilizadora de los fondos buitres como el favorable tratamiento que obtuvieron por parte del sistema judicial norteamericano. Gelpern (2013 y 2016) entiende que los desarrollos en torno al juicio iniciado por NML contra la República Argentina constituyen un importante incentivo para la conducta *holdout* al cambiar el balance de poder a favor de los acreedores. Como respuesta, tomó nuevo impulso la discusión de diversas iniciativas de reforma de los procedimientos de bancarrota soberana y se realizaron modificaciones en los contratos de deuda destinados a restringir los perjuicios que podrían suscitarse en el futuro.

Podemos decir entonces que las consecuencias que se desprenden del más largo y complejo juicio entre una nación soberana y sus acreedores, lo han convertido en un antecedente ineludible para analizar los procesos de reestructuración de pasivos públicos. En este sentido, en este trabajo caracterizaremos a estos inversores y sus estrategias, presentaremos algunos de los procesos más importantes relacionados con deudas soberanas en los que estuvieron involucrados en las últimas décadas, para finalmente ocuparnos del caso argentino reciente, en donde las demandas de estos fondos se encontraron con una fuerte resistencia del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, lo que prolongó y aumentó paulatinamente la conflictividad de la disputa, cerrada a principios del año 2016 por la administración de Mauricio Macri.

## 2. Las transformaciones del sistema financiero internacional y el nacimiento de la estrategia *buitre*

Los llamados "fondos buitres" son fondos de inversión especializados en hacer negocios en economías altamente endeudadas. En general, tienen la forma institucional de *hedge funds* o fondos de cobertura dedicados a la realización de inversiones sofisticadas y altamente riesgosas, lo que es posible debido a que están sometidos a una escasa regulación gubernamental.<sup>3</sup> Aunque también adquieren deuda corporativa, su accionar más

<sup>3</sup> A diferencia de los *hedge funds*, diseñados para maximizar la libertad de utilizar estrategias de inversión complejas, las posibilidades de inversión de otro tipo de fondos (*pension funds*, *mutual funds*) están altamente reguladas, impidiendo que los activos muy riesgosos (ligados a mayores retornos, pero también a mayores pérdidas potenciales) ocupen un lugar preponderante en sus carteras, resguardando de esta forma el patrimonio de los inversores (Stulz, 2007).

controversial se relaciona con los títulos de deuda pública (Nemiña, 2014).

La estrategia de negocios “*buitre*” es altamente agresiva, pues prevalece la negociación confrontativa y tiene escaso lugar la cooperación. La operatoria comienza en el mercado secundario de deuda con la compra de bonos soberanos (de países que han declarado o se encuentran próximos a declarar un *default*) a muy bajo precio, esto es, con un gran descuento sobre su valor nominal. Una vez comenzadas las negociaciones entre los gobiernos y sus acreedores para la restructuración de los pasivos, los *buitres* rehúsan participar (constituyéndose en *holdouts*) e inician acciones judiciales en los tribunales de la jurisdicción bajo cuya ley se emitieron los títulos (principalmente, Nueva York y Londres) en las que reclaman el principal, los intereses acumulados y los punitivos, para así obtener considerables dividendos, imposibles de conseguir mediante mecanismos de mercado. Para alcanzar estos resultados altamente redituables en términos económico-financieros, impulsan una serie de presiones sobre los gobiernos, en paralelo a las demandas judiciales, tales como la búsqueda de activos para embargar y la promoción de campañas de lobby y desprestigio a través de diversos medios, dirigidas a influir sobre el sistema político y la opinión pública.

Los vacíos institucionales y las grietas legales en lo referente a la deuda soberana son elementos esenciales para comprender el negocio de estos litigantes profesionales, pues constituyen las condiciones de posibilidad de sus estrategias. A diferencia del régimen de quiebra o bancarrota existente para las empresas del sector privado, los deudores soberanos no cuentan con un marco legal que los proteja a nivel internacional, modere las demandas de los acreedores y establezca los procedimientos a seguir frente a crisis de deuda.<sup>4</sup> El mecanismo actualmente existente es el de los canjes de deuda con participación o adhesión voluntaria (no obligatoria ni compulsiva) de los acreedores. El gobierno deudor puede iniciar negociaciones para establecer las nuevas condiciones de repago, pero los acreedores pueden elegir no participar e incluso no aceptar la propuesta, mantenerse al margen (*holdout*) y litigar en los tribunales correspondientes (Das et al., 2012).

La operatoria con pasivos soberanos por parte de estos fondos es relativamente reciente, pues se consolida en la década de los 90 con el crecimiento del mercado de deuda luego de la implementación del plan Brady, surgido como respuesta a la crisis latinoamericana iniciada en 1982. Dicha crisis tiene su origen en el formidable incremento del endeudamiento externo de los países en desarrollo durante los 70, en el contexto de alta liquidez y libre movilidad de capitales existente en los inicios de la segunda globalización financiera (Marichal, 2010).

En la década de los 80, comenzó a desarrollarse un incipiente mercado secundario, que tendría un impulso extraordinario luego del plan Brady. Dicho plan, impulsado por el gobierno de EE.UU., consistió en la titularización de la deuda bancaria de los países en desarrollo, es decir, en la conversión de los préstamos en bonos negociables. Luego del Brady, se transformó radicalmente el financiamiento soberano y se crearon las condiciones para la proliferación de litigios, en dos sentidos. Primero, por las características de los instrumentos de deuda que desde entonces prevalecieron. El grueso de la financiación

<sup>4</sup> Existen tres posturas en torno a las modalidades de resolución de esta problemática: la de mercado (las partes deben negociar las condiciones de repago en cada caso, lo que permitiría arribar a resultados satisfactorios para ambas), la contractual (supone mejorar las cláusulas de los contratos) y la estatutaria (que implica la creación de algún marco regulatorio internacional para los procesos de reestructuración, como el SDRM impulsado por Anne Krueger en 2002 o el camino iniciado en la ONU en 2014)

soberana no se obtenía ya con préstamos bancarios, sino a través de la colocación de bonos en plazas internacionales. De esta forma, los títulos públicos se constituyeron en una clase más de activos financieros, sujetos a las fluctuaciones de precios y adquiribles en el mercado en cualquier momento. Segundo, por la fragmentación y atomización que dicha forma de financiamiento introdujo entre los acreedores. Los prestadores ya no eran un número reducido de entidades bancarias relativamente homogéneas, limitadas en sus capacidades de entablar acciones judiciales individuales, interesadas en mantener relaciones en el tiempo y (relativamente) fáciles de organizar en una acción colectiva; sino una multiplicidad de bonistas, caracterizados por su heterogeneidad (institucionales de diverso tipo, minoristas, *buitres*) y por la diversidad —y muchas veces contraposición— de sus intereses (comprar para mantener los bonos, arbitrar, litigar por el cobro de la totalidad), lo que dificulta su coordinación.

Fue así que la posibilidad de adquirir instrumentos de deuda soberana en el mercado secundario con descuento ante episodios de crisis, en un contexto de atomización de los prestadores, permitió a una fracción minoritaria desarrollar y optimizar su estrategia orientada a la obtención de ganancias extraordinarias por la vía judicial.

Estos cambios en el sistema financiero y en las características de la deuda soberana, fueron acompañadas por transformaciones en las legislaciones nacionales y en las interpretaciones jurídicas sobre las doctrinas o principios que impedían que los estados fueron demandados en tribunales extranjeros. Esencialmente, la paulatina erosión de la inmunidad soberana se constituyó en la otra condición de posibilidad del accionar litigioso de los *buitres*.

### **3. La progresiva erosión del principio de inmunidad soberana: las principales demandas que antecedieron al caso argentino**

Tal como lo explican Kupelian y Rivas (2014), la doctrina de la inmunidad soberana establece que los estados gozan de ésta bajo dos formas: la inmunidad de jurisdicción y de ejecución. Mientras la primera está ligada a la imposibilidad de que un Estado extranjero sea sometido a juicio ante los tribunales de otro, la segunda se define como la imposibilidad de que los activos de un país sean objeto de medidas de ejecución por los órganos de otro Estado.

Hasta mediados del siglo XX prevaleció una interpretación absoluta de esta doctrina. A medida que los países incrementaron su participación en el comercio y las finanzas internacionales, dicha concepción se limitó progresivamente, imponiéndose una doctrina restringida.

La doctrina restringida termina con la posibilidad de los Estados de ser inmunes a demandas en el extranjero por cualquier actividad que realicen, pues dicho derecho se niega cuando los gobiernos proceden como lo haría un privado y se reconoce solamente cuando actúan en ejercicio de su autoridad pública, por lo que cobra plena vigencia la teoría de la doble personalidad del Estado. Ésta distingue entre actos *iure imperii* o públicos, considerados como específicamente soberanos y sujetos a los beneficios de la inmunidad; y actos *iure gestionis* o mercantiles en lo que los estados desempeñan el papel de patrón, comerciante o empresario, considerándose como de carácter privado y, por lo tanto, desprovistos de los privilegios de la inmunidad.

Esta nueva interpretación de la inmunidad soberana se formalizó internacionalmente en la Convención Europea sobre Inmunidad de los Estados que se sancionó en 1972, y a

nivel nacional, en la Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA) de Estados Unidos en 1976 y su equivalente en el Reino Unido, la State Immunity Act, aprobada en 1978. Ambas leyes permitieron que desde entonces los Estados y sus entidades públicas fueran considerados legalmente responsables por el incumplimiento de contratos comerciales y, por lo tanto, susceptibles de ser demandados ante los tribunales comerciales extranjeros.<sup>5</sup>

Al amparo de este tipo de leyes,<sup>6</sup> los acreedores comenzaron a demandar a los Estados deudores. En una primera etapa, durante los 80, los litigantes eran todavía bancos participantes de la operatoria de los préstamos sindicados o inversores que habían comprado sus títulos para mantenerlos (*buy and hold*) y exigían mejores condiciones que las negociadas por los comités de bancos. En una segunda etapa, luego de la implementación del plan Brady, nace la estrategia agresiva propiamente “buitre” que se perfeccionaría paulatinamente. Una serie de casos relevantes muestran claramente este gradual desmantelamiento de la protección soberana (Blackman y Mukhi, 2010; Kupelian y Rivas, 2014; Hernández Viguera, 2015; Cruces, 2015). Aquí nos ocupamos de tres, Costa Rica, Argentina y Perú.<sup>7</sup>

Uno de los primeros casos bajo la vigencia de la ley FSIA fue el de Costa Rica.<sup>8</sup> El gobierno costarricense suspendió en 1981 los pagos de su deuda externa. De un grupo de 39 bancos privados y sindicados titulares de pagarés en dólares emitidos bajo ley de Nueva York, 38 llegaron a un acuerdo de reestructuración. El restante, el banco Fidelity Union, a través de su representante Allied, presentó una demanda. El Tribunal Federal del Distrito Sur se opuso a la petición, sosteniendo que los principios de la cortesía internacional frente a los actos de Estado (*comity*) requerían que se reconociera la decisión de Costa Rica y sus criterios en la reestructuración. Esta decisión fue apelada a instancias de las autoridades estadounidenses que presentaron un escrito a favor de los acreedores, sosteniendo que “la pretensión unilateral por parte de Costa Rica de reestructuración de las obligaciones privadas resulta incompatible con este sistema de cooperación y de negociación internacional y, por tanto, incompatible con la política estadounidense” (Hernández Viguera, 2015:66). Posteriormente, el Tribunal de Apelaciones del Segundo

<sup>5</sup> Es decir, establecen las excepciones a la inmunidad de jurisdicción. En el caso de la FSIA las secciones 1605 a 1607 establece en qué casos un Estado extranjero puede ser demandado en las cortes estadounidenses. La Sección 1605(a)(2), establece que “(...) un Estado extranjero no gozará de inmunidad de la jurisdicción de los tribunales de los Estados Unidos (...) en cualquier caso (...) en el que la acción se basa en una actividad comercial llevada a cabo en los Estados Unidos por el Estado extranjero, o en un acto realizado en los Estados Unidos en relación con una actividad comercial del Estado extranjero en otro lugar, o en un acto fuera del territorio de los Estados Unidos en relación con una actividad comercial del Estado extranjero en otro lugar que causa un efecto directo en los Estados Unidos.” En la Sección 1603(d) se define la actividad comercial de un Estado: “Se entiende por actividad comercial ya sea el curso regular de una conducta comercial, o una transacción o acto comercial en particular. El carácter comercial de una actividad se determinará por referencia a la naturaleza del curso de la conducta o del acto o transacción realizada en particular, mas no por referencia a su propósito” (Kupelian y Rivas, 2014:16-17).

<sup>6</sup> Además, los países pueden voluntariamente renunciar a la inmunidad de jurisdicción, aceptando una prórroga de jurisdicción a favor de tribunales extranjeros. En la práctica, la posibilidad de tomar préstamos o emitir deuda en las principales plazas financieras internacionales depende de que los Estados acepten este tipo de cláusulas en los contratos de deuda.

<sup>7</sup> Hay otros muy conocidos, como el de Brasil y el de la República del Congo.

<sup>8</sup> El caso se caratuló Allied Bank International v. Banco Crédito Agrícola de Cartago and others, y culminó en 1985.

Circuito revocó el fallo del tribunal de Distrito, pues entendía que la doctrina del “acto de Estado” no era aplicable porque el lugar de emisión de la deuda era Estados Unidos.

Aunque el gobierno estadounidense presionó al banco para que aceptara un arreglo extrajudicial, este caso estableció precedentes importantes en dos sentidos. Primero, porque mostró que la estrategia disidente de algunos acreedores en el marco de reestructuraciones podía ser apoyada por el sistema judicial y político; y segundo, porque los recursos defensivos clásicos, como la doctrina del respeto al acto de Estado (*the act of state doctrine*)<sup>9</sup> y el principio de cortesía internacional (*comity*) resultaban ya insuficientes (Hernández Viguera, 2015).

El primer caso que involucró a nuestro país<sup>10</sup> sentó un precedente fundamental sobre el carácter de las actividades de emisión de deuda. En 1986, al vencer de una serie de títulos públicos en dólares estadounidenses (Bonods) emitidos durante la dictadura, el gobierno democrático de Alfonsín manifestó no contar con las reservas para hacer frente a los pagos y unilateralmente forzó una reestructuración al sustituirlos por otras obligaciones. Dos corporaciones panameñas y un banco suizo que poseían Bonods por USD 1.300.000 iniciaron una demanda en los tribunales de Nueva York. Como Estado extranjero, la Argentina alegó en su defensa la inmunidad soberana. Sin embargo, tanto la Primera Instancia, como la Cámara de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia de los EE.UU. dictaminaron en contra del país. El fallo, que sentó jurisprudencia, sostuvo que la emisión de bonos, independientemente del propósito de la misma, es una actividad comercial en los términos de la FSIA y que la postergación unilateral de los pagos es una “actividad comercial conexa”, que tiene un efecto directo sobre los Estados Unidos, debido a que allí se realizaban los pagos. Para los jueces, ya que el Estado argentino al emitir los bonos había actuado al igual que un privado en un mercado y no como un regulador, no podía invocar la inmunidad (Kupelian y Rivas, 2014). Desde entonces, tanto la colocación de bonos como la cesación de pagos dejaron de ser considerados como actos soberanos y se equipararon con las actividades comerciales de agentes del sector privado.

El tercer caso, el de Elliott Associates v. Republic of Peru, es sumamente importante pues implicó la inhibición de la doctrina Champerty y el inicio de la utilización de la cláusula *pari passu*. Además, marca la entrada en escena de un aguerrido y prolífico litigante, hasta hoy activo, el fondo Elliott de Paul Singer. La doctrina Champerty – originada en el derecho anglosajón y presente entonces en la Sección 489 de la ley del Poder Judicial del estado de Nueva York– prohibía la compra de documentos de crédito vencidos por parte de personas físicas o jurídicas con la intención y el propósito de iniciar demandas judiciales. Como es claro, de haberse mantenido se hubiesen eliminado las condiciones que habilitan la estrategia judicial-especulativa.

El Estado peruano aprobó en 1996 el Plan Financiero (conocido como Acuerdo Brady) para la reestructuración de su deuda bancaria. Mientras el gobierno de Fujimori negociaba con los acreedores, Elliott compró USD 11.400.000 en títulos de deuda externa, con un valor nominal por encima de los USD 20 millones. Al implementarse la reestructuración, Elliott la rechazó y presentó una demanda en la Corte Federal del Distrito Sur de Nueva York, reclamando la totalidad de sus acreencias, más los intereses.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> La misma establece que los tribunales de un país no pueden juzgar los actos soberanos de otro estado

<sup>10</sup> El caso, cerrado en 1992, se denominó Republic of Argentina v. Weltover, Inc.

<sup>11</sup> Sólo Elliott y Pravin Banker Associates se negaron a ingresar al canje peruano, pues el resto aceptó los términos de la reestructuración

El juez de primera instancia, luego de detallar los hechos y fundamentos de su decisión, desestimó la demanda por entender que la estrategia del fondo había tenido como único propósito iniciar acciones legales, lo cual entraba en contradicción con el principio Champerty (Hernández Viguera, 2015). En octubre de 1999 la Corte de Apelaciones revocó la decisión del tribunal de primera instancia, presentando una particular interpretación de dicha doctrina. Esta corte entendía que la intención y objetivo principal del demandante al comprar la deuda con descuento era cobrar la totalidad de la misma, o *de lo contrario*, iniciar acciones legales. El intento de demanda era, entonces, considerado contingente y accidental, aun cuando se reconocía que “Elliott sabía que Perú no podría, bajo las circunstancias en las que se encontraba, pagar la totalidad de la deuda” (Blackman y Mukhi, 2010).<sup>12</sup>

En junio del año 2000, se resolvió que Perú debía pagar a Elliott USD 56 millones, quedando por definirse los intereses, que podían ser de USD 16 millones. El fondo consiguó, además, bloquear los fondos destinados (vía Euroclear)<sup>13</sup> al pago de los bonos Brady. Un Tribunal de Apelación de Bruselas, basándose en una novedosa interpretación de la cláusula *pari passu*, determinó que el estado peruano la había violado y dictó una medida cautelar que le impedía atender su deuda reestructurada sin pagarle también, *pro rata*, al demandante. Esta cláusula estándar establece la igualdad de trato entre acreedores con la finalidad de evitar cualquier situación preferencial. Frente a la posibilidad de *default*, Perú acordó con el litigante el pago de USD 58 millones, lo que significó un beneficio del 400% para el fondo.

Este caso, sin duda, es central para comprender los desarrollos recientes de la litigiosidad en torno a la deuda soberana pues no sólo supuso una nueva erosión de la defensa estatal, sino que sumó el bloqueo potencial de los pagos resultantes de procesos de reestructuración aceptados por una mayoría de acreedores, colocando a los países frente a la posibilidad de nuevos *defaults*. Desde entonces, otros fondos especulativos invocaron esta cláusula en litigios con países en desarrollo,<sup>14</sup> pero ninguno tendría el grado de conflictividad y la extensión temporal de la disputa que siguió a la cesación de pagos argentina de 2001.

#### 4. El desarrollo del caso argentino: la negociación conflictiva durante los gobiernos kirchneristas

Luego de una década de crecimiento vertiginoso de los pasivos públicos, de cuatro años de recesión y en medio de la crisis política, económica y social que provocó la sucesión de cuatro presidentes en pocas semanas, a fines de 2001 el Estado argentino declaró

<sup>12</sup> Los autores nos dicen que luego del fallo del Segundo Circuito en el caso de Elliott y Perú, los fondos buitres aparentemente hicieron lobby en la legislatura de Nueva York para modificar la ley. Efectivamente, en agosto de 2004 la ley del poder judicial de Nueva York fue modificada y la sección 489 enmendada, eliminando la defensa Champerty para cualquier deuda que tuviera un valor mayor a los USD 500.000.

<sup>13</sup> Euroclear es uno de los más importantes sistemas de compensación y liquidación de valores financieros del mundo. Su sede central se encuentra en Bruselas, y su papel más conocido es el de depositario de valores, es decir, es el lugar donde se “guardan” acciones, bonos o incluso derivados que representan activos financieros y en el que los titulares cobran las obligaciones derivadas de los mismos.

<sup>14</sup> Por ejemplo, Red Mountain Finance v. Democratic Republic of Congo y LNC Investments v. Nicaragua (Blackman y Mukhi, 2010)

la suspensión de los pagos de la deuda externa.<sup>15</sup> La moratoria alcanzó a una parte de los USD 144.453 millones que alcanzaba entonces la deuda pública. La medida afectó, en principio, a USD 61.803 millones en bonos y títulos públicos y a otros USD 8.030 millones de diversas obligaciones (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005).<sup>16</sup> No sería hasta la llegada a la Casa Rosada de Néstor Kirchner en mayo de 2003 que comenzarían a renegociarse los pasivos en *default* en manos de tenedores privados.<sup>17</sup>

Entendemos que toda negociación, incluida la de los pasivos públicos, es una secuencia dinámica y cambiante de acciones en la cual dos o más partes realizan demandas y propuestas con la finalidad de llegar a un acuerdo o resolver un conflicto. Tanto la dinámica como los resultados del proceso están influidos, entre otros elementos, por la estrategia que despliegan los actores y la posición negociadora que detenten. La estrategia de negociación es el conjunto de comportamientos asociados con un plan para alcanzar algún objetivo. La misma puede ser integrativa/cooperativa o distributiva/confrontativa.<sup>18</sup> La posición negociadora expresa el grado de fortaleza que se ostenta en la negociación, el cual puede dar lugar a una posición fuerte o débil (Odell, 2000; Nemiña, 2011a y 2011b).<sup>19</sup>

En el caso de la renegociación iniciada en 2003, el flamante gobierno argentino, decidido a resolver el *default* de manera favorable al país, implementó una estrategia mixta con los acreedores privados, mayormente confrontativa con algunos elementos cooperativos, desde una posición negociadora inicialmente débil pero que se fortalecería con el tiempo, a medida que la economía se recuperaba, el gobierno construía legitimidad en el ejercicio del

<sup>15</sup> El aumento del endeudamiento externo, del que el *default* soberano de 2001 es consecuencia, se inició con la última dictadura militar y alcanzó niveles elevados durante la década de los 90 de la mano del plan de Convertibilidad y de las reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el Consenso de Washington (Basualdo, 2015).

<sup>16</sup> El remanente, integrado por deuda con organismos multilaterales (USD 32.362 millones) y los (entonces) recientemente emitidos préstamos garantizados (USD 42.258 millones), permaneció en situación regular (*performing*).

<sup>17</sup> Muchos ya estaban organizados en diversos comités representativos. Entre los más importantes encontramos, en EE.UU., el Argentine Bondholders Committee (ABC) de inversores institucionales, en Italia la Associazione per la Tutela degli Investitori in Titoli Argentini, generalmente conocida como “**Task Force Argentina**” (TFA) constituida por los bancos italianos para representar a sus clientes minoristas a los que habían vendido bonos argentinos y en Alemania la Argentina Bond Restructuring Agency (ABRA) de inversores institucionales. Se habían formado también otras organizaciones más pequeñas, mayormente de minoristas y ahorristas, lideradas por abogados o bonistas particulares. Para un mayor detalle ver Basualdo (2015).

<sup>18</sup> Esta distinción dicotómica es realizada en términos típico-ideales, ya que cualquier estrategia concreta supone una combinación dentro de una gradiente que se extiende entre las estrategias confrontativa y cooperativas puras. La confrontativa consiste en buscar un acuerdo en el cual una de las partes gane a expensas de la otra, en relación a la situación existente previamente. El negociador en este caso insistirá en que la parte que representa no hará concesiones y se resistirá a hacerlas. En el polo opuesto, la cooperativa promueve el logro de metas que no están en conflicto, esto es, acciones diseñadas para aumentar la “torta” a repartir más que simplemente dividirla, lo que supone en algún grado realizar concesiones (Odell, 2000; Nemiña, 2011a y 2011b).

<sup>19</sup> El grado de fortaleza en la posición puede evaluarse a partir de, por ejemplo, la existencia de apoyos por parte de actores que posean intereses compartidos o similares, la neutralización de enfrentamientos con actores que posean intereses divergentes o el contexto macroeconómico local e internacional (Nemiña, 2011a y 2011b).

poder y sumaba apoyos a nivel local e internacional.<sup>20</sup> Entre algunos de los elementos que conformaban esta estrategia, podemos identificar un discurso confrontativo y una agresiva propuesta de reestructuración, con una importante quita sobre el capital.

En este marco, el gobierno nacional se encargó de iniciar el diálogo con los diferentes acreedores.<sup>21</sup> La primera propuesta de reestructuración<sup>22</sup> se realizó en septiembre de 2003. La presentación solo describía los aspectos generales de la operatoria: no reconocía los intereses adeudados, planteaba una quita del 75% sobre el valor nominal, y anticipaba la emisión de tres tipos de bonos (a la par y con descuento) y de valores atados al crecimiento de la economía.

La llamada “propuesta de Dubai” fue fuertemente criticada y rechazada por los diferentes grupos de acreedores, que también habían adoptado una estrategia de confrontación. Al tiempo que constituían un “supercomité” global,<sup>23</sup> acusaban a la Argentina de falta de “buena fe”, realizaban road-shows para persuadir a los restantes acreedores de rechazar la oferta (al tiempo que presentaban sus propias contrapropuestas), peticionaban ante los gobiernos de sus países y los organismos multilaterales y presionaban públicamente en sus declaraciones a los funcionarios argentinos.

En junio de 2004, Argentina presentó una nueva propuesta, conocida como “propuesta de Buenos Aires” con las especificaciones de la operatoria, que contenía algunas mejoras para los tenedores de títulos.<sup>24</sup> A pesar de las presiones y especulaciones de diferentes actores de la comunidad financiera internacional, de los acreedores y del sector oficial sobre una nueva oferta que mejorara todavía más los términos del futuro acuerdo de reestructuración, no hubo modificaciones posteriores.

El canje comenzó a mediados de enero de 2005 y se extendió hasta finales de febrero de ese año. En medio de rumores sobre el fracaso de la operatoria, como forma de

<sup>20</sup> Además de la recuperación económica (producto en parte de la liberación de recursos derivada de la cesación de pagos), el contexto político nacional e internacional se fue modificando en favor de la Argentina, fortaleciendo su posición negociadora. La crisis en la que estaba sumido el FMI luego de la intervención en la crisis argentina, el apoyo de los EE.UU. en momentos clave de la negociación con los acreedores y el Fondo y de los gobiernos latinoamericanos de la “nueva izquierda” como los de Brasil y Venezuela, en el plano externo, junto con el brindado por los “sectores productivos” y gran parte de la población, en el plano local, generaron las condiciones para que la estrategia fuera relativamente exitosa.

<sup>21</sup> La dispersión de las acreencias era notable. La deuda elegible para el canje estaba compuesta por 152 bonos, emitidos bajo 8 legislaciones (Argentina, Estados Unidos, Inglaterra, Japón, Alemania, Italia, España y Suiza) y nominados en 6 monedas distintas (peso argentino, dólar estadounidense, euro, yen, libra esterlina y franco suizo)

<sup>22</sup> Además de comprender que los acreedores eran co-responsables de la situación de default, por lo que debían compartir los costos del mismo aceptando un importante recorte sobre el valor de los títulos en su poder, las autoridades nacionales cimentaban su propuesta en la idea de sustentabilidad. Ésta combinaba, por un lado, el establecimiento de una elevada quita inicial, de intereses y plazos que permitirían que la deuda, tanto en monto como en estructura, sea atendible, y por otro, la posibilidad de potenciar el crecimiento de la economía argentina, lo que permitiría generar los recursos para atender los compromisos financieros, funcionando como “garantía” de repago.

<sup>23</sup> El Global Committee of Argentina Bondholders (GCAB) se formó a fines de 2003, y estaba constituido por las principales organizaciones de bonistas creadas a nivel nacional en EE.UU., Italia y Alemania luego del default de 2001. Desde el punto de vista de la negociación, a pesar de intentar constituirse en el interlocutor privilegiado del gobierno argentino, éste nunca le reconoció este papel, pues procuraba mantener al universo acreedor fragmentado para debilitar cualquier instancia única de representación.

<sup>24</sup> Para mayores precisiones sobre la oferta final de canje ver Damill, Frenkel, y Rapetti (2005).

estimular la adhesión y asegurarse un umbral mínimo de participación, el Congreso aprobó en febrero la ley 26.017, conocida como “cerrojo” que impedía reabrir el canje a los no adherentes. Esta normativa se sumaba a una serie de disposiciones legales establecidas en los prospectos para desincentivar la operatoria *holdout*, como la cláusula Right Upon Future Ofers (RUFO) que establecía que, si Argentina realizaba a los acreedores reticentes una oferta voluntaria superior a la presentada en el canje antes del fin de 2014, los bonistas adherentes podrían pedir igual tratamiento.

En marzo se anunciaba la salida del *default*, se daban a conocer los resultados “exitosos” de la reestructuración (el 76,15% de la deuda elegible había sido canjeada) y se presentaba la operatoria como el inicio de una política de desendeudamiento.<sup>25</sup> En junio se realizaría el intercambio efectivo de los instrumentos viejos por los nuevos, dándose por finalizado oficialmente el proceso de reestructuración.

Pasaría un lustro para que la tempranamente solicitada reapertura del canje se concretara. A instancias del pedido de una serie de fondos de inversión y en el marco de una negociación marcada por la mutua cooperación, la administración de Cristina Fernández de Kirchner abriría en abril de 2010 la segunda etapa de la reestructuración, que llevaría la adhesión (acumulada) al 92,7% de la deuda elegible.<sup>26</sup>

Durante estas dos primeras fases del proceso de canje, los acreedores litigantes estuvieron siempre presentes. De hecho, desde 2002, diversos acreedores institucionales y minoristas presentaron demandas en el juzgado del distrito Sur de Nueva York, a cargo del juez Griesa,<sup>27</sup> reclamando el pago de los bonos emitidos bajo la ley de dicho estado.

El escenario cambió cuando, en octubre de 2010 y luego de varios intentos infructuosos de bloquear el canje y embargar bienes del Estado argentino, NML Capital modificó su estrategia judicial, sumando un elemento clave. En el escrito presentado entonces se sostenía que Argentina, con las leyes 26.017 (“cerrojo”) y 26.547 (suspensión de la ley cerrojo, sancionada en ocasión de la reapertura del canje en 2010) y los pagos que el país había realizado desde 2005 a los reestructurados sin atender las obligaciones con los demandantes, había subordinado a NML frente a los acreedores que suscribieron los canjes y que, por lo tanto, se encontraba, violando el principio de trato igualitario y equitativo derivado de la cláusula *pari passu* presente en los contratos. Allí se solicitaba además que el juez arbitrara las medidas necesarias para que el país cumpla de manera efectiva con su obligación de trato igualitario (Amaya y Tuculet, 2014).

Con este giro, el litigio se aceleró y profundizó su conflictividad, pues ambas partes sostendrían los lineamientos generales de su estrategia confrontativa hasta las últimas consecuencias, esperando un resultado favorable. Los litigantes encabezados por NML,<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Que seguiría posteriormente con el pago del total de las acreencias al FMI a principios de 2006 y la regularización de la deuda con el Club de París en 2014, entre otros procesos. Para un análisis del desendeudamiento ver De Lucchi (2014).

<sup>26</sup> La oferta fue levemente menos favorecedora que la del primer canje. Para comprender los aspectos económico-financieros de los canjes, ver Müller (2013)

<sup>27</sup> Desde 2002 los acreedores iniciaron demandas en diferentes ciudades del globo, pero las más significativas para el desarrollo posterior del conflicto se realizaron en Nueva York.

<sup>28</sup> De acuerdo con Burgueño (2013) la parte demandante en la causa *pari passu* estaba formada por un conjunto de hedge funds (NML Capital Ltd. –cuyo fundador, Paul Singer, lideraba la iniciativa-, Aurelius Capital Master Ltd., ACP Master Ltd., Blue Angel Capital I LLC, Aurelius Opportunities Fund II, Olifant Fund Ltd) y tenedores minoristas (un grupo de aproximadamente quince argentinos presentados en los escritos como “Pablo Alberto Varela et al.”)

que progresivamente verían fortalecida su posición en sede judicial, continuaron emprendiendo acciones de presión sobre la Argentina como hicieron en otros casos, buscando embargar bienes estatales,<sup>29</sup> impulsando campañas de desprestigio (a través de ATFA)<sup>30</sup> y realizando lobby en el poder legislativo norteamericano. Por su parte, la Argentina mantendría una posición firme de no negociar ni hacer concesiones a los litigantes. El gobierno de Cristina Kirchner no acataría los diferentes fallos, apelaría cada decisión y continuaría abonando los servicios de deuda correspondientes a los canjes.

Sin embargo, una seguidilla de decisiones judiciales en Nueva York, irían arrinconando a la Argentina y obligándola a modificar algunos elementos de su estrategia (Amaya y Tuculet, 2014 y Kupelian y Rivas, 2014). Acordando con el pedido de NML, el 7 de diciembre de 2011, Griesa resolvió que las acciones de la República Argentina denunciadas por el fondo de Singer implicaban la disminución del rango de los bonos de los demandantes, por lo que Argentina se encontraba efectivamente violando la cláusula *pari passu*.

El 23 febrero de 2012 el juez emitió una orden sobre la modalidad de cumplimiento efectivo del trato igualitario, estableciendo que la Argentina debía pagar a los demandantes de manera proporcional, simultánea o anticipadamente, toda vez que abonase a los tenedores de títulos emitidos en 2005 y 2010. La orden no sólo obligaba al Estado argentino, sino que establecía que debía informarse a todas las partes involucradas de manera directa o indirecta en el proceso de pago. La decisión fue apelada ante la Corte del Segundo Circuito, lo que suspendió sus efectos. Esta Corte se expidió el 26 de octubre, confirmando la sentencia de primera instancia sobre la existencia de una violación de la cláusula *pari passu* y solicitando a Griesa que aclarase la fórmula de pago a *pro rata*.

El 21 de noviembre el Juez dio a conocer dicha fórmula, estableciendo que Argentina debía abonar el 100% adeudado a los litigantes con el pago de los servicios de los bonos de los canjes, antes del 15 de diciembre de ese año (fecha en que debía abonarse a los reestructurados) o de otra forma el país se vería impedido de realizar cualquier otro pago relativo a su deuda reestructurada. Para esto, prohibió también a las terceras partes (principalmente el Bank of New York) intervenir en el procesamiento de los pagos en caso de que la República no cumpliera el fallo. Argentina y otros actores (bonistas reestructurados, el propio BONY) apelaron también esta decisión. Paralelamente, comenzaban a sumarse apoyos por parte de gobiernos, instituciones y figuras internacionales.<sup>31</sup> La orden de Griesa fue confirmada en agosto de 2013 por la Corte de Apelaciones, quien negó que la misma tuviera consecuencias negativas para los mercados de capital y la economía global.

Este fue un momento de quiebre, dado el resultado claramente perjudicial para la Argentina en dos instancias judiciales. En respuesta a este panorama que debilitó su posición, el gobierno modificaría levemente su estrategia inicial de no negociar ni pagar, incorporando algunos elementos cooperativos. Específicamente, abrió la posibilidad (hasta

<sup>29</sup> Entre los episodios más conocidos figuran el intento de embargar activos del Banco Central de la República Argentina en la causa conocida como “alter ego” iniciada en 2006 y la retención de la fragata Libertad en Ghana durante 2012. Ambos casos, entre varios otros, se resolvieron a favor de la Argentina.

<sup>30</sup> Corresponden a las siglas de American Task Force Argentina, un grupo de lobby financiado, entre otros, por Paul Singer.

<sup>31</sup> Los apoyos, muchos de ellos bajo la forma de presentaciones amicus curiae, vinieron de una variedad de actores: el gobierno de los EE.UU., la Reserva Federal, Anna Krueger y fondos como Gramercy y Fin-tech, entre otros.

entonces ausente) de negociar algún pago futuro, promulgando, en septiembre de 2013, de la ley 26.886 que habilitaba la apertura de una tercera ronda de canje para los *holdouts*. Aunque de esta forma mostraba buena voluntad y ánimo de negociación, los márgenes para la misma eran limitadas, pues un virtual acuerdo no podía implicar términos y condiciones financieros mejores a los ofrecidos en 2010. Además, los *buitres* no flexibilizaron su estrategia: ya habían rechazado dos rondas de canje y tenían en su poder sentencias que les aseguran el cobro del 100% de sus acreencias, las que fortalecían su posición.

Si bien por primera vez, el gobierno realizaba una concesión y presentaba una oferta de pago, esto no impidió que la orientación confrontativa general de la estrategia se mantuviera. La presidenta y sus funcionarios continuarían denunciando en diferentes instancias locales y globales el accionar de los “terroristas económicos”,<sup>32</sup> criticando al poder judicial estadounidense y buscando activamente apoyos diplomáticos.<sup>33</sup>

Finalmente, en febrero de 2014 se llegó a la última instancia de apelación. El gobierno nacional solicitó a la Corte Suprema de Estados Unidos que tomara el caso alegando la violación a la inmunidad soberana y advirtiendo nuevamente de las consecuencias de la decisión del juez para la economía nacional y para las futuras reestructuraciones de deuda. La Corte decidió en junio abstenerse de intervenir, quedando el fallo firme. En este contexto, y al no concretarse el pago del cupón de parte de los bonos emitidos durante la reestructuración por el virtual bloqueo derivado de la *injunction* del juez, Argentina fue declarada en *default* a fines de julio de 2014.<sup>34</sup> Como respuesta, en septiembre de ese año se aprobó en el Congreso la ley 26.984, llamada “de pago soberano” que buscaba sortear el bloqueo de los servicios de deuda a los adherentes a los canjes, en la que se les proponía el canje voluntario de sus instrumentos por otros con nuevas sedes de pago (Argentina o Francia).

Aunque en junio de 2014, el Juez Griesa había designado al abogado especializado en finanzas Daniel Pollack como “*special master*” para asistir a las partes en las negociaciones, las mismas no avanzaron. La oferta argentina para los litigantes continuaba siendo pagarles en las mismas condiciones dadas a los bonistas en 2010. Los representantes argentinos alegaban que no podían negociar ni acordar voluntariamente un mejor acuerdo hasta tanto no expirara la cláusula RUFO. Como aquellos las habían rechazado desde el primer momento, las tratativas se empantanaron.

Por otra parte, una vez agotada la instancia judicial, Argentina profundizó sus esfuerzos diplomáticos en busca de apoyo como forma de presionar sobre los acreedores, lograr un acuerdo y evitar abonar la sentencia judicial. Además de continuar sumando

<sup>32</sup> *Discurso de Cristina Fernández de Kirchner ante la 69ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 24 de septiembre de 2014.*

<sup>33</sup> La presidenta argentina y sus funcionarios dirigieron duras críticas hacia la persona del juez Griesa y hacia el sistema judicial norteamericano, que tensaron las relaciones con el gobierno de los Estados Unidos.

<sup>34</sup> La deuda argentina fue declarada en default selectivo por las agencias calificadoras al impedirse el procesamiento del pago de USD 539 millones correspondientes al cupón de una parte de los bonos discount emitidos en el canje. La Argentina había de hecho girado los fondos desde el Banco Central al Banco de Nueva York, agente fiduciario, para que este los distribuyera entre los agentes de pago que los harían llegar a las cuentas de los titulares de los bonos. En este sentido, Argentina mostraba tener capacidad financiera para hacer frente a sus obligaciones y voluntad de pago al girar los fondos, por lo que los funcionarios nacionales decían que no era un default que pudiera atribuirse al comportamiento argentino, sino que era resultado de las decisiones del juez neoyorquino.

adhesiones de personalidades internacionales y diversos organismos extranjeros y supranacionales, se destacó el impulso en la ONU, junto al G77+China, de un marco regulatorio internacional para ordenar las reestructuraciones de deuda y limitara el accionar de los acreedores especulativos. La estrategia apuntó a lograr apoyos mayoritarios en un órgano que fuera neutral y permeable a las inquietudes e iniciativas de los países en desarrollo. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas aparecía como un ámbito más democrático, representativo y equitativo que otros, como por ejemplo el FMI, en donde el poder de voto está desigualmente distribuido en favor de los países centrales, lo que hace que en estos prevalezcan la agenda y los intereses de los mismos.

En septiembre de 2014 la Asamblea General aprobó la resolución 68/304 “Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana”, que establecía como objetivos “elaborar y aprobar, mediante un proceso de negociaciones intergubernamentales y con carácter prioritario (...) un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana con miras a (...) aumentar la eficiencia, la estabilidad y la previsibilidad del sistema financiero internacional y lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible, de conformidad con las circunstancias y prioridades nacionales a fin de promover su crecimiento económico inclusivo y su desarrollo” (Asamblea General de la ONU, 2014: 4-5)

En diciembre de 2014 se creó el Comité Ad Hoc que sería el encargado de elaborar una propuesta de marco multilateral. Éste contó con la participación de representantes de diversos estados nacionales, expertos de renombre internacional, ONGs y organizaciones especializadas. En la sesión del 10 de septiembre de 2015 se sometieron a votación los nueve principios elaborados por el Comité.<sup>35</sup> Con 136 votos a favor, 41 abstenciones y 6 en contra,<sup>36</sup> la Asamblea adoptó los “Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana” mediante la Resolución 69/319.<sup>37</sup> Si bien la aprobación fue presentada por el gobierno argentino como una victoria diplomática, el carácter no vinculante de las disposiciones de la Asamblea General hizo que la resolución tuviera efectos limitados sobre las negociaciones concretas.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Estos principios incluyen 1) el derecho de los Estados de elaborar su política macroeconómica, incluida la reestructuración de la deuda; 2) el principio de buena fe; 3) el principio de transparencia; 4) el principio de imparcialidad; 5) el principio de trato equitativo; 6) el principio de inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución; 7) el principio de legitimidad; 8) el principio de sustentabilidad; y 9) la imposibilidad de que los acuerdos de reestructuración celebrados entre la mayoría cualificada de acreedores y los Estados se vean afectados, perjudicados u obstaculizados por otros Estados, o por una minoría no representativa de acreedores (Asamblea General de la ONU, 2015).

<sup>36</sup> Quienes se pronunciaron a favor son en su mayoría los gobiernos de las naciones en desarrollo, mientras los votos negativos corresponden a países desarrollados (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Japón, Canadá) o bien a aliados estratégicos de éstos (Israel). Entre las abstenciones encontramos algunos casos interesantes. Por un lado, Grecia adoptó esta posición a pesar de contar con un gravísimo problema de endeudamiento soberano; por otro, se observa que México y Colombia fueron los únicos países de Latinoamérica (región afectada por recurrentes crisis de deuda) que se pronunciaron en este sentido de mayor neutralidad, lo que puede entenderse por su histórico alineamiento con los Estados Unidos.

<sup>37</sup> Por medio de la ley 27.207, el Congreso argentino declaró dicha resolución de orden público y la incorporó al ordenamiento interno nacional.

<sup>38</sup> Este carácter no vinculante queda bien explicitado en el texto de la propia resolución 69/319, que propone “invitar a los Congresos miembros a adoptar en sus ordenamientos jurídicos internos los Prin-

A pesar de haber expirado la cláusula RUFO en diciembre de 2014, durante 2015 no hubo mayores progresos en las negociaciones, pues el gobierno decidió avanzar prioritariamente en el frente político-diplomático a través del trabajo en la ONU. Además, la dinámica política interna estuvo marcada por la campaña para las elecciones presidenciales de octubre. Durante la misma, varios candidatos aseguraban que era imperativo cerrar el litigio en Nueva York, pues se había extendido en demasía e impedía el acceso al crédito barato y la llegada de inversiones. La victoria del candidato pro-mercado Mauricio Macri en segunda vuelta por poco más del 51% de los votos, implicó el cierre de un ciclo de más de doce años de gobiernos kirchneristas y la llegada al poder de una administración de otro signo político y con preferencias de política económica marcadamente diferentes.

## 5. “Cambiamos” y la resolución del conflicto

Con el inicio del gobierno de la alianza Cambiamos el tratamiento del litigio con los *buitres* sufrió un cambio radical. La estrategia era ahora cooperativa y favorable a la posición de los fondos litigantes a los que se les reconocía el derecho legítimo de cobrar sus acreencias a partir de la orden obtenida en Nueva York. Las bases de este cambio eran, según los funcionarios, por un lado, la posición débil de la Argentina derivada de la sentencia firme que ceñía todo margen de maniobra en las negociaciones y, por otro, la necesidad de ponerle fin a más de una década de “irracionalidad” y “malos manejos” en torno al conflicto para recuperar la “confianza” y tomar las medidas para salir del “aislamiento” en que se encontraba la economía argentina.<sup>39</sup>

El giro en la estrategia se concretó en varios frentes: se reconocía el interés (compartido con los *buitres*) de cerrar el caso, el discurso hacia los litigantes y los terceros involucrados se moderó (los *buitres* se transformaron en “acreedores” o “*holdouts*”, el *special master* y el juez Griesa en “nuestros mayores aliados”), la predisposición a dialogar, hacer concesiones y cumplir las disposiciones del juez se incrementó y se abandonó la agenda de discusiones en la ONU.

En diciembre de 2015, a pocos días de iniciado el mandato, los funcionarios de la secretaría de Finanzas<sup>40</sup> viajaron a Nueva York para comenzar las negociaciones con los fondos *buitre* y los restantes grupos de acreedores a los fines de resolver el conflicto, pagar y permitir que la Argentina “se reinserte en el mundo”, esto es, vuelva a financiarse en los mercados voluntarios de deuda. En febrero se presentó la propuesta de pago, que incluía dos ofertas: uno para aquellos que obtuvieron sentencia *pari passu* (la oferta *pari passu*, que discriminaba a su vez entre los que tuvieran o no sentencia monetaria) y otro para los que no tuvieran (oferta base). Se aseguraba que la propuesta daba respuesta a reclamos por un monto aproximado de USD 9.000 millones, implicando una quita de

cipios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana” (Asamblea General de la ONU, 2015:5).

<sup>39</sup> En esta sintonía, que se basa en un diagnóstico particular del funcionamiento macroeconómico precedente, prontamente se eliminaron los controles en el mercado de cambios y sobre los movimientos de capital, que abrieron el camino al posterior endeudamiento público y privado.

<sup>40</sup> El presidente Macri nombró en el Ministerio de Hacienda a hombres de fuertes lazos y trayectorias en el mundo financiero internacional: el ex J.P. Morgan Adolfo Pray Gay como ministro y el ex Deutsche Bank Luis Caputo como Secretario de Finanzas, ambos encargados de las tratativas para “salir del default”.

alrededor del 25% sobre las sentencias.<sup>41</sup>

El cambio de rumbo y la celeridad del nuevo gobierno para dar solución al conflicto fueron elogiados, internacionalmente, por el gobierno de los Estados Unidos, el FMI, los propios acreedores e incluso por el juez Griesa, para quien desde el 10 de diciembre “todo había cambiado”. A nivel local, numerosos empresarios mostraron su apoyo a la postura oficial. En el sistema político, la aprobación de la ley 27.249 que refrendó los acuerdos y autorizó la emisión de nuevos títulos para financiar el pago a los acreedores demostró el consenso en (casi) todo el arco político en torno al cierre del conflicto.<sup>42</sup> Desde el oficialismo (minoría en ambas cámaras) aseguraban que con la salida del *default* llegarían inversiones que generarían crecimiento y trabajo, mientras que en la oposición los gobernadores (incluyendo una gran parte de los que hasta diciembre eran oficialismo) presionaban a sus legisladores para poder luego de aprobada la ley, y una vez abierta la canilla de la deuda desde la administración central, financiarse también en el mercado internacional.

Finalmente, el gobierno argentino llegó a un acuerdo con la mayoría de los *holdouts*, incluidos los fondos *buitre* más combativos, pudo emitir en abril los títulos que permitieron abonar al contado (aunque a una tasa de interés todavía elevada)<sup>43</sup> y logró que el Juez levantara el bloqueo que impedía el pago a los bonistas reestructurados. Claramente, la salida del *default* fue una victoria política importante para el gobierno de Macri, que también rehabilitó el mecanismo de la colocación de bonos en el exterior para financiar al Tesoro. Sin embargo, el resultado del cierre del “juicio del siglo” supuso una derrota de nuestro país además de que, en un nivel sistémico, sentó precedentes decididamente negativos de cara a futuras reestructuraciones.

En primer lugar, desde el lado de los acreedores, entendemos que esta resolución llevó a resultados heterogéneos entre los diferentes grupos, tanto entre los *holdins* y los *holdouts*, como al interior de los *holdouts*. Las ganancias extraordinarias de algunos fondos (especialmente NML, que llegó a casi el 1600%) crean incentivos para que, en el futuro, los acreedores se nieguen a participar y pongan en peligro cualquier proceso de reestructuración.<sup>44</sup> La profundización de la estrategia *buitre* sería sumamente peligrosa para países sobreendeudados que necesitan aliviar y reprogramar sus pasivos para poder recuperarse económicamente. En segundo lugar, en caso de que se concreten tales pro-

<sup>41</sup> Para mayores detalles, ver el comunicado “Argentina presenta formalmente su oferta a los holdouts para poner fin a los litigios en Nueva York” y la “propuesta de Settlement” (5 de febrero de 2016, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas).

<sup>42</sup> La mencionada ley convalidó los acuerdos alcanzados con los acreedores y autorizó la emisión de títulos para la obtención de los fondos que permitieran hacer frente a los pagos. Además, incluyó la derogación de las leyes 26.017 (“cerrojo”) 26.547 (suspensión de la ley “cerrojo”), 26.886 (apertura tercera ronda de canje) y 26.984 (pago soberano), que había ordenado Griesa como condición para permitir los pagos. El único bloque que se opondría a la sanción de la misma sería el del hasta 9 de diciembre oficialismo, el Frente para la Victoria-PJ, entre cuyos legisladores se encontraba el ex ministro de Economía y Finanzas Axel Kicillof.

<sup>43</sup> Fueron emitidos, bajo ley de Nueva York, cuatro bonos por un valor de USD 16.500.000, con tasas de interés que oscilaron entre el 6,25 y el 7,625% anual y plazos de maduración de entre 3 y 30 años. (Resolución 146, Anexo I, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas) De este monto, USD 9.300 millones fueron destinados al pago de los acuerdos suscriptos por el gobierno y los diferentes grupos de *holdouts* (Comunicado de prensa del 22 de abril de 2016, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas).

<sup>44</sup> Si bien la estrategia *buitre* es costosa, pues implica una inversión en tiempo y recursos financieros que no todos los acreedores pueden afrontar, lo cierto es que con fallos altamente favorables se crean incentivos para que aquellos que puedan costearla busquen ganancias extraordinarias por la vía judicial.

cesos, interpretaciones novedosas de cláusulas estándar (como la realizada por el juez Griesa sobre la *pari passu*) o decisiones judiciales (como la disposición que frenó el pago a los bonistas que adhirieron a los canjes) pueden derivar en un virtual bloqueo, por parte de una minoría, de reestructuraciones consensuadas con amplias mayorías y volverlas insostenibles en el tiempo, generando mayores dificultades para el país en cuestión y para el conjunto de los acreedores.

En este sentido, el caso argentino dejó numerosos interrogantes sobre los verdaderos alcances y consecuencias de este caso. A pesar del impulso dado al fortalecimiento y mejora de los contratos mediante la incorporación de cláusulas de acción colectiva agregadas y el esclarecimiento de los alcances del principio *pari passu*, e incluso luego de la aprobación en la ONU de nueve principios que deben guiar a las partes durante las negociaciones, prevalecen las dudas y la incertidumbre sobre el derrotero de próximas reestructuraciones y sobre las posibilidades de morigerar el accionar de estos fondos especulativos. Pues, si algo muestra la historia financiera reciente es que estos actores pueden promover interpretaciones jurídicas novedosas y encontrar intersticios en el sistema legal que explotan en su provecho. Por esto, creemos, impulsar la discusión nacional, internacional y multilateral, de la comunidad financiera y política sobre nuevos marcos que ordenen las negociaciones de reprogramación de pasivos y limiten la estrategia de estos litigantes profesionales, se vuelve imperativa.

## 6. Conclusiones

Los fondos *buitre* son fondos altamente especulativos que hacen negocios con deuda de países en problemas, a través de una estrategia consistente en comprar títulos públicos con un notorio descuento para luego iniciar demandas judiciales en tribunales extranjeros con la finalidad de cobrar la totalidad de sus acreencias. El desarrollo de dicha estrategia pudo desarrollarse a partir de los cambios ocurridos en el sistema financiero internacional y en la legislación que protegía a los países de ser enjuiciados en tribunales extranjeros. Por un lado, la titularización de las deudas y el crecimiento del mercado secundario de bonos convirtieron a la deuda soberana en una clase más de activos negociables, pudiendo ser adquiridos por actores con diferentes intereses y estrategias de negocios, entre ellos los *buitres*. Por otro lado, la paulatina restricción de la doctrina de inmunidad soberana a partir del desarrollo de litigios, erosionó los mecanismos de defensa que poseían los países frente a sus acreedores.

Numerosos casos que tuvieron lugar en las últimas décadas muestran este derrotero. Sin embargo, ninguno fue tan prolongado ni despertó tanto interés como el litigio entre los fondos *buitre* liderados por NML y el Estado argentino. Luego de años de conflicto y confrontación durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, en 2016 con una nueva administración de signo político opuesto, se resolvió la disputa de manera favorable para los demandantes. Los *buitres* mantuvieron durante todo el conflicto una estrategia abiertamente confrontativa, y su posición negociadora se fortaleció a medida que obtenían sentencias favorables. Las mismas, complementariamente, debilitaron la posición de la Argentina en sede judicial a pesar de contar con apoyos políticos y diplomáticos internacionales. Además, estas decisiones de la justicia neoyorkina en torno a la demanda *pari passu* obligaron a flexibilizar la dura estrategia de Cristina Kirchner, incorporando algunos elementos cooperativos, pero sin que esto implicara cambiar la orientación general de confrontación que se mantendría hasta que abandonó el poder.

Con la llegada de Mauricio Macri al Poder Ejecutivo a fines de 2015, la estrategia de manejo del conflicto tendría un giro radical. La nueva administración, contando con apoyos externos e internos, asumió una postura cooperativa, se mostró predispuesta a cerrar el litigio y atender las disposiciones del juez y los reclamos de los acreedores. Esto permitió la rápida resolución del conflicto de manera favorable para el grupo de *holdouts*. A pesar de darse por finalizado el proceso, los resultados que arrojó generan incertidumbre sobre el futuro de los procesos de reestructuración. Por esto, y ya que las mejoras en los contratos no parecen suficientes, resulta pertinente promover la discusión sobre mecanismos que ordenen las relaciones entre deudores y acreedores en el marco de episodios de crisis de deuda.

## 7. Bibliografía

- Araya, Tomás M. y Tuculet, María Victoria (2014) “El principio de inmunidad estatal y los procesos de reestructuración de deuda soberana”. *La Ley*, n° 153. Buenos Aires, Thomson Reuters, pp.1-10.
- Basualdo, Eduardo. (coord.) (2015) *Ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales de la dictadura a los fondos buitres*. Buenos Aires, Editorial La Página.
- Blackman, Jonathan I., y Mukhi, Rahul (2010). “The evolution of modern sovereign debt litigation: vultures, alter egos, and other legal fauna”. *Law & Contemp. Probs.*, v. 73, pp. 47-61.
- Burgueño, Carlos (2013) *Los buitres. Historia oculta de la mayor operación financiera contra la Argentina*. Buenos Aires, Edhasa.
- Cruces, Juan José. (2015) *Una república sin buitres*. Buenos Aires, FCE.
- Damill, Mario; Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2005) “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”. *Desarrollo Económico*, v. 45, n° 178, pp. 187-233.
- Das, Udaibir S.; Papaioannou, Michael G. y Trebesch, Christoph (2012) “Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts” *IFM Working Paper* n° 107. Washington, IMF.
- De Lucchi, Juan Matías (2014) “Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012)”. *Documento de Trabajo* n° 53. Buenos Aires, CEFIDAR.
- Gelpern, Anna (2013) “Sovereign damage control”. *DICE Report*, v. 11, n° 3, p. 10.
- Gelpern, Anna (2016) “Courts and Sovereigns in the Pari Passu Goldmines”. *Capital Markets Law Journal*, v. 11, n° 2, pp. 251-277
- Guzmán, Martín; Ocampo, José Antonio y Stiglitz, Joseph (eds.). (2016). *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*. Estados Unidos, Columbia University Press.
- Hernández Viguera, Juan (2015) *Los fondos buitre, capitalismo depredador*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

- Kupelian, Romina y Rivas, María Sol (2014) “Fondos buitres. El juicio contra argentina y la dificultad que representa en la economía mundial”. *Documento de Trabajo n° 49*. Buenos Aires, CEFIDAR.
- Marichal, Carlos (2010) *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1973-2008*. Buenos Aires, Debate.
- Müller, Alberto (2013) “Default y reestructuración: ¿Cuál fue la real quita de la deuda pública argentina?”. *Documento de Trabajo n°32*. Buenos Aires, CESPFA-FCE.
- Nemiña, Pablo (2014) “Fondos Buitres”. Adelstein, Andreína y Vommaro, Gabriel (co-ords.) *Diccionario del léxico corriente de la política argentina. Palabras en democracia (1983-2013)*. Los Polvorines, UNGS, pp. 180-183.
- Nemiña, Pablo (2011a) *La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Nemiña, Pablo (2011b) “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003- 2004”. *Temas y Debates*, v. 15, pp.87-113.
- Odell, John (2000) *Negotiating the world economy*. New York, Cornell University Press.
- Stulz, René (2007) “Hedge funds: Past, present, and future”. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 21, n° 2, pp. 175-194.

## Documentos

- Asamblea General de la ONU (2014) Resolución 68/304 aprobada por la Asamblea General el 9 de septiembre: Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana
- Asamblea General de la ONU (2015) Resolución 69/319 aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre: Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana
- Cristina Fernández de Kirchner (2014) Discurso ante la 69ª Asamblea General de las Naciones Unidas. 24 de septiembre.*
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016) Resolución 146, Anexo I.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016) Comunicado de prensa “Argentina sale del default tras el levantamiento de las medidas cautelares y deja atrás el litigio con los holdouts”. 22 de abril.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016) Comunicado de prensa “Argentina presenta formalmente su oferta a los *holdouts* para poner fin a los litigios en Nueva York”. 5 de febrero.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016) Propuesta de Settlement. 5 de febrero.

## La EPI y las Relaciones Internacionales, ¿dónde está el Derecho?<sup>1</sup>

IPE and International Relations: Where is the Law?

Juliana Peixoto Batista<sup>2</sup>

**Resumen:** Este trabajo apunta al debate teórico acerca de dos disciplinas fuertemente marcadas por la tradición anglosajona: las Relaciones Internacionales (RRII) y la Economía Política Internacional (EPI), sumando una disciplina que tiene tradición insoslayable en América Latina: el Derecho Internacional. Se construye como réplica a un trabajo sobre la EPI previamente publicado en esta revista (Tussie, 2015), donde se detallan las diferentes vertientes de la EPI, influencias, enfoques latinoamericanos, el contacto con otras disciplinas. Así, a lo largo de este artículo se identifican varios puntos de intersección y coincidencia entre las tres disciplinas, resaltando las visiones compartidas por las visiones críticas del Derecho y la EPI, donde se encuentran amplios espacios de colaboración conceptual, metodológica, desde la región latinoamericana en especial.

**Abstract:** This article aims at contributing to the discussion between two theoretical fields strongly influenced by the Anglo-Saxon's tradition - International Relations (IR) and International Political Economy (IPE) – by adding a third one, International Law (IL), as a significant field in Latin America. It is conceived as a response to a previous article published in this journal (Tussie, 2015). Tussie's paper detailed several IPE's strands, influences, linkages with other theoretical fields, and the Latin American contribution to IPE. With this in mind, several intersection areas among the three disciplines are identified in this paper, including similarities between critical legal studies and critical IPE as examples of those intersection spaces where we can find room for conceptual and methodological collaborative work.

**Palabras Clave:** Derecho Internacional, Relaciones Internacionales, Economía Política Internacional, América Latina

**Keywords:** International Law, International Relations, International Political Economy, Latin America

<sup>1</sup> Recibido: 14/03/2017. Aceptado: 09/06/2017

<sup>2</sup> Investigadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO/Argentina. Es Doctora en Derecho y Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires y Abogada por la Universidad Federal do Ceará (UFC, Brasil). Docente en la UBA, UNSAM y FLACSO en temas de integración regional, economía política internacional y su relación con el derecho internacional. [jpeixoto@flacso.org.ar](mailto:jpeixoto@flacso.org.ar)

## 1. Introducción

Este trabajo se dedica a detallar los diversos puntos de intersección entre el Derecho y las Relaciones Internacionales (RRII), haciendo hincapié en la cercanía entre los enfoques más críticos del Derecho y la Economía Política Internacional (EPI). La idea de este artículo surge del trabajo de Diana Tussie, publicado en esta revista (Tussie, 2015). Dicho trabajo hace un resumen claro, amplio y enriquecedor del aporte de la EPI para el estudio de las RRII. Al leer el artículo, sin embargo, me percaté inmediatamente de la ausencia de una disciplina fundamental en dicha discusión, el Derecho. La EPI allí se detalla de manera magistral, en sus diferentes vertientes, sus influencias, los enfoques latinoamericanos, el contacto con otras disciplinas, pero el Derecho está ausente. Luego de varias y acaloradas discusiones entre los y las investigadoras que nos sentimos parte constitutiva de este campo, he decidido sumar, al mencionado artículo, mi aporte de manera de ampliar la mirada e integrar los estudios y los ricos debates que se anclan en el Derecho. Busco en realidad seguir abriendo espacio al debate teórico acerca de dos disciplinas fuertemente marcadas por la tradición anglosajona: las RRII y la EPI, sumando una disciplina que tiene tradición insoslayable en América Latina: el Derecho Internacional (DI), disciplina instrumental desde la cual se insertaron a fines del siglo XIX las nuevas repúblicas latinoamericanas para hacer valer sus derechos como naciones soberanas, para detener las intervenciones militares que pretendían apropiarse de la renta aduanera, para el cobro de deuda soberana. Una disciplina que además hoy añade un instrumental interesante para ampliar la capacidad descriptiva y normativa (y en menor medida explicativa) del sistema internacional. Propongo entonces añadir que “la problemática de la EPI es fruto de una convergencia temática entre varias disciplinas: la Economía, la Historia, las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, la Sociología” (Tussie, 2015: 158) y el Derecho. En ese sentido, se puede decir que la EPI es un enfoque a través del cual mirar al mundo, buscando conexiones invisibilizadas entre los enfoques tradicionales de las disciplinas de las que se nutre, proponiendo dejar al descubierto las relaciones de fuerzas, las desigualdades, las voces, los actores, las agendas que construyen el orden global, nacional, regional y/o internacional.

Se identifican a lo largo del trabajo varios puntos de intersección y coincidencia entre las RRII, el DI y la EPI. Buscamos ir más allá de los puntos de coincidencia más naturales entre el DI y las RRII que trajo la Escuela Institucionalista, para también abordar el surgimiento de un constitucionalismo internacional estrechamente vinculado con el liberalismo en las RRII, así como resaltar las visiones compartidas por el DI clásico y el realismo clásico – comúnmente entendidos como antagónicos absolutos en sus fundamentos -. Asimismo, como desde el DI y de las RRII se levantaron voces contrarias a esa visión liberal del mundo y desde donde la teoría crítica del Derecho y la EPI crítica encuentran amplios espacios de colaboración conceptual, metodológica, desde la región latinoamericana en especial.

Hay un punto crucial que habita esta discusión y que emerge más claramente de tanto en tanto a lo largo del trabajo: la disputa de poder subyacente entre las varias disciplinas, por ganar espacio en las (diversas pero relacionadas) comunidades epistémicas, resignificando conceptos y métodos. Esa dinámica se replica hacia adentro de las disciplinas mismas, en la disputa entre sus diferentes enfoques, en la construcción del sentido mismo de la disciplina en cuestión. Es intención de este trabajo asumir una posición con relación a este debate, expresando la riqueza de los enfoques interdisciplinarios

que permiten abrir debates más que cerrarlos, y ampliar dimensiones de análisis que a su vez contribuyen a visibilizar agendas, intereses, dinámicas y actores en el escenario internacional.

En primer lugar, se hace un recorrido por los diversos puntos de encuentro entre las RRII y el DI, sobre todo por los debates que marcaron la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del siglo XXI<sup>3</sup>. Posteriormente, se retoman algunos puntos del artículo de Tussie (2015) para encontrar las diversas intersecciones entre la EPI y el Derecho. Al final, se esbozan algunas conclusiones.

## 2. El Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales

El Derecho Internacional (DI) y las Relaciones Internacionales (RRII) comparten el contexto de estudio, el sistema internacional.

En muchas oportunidades, dan nombres diferentes a los mismos fenómenos y a menudo dialogan de manera más o menos tensa en la descripción del panorama internacional, sus causas y consecuencias. En palabras de Anne Marie Slaughter (1993), sería de gran ayuda para el avance del conocimiento si hicieran un esfuerzo por compartir vocabularios y marcos de análisis ya que miran el mismo mundo.

Así, las RRII surgieron como disciplina luego de lo que se diagnosticó como una incapacidad del Derecho Internacional de entender el sistema internacional y poder así mantener la paz y prevenir la guerra. Entre la Postguerra y los años 70 del siglo XX, se puede decir que teóricos como Kenan, Morghentau, Waltz sostenían desde el núcleo del realismo la hipótesis de que el Derecho como mucho cumplía un rol epifenomenal en la comunidad internacional (Slaughter, 1993). El realismo instaló la disciplina de las RRII que ganó rápidamente terreno con relación a la disciplina antes hegemónica, el Derecho Internacional (DI). De manera simplista, una de las máximas de la escuela realista afirma que es el poder, y no el Derecho, el que condiciona, restringe, modifica la conducta de los Estados. Si tomamos una definición clásica y amplia del Derecho (nacional o internacional) según la cual, éste sería una creación de la sociedad (nacional o internacional) y que, una vez creado, la modifica y la restringe (Celso Mello, 2001), se observa la diferencia estructural entre ambas perspectivas. A partir de ese desafío, lanzado a partir de la segunda mitad del siglo XX, el DI convive con la necesidad de demostrar su relevancia en el sistema internacional (Slaughter, 1993), o aun peor, demostrar que no es del todo irrelevante.

También es cierto que el realismo parte de una concepción de anarquía del sistema internacional para analizar la relación entre Estados soberanos, con el objetivo de buscar un orden que no sigue otra racionalidad que la del equilibrio de poder. En cambio, para el DI en general, hay una necesidad de coherencia del orden legal internacional, dado el supuesto de completitud del ordenamiento jurídico, lo que hace imperativa la necesidad de evitar la fragmentación y las contradicciones entre normas. Vale decir que el orden viene acompañado del concepto de seguridad jurídica cuyas dimensiones son previsibilidad y coherencia.

Sin embargo, esa perspectiva plantea solamente una de las facetas posibles de comparación entre las RRII y el DI. Para matizarla, hay que considerar al menos dos cuestiones más. En primer lugar, el realismo clásico y el DI clásico poseen también similitudes. De hecho, comparten una visión Estado céntrica del mundo y una visión simplista de la

<sup>3</sup> En ese sentido, ver también Peixoto Batista, Juliana, 2016.

comunidad internacional, por lo que también fueron blanco de críticas por parte de nuevos enfoques tanto del Derecho como de las RRII. Dicho apartado tratará sobre ese debate. En segundo lugar, rescatamos otras relaciones posibles, como la cercanía entre las visiones (neo)estructuralistas de las RRII y los enfoques críticos del Derecho, que será objeto del apartado siguiente.

Con relación al primer debate, se puede decir que el Derecho Internacional clásico fue la disciplina articuladora del sistema internacional desde la paz de Westfalia hasta la Primera Guerra Mundial. Un sistema normativo con una determinada ubicación geográfica (occidente), una inclinación ético-religiosa (cristiana), una inspiración económica (mercantilista-capitalista), fines políticos (imperialistas), además de un carácter negacionista de otras tradiciones jurídicas (Mello, 2001). En la visión de Tomuschat (1997), un derecho de convivencia, basado en la igualdad soberana de los Estados. O según Habermas (2008), un derecho de la coexistencia, entre Estados soberanos.

A partir de antecedentes como los del derecho humanitario internacional a fines del siglo XIX, el pacto Brian Kellog de principios del siglo XX y la incapacidad de DI de evitar una segunda guerra mundial, algunas de las características clásicas del DI fueron perdiendo fortaleza. El flagelo del Holocausto y la emergencia de EEUU como nueva potencia global dieron el puntapié para la reconfiguración de la disciplina. El liberalismo que inspiró el *Nuevo Orden Mundial* estableció entre otras cosas, la proyección del individuo como sujeto de Derecho Internacional por medio del Derecho Internacional de los derechos humanos, bajo el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esa visión sostiene la restricción de las acciones de Estados soberanos para proteger derechos fundamentales de individuos, socavando así la visión clásica estadocéntrica y haciendo emerger un derecho de inspiración liberal neokantiana. Según Cottier (2002) el liberalismo es el ingrediente esencial del orden de la post Segunda Guerra Mundial e impuso fronteras y al mismo tiempo requerimientos positivos al Estado. En ese sentido, la Carta de la ONU –considerada por muchos como una especie de constitución de la comunidad internacional– establece como principios el Mantenimiento de la paz y la seguridad (Art. 1, 1); la Prohibición del uso de la fuerza (Art. 2, 4); el Arreglo pacífico de disputas (Art. 1, 1; art. 2, 3 y 33); los Derechos iguales y autodeterminación de los pueblos (Art. 1, 2); el Principio de cooperación, especialmente para fines económicos, culturales, sociales, humanitarios (Art. 1, 3); la Promoción del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, libre de discriminación (Art. 1, 3); la Igualdad soberana de todos los miembros (Art. 2,1).

Esa visión liberal del Derecho nutrió la emergencia del llamado constitucionalismo internacional, movimiento que luego conoció su auge en las últimas décadas del siglo XX, en medio del vertiginoso proceso de globalización y cima del pensamiento neoliberal. Dicha corriente teórica (Tomuschat, 1999; Habermas, 2000, 2008; Cottier y Hertig, 2003; De Wet, 2006, 2006ª; Loughlin y Walker, 2008; Dunoff y Trachtman, 2009; Dobner y Loughlin, 2010), de marcada inspiración neokantiana, se basa en el término ‘constitución’ entendido como constitución moderna occidental. La novedad es que en esta oleada el constitucionalismo se expande más allá de las fronteras del Estado nación. Asimismo, describe los cambios ocurridos en el ámbito internacional como un proceso de constitucionalización del sistema internacional toda vez que dichos cambios están inspirados en valores constitucionales como ser los derechos humanos, la democracia, las reglas de gobernanza, la separación de los poderes, la creación de cortes internacionales, entre los principales.

Además, el constitucionalismo internacional apunta a que a partir de la creación del *nuevo orden*, se observa una multiplicación de organizaciones internacionales que vinieron a regular los más variados aspectos de la vida internacional, disputando crecientemente protagonismo en la esfera internacional (Álvarez, 2006). Vale decir, que los cambios ocurridos se relacionan con las funciones del estado y su protagonismo en la Comunidad Internacional, y la pérdida relativa de su capacidad regulatoria y de protección de los individuos. Algunas de esas funciones y capacidades, según esta escuela estarían migrando a esferas internacionales (regionales o globales). Así, el constitucionalismo en el ámbito internacional, regional o global, puede ser descrito también como un proceso de des-estatización, resultado de la reducción de la capacidad regulatoria del Estado, y consiste en la transferencia de políticas tradicionalmente reguladas por el derecho doméstico hacia regímenes o estructuras de gobernanza internacional o supranacional, en una de migración de funciones constitucionales hacia el Derecho Internacional (Cottier y Hertig, 2003; Tsagourias, 2007; Dunoff y Trachtman, 2009). Según Giovanni Biaggini, "el derecho constitucional se torna cada vez más internacional, mientras que el Derecho Internacional se torna cada vez más constitucional" (citado en Cottier y Hertig, 2003: 269). En ese sentido, la función tradicional del Derecho Internacional estaría ahora suplementada por una función constitucional (Tomuschat, 1979).

Cottier (2002) afirma que los cambios en la capacidad regulatoria del Estado también son el resultado del comercio internacional, acelerado por el reciente y vertiginoso proceso de globalización. Para el autor, tanto los DD.HH. como el comercio internacional, a lo largo del siglo XX, desdibujaron las fronteras entre lo doméstico y lo internacional y establecieron estándares internacionales a ser alcanzados por todos los Estados. Acorde a ese planteo, Habermas (2000; 2008) afirma que los DD.HH. constituirían el código moral de la normativa internacional básica que debe estructurar las reglas de convivencia entre los Estados. Así, el código legal en que se basa esa constelación posnacional es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuya aplicación en los ámbitos nacional, regional, internacional, así como no gubernamental, es la principal y más legítima fuerza que está detrás de la creciente constitucionalización en el plano internacional.

La visión liberal del Derecho Internacional presenta, por lo tanto, muchos puntos de coincidencia con el liberalismo en las RRII, mayormente en lo que se refiere al protagonismo del individuo como unidad esencial de una comunidad, en detrimento del estado o grupos de estados. Asimismo, los cambios descriptos en el escenario internacional con relación a la emergencia de nuevos sujetos como las organizaciones internacionales, regionales, que disputan el protagonismo del Estado se corresponde en gran medida con una visión institucionalista del sistema internacional. Es decir, a primera vista, considerando la versión liberal del DI, los espacios de coincidencia y canales para la colaboración y retroalimentación más naturales serían el liberalismo y el institucionalismo en las RRII (Slaughter, 1993). De hecho, la llamada teoría de los regímenes -que en palabras del Anne-Marie Slaughter (idem) es Derecho Internacional con otro nombre- surgida a principios de los 80 es quizás uno de los mejores ejemplos de esa intersección al proponer un conjunto de conceptos y posibilidades metodológicas combinadas entre ambas disciplinas.

La teoría de los regímenes, posteriormente subsumida en la escuela Institucionalista de la RRII, fue quizás el ataque más frontal al núcleo de argumentos del realismo clásico respecto a su visión de las normas y las instituciones. Según dicha teoría, la multiplicación de los temas en la agenda internacional incrementó la demanda de regímenes internacionales, entendidos como complejos normativos más amplios que engloban no solo

normas, sino también procedimientos, principios y procesos de tomas de decisiones (Krasner, 1982).

El término "régimen" se define como un conjunto de normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en un determinado campo de las Relaciones Internacionales (Krasner, 1982). Para Keohane (1984: 97), los regímenes facilitan los acuerdos porque aumentan las posibilidades de anticipar los costos de la violación de las reglas, por proveer información fiable a los actores. Los regímenes se desarrollan en situaciones en que los actores tienen intereses comunes e intereses en conflicto acerca de temas múltiples que se solapan, en que las externalidades se manejan por medio de la negociación y el intercambio.

En la medida en que el mundo se complejiza, esa teoría sigue siendo revisada y actualizada y en los últimos años se ha mencionado la necesidad de analizar la interacción de regímenes, cada vez más necesaria, teniendo en cuenta el número cada vez mayor de regímenes internacionales y transnacionales, cada uno dotado de objetivos, instituciones y expertos (Raustiala y Victor, 2004; Alter y Meunier, 2009). Esta nueva situación ya no puede manejarse por medio de las relaciones interestatales tradicionales. Los problemas globales, como la protección del medio ambiente, la lucha contra el crimen organizado, y los objetivos como la prosperidad económica y la protección de los DD.HH. requieren interacción entre regímenes especializados a escala global (Twining, 2009).

Como se puede observar, la descripción del mundo en la visión de juristas e internacionalistas liberales es un campo fértil para la interdisciplinariedad. No obstante ello, esa cosmovisión ha recibido también muchas críticas y aquí también se observa un punto donde se abre espacio para el diálogo entre el DI y las RRIL. De hecho, en contra del constitucionalismo internacional, se levantan internacionalistas y juristas, más afines a perspectivas críticas y definitivamente contrarios a la visión liberal del sistema internacional, según la cual la política y el derecho siguen un ideal basado en principios y valores racionales.

Así, desde el Derecho y desde la RRIL, se ha criticado el constitucionalismo internacional afirmando que dicha corriente supone la existencia de valores universales (dichos constitucionales) que no existen. Según varios autores de la teoría crítica y/o más afines con visiones pluralistas del derecho, dicho enfoque deja poco margen a la pluralidad de actores y posiciones políticas (Stein, 2001; Rubinfeld, 2003; Koskenniemi, 2005, 2011; Kennedy, 2009; Rajkovic, 2010, entre otros), y trata de imponer el "pensamiento único" (Gill, 1998; Pureza, 2012). Martti Koskenniemi (2001, 2004, 2005, 2006a, 2011) considera que la diversidad es un hecho que debe ser reconocido, y que la corriente constitucionalista no es neutral con relación a diferentes compromisos políticos en disputa. Así, el autor afirma que no hay valores universales porque no hay, ni puede existir, una posición universal respecto de ellos y que los argumentos a favor de los valores universales expresan simplemente una intención hegemónica. El DI personifica valores particulares, específicos, de aquéllos que lograron imponerse hegemónicamente, pero que en ese camino muchas otras visiones válidas quedaron invisibilizadas. En ese sentido, Koskenniemi (ídem) al igual que Martha Finnemore (1996) rechazan la existencia de un camino progresivo hacia la armonización de las normas internacionales. Para ellos, las tensiones y contradicciones en el derecho dejan espacio para diferentes soluciones y arreglos y reflejan las tensiones y los conflictos entre los actores. Ello significa que no existe un ideal político y económico hacia donde converger.

Por su parte, David Kennedy (2009) afirma que el debate sobre constitucionalismo internacional es en realidad un debate sobre gobernanza. Según el autor, en cada rincón del mundo se pueden ver los resultados de la globalización, pero muy poco se sabe sobre la forma en que operan esas muchas facetas del mundo globalizado (Kennedy, 2009: 6-7). Entender la forma en que el mundo globalizado funciona sería entonces la clave para empezar a ver el proyecto constitucionalista con más precaución. Hay que preguntarse dónde están las palancas, quiénes son las autoridades y cómo se relacionan entre sí en el mundo globalizado; si es todo simplemente caos y en qué medida es el trabajo de una mano invisible (ibíd.: p. 1). Sobre el debate específico del constitucionalismo y la llamada sociedad internacional, el autor cuestiona que la comunidad internacional esté realmente constituida. Pone en tela de juicio si se sabe lo suficiente sobre la estructura de los arreglos globales para estar tan confiados de que la estructura de constitucionalismo nacional es un buen modelo para aplicar en la esfera internacional. En esa misma dirección, Nikolas Rajkovic (2010) critica el optimismo de los académicos liberales con relación al rol del derecho en la gobernanza global. Dicho rol no sería un factor de restricción del poder de los Estados (*rule of law*), sino más bien una herramienta por medio de la cual los Estados más poderosos imponen las reglas (*rule through law*). El autor afirma que la gobernanza es una construcción social en donde las técnicas jurídicas son poderosas y centrales en la construcción de la “verdad social” y en consecuencia, de las conductas consideradas adecuadas.

Ello va en el mismo sentido de la crítica que hace Carl Schmitt (1986) al liberalismo. Schmitt critica el pensamiento normativista y la concepción de la política basada en el ideal de la discusión racional. Sostiene que la realización del Derecho depende de una decisión política vacía de contenido normativo. Desde una perspectiva ético-política, ello no implica la ausencia de valores y normas en la vida política sino la convicción de que éstos no pueden ser seleccionados por medio de un proceso de deliberación racional entre visiones alternativas del mundo. Valores y normas deben ser interpretados y decididos por quien detenta el poder (Negretto, 1995: 1).

Como se puede observar, las críticas apuntan a hacer visible la necesaria relación entre el poder y las normas en la esfera internacional, en afirmar el Derecho como un proceso político, como la cristalización en un dado momento histórico de una cierta correlación de fuerzas entre diferentes actores y grupos de intereses. En este punto se enlaza la articulación necesaria de la EPI con el Derecho.

### **3. El enfoque de la economía política y los enfoques críticos del Derecho**

La visión del mundo compartida entre los teóricos críticos y los pluralistas desde el Derecho y las corrientes más estructuralistas desde las RRII, entre ellas la EPI, es otro campo de intercambio fértil entre ambas disciplinas.

Existen muchos cruces posibles entre dichos enfoques. Con relación a los enfoques críticos del Derecho, si bien son diversos y como tal surgieron en diferentes momentos históricos por diferentes razones en diferentes países, se puede decir que hay algunos hitos importantes. La Escuela Alemana de Frankfurt surgió en los años 20 del siglo XX es uno de ellos, así como los *Critical Legal Studies*, surgidos en EEUU en los años 70 del siglo XX, los movimientos de la teoría crítica del derecho en países como Argentina, Brasil, Colombia, México – inspirados en el estructuralismo latinoamericano de los años 50 y 60

- que fueron cruciales en los años 80 del siglo XX hasta el reciente pluralismo latinoamericano (también llamado constitucionalismo pluralista), con una fuerte impronta emancipatoria de pueblos originarios (Wolkmer, 2006). En líneas generales – y más allá de las batallas prácticas que han impulsado sea para reformar las instituciones del poder judicial, sea para promover cambios en la enseñanza del Derecho o en la formación de abogados que sean comprometidos socialmente - los enfoques críticos del Derecho (Koskeniemi, 2001, 2004 y 2006; Garavito, 2001; Gargarella, 2005 y 2010; Kennedy, 2009; Sousa Santos, 2009; Wolkmer, 2006) toman en consideración las variables políticas en el estudio del Derecho. En ese sentido, la aplicación del Derecho no responde a un ideal de racionalidad más allá de las relaciones de poder en una sociedad (nacional y/o internacional) y los diversos y muchas veces contrapuestos intereses que en ella conviven. El DI estaría entonces compuesto por una multiplicidad de conjuntos normativos que presenta contradicciones, que a su vez no son salvables por medio de un proceso racional ya que son el reflejo de los intereses diversos de grupos sociales y políticos diversos. Asimismo, los enfoques críticos consideran que el DI generalmente responde a los intereses de los sujetos/Estados más favorecidos y poderosos, que logran casi siempre imponer sus demandas y protegerse de la acción de los sujetos/Estados menos favorecidos (Garavito, 2001; Gargarella, 2005; Rajovick, 2010; Sousa Santos, 2009). Por último, consideran que los actores sociales y políticos en el universo de acciones posibles que pueden adoptar, están restringidos por condicionamientos socio-económicos, políticos, culturales. Es decir, la estructura condiciona los agentes, por lo que los enfoques críticos suelen rechazar los conceptos liberales de autonomía y agencia plena.

De igual manera, la EPI desafía los conceptos de autonomía y agencia plena. No es de sorprenderse que la EPI en América Latina nace en el calor de la teoría de la dependencia, aunque para ese entonces, no tenía el nombre de EPI (Tussie, 2015). En ese entonces, bajo la insignia de desarrollo y los conceptos de centro-periferia – desarrollados en la obra central de Prebisch, Sunkel y Paz; de subimperialismo de Ruy Mauro Marini; de colonialismo interno de Pablo Gonzalez Casanova; del enfoque de la dependencia de Cardoso y Faletto-, se sentaron las bases de una sociología económica y una economía política (idem: 157). En ese sentido, construye su primer corolario: la relación insoslayable entre economía y política. El origen de ese planteo es también el rechazo a los fundamentos del liberalismo (agencia plena, autonomía, estado mínimo) y su tendencia de autonomizar la esfera económica de la esfera política (Beigel, 2013).

Así, la problemática de la EPI se define por la influencia recíproca de la economía en la política (y viceversa) así como de lo interno en lo externo (y viceversa). Es decir, rechaza la separación entre “alta” y “baja” política. El Estado, aún el más poderoso, no tiene un poder omnímodo y abstracto a su entera disposición. La dinámica interna –en la cual se manifiestan diversos intereses en pugna, distintas modalidades de presión, diferentes grados de influencia de los actores sociales y políticos– fue eje de atención y fuente de explicación para comprender el comportamiento de los gobiernos cuya incidencia y participación en las cuestiones mundiales, ha ido creciendo en las últimas décadas. En breve, lo interno y lo externo no son vistos como compartimientos separados (idem: 161). Aún más, no alcanza con fabricar un nuevo escenario transdisciplinario donde haya intereses económicos; además, es necesario sacar a la luz las palancas reales de poder. Implícitamente, la EPI hace una crítica al realismo como mirada unidimensional de la política. Las empresas son actores políticos no sólo porque pueden interferir en las prerrogativas del Estado, sino porque se relacionan de modo permanente con el Estado y sus

diferentes estamentos. (ídem: 160). En dicho enfoque, algunos interrogantes son clave para el análisis: ¿quién se beneficia o puede beneficiarse con un determinado acuerdo o reglamentación? ¿quién gana y quién pierde con la ecuación de costos y beneficios?

Es interesante observar que si bien la EPI, como corriente de pensamiento, tiene fundamentos similares, sus resultados y motivaciones difieren bastante en diferentes momentos y contextos históricos. Así es que el surgimiento de la EPI con dicha denominación se da en los años 70 del siglo XX en EEUU, en el calor de las discusiones sobre la crisis del sistema de Bretton Woods, la crisis del petróleo de 1973 y la Guerra de Vietnam. Entre los conceptos más difundidos de ese enfoque en las RRII están la interdependencia, la transnacionalidad, la estabilidad hegemónica y los regímenes (Tussie, 2015). En cambio, el surgimiento de la EPI en el Reino Unido aporta a desdibujar las fronteras entre lo nacional y lo internacional al mismo tiempo que rechaza la preocupación por el concepto de estabilidad hegemónica, como algo inherente a EEUU y su preocupación por la declinación de su poder económico. Plantean así una EPI “no hegemónica”. Sus supuestos estructuralistas y neomarxistas y su perspectiva sistémica la emparentan con los estudios de EPI en Latinoamérica (Tussie, 2015). A su vez, la vertiente latinoamericana, como ya mencionado, tiene sus raíces en el pensamiento estructuralista de la CEPAL y aporta conceptos importantes en los estudios de la EPI crítica como ser centro-periferia, autonomía, dependencia.

De igual manera, la teoría crítica del Derecho tiene peculiaridades derivadas de su contexto. Así es que la Escuela de Frankfurt surgió como una crítica a la modernidad y al pensamiento iluminista, rechazando la lógica instrumental y la racionalidad y rescatando el pensamiento de Marx<sup>4</sup> y Freud, mientras que la escuela de *Critical Legal Studies* surge en los años 70 del siglo XX en EEUU como una crítica más dirigida al sistema de dominación maquillado de liberalismo occidental, a la ideología de los jueces en el dictado de sentencias (Kennedy, 2010), y defendía los derechos de minorías, la equidad de género, los derechos de los afrodescendientes. A su vez, en América Latina, la teoría crítica del Derecho tuvo una marcada influencia del estructuralismo latinoamericano, y se nutrió de otras disciplinas como la pedagogía de Paulo Freire o la Teología de la Liberación y ha planteado desde movimientos emancipatorios de pueblos indígenas, como cuestiones del subdesarrollo o la capacitación de abogados militantes (Wolkmer, 2006).

Vale decir, tanto la teoría crítica del Derecho como el enfoque de la EPI crítica poseen una especificidad en América Latina que da lugar a un amplio espacio de intersección y mutua fertilización. Las preocupaciones sobre la autonomía, la dependencia, la emancipación de pueblos indígenas, la incidencia del poder económico en el Estado, las desigualdades del sistema internacional, el perfil de inserción llaman a profundizar en los análisis interdisciplinarios.

En ese sentido, hay muchos temas que cuentan con fuerte impulso en y/o desde América Latina. Para citar algunos ejemplos, la discusión sobre el régimen de protección de las inversiones y la deuda soberana; la relación entre las empresas y la violación de los Derechos Humanos; los avances en materia de consulta previa con relación a recursos naturales compartidos; los cambios en el régimen multilateral de comercio (GATT/OMC) para abarcar problemas del desarrollo y las asimetrías; los nuevos constitucionalismos pluralistas, entre muchos otras cuestiones actuales de interés. Todos esos temas parten

<sup>4</sup> También es sabido que la Escuela de Frankfurt no es homogénea, y posee entre sus miembros Horkheimer, Marcuse y Habermas, pero resaltamos los fundamentos en su creación.

de enfoques sistémicos críticos con relación al sistema internacional y se concretan mediante un esfuerzo de producción académica en las disciplinas relacionadas con la EPI: Relaciones Internacionales, Economía, Historia, Sociología, Derecho.

En el análisis de esos temas, es importante resaltar que una de las preguntas fundamentales de la EPI atañe fundamentalmente a la disciplina del Derecho: ¿quién se beneficia de un determinado acuerdo o reglamentación? En ese sentido, hay enfoques metodológicos que potencian la intersección entre ambos campos disciplinares. El estudio de cómo se construye determinada norma es uno de ellos. Los análisis de como las diferentes reglamentaciones responden a diferentes grupos de intereses en los niveles locales, regionales, nacionales es otro. Asimismo, al borrar las fronteras entre economía y política y entre lo doméstico y lo internacional, la EPI fomenta el estudio de sectores económicos transnacionalizados y aquí también el aporte del Derecho es crucial para entender los regímenes normativos, la influencia recíproca de las reglamentaciones públicas y privadas en la gestión de dichos sectores.

#### 4. Reflexiones finales

Este trabajo surge de la necesidad de fomentar el dialogo entre dos disciplinas, el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales (RRII) las que, aunque se ocupen de lo mismo, caminan por senderos bifurcados en el mejor de los casos. En una visión menos positiva se puede decir que las RRII surgen como disciplina haciendo una poderosa crítica sobre la función del Derecho en el sistema internacional y como consecuencia de ello, parte de los años subsiguientes estuvieron dedicados, por parte de internaciona- listas del Derecho, a demostrar la relevancia de las normas en la conformación y modificación del sistema internacional (Slaughter, 1993). Este artículo, que no pretende ser exhaustivo, se concreta como respuesta a un trabajo previo de Diana Tussie, publicado en esta misma revista en el año 2015 (Tussie, 2015), que aborda los fundamentos de la Economía Política Internacional (EPI). En dicho ejercicio, muy valioso para el estudio de la EPI, se omite una disciplina importante, el Derecho, que no sólo es una disciplina de mucha influencia en América Latina sino que desde sus enfoques más críticos, comparte con la EPI fundamentos, visión de mundo y son esenciales para un pensamiento latinoamericano sistémico y emancipatorio.

En ese sentido, hemos sugerido algunos campos de intersección posibles entre ambas disciplinas. En primer lugar, las coincidencias más claras, como ser el Derecho internacional de tinte más liberal como el constitucionalismo internacional por ejemplo, y el enfoque idealista en las RRII. En segundo lugar, el impulso de la escuela institucionalista, en unir los análisis jurídicos y de RRII en el estudio de los regímenes y de las organizaciones internacionales como actores cada vez más relevantes en el sistema internacional. De hecho, la EPI nace con esa denominación en los años 70 en EEUU, en el marco de la discusión coetánea sobre la necesidad de regímenes para ordenar el sistema internacional. En tercer lugar, las varias coincidencias entre los enfoques más críticos del Derecho y de la EPI, desde su marcada influencia estructuralista y neomarxista hasta su importancia para la concepción de América Latina como área de disputa disciplinar desde donde resignificar el sistema internacional. La región es, sin lugar a dudas, fundamental para las varias iniciativas que apuntan a disminuir las inequidades del sistema internacional a lo largo de la historia.

En resumen, el campo de colaboración para trabajos interdisciplinarios es amplio. Por suerte, hoy por hoy, las posiciones extremas que sostienen la irrelevancia del Derecho en la conducta de los estados son minoritarias al mismo tiempo que en el Derecho, es creciente el interés por el estudio de las relaciones de poder subyacentes a las normas.

Koskenniemi (2001 y 2006) habla de la función hegemónica del Derecho. En ese sentido, cualquier disciplina puede ser herramienta de hegemonía en determinado contexto y momento histórico, como ha sucedido como la EPI en EEUU en los años 70. No es inherente a una u otra disciplina su carácter hegemónico, y sí su uso como instrumento de hegemonía. Por todo ello, es necesario rescatar el potencial de los estudios interdisciplinarios de Derecho y EPI como capaces de desafiar comunidades epistémicas instaladas y contribuir para el avance del conocimiento crítico y sistémico. El diálogo debe continuar.

## 5. Bibliografía

- Abramovich, V. (2015). "Poderes regulatorios estatales en el pluralismo jurídico global", *Revista de Derecho Público*, Año IV, n. 11, Infojus. Pp.3-31
- Alter, K. y Meunier, S. (2009). "The Politics of International Regime Complexity", *Perspectives on Politics*, vo. 7, n. 01, pp.13-24.
- Beigel, F. (2013). "Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento", *Nueva Sociedad*; No 245, mayo-junio.
- Biaggini, C. (2000), "Die Idee der Verfassung - Neuausrichtung im Zeitalter der Globalisierung?""", *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 119 (2000), 445 et seq. citado en Cottier, T. y Hertig, M. (2003). "The Prospects of 21st Century Constitutionalism", *7 Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 261-328
- Bohoslavsky, J. P. (2010). *Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para la formulación de políticas públicas (especial referencia a los servicios de agua potable y saneamiento)*, Colección documento de Proyecto, CEPAL/GTZ/Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, doc. LC/W.326.
- Cottier, T. y Hertig, M. (2003). "The Prospects of 21st Century Constitutionalism", *7 Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 261-328.
- De Wet, E. (2006). "The International Constitutional Order", *International and Comparative Law Quarterly*", vol. 55, January, pp. 51-76
- \_\_\_\_\_ (2006A). "The Emergence of International and Regional Value Systems as a Manifestation of the Emerging International Constitutional Order", *19 Leiden Journal of International Law*. pp. 611-632.
- Dobner, P. y Loughlin, M. (eds) (2010). *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press.
- Dunoff, J. y Trachtman, J. (eds.) (2009). *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge University Press.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*, Cornell Studies in Political Economy Series, New York, Cornell University Press.

- Garavito, C. R. (coord.) (2011). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. ISBN 978-987-629-192-7
- Gargarella, R. (2005). *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires.
- Gargarella, R. (2010). *Legal foundations of Inequality. Constitutionalism in the Americas, 1776-1860*, Cambridge University Press.
- Gill, (1998). "European governance and new constitutionalism: Economic Monetary Union and alternatives to disciplinary neoliberalism in Europe", 3 *New Political Economy*. Pp. 5-15
- Habermas, J. (2000). *La constelación posnacional*, Buenos Aires:Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2008). *El Derecho Internacional en la transición hacia un escenario posnacional. Europa: en defensa de una política exterior común (en colaboración con Jacques Derrida)*, Madrid: Katz editores y CCCB.
- Kennedy, David. (2009). "The Mystery of Global Governance", en Dunoff, J; y Trachtman, J. (eds.). *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge University Press.
- Kennedy, Duncan (2010). *Izquierda y Derecho*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World of Political Economy*, Princeton University Press
- Koskenniemi, M. (2001) *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960*, Cambridge University Press, 413 pp.
- \_\_\_\_\_ (2004) "International Law and Hegemony: a Reconfiguration", 17 *Cambridge Rev. of International Affairs* 197, 202-203.
- \_\_\_\_\_ (2006). *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press.
- Krasner, S (1982). "Structural Causes and Regimen Consequences", *International Organization*, 36. pp.185.
- Loughlin, M. y Walker, N. (eds) (2008). *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford University Press. 392 pp.
- Mello, C.D.A (2001). *Curso de Direito Internacional Público*, vol. I, 13a ed., Rio de Janeiro: Renovar.
- Negretto, G. (1995). "¿Qué es el decisionismo? Reflexiones en torno a la doctrina política de Carl Schmitt", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol 40, No 161
- Nemiña, P. (2016). "Aportes de la Economía Política Internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo", *CIVITAS*, Porto Alegre, RS.

- Peixoto Batista, Juliana (2010). "Flexibilities for Developing Countries in the Doha Round as À La Carte Special and Differential Treatment: Retracing the Uruguay Steps", en *Brazilian Journal of Latin American Studies*, Cadernos PROLAM/USP, año 9, número 16, ene-jun, 2010, USP-LTr, San Pablo. pp. 164-191. ISSN 1676-6288. Disponible en [http://www.usp.br/prolam/downloads/2010\\_1\\_9.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2010_1_9.pdf).
- Peixoto Batista, Juliana (2016). - "Perspectivas jurídicas de las relaciones internacionales: el constitucionalismo internacional, la fragmentación del derecho y el pluralismo jurídico en debate", *Revista TLAMELAUA*, n. 39, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Programa Verdad y Justicia (2015). *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado. Tomos I y II*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación-CELS-FLACSO, Buenos Aires
- Puerta, A.B. (2008). "El poder soberano y el devenir de la excepción en el pensamiento político moderno: Schmitt, Benjamin y Arendt ", Universidad de Antioquia, Colombia. Disponible en: [http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/31/3/03\\_SchmittBenjaminArendt.pdf](http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/31/3/03_SchmittBenjaminArendt.pdf)
- Pureza, J. M (2012). "New Regionalism and Global Constitutionalism: Allies, Not Rivals", *European society of International Law, Conference Paper Series*, n. 8/2012. 5a. Conferencia Bienal, Valencia-España, 13-15 de septiembre. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2193752&rec=1&scrcabs=2193746&alg=1&pos=1](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2193752&rec=1&scrcabs=2193746&alg=1&pos=1)
- Rajkovic, N. (2010). "Global Law and Governmentality: Reconceptualizing the Rule of Law and Rule Through Law", *European Journal of International Relations*, 18(1), 19-52.
- Raustiala, K. y Victor, D. (2004). "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", *International Organization*, 58, 277.
- Rubinfeld, J. (2003). "The Two World Orders", *Wilson Quarterly*, vol. 27
- Schmitt, C. (1986). *Political Romanticism*, con traducción e introducción de Guy Oakes, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Slaughter, A. M. (1993). "International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda", *American Journal of International Law*, 87, 205.
- Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Editorial Trotta, Madrid.
- Stein, E. (2001). "International Integration and Democracy: No Love at First Sight", 95 *American Journal of International Law*, pp.502-533.
- Tomuschat, C. (1997). "International Law as the Constitution of Mankind", in *United Nations (ed. ), International Law on the Eve of the Twenty-first Century. Views from the International Law Commission*.

- Tsagourias, N. (ed.) (2007) *Transnational Constitutionalism – International and European Perspectives*, Cambridge University Press.
- Tussie, D. (2015). "Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas Para El Debate". *Revista Relaciones Internacionales*, v. 24, n. 48, julio. ISSN 2314-2766. Disponible en: <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2198>
- Twining, W. (2009). "Implications of Globalisation of Law as a Discipline", en Halpin y Roeben (eds.), *Theorising the Global Legal Order*, Oxford. Hart Publishing.
- Walker, N. (2001) "The EU and the WTO: Constitutionalism in a New Key", en Burca, G y Scott, J. (eds.) *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Hart Publishing.
- Wolkmer, A. C. (2006) *Puralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del derecho*. Editorial MAD, Sevilla.

## El trabajo en el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: Un relato desde la experiencia personal

Fabián Salvioli<sup>1</sup>

Agradezco la invitación del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) a compartir reflexiones sobre la labor desempeñada los últimos ocho años como integrante del Comité de Derechos Humanos de la ONU, aunque en parte me incomode, ya que es imposible bajo ese marco no caer en la auto referencia. En todo caso, quisiera dejar en claro a forma de salvaguardia, que en un órgano colegiado más allá de las improntas personales nada se logra de forma individual, y que lo realizado en todo sentido constituye el resultado de un esfuerzo colectivo.

En septiembre de 2008 la Asamblea de Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reunida en Nueva York, me eligió para integrar el Comité de Derechos Humanos de la ONU por un período de cuatro años; así, formé parte de dicho órgano entre los años 2009 y 2012, y en septiembre de 2012 fui reelecto para un segundo período que comenzó en 2013 y finalizó en diciembre de 2016. Dentro del cuerpo he desempeñado diferentes funciones, designado por elección de mis colegas: como Relator de seguimiento de las Observaciones Finales, Vicepresidente, y finalmente Presidente, cargo que ejercí durante los dos últimos años de mandato.

En aras de la sinceridad, debo aclarar que jamás he pensado antes de mi elección que algún día podría ocupar un lugar en un órgano internacional de derechos humanos, y mucho menos de las Naciones Unidas. Para alguien que se dedica al derecho internacional de los derechos humanos pocos espacios representan un ámbito más atrayente; el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas es el órgano de monitoreo creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que tiene como función la supervisión de la aplicación de dicho instrumento y sus dos protocolos adicionales, respecto de los Estados que sean partes en los mismos. Se compone de dieciocho personas expertas en el campo de los derechos humanos, pertenecientes a las

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (*cum laude*), Magister en Relaciones Internacionales UNLP; Profesor Titular de Derecho Internacional Público; Director del Instituto y la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina; miembro de las Asambleas Generales del Institut International des Droits de l'Homme, Strasbourg, Francia, y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica. Ex miembro (2009-2016) y Presidente (2015-2016) del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas; las expresiones del presente artículo se manifiestan a título estrictamente personal y de ninguna manera involucran la opinión de las instituciones de las que el autor forma o formó parte.

diferentes regiones del mundo bajo la fórmula de “distribución geográfica equitativa”, quienes desempeñan sus tareas a título estrictamente independiente y personal. El Comité es considerado generalmente por la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los propios Estados como el órgano de tratados más importante que existe en materia de derechos humanos dentro de la Organización de Naciones Unidas.

El trabajo en el Comité de Derechos Humanos es fascinante y complejo; requiere una multiplicidad de conocimientos por lo que hay que estudiar permanentemente, ya que a diferencia de los tratados específicos para los que se necesita experticia concreta - es un instrumento general. Así, laborar en el Comité implica estar al tanto del alcance y discusión en el derecho internacional contemporáneo de cuestiones relacionadas con el derecho a la vida, restricciones a la pena de muerte, tortura y otros tratos prohibidos por el derecho internacional, la interdicción de la esclavitud; los derechos a la libertad y a la seguridad; al trato humano durante la privación de libertad; el derecho a la no expulsión de personas extranjeras que se hayan legalmente en un Estado del cual no son nacionales; el derecho a la justicia y a las garantías del debido proceso; las garantías de legalidad, irretroactividad y tipicidad de la norma penal; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de injerencias arbitrarias en la vida privada, familiar, domicilio o correspondencia y el derecho a la honra; la libertad de pensamiento y de religión; la libertad de expresión; la prohibición de la propaganda a favor de la guerra, y del odio nacional, racial o religioso; los derechos de reunión y asociación; la protección de la familia; los derechos políticos; la igualdad ante la ley y la prohibición de toda discriminación; igualdad de derechos entre hombres y mujeres; libre determinación de los pueblos; prohibición de la prisión por deudas, el derecho de todo niño o niña a la nacionalidad y a recibir las medidas de protección por su condición; así como el derecho al desarrollo de la propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo de su idioma, para integrantes de minorías étnicas, religiosas o idiomáticas.

En consecuencia, no es factible trabajar eficazmente en el Comité de Derechos Humanos si además de un manejo general de derecho internacional - y particularmente de los principios propios del derecho internacional de los derechos humanos - no se cuentan con conocimientos que permitan comprender dimensiones y análisis de género, perspectiva de cosmovisión indígena, protección específica de la niñez y adolescencia, las particularidades de fenómenos tales como la tortura, determinadas violaciones a derechos civiles y políticos que constituyan por su modalidad crímenes contra la humanidad, etc. Asimismo, la mirada de derechos económicos, sociales y culturales ingresa al Pacto por la vía de la aplicación de los artículos 2.1 y 26, disposiciones en las que se recogen los principios de no discriminación y el derecho a la igualdad.

Ello exige de los hombres y las mujeres que integran el Comité una actualización permanente y un constante fluido de intercambio de información con el resto de órganos convencionales dentro de Naciones Unidas, y otras instituciones regionales como la Comisión y la Corte Interamericana, el Tribunal Europeo, la Comisión y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Los avances doctrinarios en materia del derecho internacional de los derechos humanos resultan igualmente imprescindibles, para hacer frente al riesgo que se corre de no evolucionar como cuerpo frente a concepciones y enfoques jurídicos de avanzada en la materia.

En el año 2009 el Comité tenía entre sus integrantes un gran número de personas con muchos años al interior del mismo, algunos de ellos más de veinte (las reelecciones se permiten indefinidamente lo cual es un problema); yo contaba en ese momento con

44 años de edad, y solamente una integrante del Comité era apenas menor. La influencia anglosajona en el trabajo de derechos humanos (muy sólida pero clásica, con perspectiva de common law, minimalista, conservadora frente a todo posible avance y sectorizada, y el respeto sacrosanto al precedente por el solo hecho de ser precedente) dominaban el abordaje jurídico en el Comité y conspiraban contra la realización de miradas integrales, desarrollo de principios contemporáneos en la ciencia del derecho internacional de los derechos humanos, enfoques amplios, progresistas y novedosos para cumplir más adecuadamente los propósitos del Pacto. Otras personas que integraban el Comité tenían una gran experticia en derecho internacional pero no tanta en derechos humanos – especialmente sobre los avances de las últimas dos décadas –, asumiendo permanentes posiciones conservadoras. Asimismo, en esa época el valor de la palabra de quienes provenían del norte (anglosajón, europeo occidental) tenía un peso indudablemente más fuerte que el del resto.

Consecuentemente, la juventud, el haber pertenecido a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y la proveniencia de América Latina no eran las mejores credenciales para incorporarse al Comité y hacer valer posiciones no tradicionales. No fue sorpresa entonces, que ya desde la propia primera sesión me haya visto obligado a disentir con muchos abordajes, y a plantear en la resolución de casos individuales votos separados disidentes y en algunos casos concurrentes pero con enfoque diverso al clásico.

El proceso de examen de informes periódicos de los Estados requiere que quienes integran el Comité estudien muy profundamente la situación jurídica y política del Estado, su cultura, costumbres locales, la información presentada por el mismo y otra que proviene de organizaciones no gubernamentales, el récord del país frente a otros órganos internacionales o regionales de derechos humanos; hay que encuadrar jurídicamente la información dentro del marco establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; realizar preguntas claras en las audiencias, analizar allí mismo las respuestas y eventualmente preguntar o presentar evidencia adicional que sostenga la preocupación manifestada.

En esa función me he quedado muy gratamente sorprendido por el trabajo de quienes integran el Comité; la preparación de sus integrantes – casi todas las personas que han pasado por el mismo los últimos ocho años – es extraordinaria, se da cuenta de un gran conocimiento y manejo de información, y ello contribuye al prestigio bien ganado por el Comité frente a la comunidad internacional.

Aunque el español es un idioma oficial de Naciones Unidas, mucha de la información está solamente en inglés, lo cual obliga a quienes no son de lengua materna angloparlante, a trabajar en un idioma que no es el propio, y así me ha acontecido a mi, que he tenido que lidiar – no sin dificultades – con documentación e incluso conversaciones y debates en inglés o francés.

Durante las sesiones el trabajo excede largamente las reuniones formales, hay espacios de encuentros informales con las Organizaciones No Gubernamentales – sin servicios de interpretación, por lo que se realizan mayoritariamente en inglés – generalmente en el horario de la pausa de almuerzo o luego de la sesión al fin de la tarde.

Me ha tocado durante dos años ser relator de seguimiento de las observaciones finales aprobadas por el Comité luego del examen de informes de Estados; es una labor muy ardua, ya que deben examinarse los informes de cumplimiento que entregan los Estados, y contrastarlos con información que proviene de ONGs y otras fuentes, para sobre esa base calificar el grado de cumplimiento de cada recomendación desde “total-

mente satisfactoria” hasta “falta de cooperación” o “toma de medidas contrarias a la decisión del Comité”. Como relator se presenta dos veces al año un informe sobre el seguimiento de las observaciones finales para su discusión, aprobación e inclusión en el Informe Anual que el Comité presenta anualmente ante la Asamblea General de Naciones Unidas. La audiencia de presentación del informe de la relatoría suele ser seguida con interés por los Estados, ya que se hará un pronunciamiento público – que luego queda documentado – respecto del cumplimiento particular de las decisiones del Comité por parte de los Estados.

Una batalla particular me tocó dar al interior del Comité en relación al procedimiento de examen de aquellos Estados que no presentan informes. Desde el año 2001 el Comité decidió que podía evaluarlos, aunque esa revisión se hacía confidencialmente, siendo incluso las conclusiones del Comité reservadas en primera instancia. Si bien la confidencialidad de la audiencia y de las observaciones finales provisionales ha sido una característica lógica e inevitable a la época en que el Comité modificó su reglamento en el 2001, diez años después devino indispensable la revisión de los efectos negativos del carácter confidencial del examen.

En efecto, tal y como estaba consagrado el sistema en su conjunto presentaba una evidente ventaja para aquellos Estados que precisamente no cumplían su obligación, que se beneficiaban de un procedimiento confidencial, y de la posibilidad incluso de responder a las observaciones provisionales confidenciales; asimismo, el paso del tiempo entre las observaciones provisionales y la conversión de éstas en definitivas y públicas quitaban impacto y fuerza al trabajo realizado por el Comité.

Como vicepresidente del Comité presenté un proyecto de reforma de la regla para abolir la confidencialidad, el cual recibió el apoyo decidido de las Organizaciones No Gubernamentales, aunque dentro del Comité no existía en principio sostén al cambio, por la posible reacción de los Estados frente a una posición tan tajante fuera de la letra expresa del Pacto, y porque muchas de las personas que integraban el Comité habían resuelto el procedimiento y sus modalidades en el año 2001, y sencillamente no consideraban equivocada la fórmula escogida. Felizmente las resistencias se fueron venciendo, y en una histórica sesión celebrada el 28 de octubre de 2011 el Comité aprobó por consenso el nuevo artículo 70 del Reglamento, por lo que a partir del año 2012, los exámenes de todos los Estados bajo el artículo 40 del Pacto (hayan o no presentado informes, acuda o no una delegación a la audiencia), se celebran bajo audiencias públicas y se adoptan observaciones finales definitivas y de carácter público.

Las peticiones individuales tienen base en el primer Protocolo Facultativo Anexo al Pacto, y constituyen un mecanismo *cuasi jurisdiccional* por el cual el Comité resuelve si ha existido una o más violaciones del Pacto en perjuicio de una o varias víctimas; en caso de que así sea, el Comité determina reparaciones y brinda un plazo al Estado para que el mismo tome las medidas pertinentes. Las comunicaciones se resuelven por el plenario del Comité luego de que un grupo de trabajo compuesto de algunas personas que lo integran – y que se reúne por una semana previo a cada sesión – ponga a su consideración los proyectos de dictámenes. He participado en trece de las dieciocho reuniones del Grupos de Trabajo que tuvieron lugar desde mi incorporación al Comité en 2009 hasta marzo de 2015, en que asumí la presidencia del Comité. Desde allí, si bien no hay impedimento, me abstuve de participar del grupo de trabajo para no tener una influencia excesiva actuando en el mismo primero, y luego presidiendo los debates en el plenario.

En casos individuales he emitido 73 opiniones separadas, cuyo detalle es el siguiente: **Comunicación Nº 1467/2006 Dumont contra Canadá** (disidencia parcial respecto de la violación del derecho a la indemnización por error judicial, y relativa a la necesidad de especificar la garantía de no repetición como reparación modificando la legislación que el Comité encontró incompatible con el Pacto); **comunicación Nº 1640/2007 Abdelhakim Wanis El Abani contra la Jamahiriya Árabe Libia** (disidencia respecto de la jurisdicción militar que la mayoría del Comité considera compatible con el Pacto para el juzgamiento de civiles); **comunicación Nº 1813/2008 Akwanga contra Camerún** (disidencia respecto de la jurisdicción militar en los mismos términos que el caso señalado anteriormente); **comunicación Nº 1406/2005, Weerawansa contra el Estado de Sri Lanka** (disidencia respecto de la decisión del Comité de no encontrar en el caso violación del artículo 2 y del artículo 7 del Pacto, consideraciones sobre las consecuencias jurídicas de la “pena de muerte obligatoria”); **comunicación Nº 1780/2008, Aouabdia contra Argelia** (consideraciones en lo relativo a la violación del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en asuntos de desaparición forzada de personas, y aspectos relativos a las reparaciones cuando se aplica una norma que el Comité considere incompatible con el Pacto; incompatibilidad de la Ley de Amnistía con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); **comunicación Nº 1284/2004, Turaeva contra Uzbekistán**, (respecto a la violación del artículo 6, opinión a la cual se plegaron las integrantes del Comité Christine Chanet y Zonke Majodina); **comunicación Nº 1378/2005 Kasimov contra Uzbekistán**, (disidencia en relación a la decisión del Comité de no examinar la posible violación al artículo 6 del Pacto en caso de imposición de pena de muerte obligatoria aunque conmutada posteriormente); **caso Benaziza contra Argelia, comunicación 1588/2007**, (disidencia respecto a admisibilidad – condición de víctima – concepto de familia bajo los instrumentos internacionales, trámite – necesidad del iura novit curiae - y valoración de las pruebas de parte del comité), aplicación del artículo 6 aún en casos en que no se demuestre la muerte de la víctima; **comunicación 1536/2006 Cifuentes Elgueta contra la República de Chile**, (disidencia respecto de la naturaleza y validez de la declaración realizada por el Estado en ocasión de la adhesión al Protocolo Facultativo, teniendo en cuenta cuáles deben ser los criterios de interpretación que deben guiarle en ejercicio de su competencia; los marcos precisos de interpretación y aplicación de instrumentos jurídicos internacionales por parte del Comité de Derechos Humanos; y el encuadramiento jurídico de los hechos de desaparición forzada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, posición a la que se sumó la experta Helen Keller); **Comunicación Nº 1754/2008, Edith Loth contra Alemania**; (disidencia en relación a la litispendencia aceptada por la mayoría del Comité como excepción preliminar (presentada conjuntamente con el experto Rafael Rivas Posada); **Comunicación Nº 1793/2008, Béatrice Marin contra Francia**; (disidencia en relación a la litispendencia aceptada por la mayoría del Comité como excepción preliminar (presentada conjuntamente con el experto Rafael Rivas Posada); **Comunicación Nº 1507/2006 Panagiotis contra Grecia** (disidencia conjunta en relación a la decisión del comité de no considerar violado el artículo 14 del Pacto, firmada con los expertos Rajsoomer Lallah y Lazhari Bouzid); **Comunicación Nº 1799/2008, Georgopoulos y otros contra Grecia** (voto concurrente marcando la necesidad de integrar más conceptos de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos); **Comunicación Nº 1410/2005, Denis Yevdokimov y Artiom Rezanov contra la Federación de Rusia**, (razonamiento concurrente en torno al derecho a voto de las personas privadas de libertad); **Comunicación Nº 1478/2006, Kungurov contra Uzbekistan** (necesidad de que

el Comité identifique en su jurisprudencia violaciones al artículo 2.2 del Pacto, y señale las correspondientes reparaciones ordenando la modificación de normativa incompatible con dicho instrumento); **Comunicación Nº 1535/2006, Shchetka contra Ukraine** (necesidad de que el Comité se apoye para la mejor resolución de las comunicaciones individuales, en otras fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, entre ellas dictámenes de otros órganos de tratados de Naciones Unidas; necesidad de mejorar las reparaciones, en el caso la garantía de no repetición); **Comunicación Nº 1564/2007, X. H. L. contra Holanda** (opinión separada relativa a la violación del artículo 24 del Pacto, expresando que en el asunto el Comité debió identificar una violación autónoma del inciso primero de dicha norma); **Comunicación Nº 1876/2009, Singh contra France** (necesidad de que el Comité identifique en su jurisprudencia violaciones al artículo 2.2 del Pacto y señale las correspondientes reparaciones ordenando la modificación de la normativa incompatible); **Comunicación Nº 1545/2007, Gunan v. Kyrgyzstan** (violación del derecho a la vida derivado de la inobservancia de las garantías judiciales en casos de pena de muerte cuando hay riesgo de extradición de un Estado abolicionista a uno retencionista en materia de pena capital, razonamiento conjunto con el experto Lallah); **Comunicación Nº 1838/2008, Tulzhenkova contra Bielorrusia**, (violación del derecho a la libertad de expresión, necesidad de modificar la ley incompatible con el Pacto - artículos 19 y 2); y **comunicaciones Nº 1811/2008, Chihoub contra Argelia, y Nº 1781/2008 Djebrouni contra Argelia** (opiniones separadas respecto a la necesidad de modificación y no aplicación de la ley de amnistía del Estado, violación del artículo 2.2 y reparaciones); **Comunicación 1815/2008 Adonis contra Filipinas** (aplicación del principio iura novit curiae para aplicar el Pacto, modificación de norma incompatible con el Pacto); **Comunicación 1728/2008 Aboufaied contra Libia** (disidencia por falta de aplicación del artículo 6, necesidad de realizar el debido enfoque de desaparición forzada en casos de “detención secreta”; **Comunicación 1853 y 1854/2008 Atasoy y Sarkut contra Turquía** (avance en el enfoque de objeción de conciencia al servicio militar bajo el artículo 18.1 del Pacto); **Comunicación 1820/2008 Krasovskaya contra Belarús** (criterios de carga de la prueba a considerar en asuntos de violaciones a los derechos humanos); **Comunicación 1789/2008 E contra Alemania** (posición que estudia la invalidez de la reserva alemana al ratificar el protocolo Facultativo; necesidad de abordar dicha reserva como cuestión de competencia, previo al estudio de la admisibilidad del caso); **Comunicación 1905/2009 Ouaghlissi (Kiwani) contra Argelia** (destaque del avance en las reparaciones; necesidad de aplicar el principio iura novit curia, determinación de violación del artículo 2.2 del Pacto, invalidez de la ley de amnistía); **Comunicación 1755/2008 El Hagog Jumaa contra Libia** (violación del artículo 6 del Pacto en casos de imposición de pena de muerte aunque la misma se haya conmutado); **Comunicación 1914/1915/1916/2009 Musaev contra Uzbekistán** (desacuerdo con la postura del Comité de que tribunales militares pueden juzgar a civiles, desarrollo de criterios respecto de lo que debe abordar la jurisdicción militar, voto conjunto con el experto Rivas Posada); **Comunicación 1753/2008 Guezout contra Argelia** (voto concordante, mostrando los avances jurisprudenciales del comité en materia de desaparición forzada, abordaje del artículo 2.2 y criterios de reparación); **Comunicación 1785/2008 Olechkevitch contra Belarús** (abordaje del artículo 2.2, necesidad de realizar en el caso un estudio conjunto de la aplicación de los artículos 19 y 21 del Pacto, voto conjunto con los expertos Rodríguez Rescia y Shany); **Comunicación 1642 a 1741/2007 Kim contra Korea** (voto concurrente examinando los lineamientos nuevos del Comité en materia de objeción de conciencia bajo el artículo 18 del Pacto); **Comunicación**

**1804/2008 II Kwidly contra Libia** (abordaje de las detenciones secretas como desapariciones forzadas, concurriendo con el enfoque del Comité; valoración diferente – sin cuestionar el resultado – sobre el abordaje del derecho a la vida hecho en el caso por el Comité); **Comunicación 1791/2008 Sahbi contra Argelia** (necesidad de abordar adecuadamente el artículo 2.2 del Pacto); **Comunicación 1917-1918-1925/2009 y 1953/2010 Prutina y otros contra Bosnia Herzegovina** (desarrollo de voto individual respecto del deber de investigar las desapariciones forzadas como obligaciones de resultado, criterios de valoración de prueba, disidencia respecto de la no aplicación autónoma del artículo 7 para familiares de las víctimas que fueron obligados a tramitar un certificado de defunción para que se reconozca la desaparición; necesidad de aplicar el principio iura novit curiae y detalle de la jurisprudencia del Comité al respecto); **Comunicación 1796/2008 Zerrougui contra Argelia, Comunicación 1798/2008 Lemmiz contra Argelia, Comunicación 1831/2008 Larbi contra Argelia** (en las tres comunicaciones se abordó el principio iura novit curiae, la necesidad de modificar la legislación sobre amnistías para adecuarlas al Pacto, y aspectos relativos a la reparación, votos en conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1865/2009 Sedhai contra Nepal** (disidencia parcial respecto de la decisión del Comité de no aplicación del artículo 16 – derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica – a un caso de desaparición forzada, por falta de invocación de parte del autor, en conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1874/2009 Mihoubi contra Argelia** (exigencia de declaración de fallecimiento en caso de desaparición forzada como trato cruel e inhumano; necesidad de aplicación del principio iura novit curiae, en conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 2103/2011 Poliakov contra Belarús** (disidencia respecto de los criterios del Comité para declarar la inadmisibilidad del artículo 2.2 en el caso); **Comunicación 2003/2010 Zilkija contra Bosnia Herzegovina y Comunicación 1956/2010 Duric contra Bosnia Herzegovina** (en ambos casos disidencia del enfoque jurídico del caso para la determinación de la responsabilidad internacional del Estado, valoración correcta de la aplicación del artículo 7, en conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1960/2010 Ory contra Francia** (disidencia parcial respecto de la decisión del Comité de no examinar la aplicación del artículo 26 en un caso de discriminación contra la comunidad romani); **Comunicación 1945/2010 Achabal Puertas contra España** (voto concurrente junto al experto Cees Flinterman apoyando la decisión del Comité de examinar un asunto presentado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos – a pesar de la reserva de España al ratificar el Protocolo Facultativo - porque este no consideró realmente el mismo); **Comunicación 1864/2009 Kirsanov contra Belarús** (necesidad de aplicar el principio iura novit curiae al caso y encontrar además de violación al artículo 21 del Pacto – libertad de reunión -, violación al artículo 19 – libertad de expresión -, en conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1935/2010 OK contra Letonia** (voto disidente respecto de la decisión del Comité de declarar inadmisibles el asunto por supuesta falta de agotamiento de los recursos internos, voto conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1900/2009 Mehali contra Argelia** (necesidad de abordar el artículo 2.2 en la decisión; iura novit curiae; disidencia sobre la falta de constatación – por parte de la mayoría del Comité - de violación del derecho a la vida; importancia de la perspectiva de género en la decisión, voto conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1899/2009 Lakhdar-Chaouch contra Argelia** (mismos argumentos que en el caso anterior, a excepción de la valoración respecto de la perspectiva de género, que era improcedente para el presente caso, voto conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1889/2009 Marouf contra Argelia**

(argumentos similares a los esgrimidos en el caso Mihoubi, voto conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1976/2010 Kuznetsov contra Belarús** (disidencia parcial respecto de la no aplicación del artículo 2.2 al caso, voto conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1973/2010 Griffiths contra Australia** (necesidad de que en el caso se abordara la violación del artículo 2.2 individualmente, y leído de forma conjunta con el artículo 9 del Pacto, señalamiento de que el dictamen debió indicar con claridad la necesidad de adecuar la Ley de Extradición a las disposiciones del Pacto, voto conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 2053/2011 Bassirou Leye vs Australia** (voto concurrente pero disidencia en el razonamiento, advertencia sobre la necesidad de que el Comité no adopte la doctrina de alternativa de reubicación interna – “internal flight alternative” – en los casos de “no devolución”); **Comunicación 2179/2012 Kim contra Korea** (voto concurrente, con énfasis en mantener los avances jurisprudenciales efectuados por el Comité en materia de objeción de conciencia); **Comunicación 1965/2010 Monika contra Camerún** (disidencia parcial por la decisión del Comité de no abordar la posible violación del artículo 6 en el caso, necesidad de que el Comité hubiera dispuesto medidas adecuadas de rehabilitación como reparación para la víctima); **Comunicación 2069/2011 Shikhmuradova contra Turkmenistán** (voto concurrente, aunque señalando que el Comité debió determinar también la violación del artículo 16 en el caso); **Comunicación 2018/2010 Chaulagain contra Nepal** (disidencia respecto del abordaje general del caso, y de las conclusiones de fondo, voto conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 2222/2011 Hamulic contra Bosnia Herzegovina** (necesidad de que el Comité aplicara en el caso el artículo 16, disidencia del enfoque respecto a la determinación de responsabilidad del Estado, voto conjunto con los expertos de Frouville, Politi y Rodríguez Rescia); **Comunicación 2028/2011 Ičić contra Bosnia Herzegovina** (idénticos aspectos señalados que en el caso anterior, con el agregado de la necesidad de abordar la posible violación del artículo 10 del Pacto, voto conjunto con los expertos de Frouville, Politi y Rodríguez Rescia); **Comunicación 2273/2013 P.T. contra Dinamarca** (voto disidente respecto de la decisión del Comité de no determinar la violación potencial del artículo 7 en caso de que el autor fuera deportado a Sri Lanka, desarrollo respecto a los criterios que deben observarse de parte del Comité para valorar la prueba); **Comunicación 2143/2012 Dovadžija y otros contra Bosnia Herzegovina** (disidencia parcial en los mismos términos de los aspectos comunes de los casos Hamulic e Ičić, voto conjunto con los expertos de Frouville, Politi y Rodríguez Rescia); **Comunicación 2134/2012 Molina contra Colombia** (valoración sobre la determinación de la responsabilidad internacional del Estado por la acción de agentes no estatales, criterios de evaluación de prueba; voto concurrente con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 1950/2010 Timoshenko contra Belarús** (voto concurrente en el que se desarrolla un razonamiento de cómo debe leerse en conjunto el artículo 5 del Protocolo Facultativo I); **Comunicación 2019/2010 Poplavny contra Belarús** (disidencia parcial sobre la necesidad de abordar claramente y de forma expresa la violación del artículo 2.2, voto conjunto con el experto Rodríguez Rescia); **Comunicación 2378/2014 ASM y RAH contra Dinamarca** (adhesión al voto separado de los expertos Sarah Cleveland y Nigel Rodley respecto de los criterios de admisibilidad de los artículos 17 y 23 del Pacto en casos de no devolución); **Comunicación 2205/2012 Agazade contra Azerbaijan** (voto concurrente, señalando la conveniencia de que el Comité hubiera determinado reparaciones pecuniarias en el caso); **Comunicación 2157/2011 Belamrania contra Argelia** (disidencia parcial por el enfoque del Comité, que debió abordar el caso como de desaparición forzada, y agregar como

víctimas a las personas que integran la familia); **Comunicación 2064/2011 Mandic contra Bosnia Herzegovina** (disidencia de enfoque, necesidad de abordar el asunto como desaparición forzada, y de determinar la responsabilidad del Estado bajo el artículo 2.3); **Comunicación 2387/2014 AB contra Canadá** (voto disidente de la decisión del Comité de no encontrar violación en el Pacto, se hace hincapié en carga de la prueba y criterios a tener en cuenta cuando se toman medidas restrictivas de derechos); **Comunicación 2324/2013 Mellet contra Irlanda** (voto concurrente, necesidad que el Comité hubiera abordado la posible violación al artículo 19.3, y necesidad que el Comité hubiera ampliado su razonamiento en materia de discriminación, armonizando los artículos 2.1, 3, 17, 19 y 26 en el caso, emitido conjuntamente con los expertos de Frouville y Rodríguez Rescia); **Comunicación 2164/2012 Basnet contra Nepal** (voto concurrente respecto del abordaje integral del fenómeno de la desaparición forzada tanto en el análisis de fondo como en la determinación de las reparaciones); **Comunicación 2124/2011 Rabbae contra Países Bajos** (acuerdo con los criterios resueltos por el Comité respecto de la admisibilidad del caso: la determinación de la condición de víctima a efectos de la admisibilidad, el agotamiento de los recursos internos y la justiciabilidad del artículo 20 del Pacto que prohíbe la apología del odio. Disidencia en torno al fondo; el Comité debió determinar la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado efectivamente el derecho de las víctimas a ser protegidas de forma eficaz contra la apología del odio).

Ese trabajo me ha permitido contribuir al desarrollo de la jurisprudencia en casos individuales, ya que algunas de las posiciones sostenidas de forma individual, que fueron objeto de votos disidentes en el pasado en relación a diversos temas, han sido adoptadas ya por la mayoría del Comité y forman parte de sus criterios contemporáneos. Algunos de los temas en que ello puede constatarse son los siguientes: desaparición forzada de personas, pena de muerte, derecho a la integridad, objeción de conciencia al servicio militar, y reparaciones).

La insistencia reiterada de mi posición respecto de la necesidad de mejorar la política de reparaciones, ha motivado que el Comité me encargue un estudio y la formulación de propuestas concretas. El trabajo fue realizado y presentado en el “*retrait*” especial que el Comité celebró en La Haya, el 25 de abril de 2013. La Mesa Directiva del Comité encargó su traducción para la discusión en el marco de los métodos de trabajo dentro de la sesión ordinaria, y finalmente en octubre de 2016 el Comité lo aprobó por unanimidad, bajo la forma de “directrices sobre reparaciones”, que guiarán tanto al propio órgano como a quienes presenten asuntos individuales bajo el sistema de comunicaciones.

El 16 de marzo ha sido una fecha muy significativa; ese día en el año 2009 juré en Nueva York como miembro del Comité, comenzando mi participación en el mismo. Seis años más tarde, el 16 de marzo de 2015, en el Palais Wilson de Ginebra mis colegas me elegían por aclamación como presidente del Comité de Derechos Humanos para el bienio 2015-2016.

Los dos años de la presidencia fueron muy exigentes, porque al propio trabajo que implica liderar un órgano de esas características, en 2016 se celebraba el 50 Aniversario del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En ese marco me tocó pronunciar el 19 de octubre de 2016 un discurso ante la propia Asamblea General en el recinto principal de Naciones Unidas en Nueva York, en el que me permití señalar a la atención de los Estados miembros que la mejor forma de honrar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no era organizando conmemoraciones, sino cumpliendo con sus obliga-

ciones, apoyando el trabajo del Comité, dotando al sistema de derechos humanos de los recursos humanos y económicos necesarios, e interpretando el derecho de manera dinámica y contemporánea, para garantizar los derechos humanos a todas las personas sin discriminación alguna.

En el ejercicio de la presidencia esos dos años, se han conseguido algunos logros, entre los cuales creo importante destacar que en el bienio 2015 - 2016 el Comité realizó audiencias y adoptó observaciones finales respecto de 19 Estados (2015) y 21 Estados (2016), siendo los dos años en que más exámenes de países se llevaron a cabo en toda su historia. Asimismo, se desarrolló una enérgica política de apertura y diálogo con otros órganos internacionales, cuyos resultados fueron los siguientes: por primera vez se organizó una reunión conjunta con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – junio de 2016 -; se recibió en Ginebra una delegación de la Corte Europea de Derechos Humanos – julio de 2016 – para efectuar una jornada de trabajo conjunto, y se organizó en San José de Costa Rica una reunión conjunta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con integrantes del Comité – noviembre de 2016, la primera en la historia -. He representado asimismo al Comité en diferentes eventos del Consejo de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, y el Comité contra las Desapariciones Forzadas, y he intercambiado documentos de trabajo con la presidenta del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

También durante 2015-2016 se inició el proceso de estudio y adopción de un nuevo comentario general del Comité (N 36) sobre el derecho a la vida; se ha favorecido una amplia participación de entidades de la sociedad civil y otros interlocutores.

Durante 2015-2016 se aprobaron nuevos documentos de métodos de trabajo, sobre tratamiento de comunicaciones repetitivas a través de un mecanismo de relatoría especial que acelera su abordaje; un proyecto piloto de Audiencias para casos individuales; una nueva política de evaluación del seguimiento de las observaciones finales y dictámenes del Comité, con categorías más claras que se centran concretamente en el análisis profundo del grado de cumplimiento por parte de los Estados; una nueva política de reparaciones bajo el criterio de reparación integral; adopción de las Directrices de San José contra las intimidaciones o represalias para las personas que cooperan con órganos de derechos humanos; adopción de las Directrices para la elaboración de Comentarios Generales.

En el año 2015 trabajé como vicepresidente de la Reunion de presidentes y presidentas de órganos de tratados de Naciones Unidas, que se celebró en San José de Costa Rica, y en 2016 ejercí la presidencia de la reunión de presidentes y presidentas de órganos de tratados, en New York, junio de 2016: En este último encuentro de cuatro días de duración, se han llevado adelante reuniones de trabajo con los Estados miembros de Naciones Unidas, con las agencias especializadas de la ONU y con las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se efectuó una reunión conjunta con el presidente y personal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con la Presidenta de GANHRI (Global Action Network of Human Rights Institutions). Allí además presenté dos documentos / estudios sobre cuestiones de fondo, y elaboré los mismos para incorporarlos a la agenda de temas de discusión, que enfocan la implementación de las decisiones de los comités – por un lado – y las reparaciones a las víctimas de violaciones a los derechos humanos – por el otro -. Entiendo ambas temáticas como fundamentales para el futuro de los órganos de tratados, en aras de su fortalecimiento y eficacia.

Es difícil transmitir experiencias personales, pero al menos considero que las últimas dos décadas y media en América Latina se ha generado una experticia en derechos humanos que no tiene nada que envidiar a los históricos centros de pensamiento en la materia; y que hay mucho por contribuir, para lo que será fundamental que los gobiernos presenten candidatos y candidatas capaces, realmente independientes, con vocación para trabajar duramente y con personalidad suficiente para hacer valer firmemente sus posiciones.

Llevo el mejor recuerdo de las organizaciones de la sociedad civil, quienes valientemente levantan la voz frente a las injusticias y los abusos, a veces a costa de la vida o integridad de sus integrantes, y naturalmente es muy justo reconocer a mis colegas en el Comité, personas de las que aprendí mucho y con quienes he trabajado codo a codo durante ocho años, incluso en el marco del disenso.

No es tan importante lo que nos pase a nivel individual, ni siquiera si nuestras posiciones vencen en los debates; la pregunta que nunca hay que olvidar formularse es ¿cómo se protegen mejor los derechos? ¿cuál de las posiciones representa mayor garantía? Y si nos damos cuenta que no es la nuestra, con premura dejarla de lado. El derecho internacional está lleno de vanidades, y contra ellas hay que luchar en cada momento, para no pensar que somos más importantes que las causas por las que trabajamos. A mi también me cabe dar esa batalla todos y cada uno de los días.

Instituto de Relaciones Internacionales - [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

## Maestría en Relaciones Internacionales

Acreditada y Categorizada A (Excelente)  
por la CoNEAU  
[maestria@iri.edu.ar](mailto:maestria@iri.edu.ar)

## Doctorado en Relaciones Internacionales

Acreditado y Categorizado A (Excelente) por la CoNEAU  
- Resolución N° 988/15  
[doctoradoiri@iri.edu.ar](mailto:doctoradoiri@iri.edu.ar)

48 N° 582, 5to piso, La Plata  
Tel: 0221 4230628  
IRI

## RD Revista Res Diplomática

*Número 1. Mayo 2015, Tercera época.*

Durante el período que corresponde a esta nueva edición de "**Relaciones Internacionales**" hemos recibido **RD Revista Res Diplomática**, editada por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

Con una esmerada presentación, esta revista constituye un importante mecanismo de difusión de una verdadera política de Estado que la República Argentina viene sosteniendo en el Atlántico Sur, especialmente a través del trabajo de la Comisión Nacional del Límite de la Plataforma Continental y de la iniciativa Pampa Azul, por eso nos parece muy acertado el subtítulo de la tapa "Soberanía Azul", como asimismo la ilustración elegida para la misma, una reproducción del óleo sobre tela "Redes de arrastre".

Luego de la presentación y la nota editorial, a cargo de las autoridades correspondientes, las cuales se refieren a la vinculación de la problemática de las Islas Malvinas en el contexto de la importancia geopolítica del Atlántico Sur y el Continente Antártico se desarrollan en forma extensa estos temas a cargo de calificados miembros del Servicio Exterior de la Nación y académicos especializados en dicha problemática.

En las páginas 22-67 encontramos un excelente trabajo del embajador Javier Figueroa, ex Subsecretario de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes en el Atlántico Sur, quien describe y analiza los desafíos políticos, jurídicos, económicos, científicos y estratégicos del Atlántico Sur, en el que a diferencia de la mera reseña de los títulos históricos de nuestro país en el área en estudio a la que nos tienen acostumbrados los especialistas en el tema, nos convoca a desarrollar políticas imaginativas para desarrollar nuestras potencialidades en el Atlántico Sur y despertar una ausente conciencia marítima nacional. En el desarrollo de su exposición, el embajador Javier Figueroa pone especial acento en la iniciativa "Pampa Azul", proyecto de investigación integral del Mar Argentino que ha previsto un programa interdisciplinario a desarrollar durante el término de diez años, insistiendo que tratándose el Atlántico Sur de un espacio de enorme valor económico, ambiental y estratégico es necesario que esta iniciativa se sostenga en el tiempo, ya que en el proyecto "Pampa Azul" se conjugan ciencia, tecnología e innovación productiva. Es importante dejar en claro la necesidad que tiene la sociedad argentina de conocer la riqueza que existe en los espacios que nos reconoce como propios la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ya que generalmente no se quiere lo que no se conoce, pues el aprovechamiento integral de estas riquezas podría llegar hasta a cambiar la matriz productiva de la República Argentina. Pero también tenemos que tener en cuenta que no estamos solos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte usurpa parte de estos espacios argentinos y los tiene bajo control militar, lo que significa un desafío mayor tanto para la política exterior argentina como para su política interna.

Con una íntima relación a esta problemática, en las páginas 68-97 la Doctora Frida A. de Armas Pfirter, Coordinadora de la Comisión Nacional del Límite Exterior la Plata-

forma Continental y Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Buenos Aires, hace una pormenorizada descripción del Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina, en un artículo que acertadamente ha titulado: "El límite más extenso y nuestra frontera con la Humanidad"; comenzando con el recuerdo de los esfuerzos del almirante Storni, quien ya en 1916 desarrollara una doctrina que reivindicaba los derechos sobre la plataforma continental y todos los recursos que en ella existían, hasta su consagración definitiva en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Con la claridad expositiva que la caracteriza la Dra. Frida A. de Armas Pfrirter pasa revista a la evolución de la normativa sobre la Plataforma Continental, su Límite Exterior y el procedimiento para el trazado del mismo, así como de la existencia de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la CONVEMAR, para pasar finalmente a relatar las tareas realizadas para la determinación de la Plataforma Continental Argentina centralizadas por la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), creada en 1997 mediante la Ley 24.815. El artículo está profusamente ilustrado con mapas, croquis y gráficos, que son de fundamental importancia para comprender los datos técnicos. Es de destacar que con posterioridad a la publicación de esta revista, el 11 de marzo de 2016 la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la CONVEMAR adoptó por consenso las Recomendaciones sobre la Presentación argentina, con lo que nuestro país coronó un esfuerzo de 20 años de trabajo científico, técnico y jurídico de este equipo interdisciplinario en el que participó también el Servicio de Hidrografía Naval y otros organismos oficiales y universidades nacionales.

En las páginas 89-113 hay un artículo del Secretario de Embajada Ezequiel Rodríguez Lamas, que se desempeñó en la Dirección General de Asuntos Antárticos de la Cancillería Argentina, en el que relata su experiencia a bordo del buque polar Vasily Glodvniin durante la Campaña Antártica de Verano 2013/2014, en conjunto con funcionarios de la Dirección Nacional del Antártico, permaneciendo en el Continente Blanco un mes y medio, durante el cual procedieron al relevamiento de las bases antárticas argentinas permanentes: Belgrano, Orcadas y Marambio, habiendo visitado durante la travesía, también, la base temporaria argentina Matienzo y la Isla Cerro Nevado. Finalmente, en las páginas 114-123 los profesores Miriam Colacrai y Angel Ernesto Molinari hacen una reseña del funcionamiento de la Secretaría del Tratado Antártico, que se instalara en la ciudad de Buenos Aires en el año 2004.

También debemos destacar la importancia de la sección "Archivo Histórico", en la cual entre las páginas 126-155 se dan a conocer importantes documentos y su reproducción facsimilar, lo que constituye una importante contribución para los investigadores de esta temática.

Finalmente, la Revista concluye con una reseña de 6 publicaciones referentes al tema de las Islas Malvinas, el Atlántico Sur y la Antártida.

Consideramos que estamos ante una publicación importante para la difusión de los temas de ese gran espacio geopolítico que abarca el Atlántico Sur y la Antártida, donde se encuentran los archipiélagos irredentos de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes, que el Reino Unido usurpó hace 184 años y sistemáticamente se ha negado a devolver al pueblo argentino.

**Carlos Alberto Biangardi Delgado**

Coordinador del Departamento del Atlántico Sur del IRI

---

## Memória do primeiro golpe do Estado de Gana. Meu primeiro golpe do Estado e outras histórias reais das décadas perdidas da África

John Dramani Mahama

*Geração, 2014*

Em 24 de julho de 2012, quando lançava “*My First Coup d'Etat*” em Nova York, John Dramani Mahama soube do falecimento do então Presidente de Gana, John Atta Mills. Dramani era o Vice-Presidente. Seguindo a Constituição, ele se tornou imediatamente o Presidente do país.

Alguns presidentes têm escrito suas próprias biografias, que não rememoram apenas aspectos da vida privada do indivíduo, mas também refletem sobre como a política e a sociedade na qual viveram impactaram nas trajetórias de homens comuns que se tornaram grandes personalidades políticas. Uma das mais famosas obras deste gênero na atualidade foi escrita pelo atual Presidente dos Estados Unidos (2008-2016),<sup>1</sup> Barack Obama, “*Dreams from my father*” (traduzido no Brasil como *A Origem dos Meus Sonhos*, em 2008).

A autobiografia do atual Presidente de Gana foi publicada originalmente em inglês com o título “*My First Coup d'Etat: And Other True Stories from the Lost Decades of Africa*” (New York: Bloomsbury Publishers, 2012). No Brasil, o título foi traduzido para *Meu primeiro golpe do Estado e outras histórias reais das décadas perdidas da África* e lançado em 2014, em Brasília.

O título do livro é uma referência ao primeiro golpe de Estado em Gana (1966), que derrubou o Presidente da jovem nação<sup>2</sup>, Kwame Nkrumah,<sup>3</sup> também autor de sua autobiografia *Ghana: The Autobiography of Kwame Nkrumah* (1957). Aliás, os políticos ganenses possuem uma tradição de escrever importantes livros sobre a política do país.

O livro de John Dramani Mahama é composto por nove capítulos e uma introdução que apresenta a ideia central da obra e situa os leitores pouco familiarizados com a história contemporânea do país. Os capítulos abordam importantes momentos da história política e econômica de Gana, desde os anos 1960 até os anos 1990, como os resquícios do colonialismo britânico, os desafios pós-coloniais, a euforia da liberdade, a influência norte-americana, a fragilidade da democracia diante das disputas pelo poder central, a depressão econômica, os interesses internacionais e as relações com os países vizinhos, especialmente Nigéria e Costa do Marfim. O livro segue uma cronologia de crises políticas e o impacto destes eventos na sociedade em geral e na família dos Mahama.

O nome do autor, John Dramani Mahama, é resultado das tradições locais (rito de nomeação da criança recém-nascida) e da cultura ocidental (p. 109-116). Quando nasceu foi nomeado como Dramani, referência ao respeitado tio-avô falecido; e na escola recebeu um nome próprio anglicano, tornando-se John. Conforme a tradição ocidental adotada pela elite em Gana, era preciso ter um sobrenome paterno – por isso Mahama, nome do pai. Para distinguir John Dramani Mahama do pai, Emmanuel Adama Mahama, chamarei o autor de Dramani (na vida política é conhecido por Mahama).

<sup>1</sup> Quando esta resenha for publicada os presidentes Barack Obama (EUA) e John Dramani Mahama (Gana) já terão sido substituídos pelos seus respectivos sucessores, Donald Trump e Nana Akufo-Addo, vencedores das eleições em 2016.

<sup>2</sup> A Costa do Ouro era uma colônia britânica desde meados do século XIX, que se tornou independente em 1957 e teve o nome mudado para Gana. O nome da nova nação era uma referência ao grande reino de Gana que existiu no Oeste da África, entre os séculos VIII e XII.

<sup>3</sup> Kwame Nkrumah foi um intelectual e político de Gana. Tornou-se o Primeiro Ministro pós-independência e depois o primeiro Presidente de Gana (1960-1966). Faleceu no exílio na Costa do Marfim, em 1972.

Embora a narrativa seja em primeira pessoa, quem escreve não é o Dramani jovem que viveu aqueles fatos. Quem escreve é o John Dramani Mahama, o político do alto dos seus 50 anos de idade, envolvido no alto escalão da política nacional de Gana. Assim, é preciso problematizar a memória do autor. Dramani selecionou relatos históricos a partir de uma intenção subjetiva e objetiva de um projeto político público e pessoal – a produção de um discurso oficial e “verdadeiro” sobre si. Neste sentido, para o leitor, tudo parece ter uma ordem cronológica e lógica para que as sequências também tenham relações inteligíveis. Em outras palavras, a narrativa se aproxima de um romance, porque a vida real não é uma sequência de fatos contínuos e lógicos (BOURDIEU, 2016: 188-189). A retrospectiva é feita a partir de uma *perspectiva*.

Todos os fatos elencados na narrativa levariam Dramani a tornar-se o homem que ele é hoje: foi marcado pela separação da mãe, aos seis anos de idade, que o levou de Bole (norte) para viver com pai em Acra (sul). Foi o único filho escolhido para estudar na mais importante escola de Gana, o internato *Achimota College and School*. A prisão do pai por um ano, em decorrência do golpe de Estado de 1966. A permanência no colégio interno ainda em tenra idade. As idas e vindas entre o sul ocidentalizado, onde estudava, e o norte, onde passava as férias nas casas das famílias materna e paterna. O retorno, na adolescência, para Tamale, a cidade do pai ao norte, onde estudou na *Tamale Secondary School*. A experiência com o sucesso econômico da indústria de arroz do pai e a posterior perda causada por deslealdade e instabilidades políticas. A entrada na Universidade de Gana para estudar História e o consecutivo envolvimento de Dramani com o movimento estudantil. A retirada do poder do Presidente Hilla Limann pelo capitão Jerry Rawlins (1981) como parte dos sucessivos golpes de Estados (1966-1992) e a continuidade das tentativas de aplicação prática do conceito de “nacionalismo africano”. As fugas de cérebros do país e o exílio do pai na Costa do Marfim, Nigéria e Londres. A paixão pelas ideias socialistas e as pós-graduações de Dramani na Universidade de Gana e em Moscou (1986). A volta da democracia em 1993 e o retorno do pai ao país.

O retorno do pai do exílio em Londres culminou com a eleição de Dramani como membro do parlamento pelo partido *National Democratic Congress*. Mas esse fato não aparece no livro.

Em resumo, a linha mestra da narrativa se assenta em três pontos centrais: (1) a vida política na qual a família Mahama estava inserida, (2) a centralidade da figura paterna para o autor e (3) a importância da educação de alta qualidade que Dramani obteve. Ao meu ver, o livro é, sobretudo uma homenagem do autor ao pai, Emmanuel Adama Mahama. Isso faz, por exemplo, que a mãe esteja ausente da narrativa depois da infância e só reapareça nas últimas duas páginas do livro, quando é narrado o reencontro dela com o filho que vivia em Londres.

Dramani é parte da elite de Gana. Por meio das descrições, pode-se notar que viveu nas melhores casas, morava nos melhores bairros, tinha acesso à música americana e tecnologias, como TV, geladeira, máquina de chá inglesa, carro e viagens aéreas, que eram pouco comuns para quem vivia longe dos centros urbanos nos anos 1970, em qualquer parte do mundo. A forma como a família viveu a experiência da crise econômica, de racionamento de alimento, água, luz, combustível e outros é completamente diferente das classes marginalizadas. Também, pode-se concluir facilmente que o fato da família participar da política nacional, fazia com que sentissem as instabilidades políticas mais de perto.

Os filhos da elite da Gana viviam em dois mundos – a tradição africana na qual nasceram e foram primeiramente educados e a educação ocidentalizada recebida posteriormente. Neste sentido, sem questionar a possibilidade das múltiplas identidades, da alienação colonial, da violência psicológica e da imposição dos valores ocidentais, Dra-

mani considera o pai um “inglês”. Em decorrência desse sujeito entre dois mundos, o livro tem alguns problemas que não prejudicam a contribuição que este traz para o campo dos estudos da África pós-colonial ou pós-independência. O primeiro problema é relativo ao uso de termos etnocêntricos para explicar os costumes nas pequenas vilas, onde viviam os avós paterno e maternos de Dramani. Ao invés de usar os termos locais para se referir aos grupos étnicos, foram usados termos inadequados do ponto de vista histórico e antropológico, como “tribo”, “tribalismo”, “hierarquias tribais”, para tratar dos diferentes povos e suas formas de organização social; usou “animismo” para referir-se à cerimônia de oferendas aos deuses ancestrais que desciam ao mundo dos vivos para visitar a comunidade. O segundo é referente ao olhar acrítico do autor para a administração colonial que perdurou até 1957. A colonização britânica, assim como a francesa, portuguesa e belga usaram da violência e submissão como forma de controle colonial. Todas se utilizaram do trabalho forçado na agricultura ou mineração, formas de trabalho análogas à escravidão. No período colonial, Adama, o bisavô de Dramani, era o chefe *Soma Wura*. O avô era o *Gbemfu Wura*. Mas ambos eram subordinados ao comissário de distrito, um inglês que, localmente, podia julgar e legislar. Os chefes perderam seus poderes reais quando instituído o sistema do “indirect rule”<sup>4</sup>. Nenhum dos chefes poderia contestar a ordem do comissário, que havia determinado que levariam o pequeno Mahama para estudar em uma cidade distante. A obediência era importante para manter os privilégios e a estabilidade dos chefes no poder.

A principal contribuição do livro é que se trata de uma narrativa em primeira pessoa de um intelectual e político ganense. É um retrato diferente e original de um país africano, sem as habituais narrativas de guerras sangrentas, os clichês românticos ou relatos de viajantes estrangeiros que influenciaram tantos estudos sobre a região até o século XIX. O livro é fundamental aos interessados em compreender uma face da política de Gana pós-colonial nas três primeiras décadas após a independência, nas quais os sistemas políticos herdados dos colonizadores se confrontavam com os sistemas tradicionais de organização política. Mais do que um retrato fiel da História de Gana ou de um acurado estudo histórico sobre o país, o livro deve ser lido como uma narrativa política pelo historiador. A obra é permeada de intenções que fazem sentido para o próprio presente histórico do autor e conforma uma concepção de passado, delineada pela memória. Portanto, é preciso localizar suas condições de enunciação e os objetivos da obra para melhor situar a construção da tessitura histórica elaborada pelo autor.

A narrativa escrita por Dramani depois que ele já era uma pessoa pública, envolvida na política nacional e internacional, e ainda muito próximo aos eventos narrados, implicou em (auto) censuras específicas ou esquecimentos e trocas de nomes verdadeiros por fictícios. Este livro de agradabilíssima leitura nos coloca novamente no debate da proximidade ente história e romance e do atualíssimo papel da História para o presente.

#### **Referência:**

BOURDIEU, Pierre, 2006, A ilusão biográfica. In: FERREIRA, Marieta de Moraes e AMADO, Janaina. (Org.). *Usos & abusos da história oral*. 8.ed. Rio de Janeiro: FGV, pp. 183-191.

**Vanicléia Silva Santos**

Doutora em História, Professora de História da África - Departamento de História da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Email: vaniacobina@gmail.com

---

<sup>4</sup> A tradução literal seria *domínio indireto*. No sistema britânico, o *indirect rule* não visava integrar os nativos africanos na gestão da colônia, mas apenas explorar a mão de obra local para reduzir os custos administrativos da burocracia colonial.

## **Modelos de desarrollo e Inserción Internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)**

**Anabella Busso, coordinación general**

***Editorial de la Universidad Nacional de Rosario***

Partir de la complejidad de un estudio que por su temporalidad ha de ser exhaustivo en su información, así como en la recopilación de sus datos no es tarea que se advierte en los análisis de política exterior argentina más reciente. Pensar el devenir de la redemocratización como punto de inicio presenta además la necesidad de combinar estrategias metodológicas que puedan abarcar, y no por ello exagerar, en las particularidades que el propio transcurrir de nuestras relaciones externas han marcado como puntos de inflexión.

La presente obra propone indagar sobre una combinación de variables que de momento pueden ser por sí mismas un anclaje válido para el estudio de la política exterior, pero, en su conjunto e interrelación, modifican el objetivo y aportan profundidad analítica dando claros en el vasto contexto bajo estudio.

Desde 1983 hasta la actualidad, la política exterior argentina aparece con la particularidad de ser entendida como inconstante, errática o lo que no es menor, como pendular. Sin embargo, la posibilidad de mantener aunque con ciertas dificultades el sistema democrático de forma constante, ha permitido que dicha continuidad diera paso al cuestionamiento e interpelación de otros factores que pudieran dar cuenta de la erraticidad y variabilidad.

A raíz de estos ejes, el grupo de investigación que compone la obra advierte la excesiva sumatoria de elementos internos que de modo coyuntural fueron moldeando la inconsistencia de la política exterior. En otras palabras, los condicionantes internos han marcado indefectiblemente los diversos contextos bajo estudio. Para determinar cuál de dichos condicionantes se erige con sus particularidades sobre otros parten de definir a la política exterior como una política pública cuya característica nodal se centra en dar cuenta de las necesidades e intereses nacionales buscando a nivel internacional algunas soluciones a ello, siendo como consecuencia afectada al mismo tiempo.

Esta cualidad interméstica -descrita por varios analistas pero principalmente por Rosenau-, es la que marca el propósito del libro: describir y analizar los impactos sobre la política exterior argentina provenientes de las interacciones entre los distintos modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacionales ensayados en el país a partir de la redemocratización.

Mediante dicha herramienta se propone responder a la pregunta respecto de cuáles han sido las dificultades experimentadas desde la transición a la democracia para satisfacer las necesidades políticas, económicas y sociales internas a través de estrategias de inserción de largo plazo que aprovechen las posibilidades externas. Por su parte, la cualidad interméstica es evaluada mediante la utilización de los modelos de desarrollo y la estrategia de inserción internacional como variables domésticas, siendo el orden político y económico internacional las de carácter sistémico; ello les posibilita dar luz sobre los respectivos impactos sobre la política exterior.

Tarea no menor es definir el concepto de modelo de desarrollo a través del cual se regirá toda la obra independientemente de las notas cualitativas de cada período analizado. Los autores entienden que el modelo de desarrollo responde a la "estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social y de la inserción internacional del país" (pág. 11-12). En

cuanto a la inserción subrayan que expresa la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica.

El período bajo análisis es selectivo en cuanto a su ordenamiento para poder dar cuenta de los momentos en los que se adopta un modelo de desarrollo determinado con su consecuente política exterior; esto es, donde las variables bajo estudio se comportan de algún u otro modo en forma continua. Se diferencian tres etapas: la primera del gobierno de Raúl Alfonsín, la segunda que abarca las gestiones de Carlos Menem y Fernando De la Rúa y finalmente, la que engloba los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

En el transcurso del Capítulo I a cargo de *Esteban Actis, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich* se asientan las directrices que servirán de andamiaje para el resto de los textos, siendo que a partir de las definiciones vertidas en el mismo se clarifican las tres dimensiones analíticas utilizadas: en primer lugar, se señalan las definiciones del sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional; en segundo lugar, se encuentra el manejo de las relaciones entre el gobierno, el sector financiero y el aparato económico, y por último, se mencionan las condiciones a partir de las cuales el modelo económico se vincula con la dimensión social.

Es mediante esas dimensiones que los modelos de desarrollo ortodoxo, desarrollista y neodesarrollista se articulan con las diferentes estrategias de inserción impactando en los resultados de la política exterior, lo cual involucra el siguiente capítulo destinado a dar cuenta de las diversas concepciones respecto del concepto de inserción que se han privilegiado en uno u otro caso. El Capítulo II a cargo de *Anabella Busso*, despliega diversas notas en torno a la inserción partiendo de la disyuntiva entre la primacía de los factores políticos por sobre los económicos y viceversa, sin dejar de indagar sobre las particularidades que a dicho debate se le otorga si se adhiere al poder como variable central.

Las tensiones entre las demandas domésticas y sistémicas, es otra de las notas enunciadas por la autora en tanto esta concepción permite diferenciar entre estrategias de tipo adaptativas e interactivas de las meramente reactivas, que han llevado a un numeroso grupo de analistas a sostener el mito de la Argentina asilada de la cual se ocupa Busso en su tercer nota. Allí se sostiene que al margen de acordar “con la afirmación de que los vaivenes de la política exterior como fruto de los cambios en el modelo de desarrollo y en la estrategia de inclusión afectan la posibilidad de una inserción exitosa y más estable, de ninguna manera eso es sinónimo de aislamiento”(pág. 41).

A partir de las mencionadas notas comienza a darse curso a los tres períodos elaborados para el desarrollo de obra. En el Capítulo III abocado al gobierno de Raúl Alfonsín, *Alejandro Simonoff y José Fernández Alonso* describen exhaustiva y promenorizadamente el modelo de desarrollo adoptado por la gestión radical marcando los condicionamientos y desafíos que el escenario internacional e interno le imprimieron a su política exterior. El modelo de tipo desarrollista latinoamericano clásico empero con ciertos ajustes contextuales habría de “conjugarse con directrices provenientes de la heterodoxia, en correspondencia con la pretensión político-económica de ruptura respecto al modelo de desarrollo impulsado durante los tiempos de la dictadura” (pág. 53). Los autores destacan que el objetivo prioritario de recuperar un rol central para el Estado en el direccionamiento de la economía nacional era el fundamento mismo del sostenimiento del régimen democrático, el cual debió perseguir como propósito la compatibilización de los intereses binarios entre los sectores agropecuario e industrial. El impulso de una política exterior de corte autonomista buscó acrecentar los recursos simbólicos y materiales que permi-

tiesen no sólo consolidar el modelo de desarrollo sino que lograsen viabilizar al mismo tiempo la reinserción en el mundo luego del período de dictadura cívico-militar.

En el Capítulo IV destinado a las gestiones de Carlos Menem y Fernando De la Rúa Anabella Busso, Natalia Ceppi, Ornella Fabani, María Rocío Novello, Gustavo Marini, Rubén Paredes Rodríguez y María Eva Pignatta muestran mediante las variables bajo estudio, que la percepción del gobierno menemista respondió a la configuración de un nuevo orden internacional ligado al avance del proceso de globalización, la consolidación del liderazgo norteamericano, europeo y japonés y a la primacía del paradigma de las economías de mercado y la democracia liberal. El tipo de inserción que se anclaría en estos preceptos privilegiaba las relaciones con los Estados centrales -en este caso, el alineamiento con Estados Unidos-, los organismos internacionales -especialmente los multilaterales de crédito-, las empresas multinacionales y el sector financiero. La estrategia de inserción se completó con la implementación de un modelo de desarrollo económico ortodoxo en lo interno y con un regionalismo abierto en lo externo. En el marco del modelo de desarrollo neoliberal, la integración fue concebida como el paso previo para obtener competitividad y adentrarse en los mercados globales, aunque el constreñimiento de la convertibilidad marcaría los límites de dicho modelo.

Bajo el gobierno de la Alianza, la profundización de los condicionantes domésticos por el propio modelo se sumaron al recrudecimiento de las dificultades acarreadas por la deuda, evidenciando una retracción de los temas comerciales multilaterales y la necesaria adaptación de las acciones diplomáticas a la securitización de la agenda externa post 11-S. La estrategia de inserción mantuvo el alineamiento norteamericano al tiempo que se veían disminuidos los márgenes de maniobra externos.

Parte del colapso de las deficientes estrategias, del modelo de desarrollo ortodoxo y de la lógica multilateral comercial, erosionaron las bases mismas de la consideración respecto de las demandas e intereses sociales, reconfigurando el rol del Estado como promotor del bienestar social y la política exterior como política pública tendiente al logro de esos objetivos a través de la utilización de los márgenes otorgados por el plano externo.

En el transcurso del Capítulo V Esteban Actis, Emilse Calderón, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich analizan las gestiones de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En su escrito repasan el inusual dinamismo que se gestó en el contexto internacional y el impacto en el accionar externo del país para dar cuenta de la estrategia de inserción adoptada ya que la problemática del default concentró los principales esfuerzos en la solución de ese objetivo. Dentro de los principales elementos de la estrategia kirchnerista se encuentran su carácter autonomista, con un marcado perfil latinoamericano y la definición del interés en términos de desarrollo, razón por la cual definen que el modelo adoptado puede ser caracterizado como neodesarrollista. La autopercepción del Estado bajo este contexto fue uno de los rasgos característicos del período lo cual contribuyó a modificar el orden de las prioridades de las orientaciones de la política externa, jerarquizando la relación con Brasil, el MERCOSUR y la integración político-económica. La búsqueda de reinserción en el escenario internacional es para los autores un elemento de peso para entender la adopción de estrategias de tipo multilateral y la valoración de la globalización en cuanto a sus aspectos positivos, diferenciándose los negativos a los que se tenderá a neutralizar: “los efectos negativos de la globalización parecieran estar ligados esencialmente a la expansión del capitalismo bajo pautas neoliberales así como también al movimiento internacional de capitales. Sin embargo, también se entiende que esa globalidad, conjugada con la multipolaridad, ensancha los márgenes de acción externa con los que cuentan los Estados desde la perspectiva de la

variedad de vínculos que pueden establecer y profundizar, siguiendo como único criterio el interés nacional, definido en términos de desarrollo económico” (pág. 192).

La lectura de la presente obra que brevemente se reseña da como resultado un trabajo cualitativamente interesante en cuanto a su objetivo primigenio, pero más por el valor explicativo de la articulación existente y expresa entre modelos de desarrollo / estrategias de inserción. El impacto intrínseco que estas variables tienen en la conformación de la agenda externa permiten ahondar en el estudio de la política exterior como política pública al tiempo que visibilizan la percepción que las clases dirigentes tienen de las necesidades internas y posibilidades externas.

De ello se infiere en el libro la confluencia de propuestas que por su asociación entre un modelo ortodoxo (liberal) y una estrategia de inserción acorde, se materializan en una política exterior de alineamiento con una gran potencia -preferentemente occidental-; del mismo modo, las que definen un modelo de desarrollo de base desarrollista, con una estrategia de inserción autonomista, se corresponden con una política exterior diversificada, con vínculos de integración y cooperación regionales más sólidos.

**Victoria Zapata**

Magister en Relaciones Internacionales, CeRPI-IRI-UNLP

---

## **México y la RASD. 35 años de relaciones diplomáticas y lazos culturales**

**Luz Marina Mateo**

*Consejo Mexicano de la Sociedad de Estudios Internacionales e Instituto Mexicano para la Justicia (IMAJUS). 2017, Ciudad de México.*

El libro “México y la RASD. 35 años de relaciones diplomáticas y lazos culturales”, contiene una serie de entrevistas realizadas entre enero y febrero de 2015, en el marco del Programa de Becas Especiales para Profesionales de Prensa de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo (AMEXCID).

Se trata de una obra sin precedentes dado que, hasta hoy, nadie ha abordado el tema de las relaciones entre el Estado mexicano y la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), ininterrumpidas y fluidas desde el 8 de septiembre de 1979, fecha del reconocimiento por parte de México.

Otro aspecto a destacar, es que la cuestión es enunciada y construida desde la palabra de sus protagonistas de la academia, la política, el arte, el periodismo, el asociativismo y el deporte, a través de entrevistas a personas que han sido pioneras en esas relaciones diplomáticas y culturales y están vinculadas al pueblo saharauí hasta hoy incluyendo, asimismo, una entrevista a un ciudadano saharauí radicado en México y casado con una ciudadana mexicana, identificado como “mexsaharauí”.

El libro -de ágil lectura por su formato periodístico, dado que la autora es licenciada en Comunicación Social-, se compone de un prólogo escrito por Elizabeth Haro Rivera (secretaria de la Asociación Mexicana de Amistad con la República Árabe Saharaui, AMARAS), una introducción, cuatro capítulos y unas palabras finales.

El primer capítulo, titulado “La RASD y México en el contexto de nuestra América Latina y Caribeña”, hace un breve recorrido histórico de la lucha del pueblo saharauí por su derecho a la autodeterminación: un derecho reconocido por la ONU que debe materializarse a través de un referéndum bajo supervisión del organismo internacional. También se hace referencia a la característica de ser el único pueblo árabe-africano hispanohablante, ya que fue colonia española y, hasta el momento, España es la potencia administradora, dado que parte del territorio de la RASD está ocupado y se encuentra como caso en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. En ese marco, se describen

sintéticamente los rasgos comunes (“colonialismo, idioma, invasión y cultura”, destaca el prólogo en la página 5) y las relaciones diplomáticas con México, haciendo también mención a otros países latinoamericanos.

El segundo capítulo se titula “Las relaciones diplomáticas entre México y la RASD y la situación saharauí en clave política” y contiene entrevistas a María Carmen Oñate Muñoz, directora general para África y Medio Oriente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Cancillería) de México; Ahmed Mulay Ali, embajador saharauí en México; Arcelia Flores Castro, primera secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores para África del Senado de la República; Gustavo Carvajal Moreno, expresidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuando México reconoció a la RASD y expresidente de la Comisión Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL), fallecido hace poco tiempo, por lo cual fue la última entrevista que concedió. También se entrevistó al exdiplomático Oscar González, quien fue el primer embajador de México acreditado en la RASD que relata, entre otras cosas, el momento de entregar las credenciales al entonces presidente Mohamed Abdelaziz en los campamentos de refugiados, en medio del conflicto bélico con Marruecos y con el sonido de fondo de las detonaciones de armas y bombas (página 28).

El tercer capítulo se ocupa de “Las relaciones diplomáticas entre México y la RASD y la situación saharauí vistas desde la academia, el arte y el periodismo”. La primera entrevistada es Ofelia Alemán García, académica de la Universidad Nacional Autónoma de México y discípula de Jesús Contreras Granguillhome, un intelectual mexicano de gran talla (fallecido en 2011), especialista en África, docente e investigador y autor de varios libros entre los que se destaca en este espacio “La independencia del Sahara Occidental (un país nace en el desierto)”, que data de 1983. Años antes, en 1976, fue el fundador del “Comité Mexicano Saharauí”: la primera manifestación de movimiento asociativo de amigos del Sahara Occidental en México. Su interés por la justa causa saharauí lo llevó a publicar, además, un cuadernillo titulado “México apoya al pueblo saharauí en su lucha por la independencia total”. Las restantes entrevistadas son la actriz y docente Luisa Huertas, cercana a la causa saharauí desde 1976 y la periodista Blanche Petrich, del diario “La Jornada”, quien se acercó al pueblo saharauí en el mismo período y, tiempo después, visitó los campamentos de refugiados saharauís, realizando desde allí un extenso reportaje en diez entregas.

El cuarto y último capítulo, denominado “Las relaciones diplomáticas entre México y la RASD y la situación saharauí vista por el asociativismo y por un ‘mexsaharauí’”, comprende cuatro entrevistas. La primera de ellas es a Virgilio Caballero, actual presidente de AMARAS y periodista; Elizabeth Haro Rivera, secretaria de AMARAS y Rodrigo “Rocco” Ehlers Tribbiani, creador del maratón anual “Corre por los saharauís”, cuya recaudación va íntegramente destinada a los campamentos de refugiados del sur de Argelia. Los tres hablan de sus experiencias personales en relación con el tema y describen su labor en el seno del movimiento asociativo. Por último, Hamma Bachir Ahmed (saharauí, quien obtuvo un doctorado en México y en ese país se casó y nació su hijo) habla de su vida y del conflicto de su pueblo.

Como dice el prólogo “cada entrevista brindará a los lectores la oportunidad de conocer cómo un pueblo que teniendo el derecho a la autodeterminación y el aval de la comunidad internacional, lucha por su independencia frente a una ocupación ilegal que se ha prolongado desde hace más de 40 años” (pp. 5). Se trata de una investigación que, con formato periodístico, realiza un aporte original a un tema muy específico y poco conocido del ámbito de las relaciones internacionales.

Por último, cabe destacar que este libro está fuera del circuito comercial convencional: AMARAS se encarga de su distribución y venta y, lo que se recauda, está destinado a contribuir a paliar las múltiples necesidades que poseen los refugiados saharauis.

Celina Manso

Maestranda en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)

---

## **Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global**

Gladys Lechini; Clarisa Giaccaglia, editoras

*UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario - 1a ed. – Rosario, 2016*

El libro **“Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global”** es el resultado de un Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) denominado **“Argentina y la Cooperación Sur-Sur. Escenarios de su relación con los miembros de IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)” -PIP 294-**, aprobado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET).

El comienzo del siglo XXI, trajo aparejado un cambio de orden internacional caracterizado por el surgimiento de potencias emergentes, las cuales ponen en jaque la estructura de poder existente. Ahora bien, las estrategias de estos poderes emergentes se caracterizan por estar basadas en una conciencia cooperativa, con rasgos de horizontalidad y entre países de similar desarrollo. Esto les ha permitido a los emergentes, la conformación de nuevas alianzas en un marco de revalorización de la Cooperación Sur Sur (CSS). Este **“ascenso del resto”<sup>5</sup>**, generó que nuevas visiones estén abriendo paso y comiencen a aparecer visiones alternativas a los tradicionales análisis del *mainstream* del Norte en torno a los poderes emergentes y a la CSS.

Lo más atractivo del libro es el aporte de visiones y perspectivas de autores del Sur Global, lo cual lo hace una lectura más que recomendada para todos los interesados en dichas temáticas. El mismo fue escrito por doce autores especializados en la disciplina de las Relaciones Internacionales. La mayoría de ellos están radicados en países del Sur Global, y cuentan con una sólida trayectoria en la temática abordada en la obra. Si bien también se especializan en otras áreas de las relaciones internacionales, todos los autores trabajan las relaciones Sur-Sur y CSS desde diferentes perspectivas. El título es el claro reflejo del contenido del libro ya que en el mismo se trabaja el lugar de la CSS en los distintos países emergentes elegidos. Lo más interesante es que ofrece una mirada de la temática desde la perspectiva del propio Sur Global.

En la **introducción** del trabajo Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia, explican que bajaron el periodo 2000-2015 dado que en el mismo se observan grandes transformaciones en el escenario internacional, especialmente por el surgimiento de nuevos poderes emergentes. A raíz de dicho surgimiento se registra una revitalización de las relaciones Sur-Sur<sup>6</sup> y un consecuente incremento de la cooperación Sur-Sur como complemento del esquema tradicional de relacionamiento Norte-Sur.

<sup>5</sup> Zakaria, Farred (2009) *The rise of the rest*, Londres, Penguin Book.

<sup>6</sup> Es interesante ver como se distingue entre relaciones Sur-Sur y Cooperación Sur-Sur. Las primeras son aquellas que se dan naturalmente entre los actores públicos y privados con base estatal o transnacional entre las diferentes regiones de América Latina, África y Asia, y pueden eventualmente implicar relaciones conflictivas cuando se presenten divergencias en sus intereses. Las segundas en cambio se tratan de intereses compartidos y plurales donde los gobiernos del Sur procuran fortalecer la interdependencia económica, promover procesos de integración comercial y política, atender a cuestiones de orden global y estratégicas y promover la estabilidad en el sistema internacional. (Lechini y Morasso [2015] “La

El libro está estructurado en cinco apartados: un primer apartado denominado “poderes emergentes” que se focaliza en el análisis teórico de la temática. Posteriormente, se suceden cuatro apartados más, que corresponden a cada uno de los países emergentes incluido en el análisis, es decir, Brasil, India, Sudáfrica y China. Es relevante comprender el hecho de que Rusia no fue incluida por no estar considerado como poder emergente sino como “re-emergente” por su pasado de superpotencia en el contexto de Guerra Fría.

El primer apartado entonces, “**poderes emergentes**”, realiza un análisis teórico acerca de los poderes emergentes contando con dos capítulos de gran relevancia y precisión conceptual. Por un lado, **Clarisa Giaccaglia** en “*Poderes medios emergentes y orden internacional: hacia un manejo colectivo de los asuntos mundiales*” explica muy claramente el tipo de abordaje que utiliza, y desde una perspectiva realista hace un análisis de cómo los distintos órdenes internacionales fueron moldeados por los grandes poderes de cada momento<sup>7</sup>. Partiendo de ese supuesto, la autora plantea como hipótesis que el orden internacional actual, está siendo moldeado bajo una lógica de manejo colectivo de los asuntos mundiales en la cual participan tanto poderes tradicionales como emergentes y re-emergentes, presentando alineaciones políticas complejas con altos grados de informalidad y pragmatismo. Lo interesante de dicho análisis es que trabaja con el concepto de “poderes medios”, pero a diferencia de las conceptualizaciones existentes, la autora articula las corrientes teóricas más importantes de la disciplina para dar lugar a un nuevo concepto de *poder medio emergente* más exhaustivo e integral, teniendo en cuenta nuevas dimensiones hasta ahora no consideradas.

Por otro lado, **Ian Taylor** en “*Emerging powers and global governance*” quien cuenta con numerosos trabajos acerca de los poderes emergentes, hace foco en el grupo BRICS con una mirada extremadamente crítica, afirmando que dicha agrupación puede ser visto como un intento político para promover la hegemonía del capitalismo liberal al fomentar nuevos centros de acumulación y crecimiento dentro del sistema existente.

En el apartado que se ocupa de **Brasil**, en primer lugar **Iara Costa Leite** introduce “*A trajetória do envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010)*” analizando aquellas cuestiones referidas a la Cooperación Sur-Sur, más precisamente la trayectoria de Brasil en la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Entre 1950, cuando fue establecido el sistema brasileño de Cooperación Técnica Internacional (CTI), y el 2010, como último año del gobierno Lula. El capítulo sigue un orden cronológico e incluye a los principales actores, instrumentos y estrategias domésticas como así también algunos factores externos que se relacionan con la evolución de la Cooperación Sur-Sur y de la arquitectura global de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. **Gisela Pereyra Doval** por su parte, en el capítulo “*Modelos de Desarrollo y Política Exterior como trasfondo de la Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil en el siglo XXI*” muestra cómo en los casos de Argentina y Brasil, sus modelos de desarrollo y su política exterior incidieron en los tipos de CSS implementados por cada uno de los países en la primera década del siglo XXI. La autora sostiene que mientras las premisas teóricas de ambos modelos de CSS coincidieron en varios puntos, al tener bases y márgenes de acción diferentes, los resultados

cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina”, en *Anuario de Integración* n° 11 del CRIES, disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/08-Lechini.pdf>

<sup>7</sup> Analiza primero el concierto europeo, luego la guerra fría y la post-guerra fría y finalmente el orden multipolar.

fueron muy distintos en cada caso. He aquí la gran diferencia: mientras Brasil, en tanto emergente, supo complementar su modelo de desarrollo con la estrategia de CSS, Argentina focalizada en resolver sus problemas domésticos, no supo unir el modelo de desarrollo con la política exterior, por tanto su estrategia de CSS fue residual.

En el apartado denominado “**India**”, en el capítulo “*¿Donante emergente o socio en el desarrollo? Un análisis de la Cooperación Sur-Sur de India en el siglo XXI*” **María Noel Dussort** se interroga sobre el rol de India en la Cooperación Sur-Sur. La autora sostiene que la India fue siempre una fiel promotora de la solidaridad Sur-Sur y que sus iniciativas de Cooperación Sur-Sur estuvieron históricamente caracterizadas por la cooperación técnica al desarrollo debido a sus escasos recursos económicos. Sin embargo, en la actualidad los programas de Cooperación Sur-Sur se han expandido a préstamos y subsidios en efectivo, condonaciones de deuda y programas de promoción comercial, motivados por intereses económico-comerciales. Además, se hace hincapié en que India al focalizar la CSS en su región contigua, pretende ser reconocida como potencia regional. Por otra parte, se reconoce que si bien los intereses nacionales del gobierno indio han dominado las asignaciones de la CSS, la misma ha sido efectiva aun si con algunas limitaciones. Asimismo, **Aparajita Biswas** en su capítulo “*India’s Expanding Relations with Africa*” caracteriza la expansión de las relaciones económicas de India con los países africanos, especialmente en los sectores agrícola, farmacéutico y de la tecnología y las telecomunicaciones. La autora argumenta que durante la primera década del siglo XXI, el alcance de la cooperación económica entre India y África se ha ampliado rápidamente, y que dicho crecimiento está asociado al rol de India como jugador global y con necesidades sustanciales de petróleo y otros recursos naturales. De este modo, la autora sostiene que India se ha comprometido con ciertas iniciativas, las cuales detalla en el transcurso del capítulo, para realzar el compromiso económico con África sobre una base de mutuo beneficio, siguiendo principalmente la agenda de Cooperación Sur-Sur.

En el cuarto apartado del libro, “**Sudáfrica**”, en “*La Cooperación Sur Sur en la agenda de política exterior de Sudáfrica (1994-2015)*”, Gladys **Lechini** revisa el rol de la Cooperación Sur-Sur en la política exterior de los gobiernos de Nelson Mandela y Thabo Mbeki, colocando especial énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para evaluar el lugar que Sudáfrica le otorga a su región, al África y a las nuevas alianzas trans-regionales. Lechini argumenta que aun si Sudáfrica manifestó un compromiso solidario y cooperativo con los países del Sur y en particular con los de su región en su relaciones externas, los gobiernos del Congreso Nacional Africano siempre han defendido sus intereses nacionales por sobre los africanos. Por otra parte, **Carla Morasso** en el capítulo titulado “*Los aportes de la cooperación Sur-Sur a la agricultura. La presencia de China, Brasil e India en África Subsahariana*” analiza un caso particular de Cooperación Sur-Sur en materia de agricultura advirtiendo que para los países de África Subsahariana la cuestión agrícola ha tomado especial relevancia y la cooperación internacional al desarrollo ha dirigido importantes flujos a dicho sector. En el capítulo se describen los programas y proyectos desarrollados por los gobiernos de China, Brasil e India y, a partir de ello sostiene que es posible observar la relevancia que ha adquirido la agricultura como medio para contribuir a la seguridad alimentaria y al desarrollo social y económico de los países del Sur.

Finalmente, en el último apartado que se dedica a “**China**” el libro cuenta con el trabajo de **Javier Alberto Vadell, Roberto Brandão Araújo y Gustavo Rojas de Cerqueira César** titulado “*China y la nueva ofensiva financiera en América Latina. Los acuerdos con Argentina*”. El capítulo analiza, desde el punto de vista financiero, las relaciones bilaterales entre Argentina y República Popular de China (RPC) en el escenario económico internacional del fin del ciclo de los commodities. En este contexto, China ha asumido una

mayor presencia financiera y de inversiones en el Sur Global y Argentina forma parte del nuevo esquema. Los autores argumentan que las redes económicas de comercio e inversión y las cadenas productivas se han desplazado hacia la región Asia Pacífico, por el ascenso de la República Popular China. A raíz del nuevo escenario global, a lo largo del capítulo buscan responder a un interrogante central ¿En qué medida y cómo Argentina está diseñando sus vínculos con China? Para ello analizan los últimos acuerdos bilaterales y los planes de acción entre ambos países. Por último **Elodie Brun** en el capítulo “*Brasil-China: varios torrentes, un río*”, con gran originalidad metodológica, analiza la relación entre Brasil y China inspirada en la fábula de Jean de la Fontaine “El torrente y el Río”. En el mismo, la autora presenta los principales debates que ha generado el desarrollo de la asociación estratégica China-Brasil, alrededor de cinco ejes: la relación bilateral, la alianza global, la evolución de las inversiones, la competencia en el ámbito manufacturero y la preponderancia de las materias primas. A partir de dicho análisis la autora esgrime desafíos y beneficios para el país sudamericano en su relación con el país asiático.

A modo de **conclusión**, podemos decir que se trata de un libro de gran relevancia académica para aquellos que pretendan comprender el lugar de los poderes emergentes y la CSS en el Siglo XXI. Es valiosa la explicación inicial acerca del periodo histórico trabajado 2000-2015 y la distinción de las dos etapas: una primera 2000-2010 como una etapa de amplias expectativas acerca de las posibles oportunidades presentadas por la CSS, y una segunda 2010-2015 en donde aquellas expectativas comenzaron a contrastarse con la realidad imperante.

Se destaca el hecho de que en todos los capítulos referidos a Brasil, India, Sudáfrica y China, se aprecian cuestionamientos que apuntan a responder una misma pregunta ¿qué lugar ocupa la CSS en los diseños de las políticas de los poderes emergentes y bajo qué modalidad lo ha implementado cada uno de ellos? A partir de dicho interrogante se logra establecer fortalezas y debilidades en las estrategias de cada uno de los países como así también tendencias en el accionar de cada uno de ellos. El desarrollo de este mismo eje temático a lo largo de los distintos capítulos otorga coherencia a la obra en su conjunto lo cual denota el trabajo académico en equipo que subyace a la publicación.

**Agustina Marchetti**

UNR-CONICET

---

## **Integración y democracia en América Latina (2016)**

**Máximo Quitral Rojas y Jorge Riquelme Rivera, editores**

***Editorial Ril***

Esta obra desarrolla en sus páginas una compilación de artículos de diferentes autores especializados en las relaciones internacionales y la democracia latinoamericana que hacen un recorrido desde distintos puntos de vista sobre el desarrollo de la integración de la región, como ha sido el rol de la democracia y la participación de la sociedad.

Los autores con cada uno de sus artículos desarrollan de forma equilibrada y sustentada en bases teóricas e históricas, distintas líneas de investigación donde podrá encontrar análisis sobre la relación, históricamente atípica, que surge entre Argentina y Venezuela cuando estos países fueron gobernados por Néstor Kirchner y Hugo Chávez respectivamente resaltando el avance económico y político que se desarrolló en la relación, apuntando ambos a la integración especialmente sudamericana. Por otro lado podrá encontrar análisis de los altibajos en las relaciones diplomáticas entre Argentina y Chile.

Los autores logran recopilar tratados de gran importancia firmados entre Argentina y Chile que han puesto en evidencia conflictividad entre ambos países durante varios momentos de la historia, especialmente por los temas limítrofes. Asimismo, en la obra se hace especial hincapié en la participación de Brasil como actor de gran influencia en la integración y el líder del establecimiento de un orden regional.

La obra destaca el esfuerzo histórico que han realizado los gobiernos de los distintos países de la región para lograr la integración latinoamericana. MERCOSUR y la Alianza del Pacífico como ejes en el contexto de integración actual y que se unen en cierto modo en la Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR, que pese a que presentan diferencias logran encontrar puntos en común en el tema de la cooperación para la defensa de la región. Surge CELAC como propuesta latinoamericana que busca consolidar un espacio político y diplomático para solucionar los conflictos que se puedan presentar en la región sin la intervención directa de Estados Unidos y Canadá.

Sin duda el inicio del siglo XXI propuso a América Latina y el Caribe una gran oportunidad para la integración. Gobiernos democráticos, sustentados en amplias mayorías, tuvieron la oportunidad cierta de avanzar más de lo que lo hicieron para consolidar una unión latinoamericana fuerte y duradera, especialmente porque en su mayoría coincidían en la forma como veían el proceso de integración y contaban con el apoyo económico de los altos precios de las materias primas, el petróleo y la soja, entre otros.

Como se desprende de esta obra aún existen grandes desafíos para lograr una integración real de la región, plantea el panorama no como un anhelo utópico, sino como una solución real para que los países cooperen y se beneficien mutuamente en el camino hacia el desarrollo y el fortalecimiento democrático. El libro permite apreciar un panorama que ofrece situaciones pasadas, presentes y futuras que logran ofrecer al lector una radiografía de lo que se ha logrado y qué tareas quedan pendientes para la integración de una región tan compleja, diversa y desigual como la latinoamericana.

**José Ponte Rangel**

Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe  
del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP

---

## **Los Estados Unidos de Trump**

**Paula Lugones**

***Grupo Planeta, 2017, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.***

El desenvolvimiento de las presidenciales estadounidenses que revistieron a Donald Trump de la condición de Presidente estadounidense, fue inusual y sorprendente. Empresario de la construcción y multimillonario, personaje mediático, su propuesta presidencial fue tomada con humor durante la mayor parte de la contienda, a pesar de lo cual superó las primarias primero y unas presidenciales de enorme conflictividad verbal entre los candidatos, como no se había visto en años, potenciada por la comunicación digital y el uso de redes sociales, a lo que se deben agregar las *fake news*, piedra de toque de esta era en que la *posverdad* (*post-truth*) se impone como concepto clave del análisis social del presente -palabra incorporada sólo recientemente al Diccionario Oxford, en 2016, y declarada con cierta fanfarria como palabra del año-.

Un editorial de *The Economist*, al referirse a Trump como exponente de la política posverdad, expresa la idea de que su ascenso y su ascendiente se basarían en parte en haber conseguido generar en el electorado una confianza en afirmaciones que se “sienten verdaderas” pero son infundadas porque carecen de base fáctica (*“assertions that*

“feel true” but have no basis in fact”<sup>8</sup>). Lo cual ha venido resultando una experiencia electoral compartida en diferentes países y procesos, que comparten el tono de emotividad y mentiras que calan en la opinión pública, como el caso del referéndum colombiano sobre el acuerdo con las FARC<sup>9</sup> o el caso *Bréxit*.

Sin embargo, hay un trasfondo real bajo la campaña sucia: el deterioro de la infraestructura de la superpotencia y la desmejora de las condiciones de vida de la población trabajadora, son el contexto fáctico que no debe salir del foco del análisis.

Dedica los primeros capítulos a relatar la elección, desde la crónica de “La noche del triunfo” (capítulo 1), se detiene a hacer un paréntesis en el segundo capítulo para relatar la crianza de Donald Trump, la vida junto a su padre, su faceta de millonario y su vocación de celebrity, brinda un panorama en el capítulo tercero sobre la contienda plagada de polémicas de Hillary y Trump, para desembocar en el capítulo cuarto, “Un país partido en dos”, en el divisionismo que cundió, que catapultó a Trump a la presidencia, donde el antagonismo entre los conservadores blancos y minorías como los latinos o los afroamericanos, de los que temen que se vuelvan nuevas mayorías, ha sido aprovechado por el candidato en un liderazgo peligroso, que contrapone en los diferentes temas de campaña, unos con otros, en los temas de droga, de mercado de empleo, de masculinidad, para proponer una suerte de reversión antes de que sea demasiado tarde, una reversión de tipo demográfica, que involucra cerrar las fronteras a población y mercaderías, expulsar minorías, redistribuir el trabajo en la economía revirtiendo el outsourcing y profundizar la vulnerabilidad de los indocumentados y de los migrantes clandestinos.

En un estilo concreto y realista, la autora del libro describe múltiples casos de ciudadanos estadounidenses, problemáticas sociales, económicas, que reflejan un detallado panorama de situación y el contraste entre la vida en las ciudades costeras y la del interior del país. La América profunda que dio un golpe en la mesa después de lo que, entrevista tras entrevista se vislumbra, se percibe como la acumulación de años de olvido de las dirigencias políticas nacionales, respecto de sus cada vez más profundas dificultades.

Su crónica agil, brinda una sensación de desolación, en pueblos y ciudades que perdieron con los cambios económicos su prosperidad y permanecen sin migrar en lugares que eran parte de la economía estadounidense y ya no lo son, afectados por el impacto continuo de los cambios tecnológicos, el outsourcing, el empobrecimiento, las drogas y la falta de sentido. El capítulo 8, “El corazón minero y el amor ciego por Trump”, centra la mirada en un pueblito de los Apalaches, Welch, en un Estado minero (Virginia Occidental), a unas seis horas de Washington D.C. Pueblo que viene de ser parte de la zona de mayor provision de carbón del mundo en otros tiempos, pleno de vitalidad, para ver reducida su población de cien mil habitantes hace solo cuarenta años a unos dos mil hoy, que añoran con nostalgia los tiempos del carbón y recelan del ambientalismo. Esos habitantes quieren que vuelva el carbón “y volver a ser reyes otra vez”.

El libro relata como los proyectos periodísticos de la autora, le permitieron recorrer el país y encontrarse con cientos de personas con las que converso, a las que conocí en sus casas o en sus lugares de trabajo, con las que intercambio opiniones y sensaciones.

<sup>8</sup> “Post-truth politics. Art of the lie.”, 10 de setiembre de 2016, Diario The Economist (UK, Print Edition), descargado el 09/06/17 de: <http://www.economist.com/news/leaders/21706525-politicians-have-always-lied-does-it-matter-if-they-leave-truth-behind-entirely-art>

<sup>9</sup> En el caso de William Efrain Calvachi Obando y David Narvaez Gomez contra el Consejo Nacional Electoral de Colombia sobre Nulidad Electoral - Auto que admite la demanda y resuelve sobre la solicitud de medidas cautelares, 111 páginas, disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/auto-11001032800020160008100-16.pdf> . Último acceso: 09/06/17.

Estas entrevistas y la mirada personal de la escritora, forman el acervo desde donde el libro consigue detallar los entresijos de una situación política que pocos pronosticaron correctamente. La decadencia de la clase obrera norteamericana, de la autopercebida racialmente, *blanca*, y en lo religioso, *protestante*, generó el caldo de cultivo para el éxito del discurso contundente y emocional de Trump, y las historias del capítulo 7, “La evaporación del sueño americano” lo grafican con entrevistas y casos a los que la autora brinda análisis desde las ciencias sociales, mostrando también el caso de la escritora J. D. Vance, que proveniente de una ciudad pequeña e industrial, escribió un relato de su vida en la zona del *rust belt*, “Hillbilly elegy. A memoir of a family and a culture in crisis” y el trabajo de la socióloga Russell Hochschild, que escribió “Strangers in their own land”, best seller del NYT que desmenuza el estado actual del sueño americano y como los trabajadores blancos industriales, fueron perdiendo terreno políticamente frente al colectivo de mujeres, el de inmigrantes, el de refugiados, o a los trabajadores del sector público, en una “guerra de clases no declarada”.

El caso de la fábrica de aire acondicionado Carrier, ubicada en Indianápolis, estado de Indiana, descrito en el capítulo 9, “Carrier, símbolo de la decadencia del *Rust Belt*”, aporta más luz en este sentido. La empresa había anunciado que se iría a México. Lo anunció a comienzos del 2016 y resultó en uno de los símbolos de la campaña de Trump contra el outsourcing. Paula Lugones relata como Trump consiguió sellar un acuerdo luego de su triunfo, antes aun de asumir su presidencia, por el cual la fabrica no dejaría el país, preservando mil cuatrocientos empleos que de otra forma se hubieran perdido.

Otro pueblo que se volvió fantasma, Flint, es escenario de las entrevistas y casos que despliega en el capítulo 12, “Flint, desidia estatal y una infraestructura decadente”, en donde describe la situación sanitaria en crisis producida por la contaminación del agua por plomo y la desidia del aparato del Estado para corregir la situación o proveer soluciones a la ciudadanía.

Muchos casos son trabajados por la autora a lo largo de todo su libro, en el tratamiento de las diversas problemáticas que permiten recrear la escena del triunfo de la candidatura de Trump: en el capítulo 11, “El culto a las armas”, se aboca al impacto que tuvo el apoyo de la Asociación Nacional del Rifle a la candidatura del republicano; en el capítulo 13, “Un país donde Dios manda”, historia con premisas nítidas el proceso del protestantismo en su relación con la política desde antes de la Revolución Norteamericana hasta hoy, y como Trump, criticado por su estilo de vida, convocó para la vicepresidencia a Mike Pence, cristiano renacido (un *born again*, como GW Bush) y guerrero de la causa evangélica durante su tiempo de congresista; en el capítulo 14, “El fantasma del racismo”, relata el avance de la *alt-right* y como las denuncias de la organización Black Lives Matter contra la violencia policial que emergió en todo el país en los últimos años, fue objeto de críticas del candidato Trump acusando a la organización de promover la superioridad de la raza negra; en el capítulo 15, “Inmigrantes angustiados y en alerta”, pone sobre la mesa la incertidumbre que generan las posiciones de Trump sobre los inmigrantes, la preocupación de los empresarios que los emplean en su actividad por la posibilidad que azuzó de deportaciones masivas, y también relata como el antagonismo racial y étnico, que ha aumentado a partir de los discursos de la elección del 2016, asusta a la población inmigrante.

La obra muestra con agudas líneas y mucha humanidad un conciso escenario sociopolítico del marco que dio lugar al acceso de Trump a la Presidencia. Para hacerlo, ejemplifica con casos y entrevistas con los que otorga un contexto general a la situación de crisis de legitimidad de la democracia de mayorías y minorías, atacada desde el discurso del conservadurismo, pero también del supremacismo blanco y de la *alt-right*, por no

prever como afrontar los cambios sociales que generan zozobra e incertidumbre en la población del interior del país, esa *América profunda* azuzada a fuerza de *post-truth* y *fake-news*, cambios sociales que aseguran que son fruto de la relación con las demás naciones, sea comercial, política o migratoria, alzando una vez más la bandera del aislacionismo para señalar el camino por ellos propuesto para hacer *America great again*, Trump mediante.

**Gabriel Alejandro Chapunov**

Miembro del Departamento de América del Norte  
del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)

---

## **Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires.**

**Mariana Calvento**

**CEIPII – ANPCyT, Tandil, 2016**

Los procesos de toma de decisiones y la influencia o *lobby* internacional han dejado de ser monopolio de los Estados. Hoy en día existe un proceso de expansión y diversidad de las relaciones internacionales que permitieron a los actores subnacionales, el poder representar, defender, reivindicar a sus sociedades, economías y culturas sin tener que aguardar el accionar de los gobiernos centrales.

En el libro “Gestión y Política Internacional Subnacional – El caso de los Municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires”, se describen y evalúan los nuevos desafíos globales, donde estos actores internacionales tienen una cada vez mayor interdependencia entre ellos, interactuando con lo externo partiendo de su propio eje doméstico. Esta política exterior de los gobiernos locales convive con la de los estados centrales y no tienden a sustituirlas en sus funciones sino muy por el contrario a complementarla. En consecuencia, esta obra nos marca, entre otras cosas, que los gobiernos locales no fijan el contenido de la política exterior –es decir el “qué”– pero tienen posibilidades en influir en el “cómo”. En esta realineación de las relaciones internacionales, los ámbitos locales han salido fortalecidos. Todos los escenarios trastocaron lo que tradicionalmente ha sido el aparato decisional de la política exterior y se incorporaron actores no estatales, creándose ámbitos inéditos en las relaciones con la ciudadanía y de satisfacción de necesidades. Tienen un papel clave, pues constituyen el nivel de gobierno más cercano al ciudadano. Los procesos de descentralización, globalización y el aporte de la cooperación descentralizada, han contribuido de manera preponderante a la hora de abrir el juego a estas nuevas lógicas de relacionamiento internacional. Resulta importante, entonces, conocer el caso argentino a la luz de estas novedosas configuraciones internacionales. La investigación se concentra en tres estudios de caso: Bahía Blanca, Tandil y Junín como resultado de investigaciones previas, tomando en cuenta el nivel de participación internacional, así como la distribución geográfica de los municipios, restringiendo a aquellos casos que no se encuentren cercanos al conurbano y dando cuenta de la diversidad de entornos territoriales con los que cuenta la Provincia de Buenos Aires, dentro de los municipios intermedios: Norte (Junín); Centro (Tandil) y Sur (Bahía Blanca).

En el mencionado libro, se analizan las causas de las diferencias en la participación internacional de los municipios argentinos, poniendo énfasis en la estructura gubernamental que cada gobierno local delinea para implementar las políticas de gestión internacional, estableciendo una tipología por diseño institucional donde se distingue que a mayor desarrollo relativo provincial/municipal y mayor experiencia y densidad en la

gestión externa, corresponde una estructura institucional más compleja, profesionalizada y con mayor tendencia a la descentralización. Se señala aquí, que debe tenerse en cuenta tres tipos de dimensiones para profundizar el estudio sobre las características que impulsan y llevan a la variación de la participación internacional de los gobiernos municipales y provinciales. Siendo éstas la dimensión contextual, que aborda el escenario general y particular en el que se desarrollan estas políticas y donde se incluyen los recursos económicos, sociales y políticos. La dimensión relacional, donde incorpora la vinculación y coordinación con otros actores de diferentes intereses y recursos de poder en el establecimiento de estas políticas y estrategias. Para finalmente evaluar la dimensión organizacional-administrativa que se centraliza en el gobierno local como una entidad organizada con recursos humanos, planificación, liderazgos, etc. que permiten llevar adelante estas políticas públicas. En suma, este enfoque multidimensional permite estudiar las características que impulsan y llevan a la variación de la participación internacional de las entidades subnacionales así como su grado de impacto.

Es indudable que la incidencia y nivel de desarrollo de la actividad internacional de estos emergentes actores dependerá entonces de múltiples factores que serán a su vez sus condicionantes. Más allá de lo antes dicho, también es cierto que la gran mayoría de ellos establecen en el ámbito internacional una agenda específica en función de sus intereses y prioridades; participan en ferias y acuerdos económicos; realizan intercambios de expertos; impulsan acciones conjuntas para abordar problemas globales que impactan en sus comunidades como la pobreza, el desarrollo económico, la inseguridad, participando en redes regionales o globales. Asimismo, firman entendimientos o acuerdos, e incluso tratados de cooperación con contrapartes extranjeras para promover intereses comunes. Esto al parecer reviste una tendencia creciente que deberá ser considerada junto a las innovaciones de las estructuras estatales que acompañarán o no, las reconfiguraciones en el escenario internacional. Retomando el caso Argentino, estas estructuras se están transformando y se instrumentan mecanismos formales para permitir y asistir a la acción internacional de las entidades subnacionales. Ejemplo de ello lo constituyen direcciones dentro de la Cancillería Argentina como la de Asuntos Federales, Organismos Intermedios que se ocupan primordialmente de asistir a los municipios y provincias en el ámbito exterior dentro de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, ya sea colaborando en la elaboración y concreción de hermanamientos, salidas al exterior, comités de fronteras, memorandos de entendimiento entre federaciones de gobiernos locales o simplemente ejerciendo la coordinación del comité de Municipios y provincias en el MERCOSUR. Estos nuevos anclajes en la estructura del estado tienen su correlato también en el ámbito provincial y municipal que es objeto de análisis y descripción del presente artículo comentado.

**María Laura Ganganelli**

Secretaría del Departamento de Cooperación Internacional del IRI

---

## Política editorial

La Revista Relaciones Internacionales es una publicación semestral del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. La misma publica artículos académicos previamente sometidos a arbitraje externo y ciego con la finalidad de alcanzar un nivel de excelencia. El Comité de Redacción recibe las propuestas de artículos y corrobora que sus formatos, contenidos y parámetros éticos se ajusten a los requeridos. Luego el texto es remitido a dos especialistas que proceden a su evaluación, en lo concerniente a los contenidos y su exposición. El informe presentado por los evaluadores puede resultar en la publicación del artículo sin cambios, en su publicación a condición de efectuarle ciertas modificaciones o bien en su no publicación.

Los artículos refieren a un amplio abanico de cuestiones ligadas a la política, al derecho y a la economía internacional y son evaluados de acuerdo a su originalidad, al aporte que supongan para el campo de las Relaciones Internacionales y a su consistencia teórica y empírica. Son consideradas las contribuciones que puedan hacerse desde perspectivas disciplinares distintas a las Relaciones Internacionales, pues se comprende que el proceso de transformación por el que atraviesa actualmente el mundo requiere de una mirada transdisciplinaria y creativa. Se publican, asimismo, *Reflexiones* que el Comité Editorial considere relevantes y *Lecturas* de libros relacionados con la temática.

Los puntos de vista expresados en los *Estudios* y en las *Reflexiones*, así como en las *Lecturas* son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a institución alguna. Asimismo, no pueden ser reproducidos sin autorización.

Los trabajos presentados deberán adaptarse a las normas de publicación de la Revista. Toda correspondencia que quiera establecerse con la Revista debe hacerse a través de revista@iri.edu.ar.

## Ética y buenas prácticas

La Revista Relaciones Internacionales suscribe a estándares de ética y buenas prácticas de publicaciones académicas. En función de ello, garantiza el anonimato y la confidencialidad durante el proceso de evaluación por pares (para ambas partes) y la imparcialidad en el tratamiento de los trabajos enviados, valorando únicamente el contenido según criterios de calidad e interés para la comunidad científica, con independencia de otro tipo de intereses y sin discriminación de ningún tipo.

La Revista garantiza la revisión de los trabajos por parte de dos especialistas del tipo "doble ciego", en caso de discrepancia solicitará una tercera revisión. El Comité Editorial aceptará, solicitará cambios o rechazará un escrito según las consideraciones de los revisores. El mismo se reserva el derecho de rechazar un escrito cuando éste no se adecúe a la temática de la Revista o cuando se comprueben plagios, reiteración excesiva de conte-

nidos o duplicación de publicaciones. Asimismo, podrá rechazar envíos por incumplimiento de las normas de publicación.

Es responsabilidad de los autores proponer para su evaluación trabajos inéditos, originales, de autoría propia, que no hayan sido parcial o totalmente publicados en ningún soporte, y adecuados a las normas de ética de publicaciones académicas. Además, el autor se compromete a no someter paralelamente el trabajo a evaluación en otras publicaciones. Los autores deberán, asimismo, explicitar en su manuscrito la fuente de financiamiento, si existiere, que haya sido utilizada para la elaboración de la investigación.

## Normas de publicación

1. Los trabajos propuestos para su evaluación deberán ser originales, no admitiéndose la presentación de trabajos que hayan sido parcial o íntegramente publicados en cualquier soporte. El autor se compromete a no someter paralelamente el artículo a evaluación de otras publicaciones.
2. Los escritos inéditos deben estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
3. Sólo se aceptarán trabajos en Word.
4. Podrán estar redactados en español, inglés o francés.
5. Los textos deben ser remitidos a la revista a través del sistema Open Journal System en el Portal de Revistas de la UNLP, en la siguiente dirección <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/index>. La redacción de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción.
6. La extensión de los trabajos no podrá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25, a espacio y medio, Times New Roman, cuerpo 12; en papel tamaño A4, con numeración consecutiva de todas las páginas incluyendo la bibliografía. Márgenes: 1,5 derecha; 2,5 izquierda; 2,5 superior; 2 inferior. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (que no exceda las 120 palabras), 4-7 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
7. El título que encabeza la colaboración se escribirá en negritas en el idioma original del artículo y en inglés, si ésta no fuera la lengua del trabajo.
8. Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: (Autor/es, año: página). En caso de haber varias referencias a los/las mismos autores/as, en el mismo año, la distinción se hará de la siguiente forma: Primer texto: (Autor/es, año a: páginas); Segundo texto: (Autor/es, año b: páginas); Tercer texto: (Autor/es, año c: páginas). Las citas de Internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), año: página; el link completo de la página web y la fecha de consulta.
9. La bibliografía correspondiente a las citas bibliográficas deberá incluirse al final del texto, respetando el siguiente formato:
  - Libros: Autor/es (año de publicación), Título, lugar de edición: editorial.
  - Capítulos en obras colectivas: Autor/es (año de publicación), "Título", en, compilador/es o editor/es, Título de la obra colectiva, lugar de edición: editorial, páginas del capítulo (ej.: pp. 15-33).
  - Artículos en revistas: Autor/es (año de edición), "Título", nombre de la revista, lugar de edición, volumen o tomo, número, páginas del artículo (ej.: pp. 8-36). Volumen se escribirá: v.; tomo: t.; número: n°; página/as: p./pp. Cuando se refiere a información de periódicos que no tenga autor, se debe realizar de la siguiente manera: Nombre del periódico, fecha abreviada, Ciudad, País. Cuando se trata de un au-

tor institucional colocar: Nombre completo de la Institución en mayúscula (siglas), (Año), "Título".

10. Las citas textuales situadas en el cuerpo del texto y de una extensión mayor a cinco líneas (extraídas de libros, revistas, periódicos, documentos, testimonios de informantes, entrevistas, etc.) serán en cuerpo 10, en párrafo con sangría 1 cm.
11. En un archivo distinto deberá incluir la información siguiente: Nombre y currículum breve del autor (5 renglones máximo), además de correo electrónico.
12. Las imágenes, mapas, diagramas, cuadros y tablas se incluirán en el trabajo con la debida referencia y, además, deberán enviarse en archivo separado. Deberán ser en blanco y negro o escala de grises. No se aceptarán imágenes o mapas con una resolución menor a 150 dpi. Los cuadros y tablas deberán enviarse en formato de archivo Excel.

Las *Lecturas* de libros y número especiales de revistas de Relaciones Internacionales deberán respetar el mismo formato que los artículos.