

**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)



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

DIRECTOR - FUNDADOR:

NORBERTO E. CONSANI

COMITÉ DE REDACCIÓN:

JUAN ALBERTO RIAL

SECRETARIO DE REDACCIÓN

ASISTENTES:

SEBASTIÁN DO ROSARIO (DE DIRECCIÓN)

BÁRBARA BAVOLEO, CAROLINA SAMPÓ
(COORDINACIÓN COMITÉ DE EVALUADORES)

CELINA MANZO (DOCUMENTOS)

EMILIANO DREON (CRONOLOGÍA)

MARÍA ELENA BAQUEDANO (LEGISLACIÓN)

GABRIEL TUDDA (PARLAMENTARIAS)

ALEJANDRO SIMONOFF (POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA)

JULIA ESPÓSITO (JURISPRUDENCIA)

GRUPO DE JÓVENES INVESTIGADORES (LECTURAS)

PATRICIA KREIBOHM (HISTORIA)

JULIETA AMOREBIETA Y VERA (TRADUCTORA)

SILVINA FERNÁNDEZ CORTÉS (SECRETARÍA DE PRENSA)

ALEJANDRA MARINA RIEDEL (BIBLIOTECA)

GEORGINA GIOIOSA (ADMINISTRACIÓN)

JUANA ÁLVAREZ EIRAS (PRODUCCIÓN EDITORIAL Y 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, BRASIL

LIU HUAIVEN

CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES (ILAW- CASS)

GORDON MACE

INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES,
CÁNADA

JOSÉ MORANDÉ

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD DE
CHILE

SONIA ALDA MEJIAS,

REAL INSTITUTO EL CANO, ESPAÑA

LEE NAMHEE

UNIVERSITY OF CALIFORNIA, LOS ÁNGELES, ESTADOS UNIDOS.

JEAN PIERRE FERRIER

UNIVERSITÉ DE PARIS, FRANCIA.

RANGACHARI NARAYANAN

UNIVERSIDAD JAWAHARLAL NEHRU, INDIA.

MEDHI ZAKERIAN

ASOCIACIÓN IRANÍ DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (AIEI), IRÁN.

KIM CHOON JIN,

SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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.

CATÁLOGADA 1 (NIVEL SUPERIOR DE EXCELENCIA)
SISTEMA LATINDEX – CONICET
(ÁREA DE PUBLICACIONES CIENTÍFICAS)



REVISTA RELACIONES INTERNACIONALES

PUBLICACIÓN SEMESTRAL. INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES

(IRI). — BUENOS AIRES, JULIO/DICIEMBRE 2020.

361P.; 16 x 23 CM. (AÑO 29 — N° 59)

ISSN (VERSIÓN PAPEL) 1515-3371

ISSN (VERSIÓN DIGITAL) 2314-2766

1. RELACIONES INTERNACIONALES



Indice

EDITORIAL	7
DIÁLOGOS	13
Jorge Castro	
ESTUDIOS	
La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil <i>Julietta Zelicovich</i>	19
Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones <i>Gerardo Caetano y Nicolás Pose</i>	37
La responsabilidad oceánica de Chile: ideas para una política exterior marítima vinculada al desarrollo sostenible <i>Lucas Pavez Rosales</i>	63
La estrategia actual de Ecuador frente al Régimen Internacional de Inversiones <i>Edwin Santiago Núñez Naranjo</i>	87
Formulación de una política exterior: su dimensión política y social <i>Mariana Colotta y Julio Ramón Lascano y Vedia</i>	103
La industria manufacturera argentina desde los inicios del MERCOSUR. Una aproximación a los conflictos comerciales (1991-2008) <i>Luciana Gil</i>	131
Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI <i>Luís Antonio Paulino</i>	155
Gobernabilidad democrática de la defensa: civiles y militares en Brasil, 1985-2018 <i>Matías Bustamante Urzúa</i>	181
China y el arte de la guerra (tecnológica) <i>Sergio Cesarin y Gabriel Balbo</i>	205
Tesis	
Paradiplomacia y Desarrollo Endógeno. Estudio de caso de la ciudad de Medellín. 2000-2015. <i>Juan Camilo Mesa Bedoya</i>	225

Estado-empresas transnacionales: cambios en el régimen de solución de controversias inversor-Estado y redefinición de la soberanía a la luz de la protección de los derechos humanos 271

Magdalena Bas Vilizzio

REFLEXIONES 295

El iluminismo y sus discípulos

Ángel Pablo Tello

HISTORIA 307

A 30 años de la reunificación de Alemania

Patricia Kreibohm

LECTURAS 315



Editorial

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Consani, N. (2020). Editorial. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 103. <https://doi.org/10.24215/23142766e103>

“La historia de la humanidad es una larga marcha hacia la libertad”
Friedrich Hegel

“Solamente aquel que construye el futuro tiene derecho a juzgar el pasado”
Friedrich Nietzsche

LOS 30 AÑOS DEL IRI

En el discurso de cierre de nuestro X Congreso de Relaciones Internacionales que se desarrolló el pasado mes de noviembre, señalábamos todo lo realizado por el Instituto en sus 30 años.

Una mención especial nos merece las palabras de Ángel Plastino, expresidente de nuestra Universidad, que en el mismo acto nos decía: *“que uno de sus orgullos en su gestión como Presidente de la UNLP fue haber participado en el creación del IRI...”*

En una edición anterior de la Revista (Nº39/2010) con motivo de otro aniversario, hicimos mención a la historia de nuestra institución en sus primeras dos décadas.

En esta editorial, mencionaremos las creaciones, las actividades, los proyectos concretados y los trabajos de los miembros del IRI durante estos últimos 10 años

- Se creó un nuevo Departamento EURASIA y el anterior Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cambio su denominación hacia un enfoque más abarcativo como ATLANTICO SUR
- Se crearon nuevos CENTROS DE ESTUDIOS:
 - Crimen Organizado Transnacional (CECOT) (2018), iniciativa de **Carolina Sampó**;
 - Genero(s) y Relaciones Internacionales (CEGRI) (2018) **Dulce Chaves**;
 - Italianos (2015) **Juan Carlos Pérsico**;
- y se relanzaron:
 - Canadienses (2018) **Federico Borrone**;
 - Sudeste Asiático (CESEA) (2012) **Ezequiel Ramoneda**.
- y nuevas CÁTEDRAS:
 - India (2010)

Rusia (2011)

Azerbaiyán (2012)

Sahara Occidental (2012)

Unión Europea (2013)

México (2013)

Turquía (2014)

En 2015, nuestro DOCTORADO en RELACIONES INTERNACIONALES, fue categorizado "A" por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

En 2016, un grupo de jóvenes estudiantes universitarios de la provincia de Tucumán con la dirección de Patricia **Patricia Kreibohm** (Coordinadora del Departamento de Historia) generaron un nuevo espacio en el IRI, las EFEMÉRIDES, que se publican mensualmente.

En 2017, creamos una nueva Carrera de postgrado, la ESPECIALIZACION EN ESTUDIOS CHINOS, primera de este tipo en América Latina, uniendo Instituciones argentinas y chinas

Ese mismo año, se constituyó, por gestiones de **Carolina Sampó** (coordinadora del CECOT e integrante del Comité Doctoral) el Grupo JOVENES INVESTIGADORES del IRI

En 2018, el Departamento de Derecho Internacional, a través del proyecto de su Coordinadora **Julia Espósito**, editó el primer número de la REVISTA ELECTRONICA DE DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORANEO (2018)

En 2019, por iniciativa de **Patricia Kreibohm** y **Jessica Petrino** (Coordinadora y Secretaria del Departamento de Historia) fue instaurado el OBSERVATORIO UNIVERSITARIO DE TERRORISMO

Este año, dentro de nuestro Programa de Radio, se creó un nuevo Ciclo: las VOCES de TIEMPO INTERNACIONAL, con la conducción de nuestra Secretaria de Prensa: **Silvina Fernández Cortés**

Por otra parte, el Departamento de ASIA y el PACÍFICO continuó con la organización anual de la SEMANA DE ASIA y el PACÍFICO, y también se realizaron en forma bianual los ENCUENTROS CERPI-CENSUD y nuestro CONGRESO en RELACIONES INTERNACIONALES

Se continuaron editando los BOLETINES de:

- Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI)
- América Latina y el Caribe
- Seguridad Internacional y Defensa
- Jóvenes Investigadores
- Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
- Estudios Canadienses

- Asia y el Pacifico

Actualmente hay 3 Grupos de INVESTIGADORES y en la década hubo 8 proyectos terminados y aprobados

Se continuó con la enseñanza de los IDIOMAS:

- Chino Mandarín (a través del Instituto Confucio)
- Coreano
- Japonés
- Ruso (incorporado recientemente)

Se PUBLICARON, en el periodo:

- 22 Documentos de Trabajo
- 8 Libros

TESIS se aprobaron 30 de Maestría y 11 del Doctorado en RR.II.

REDES SOCIALES: El IRI está presente en: Facebook – Instagram - Twitter – Youtube

Finalmente, el Instituto cuenta desde 2012 con un ESPACIO DE ARTE

Como aporte ofrecemos:

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

Julietta Zelicovich

Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora Asistente en CONICET. Profesora de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Gerardo Caetano

Doctor en Historia, Universidad Nacional de la Plata. Profesor Titular de la Universidad de la República. Coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Departamento de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Nicolás Pose

Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República. Magíster en Economía Política Internacional, London School of Economics and Political Science. Profesor asistente del Programa de Estudios Internacionales, Universidad de la República. Investigador Nivel Inicial del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

Lucas Pavez Rosales

Tercer Secretario del Servicio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, y Licenciado en Historia, mención Ciencia Política, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

Edwin Santiago Núñez Naranjo

Magíster en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Doctorando del Programa de Desarrollo Regional e Integración Económica de la Universidad de Santiago de Compostela, Docente Tiempo Completo de la Universidad de Otavalo. Experto en negocios internacionales y Fundador de la empresa Strategyline, Quito– Ecuador.

Mariana Colotta

Licenciada en Sociología (USAL, 1995), Especialista en Metodología de la Investigación Científica (UNLA, 2004), Doctora en Ciencia Política (USAL, 2010). Doctora en Ciencias de la Educación (2018)

Julio Ramón Lascano y Vedia

Embajador del Servicio Exterior de la Nación. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (1983).

Luciana Gil

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (IIEP-UBA). Docente en la UBA y en la Universidad de San Martín.

Luís Antonio Paulino

Profesor de la Universidad Estadual Paulista (UNESP) y Director del Instituto Confucio de la UNESP. Fue Asesor Especial del Ministerio de Hacienda (2003), Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Coordinación Política y Asuntos Institucionales de la Presidencia de la República de Brasil (2003-2005) y Jefe de Asesoramiento del Ministerio de Deportes (2012-2014).

Matías Bustamante Urzúa

Administrador Público, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Grupo de Investigación en Defensa, Fuerzas Armadas y Relaciones Internacionales, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Sergio Cesarín

Investigador del CONICET, Docente de la Especialización en Estudios Chinos del IRI, y Coordinador del Centro de Estudios sobre Asia del Pacífico e India (CEAPI) de la UNTREF

Gabriel Balbo

Docente-investigador de la Universidad Nacional Arturo Jaureche y UNLP, Coordinador del Programa Radar de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva VITC, UNAJ

En este número, nuevamente, publicamos un resumen de las últimas *Tesis doctorales en Relaciones Internacionales* defendidas y aprobadas:

-Paradiplomacia y Desarrollo

Endógeno. Estudio de caso de la ciudad de Medellín. 2000-2015.

Juan Camilo Mesa Bedoya

Doctor en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de La Plata, Internacionalista Universidad San Martín, Medellín, Colombia-*Estado-empresas transnacionales: cambios en el régimen de solución de controversias inversor-Estado y redefinición de la soberanía a la luz de la protección de los derechos humanos*

Magdalena Bas Vilizzio

Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata), Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). E-mail: magdalena.bas@fder.edu.uy

DIALOGOS

Jorge Castro analista internacional. Fue Secretario de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación (1998-99) Presidente del Instituto de Planeamiento

Estratégico (IPE).

REFLEXIONES

Ángel Tello Doctor en Relaciones Internacionales (IRI – UNLP).

Ex Secretario de Estrategia y Asuntos Militares (Ministerio de Defensa de la República Argentina), profesor de la Maestría y del Doctorado en Relaciones Internacionales del IRI – UNLP

HISTORIA

Patricia Kreibohm, coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI

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

Cronología,

Parlamentarias,

Documentos,

Política Exterior Argentina,

Investigaciones,

Publicaciones,

Jurisprudencia,

Tesis (Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales)

Legislación,

Hasta el próximo número

Prof. Dr. Norberto E. Consani

Director

Diálogos

Jorge Castro¹

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Do Rosario, S. E. (2020). Jorge Castro. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 104. <https://doi.org/10.24215/23142766e104>

Realizada por **Sebastián Do Rosario**

1. *¿Qué lectura hace de la dirigencia, pero también de la sociedad norteamericana, con una campaña presidencial tan centrada en cuestiones puramente domésticas?*

Lo primero que hay que advertir es que el cronograma político electoral norteamericano está fijado en la propia Constitución de los Estados Unidos (EE.UU.), de modo que, después de las elecciones presidenciales del 3 de noviembre, la cuestión que aparece de inmediato es ver si uno de los dos candidatos ha logrado más de 270 escaños en el Colegio Electoral de EE.UU. Esta parece ser la situación que favorece a Joe Biden, el candidato del partido demócrata que está por encima, significativamente por encima, de esa cifra de 270 escaños, que es la que le abre paso en el Colegio Electoral para ser designado presidente de los EE.UU.

El siguiente factor que hay que tomar en cuenta es, al mismo tiempo, parte de un cronograma: es que el Colegio Electoral es el único que designa al presidente de los EE.UU. El presidente de los Estados Unidos no surge del voto popular sino del número de escaños que tiene en el Colegio Electoral en representación de los 50 estados de la unión y será designado en una reunión que tendrá lugar el 14 de diciembre de este año.

El tercer paso de este cronograma político-electoral es que el nuevo presidente de EE.UU. asume el poder político del ejecutivo norteamericano, esto es, la Casa Blanca, el 20 de enero de 2021. Este cronograma se cumple indefectiblemente en Estados Unidos; es un sistema que tiene una elección presidencial cada cuatro años y una renovación completa cada dos años de la Cámara de Representantes. A su vez, cuando se produce una contienda

¹ Abogado (UBA) y analista internacional. Fue Secretario de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación (1998-99) y es Presidente del Instituto de Planeamiento Estratégico (IPE).

presidencial y, por lo tanto, la elección o ampliación de mandato de un presidente de EE.UU., 1/3 del Senado norteamericano al mismo tiempo se renueva. Esto es lo que indefectiblemente pasa en EE.UU. desde 1793. Este sistema ha funcionado en épocas de guerra y de paz, durante la guerra civil y en el transcurso de la 2da Guerra Mundial. En la 2da Guerra Mundial hubo dos elecciones presidenciales norteamericanas y cuatro renovaciones plenas del Congreso, en medio de los combates y el enfrentamiento bélico, tanto como contra Alemania como contra el Imperio del Japón. No se ha modificado en ningún punto de ningún momento este calendario político electoral norteamericano.

Dicho esto, lo que conviene tomar en cuenta es que el presidente Donald Trump ha logrado, en estas elecciones presidenciales, 74 millones de votos, lo que significa esto para el presidente Trump, haber logrado esta cantidad, es que ha obtenido 11 millones de votos más que los que obtuvo en 2016, cuando fue elegido por primera vez.

Al mismo tiempo Trump ha triunfado por una diferencia significativa en dos de los cuatro principales estados norteamericanos: Texas, que es el segundo en importancia después de California, y en Florida. En Florida se impuso por una diferencia de cuatro puntos a Joe Biden. Esto es, logró tres veces más votos que los que obtuvo Donald Trump contra Hillary Clinton en el año 2016. Y en lo que se refiere al estado de Texas, la diferencia fue de cinco puntos entre Trump y Biden. En los dos casos obtuvo el respaldo de más del 50% del voto hispano-latino que ha sido un reducto electoral, en estos dos estados, del partido demócrata.

2. *Se ha dicho que esta elección se terminó transformando en un referendo de la personalidad de Trump; sin embargo, vemos que tanto rechazo no ha generado en su base electoral ¿qué opinión le merece?*

En absoluto, ha crecido en 10 millones. El respaldo político al presidente Donald Trump es enorme en Estados Unidos. Lo que está ocurriendo en el momento actual es que el nuevo gobierno, que asumirá el poder político de la Casa Blanca el 20 de enero 2021, presumiblemente el presidente electo Joe Biden, aparece como una presidencia débil. La razón de la debilidad del nuevo gobierno de Joe Biden es que no controla el Senado de los Estados Unidos. Y, como en el sistema norteamericano el poder político está fragmentado entre el Ejecutivo, por un lado, y el Poder Legislativo, por otro (especialmente el Senado norteamericano), en un sentido estricto, no se puede gobernar a Estados Unidos si no es sobre la base del respaldo al Ejecutivo por parte del Senado.

Lo que aparece en el horizonte es un gobierno sujeto a un escrutinio permanente de parte de la mayoría republicana en el Senado de Estados Unidos. Hay que agregar a esto que el partido demócrata está profundamente dividido, entre un ala izquierda, que es la autora de los principales elementos del programa de gobierno por el cual ha sido elegido Joe Biden, y una corriente de centro, moderada, tradicional dentro del partido demócrata, que es la que encabeza precisamente el presidente electo Joe Biden.

Lo que se ha estado produciendo en las últimas semanas es un reclamo de la izquierda del partido para tener posiciones fundamentales, incluso en el gabinete del presidente electo Joe Biden y lo que esto significa es que Biden se enfrenta a un dilema de extraordinaria importancia: si satisface los reclamos de su base electoral, que es el sector que le otorga energía al partido demócrata, que es la izquierda del partido. En ese caso, considero que se

va a agudizar el conflicto con el presidente Donald Trump y los 74 millones de norteamericanos que lo respaldaron.

A mi entender, la primera salida del presidente electo Joe Biden es establecer algunas bases o elementos de unión nacional, en un país tan profundamente fragmentado y dividido, como los Estados Unidos. Hay aproximadamente 74 millones de norteamericanos que han respaldado a Donald Trump en estas elecciones y muchos de ellos creen, en más de un 70%, que los resultados de las elecciones han sido frágiles. Este es un dato político de enorme importancia, porque lo que está ocurriendo en EE.UU. es que esta base electoral del presidente Trump (y el mismísimo presidente en sí) cuestionan la legitimidad del nuevo gobierno que formará el presidente electo Joe Biden.

Esto ha eclosionado después del 3 de noviembre y a medida que se aproxima el nuevo gobierno demócrata y el ala izquierda del partido hace reclamos cada vez más insistentes, que son reclamos profundamente “antiTrump”, el conflicto de Estados Unidos en vez de disminuir, tiende a agudizarse. En este sentido, lo que se puede llegar a dar es que Estados Unidos ingrese en una de las etapas más conflictivas de su historia desde la guerra civil.

3. *Yendo al plano de la política internacional, en América Latina ¿podría decirse que hay una continuidad entre Barack Obama y Donald Trump respecto de Venezuela? ¿Cómo ve la relación de EE.UU. con América del Sur?*

El tema de Venezuela no es un tema relevante en la discusión entre los dos partidos; hay un acuerdo de fondo sobre la caracterización del gobierno de Nicolás Maduro. Lo que no sabemos todavía es cuánto poder efectivo va a tener el nuevo gobierno del presidente electo Joe Biden. Lo que aparece en estos momentos es un gobierno que promete ser extremadamente débil y esto puede modificar algunas orientaciones, incluso de política exterior.

Respecto de América del Sur, el único vínculo realmente importante que tiene EE.UU. en América del Sur es con Brasil, y en los últimos cuatro años el presidente Trump ha establecido un acuerdo estratégico, incluso en materia de seguridad y defensa con el presidente Jair Bolsonaro. Esto claramente está sujeto a revisión en el gobierno demócrata que se avecina.

4. *¿Qué mundo se encontró Trump en 2016 y qué mundo se encontrará ahora Biden cuando asuma en 2021?*

El mundo se ha transformado profundamente en este período de la pandemia del coronavirus. El primer país que más se ha transformado es, sin duda, los Estados Unidos. Tenemos presente que la economía norteamericana es la primera del mundo. El PBI norteamericano, a cifras de 2019, asciende a los 21,9 billones de dólares. Es el 25% del PBI global; esto acompañado por el hecho de que la respuesta a la pandemia del coronavirus ha desatado un nuevo ciclo de cambio y revolución tecnológica extraordinaria en los Estados Unidos. Hay aproximadamente 150 millones de trabajadores norteamericanos que se han vuelto al teletrabajo. Hay un boom de Wall Street, que está en los mayores niveles de su historia, incluso superiores a los niveles de finales de la década de 1920, sentados en las empresas de alta tecnología. Lo que ha ocurrido en Estados Unidos en el transcurso de la pandemia del coronavirus, cuando la economía norteamericana se hundió en el segundo trimestre del año

—aproximadamente un 32% anual— es que ha ocurrido un nuevo ciclo de los cuales Estados Unidos ha experimentado varios de estos ciclos de destrucción creadora, en el sentido del vuelco de los capitales y de la fuerza de trabajo hacia sectores de nueva y creciente productividad, que son sobre todo aquellos vinculados al teletrabajo, al e-commerce.

5. ¿Habrá una política hacia China similar a la de Trump?

La política con China se basa en el Acuerdo Estratégico al que llegó el presidente Donald Trump con el presidente Xi Jinping y que se firmó en Washington este año. Es la base de la relación entre las potencias del siglo XXI. De modo que la relación entre Estados Unidos y China se caracteriza, en el momento actual, como una exacerbación de la competencia estratégica, sobre todo, en el dominio de las tecnologías de avanzada de la cuarta revolución industrial, por un lado, y, al mismo tiempo, un espacio de cooperación entre las superpotencias. Yo considero que eso no se modifica.

6. ¿Qué cursos de acción le quedan a la Argentina en un mundo que pareciera tornarse, de cierta forma si se quiere, bipolar?

Lo que sucede en la Argentina hoy es un proceso creciente y acelerado de vacío de poder y desintegración del poder político, debido a la debilidad de la autoridad presidencial de Alberto Fernández. Este es el punto fundamental de la crisis argentina actual. Es un fenómeno esencialmente político, de carácter orgánico, que tiene que ver con el hecho de que el sistema político argentino es esencialmente presidencialista; y si no tiene en sus manos la autoridad del Estado, que es lo que sucede en el momento actual, el sistema se paraliza y entra en un proceso de descomposición creciente y acelerada, que es lo que está ocurriendo ahora.



• Estudios

Escriben:

Julieta Zelicovich

Gerardo Caetano y Nicolás Pose

Lucas Pavez Rosales

Edwin Santiago Núñez Naranjo

Mariana Colotta y Julio Ramón Lascano y Vedia

Luciana Gil

Luís Antonio Paulino

Matías Bustamante Urzúa

Sergio Cesarin y Gabriel Balbo

La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil

Julietta Zelicovich

julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Universidad Nacional de Rosario

Recibido: 20/07/2020

Aceptado: 22/09/2020

Publicado: 02/12/20

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar el vínculo entre Argentina y Brasil, a partir de la relación comercial. Se busca realizar un diagnóstico de la vitalidad y centralidad de la variable comercial en la relación entre ambos países: el intercambio comercial, la gestión política de ese vínculo y su agenda de negociaciones comerciales externas. Se trata de un trabajo de tipo descriptivo, basado en la observación estadísticas, el análisis documental y el análisis de discurso. El recorte temporal se centra en los comienzos de las gestiones de Fernández y Bolsonaro.

Palabras Clave: comercio Internacional; interdependencia; relación Argentina-Brasil; MER-COSUR

❖ **Cómo citar este artículo:** Zelicovich, J. (2020). La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 102. <https://doi.org/10.24215/23142766e102>.

The Decreasing, Asymmetric and Unfocused Trade Relationship between Argentina and Brazil

Julieta Zelicovich¹

Abstract: The objective of this work is to analyze the link between Argentina and Brazil, based on its trade relationship. An attempt is made at diagnosing the vitality and centrality of the commercial variable in the relationship between both countries, as regards three main issues: the trade balance, the political management of this link, and its agenda for external trade negotiations. This is a descriptive piece, based on statistical observation, documentary analysis and discourse analysis. The time scope of the study is limited to the beginnings of the Fernández and Bolsonaro administrations.

Keywords: International Trade; Interdependence; Argentina-Brazil Relationship; MER-COSUR

¹ Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora Asistente en CONICET. Profesora de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

La relación comercial entre Argentina y Brasil ha sido la vértebra medular de la construcción del MERCOSUR y una de las nociones centrales de la orientación de la inserción internacional de estos dos países en el mundo. No es solo la condición de país vecino ni la de principal socio comercial la que estructura esta cualidad, sino también el hecho de haber conformado en un período de 30 años una relación estratégica e interdependiente. Numerosos trabajos se han dedicado a estudiar las particularidades de esta relación y sus variaciones en el tiempo desde los acercamientos entre el gobierno de Alfonsín y Sarney en la década del 80 hasta la actualidad². Los cambios recientes en la dimensión política, a partir del distanciamiento ideológico entre los gobiernos de Bolsonaro y Fernández, han provocado un renovado interés en la caracterización del vínculo. Este distanciamiento, además, tiene lugar en un contexto internacional que expresa el agotamiento del orden económico internacional liberal y la disputa entre EEUU y China, al cual a partir de marzo de 2020 se le ha agregado la expansión de la pandemia de COVID-19.

Con estos elementos como marco, el objetivo de este trabajo es caracterizar el vínculo comercial de Argentina y Brasil, a comienzo de los gobiernos de Bolsonaro y Fernández. Se buscar realizar un diagnóstico de la vitalidad y centralidad de la variable comercial en la relación entre ambos países y su agenda de negociaciones comerciales externas, teniendo en cuenta su relevancia para el proceso de integración. En última instancia, se apunta a brindar datos que permitan reflexionar sobre cuál es el lugar del comercio como uno de los factores que traccionan al MERCOSUR.

Conforme señala Malamud, apoyado en los trabajos de Mattli (1999), en el desarrollo de un proceso de agregación regional inciden factores de demanda, que son impulsados por los actores trasnacionales producto de la interdependencia; factores de oferta, que responden al liderazgo usualmente estatal; y factores de inercia, relativos a las dinámicas y capacidades de las instituciones que congelan condiciones previas de demanda u oferta (Malamud, 2011). En MERCOSUR los factores de oferta han tendido a presentar mayor relevancia que los de demanda a la hora de explicar la creación del proceso de integración y su impulso (Bouzas, 2001; Malamud, 2008), aunque ello no implica que el comercio no sea una variable relevante. Las relaciones comerciales bilaterales forman parte de los factores de demanda, que en un segundo término contribuyen a entender las dinámicas de la región.

El abordaje de las relaciones comerciales bilaterales entre Argentina y Brasil implica observar tanto la evolución de los intercambios de bienes y servicios entre ambos países, como los principios, objetivos e instrumentos que los gobiernos utilizan en la política comercial destinada al socio. Se estudian en este trabajo tres núcleos: la balanza comercial y la gestión de la administración del comercio, la existencia o ausencia de políticas comunes para la gestión del vínculo bilateral y el desarrollo de la agenda de negociaciones comerciales externas compartida. En otras palabras: el intercambio comercial, la gestión política de ese vínculo, y su proyección hacia el mundo. Se trata de un trabajo de tipo descriptivo, basado en la observación de estadísticas (principalmente del *World Integrated Trade Solution*

2 Ver Russell & Tokatlian, (2002); Gomes Saraiva, (2007); Schenoni & Actis, (2014); Abreu & Lima, (2015), solo por mencionar algunos.

(WITS) del Banco Mundial), el análisis documental y el análisis de discurso; y el recorte temporal se extiende hasta el mes de junio de 2020.

A modo de hipótesis, el escenario de la relación bilateral Argentina-Brasil en materia de comercio es caracterizado como de interdependencia decreciente y asimétrica, donde las estrategias son divergentes y no logran tener un foco común. Los intercambios bilaterales presentan una tendencia contractiva, que se acentúa en la etapa de crisis del COVID19. Esta contracción es además asimétrica, lo que exponen al socio más débil (Argentina) a costos de vulnerabilidad y sensibilidad. En materia de agenda externa, los dos países tienen agendas divergentes. Esto dificulta la concreción de sinergias y externalidades positivas que deriven de la cooperación mutual. No obstante, el vínculo conserva su rol estratégico para ambos países en términos de su propia vecindad y del peso relativo que el bloque ocupa para sectores económicos específicos.

El resto del trabajo se ordena siguiendo estos núcleos argumentales. En la siguiente sección se analizan los intercambios comerciales. Luego, se exponen los elementos salientes de las políticas de gestión de dicho comercio. Por último, se dedica una sección al análisis de la agenda externa. Finalmente, se presentan las reflexiones finales del estudio.

1. El comercio bilateral: decreciente y asimétrico

El comercio entre Argentina y Brasil fue pilar en la construcción del vínculo de interdependencia entre las partes y la creación del MERCOSUR en los tempranos años 90 (Costa, Bianco, & Bembi, 2019; Carrera & Sturzenegger, 2000; Alvarez, 2011). Tras el establecimiento del bloque regional, el comercio creció de manera exponencial, así como también la localización de inversiones entre uno y otro país, con desempeño destacado en la cadena automotriz. La interdependencia fue una consecuencia de las decisiones políticas y económicas que acompañaron el acercamiento bilateral y no algo que les antecediera. Sin embargo, la situación del vínculo, próximos a la celebración de los 30 años del Tratado de Asunción, se encuentra en un punto muy diferente al proyectado en los tempranos años 90. El intercambio bilateral muestra una notoria reducción, a la que se suma una asimetría en términos de expansión: mientras que Argentina es cada vez menos importante para Brasil como socio comercial, Argentina depende en una serie de rubros de manera casi exclusiva de sus ventas en el mercado brasiler, lo que genera una situación de interdependencia asimétrica, donde Argentina queda expuesta a costos de sensibilidad y también de vulnerabilidad –en los términos de Keohane y Nye (1988).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de *World Integrated Trade Solution* (WITS) del Banco Mundial

El comercio bilateral se ubica en torno a los US\$ 24.121 millones (valor promedio del período 2015-2019), con un saldo –en promedio- a favor de Brasil. Las exportaciones de Brasil a Argentina tuvieron un valor de US\$15.577 millones en 2018, en tanto que las de Argentina hacia Brasil totalizaron US\$11.2883 (gráfico 1).

En términos de intensidad del comercio, el vínculo es muy relevante: el comercio bilateral es hasta 20 veces mayor de lo que estas economías representan en el mundo (gráfico 2)⁴. Se observa, sin embargo, que esta intensidad de los intercambios ha tendido a reducirse

3 Estos valores, menores que a los de otros períodos históricos, deben entenderse considerando que el quinquenio 2014-2019 ha sido el de menor crecimiento de los PBI de la región.

4 El índice de intensidad comercial se usa para determinar si el valor del comercio entre dos países es mayor o menor que lo que podría esperarse sobre la base de su importancia en el comercio mundial. Se define como la proporción de las exportaciones de un país hacia un asociado dividida por la proporción de las exportaciones mundiales destinadas al asociado.

en el último período. Desde el año 2011, cuando el comercio bilateral (exportaciones más importaciones) alcanzó los US\$39.645 millones, los intercambios presentan una tendencia contractiva tanto en términos absolutos como relativos. En ese tiempo, otros socios extra-zona cobraron importancia.

Gráfico 2:



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de *World Integrated Trade Solution* (WITS) del Banco Mundial

En efecto, la contracara de la menor intensidad del comercio intrazona ha sido el incremento de los flujos de comercio con socios extra-zona. Así, por ejemplo, la menor relevancia para Brasil del comercio con Argentina ha ido a la par de una mayor relevancia del comercio con China. Como lo demuestra el trabajo de Paikin y Dulcich (2017), este avance de China no solo ha tenido un importante incremento, sino lo ha hecho en sectores que antes eran ocupados por el comercio bilateral. Conforme su investigación, China involucró un desplazamiento de 30% de las exportaciones argentinas para Brasil hacia 2012-2014. Sólo dos sectores quedaron excluidos del impacto producido por el mayor protagonismo comercial de China en la región. Uno de ellos fue el de la molinería. El otro, el sector automotriz terminal. (Paikin & Dulcich, 2017).

Un segundo elemento por destacar en la evolución de la relación bilateral es la asimetría en los flujos comerciales. Brasil es el destino del 18% de las exportaciones de Argentina –con un pico de 25% en 2018– y de un 22,3% de las importaciones; en tanto que Argentina para Brasil representa apenas el 6,36% de las ventas externas y el 6,43% de las importaciones (promedio 2015-2019) (Gráfico 1). La asimetría en sí misma no es una novedad: para Brasil, ni la Argentina ni el MERCOSUR tuvieron una relevancia semejante a la que éste ha

tenido para el resto de los países socios desde la conformación del bloque. Lo que resalta del período, al sumar ambas tendencias, es que en su conjunto la relación bilateral cada vez importa menos y lo hace de manera desproporcionada entre los socios, afectando la calidad del vínculo bilateral. La participación de Argentina en las exportaciones de Brasil ha caído de un promedio de 8,26% en el período 2010-2013 a uno de 4,66% en el último bienio; en consonancia, Brasil ha perdido lugar como proveedor de bienes en la Argentina, pasando de 28,6% a 19,1% en los mismos períodos seleccionados. La participación de Brasil en las exportaciones argentinas se redujo en los años 2014 a 2017 con relación a los años 2010-2013, pero se recuperó en 2018 y 2019. Este bienio observa, de todos modos, una contracción del total de los flujos comerciales de ambos países, debido a sendas crisis económicas. (Tabla 1)

Tabla 1: Participación relativa en total de exportaciones. Porcentaje promedio por período

		2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017	2018-2019
Participación de Brasil sobre total de exportaciones argentinas		16,60 %	18,91 %	20,90 %	17,39 %	20,41 %
Participación de Brasil sobre total de importaciones argentinas		32,79 %	32,03 %	28,61 %	23,68 %	19,19 %
Participación de Argentina sobre total de exportaciones brasileras		6,76%	8,57%	8,26%	7,20%	4,66%
Participación de Argentina sobre total de importaciones brasileras		8,88%	8,14%	7,07%	5,91%	7,16%

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de World Integrated Trade Solution (WITS) del Banco Mundial

En términos de composición sectorial, la relación comercial Argentina-Brasil, sin embargo, esconde una característica clave: el comercio birregional tiene mucha más agregación de valor que las exportaciones de estos dos países al resto del mundo (Tabla 2). Mientras que las ventas de Brasil a Argentina se componen en un 31,8% de bienes de capital y en un 40% de bienes de consumo; las exportaciones al resto del mundo ascienden a un 46,6% en materias primas. En particular, Argentina representa el 30% de las ventas del sector transporte de Brasil, el 19% de plásticos y cauchos, el 16% de calzados y el 10% de maquinaria y electricidad.

Del lado argentino, las ventas hacia Brasil están compuestas en un 30% por bienes de capital y en un 16% por bienes de consumo, mientras que en las ventas al resto del mundo los bienes de capital representan apenas un 4% y los de consumo, un 10%. En sí, las ventas

de esos bienes de capital que se destinan a Brasil son el 66% de las ventas totales de bienes de capital que realiza Argentina, lo que da cuenta de la relevancia de este vínculo. En contraste, las materias primas al resto del mundo representan un 29% de las exportaciones del país, mientras que en la canasta bilateral éstas ocupan el 18%. El principal sector para Argentina es el sector transporte, que ocupa el 44% de las ventas de Argentina hacia Brasil, el cual representa el 63% del total de ventas del sector transporte que realiza Argentina. En materia de plástico o caucho Brasil acapara el 63% de las exportaciones de ese sector de Argentina. En maquinaria y electricidad, sectores que explican apenas el 1% de las exportaciones totales de Argentina, el mercado de Brasil también resulta muy relevante, siendo que este país representa el 45% de las ventas sectoriales. Mientras que en términos generales el patrón exportador de Brasil atravesó un proceso de primarización de su canasta exportadora, esto no sucedió con el comercio con Argentina, donde la composición de las exportaciones se mantuvo con menores variaciones y conservó una mayor agregación de valor.

Tabla 2: Composición de las exportaciones (2018)

	Composición de exportaciones argentinas hacia Brasil	Composición de exportaciones argentinas hacia el resto del mundo	Participación de las ventas argentinas a Brasil sobre el total exportado	Composición de exportaciones brasileñas hacia Argentina	Composición de exportaciones de Brasil hacia el resto del mundo	Participación de las ventas brasileñas a Argentina sobre el total exportado
Todos los productos	100	100%	18%	100%	100%	6%
Bienes de capital	30%	4%	66%	32%	15%	13%
Bienes de consumo	16%	10%	25%	40%	12%	21%
Bienes intermedios	13%	38%	7%	21%	26%	5%
Materias primas	18%	29%	12%	7%	47%	1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de *World Integrated Trade Solution* (WITS) del Banco Mundial

Además de tener una relevancia significativa en términos sectoriales, en razón de su concentración geográfica, cabe señalar que la relación comercial bilateral es también especialmente importante para algunas economías regionales. Dentro de la Argentina, tal es el caso del de la provincia de Neuquén, donde Brasil capta el 46% de las exportaciones provinciales; de Mendoza y Río Negro, donde Brasil representa el 22% de las exportaciones; y de Corrientes, para la cual Brasil implica el 19%. En provincias con perfil más industrial, como Buenos Aires y Córdoba, Brasil representa el 31% de las ventas externas de la primera y el

20% de las ventas de la segunda. Del lado Brasílico, Argentina es el destino del 27% de las exportaciones de Amazonas, del 31% de las de Pernambuco y 12% del Estado de São Paulo⁵.

En estos sectores y regiones, si bien el intercambio es intenso, no ha dado lugar a eslabonamientos productivos regionales significativos, más allá del sector automotriz. Ambos países tienen una participación baja en las cadenas globales de valor (Schteingart, Santarcángelo, & Porta, 2017). A partir de la base de datos de la OECD, se observa que en 2015 Brasil representaba el 14% del valor agregado en las exportaciones Argentina, en tanto Argentina representaba el 5,6% del valor agregado en las exportaciones de Brasil.

En conclusión, en términos de los flujos de intercambio, el vínculo comercial bilateral se presenta como asimétrico y decreciente, aunque conserva el rasgo de ser un comercio sectorialmente y regionalmente muy relevante. Existen sectores económicos dentro de la economía cuya inserción internacional es altamente dependiente de la relación bilateral. Como demuestran Fernández y Curado, el desarrollo de gran parte de estos sectores se explica por los efectos de incentivos y de dinamización que generó el MERCOSUR en la década de los 90, con especial énfasis en la formación y fortalecimiento del patrón de comercio internacional de la Argentina (Fernández & Curado, 2019). Estas regiones y sectores que dependen del comercio bilateral tienen mayores niveles de vulnerabilidad y sensibilidad – reflejados en contracciones de los intercambios y menor capacidad de diversificación – ante los vaivenes políticos del flujo comercial, el crecimiento de la presencia de otros socios extraregionales y las crisis económicas.

En el transcurso de los primeros meses de 2020, arrastrado por la crisis provocada por el COVID-19, el comercio bilateral se contrajo de manera sustantiva. Las exportaciones de Argentina a Brasil durante el primer cuatrimestre de 2020 se redujeron en un 22,1% en tanto que las importaciones lo hicieron en un 25,2% (respecto del primer cuatrimestre del año anterior). En el mes de abril, incluso, China superó a Brasil como principal destino de las exportaciones argentinas, tendencia que se profundizó en el mes de mayo cuando China duplicó a Brasil como destino de exportaciones. La crisis del sector automotriz, acentuada por los efectos de la pandemia, explica en gran parte la contracción de las ventas hacia Brasil en dicho mes. También se redujeron de manera notoria en abril las ventas a Brasil de productos de molinería y preparaciones (en un 69%) y los preparados de hortalizas, legumbre y frutas (65%) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2020).

2. Las políticas para el MERCOSUR y la gestión de la relación comercial

Si bien el MERCOSUR ambicionaba ser un mecanismo que incluyera la coordinación de políticas macroeconómicas y comerciales entre los socios, nunca alcanzó esta meta. La diferencia en las estrategias de desarrollo y de inserción en la región han sido desde fines de los 90 un factor limitante en este sentido. En efecto, históricamente, “cuando uno de los países fue flexible, menos ortodoxo y, por ende, más autónomo de factores externos, el otro eligió ser ortodoxo y preocuparse prioritariamente por la opinión de los mercados”

5 Fuente: INDEC + <http://comexstat.mdic.gov.br/en/geral>

(Lavagna, 2009: 9). Durante la gestión de Macri, Argentina tuvo convergencias ideológicas con los gobiernos de Temer y Bolsonaro, pero la sintonía se diluyó con la elección de Fernández, más cercano a las propuestas del PT. Por su parte, estos ajustes en la orientación de la política exterior y económica se sucedieron en un momento de menor peso de las relaciones comerciales, lo que ha incidido en el último tiempo a debilitar también la gestión política de la relación comercial bilateral.

Dentro de la gestión de la política comercial bilateral reciente, un punto central lo ocupa el arancel externo común (AEC). Este, el cual es considerado como la política distintiva de una unión aduanera, presenta numerosas excepciones y perforaciones, y es en sí mismo objeto de negociación en curso. Inicialmente el AEC había sido establecido “a medida de los intereses brasileños” (Abreu & Lima, 2015) y había sido concebido como un mecanismo que permitiera una igualdad de condiciones entre los miembros del MERCOSUR, puesto que se entendía que si algunos países podían importar insumos y materias primas con tasas más bajas (es decir, sin AEC), éstos obtendrían sus productos a precios más competitivos que los demás (Abreu & Lima, 2015). Además, el AEC aseguraba el margen de preferencia regional y reforzaba la capacidad del bloque para negociar con terceros⁶. Pero, con el paso del tiempo, la convergencia de intereses en torno al arancel se fue diluyendo y se incrementaron las excepciones y desvíos al AEC.

Si se comparan los aranceles aplicados por Argentina y Brasil, conforme han sido notificados a la Organización Mundial de Comercio, puede observarse que para el año 2019 estos diferían en 44 de 97 capítulos arancelarios; aunque también es menester decir que esas diferencias –considerando los promedios intracapítulos– no superaban los 2,2 puntos porcentuales con relación al socio regional⁷. En 2019, el gobierno de Bolsonaro comenzó a reclamar a los socios una reducción del AEC y, tras la Cumbre de Mercosur de Santa Fe de julio dicho año, quedó instalado en la agenda bilateral y regional el debate por la revisión y restructuración del Arancel Externo Común. Desde abril 2019, había comenzado a reunirse el Grupo Ad Hoc para Examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común, para lo que se celebraron en total 11 reuniones a lo largo del año. Si bien los países coincidieron en la necesidad de esa revisión, las diferencias en cuanto a la modalidad de alcance y revisión son sustantivas, lo que ha generado tensiones entre los gobiernos de Fernández y Bolsonaro.

Además, en la relación bilateral, más allá de las excepciones y desvíos del arancel externo común –y los conflictos que emergen en su proceso de revisión–, debe mencionarse que el comercio ha sido objeto de numerosas barreras no arancelarias. Según un relevamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina, en el año 2018 “el 98,4% de las ventas con destino a Brasil se encuentran con algún tipo de medida” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2018: 9). El inventario reúne cargas e impuestos, medidas de control de la cantidad, medidas de defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias,

6 Luego completado con la resolución GMC 32/00.

7 El análisis fue realizado en base a los aranceles del año 2017 publicados en la base de datos de la Organización Mundial de Comercio.

subsidios a las exportaciones, obstáculos técnicos al comercio, restricciones a la contratación pública y subvenciones internas. Argentina, por su parte, también ha implementado numerosas restricciones para Brasil en tanto socio comercial. Entre otros, Brasil se destaca por ser el segundo origen al que Argentina le aplica medidas *antidumping*, detrás del China, con un valor de comercio afectado –en 2018- de 86,7 millones de dólares estadounidenses FOB (Comisión Nacional de Comercio Exterior, 2019). Los estudios previos enfatizan cómo la debilidad de las instituciones del bloque ha conducido a que primen las pujas domésticas en las economías nacionales, en la implementación de medidas de excepción y protección en el comercio bilateral (Gómez-Mera, 2009). Conforme la tesis de la mencionada autora, el sector privado percibió que era más fácil canalizar sus pedidos por vía de las listas de excepciones y que a través de la construcción de beneficios conjuntos que derivaran del proceso de integración (o de una política común intraMERCOSUR). El período reciente confirma el incremento de estas tendencias: lejos está de ser un libre-cambio el que se da entre Argentina y Brasil.

El elemento distintivo de la relación, frente al resto, es que a pesar de las barreras, existió una mayor predisposición política a resolverlas. Así, las fricciones y tensiones que estas medidas generaron fueron canalizadas a través de la Comisión Bilateral de Producción y Comercio. Esta, oficiando a nivel ministerial, permitió sortear las dificultades en una vinculación claramente interdependiente. Las agendas de Facilitación del Comercio, PyMES, Emprendedorismo e Innovación; Cooperación regulatoria; Defensa comercial, Servicios; Promoción Industrial y Promoción de Exportaciones y de Inversiones, suelen estar dentro de las reuniones de Comisión bilateral, lo que da cuenta de un canal político que no necesariamente se reitera con otros socios comerciales. En total, entre abril de 2016 y diciembre de 2019, se realizaron ocho encuentros que permitieron establecer posicionamientos conjuntos para la agenda bilateral y fomentar un diálogo con los sectores privados (a través del Consejo Empresarial Brasil-Argentina) (Ministerio de Producción y Trabajo, Rep. Argentina, 2019).

Mientras que la persistencia de barreras no arancelarias en el comercio bilateral fue una constante con impacto negativo sobre la integración entre los dos países, en otras áreas en cambio se produjeron ampliaciones en las esferas de cooperación. Tal es la situación de sector automotriz. Este sector, como hemos mencionado, constituye el principal núcleo de los intercambios entre Argentina y Brasil, y recibe un trato singular a partir de la existencia de un protocolo adicional al ACE 14, mediante el cual el intercambio de bienes en este sector queda sujeto a un coeficiente de desvío sobre las exportaciones, denominado *flex*. En 2019, se estableció un nuevo acuerdo que incorporó un esquema gradual de diez años hacia el libre comercio. También, a nivel regional, en 2017 se firmaron el Acuerdo de Promoción y Facilitación de Inversiones y el Acuerdo de Contrataciones Públicas del Mercosur. Se alcanzaron acuerdos para eliminar numerosas trabas al comercio intrazona y se actualizó el mecanismo de elaboración y revisión de los reglamentos técnicos. También se dio continuidad al Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y se creó la Unidad de Comunicación e Información del Mercosur (UCIM) con el fin de dar mayor acceso a la información y difundir las actividades del bloque. A eso se le suman el Acuerdo de Doble Tributación, el Acuerdo de Servicios y el Protocolo de Inversiones, y la implementación del Certificado de Origen Digital.

En síntesis, la gestión política de esas relaciones comerciales internacionales ha presentado una tensión entre la cooperación y el conflicto, que da cuenta de lo complejo del vínculo bilateral y la falta de foco en una agenda consistente en el tiempo. A la vez que persisten numerosas trabas en el comercio bilateral, también hay esferas de cooperación que distinguen a esta relación.

3. La agenda de negociaciones comerciales externas.

En la vinculación con socios extrazona también se aprecian elementos de cooperación y de tensión que contribuyen al argumento de que la relación comercial no encuentra un foco estratégico común. En particular, las vinculaciones con EE.UU. y con China han introducido un menor nivel de cohesión política intra-mercadosur, tanto por el tipo de relación que estos proponen –bilateral– como por su impacto en los flujos de comercio. En el resto de las vinculaciones, ha prevalecido el MERCOSUR como plataforma estratégica, aunque no sin tensiones.

Respecto de EE.UU., ha primado una estrategia bilateral brasílico-norteamericana de parte del gobierno de Bolsonaro. Dos hechos merecen especial atención de cara a la relación bilateral con Argentina. En primer lugar, el otorgamiento a los EEUU de una cuota preferencial extra MERCOSUR para trigo por 750.000 toneladas en 2019. Esta cuota formaba parte de los compromisos de Brasil ante la OMC, pero nunca había entrado en vigor, entre otros motivos, por su impacto para el MERCOSUR y en particular para Argentina. El otorgamiento de la cuota significó un distanciamiento en el vínculo bilateral con Argentina. En segundo lugar, debe mencionarse el acercamiento realizado entre el gobierno de Bolsonaro y el de Trump, en vistas de firmar un acuerdo comercial bilateral, en el cual no se ha explicitado que eventualmente involucrase al MERCOSUR, sino en el que más bien se han explorado posibilidades de “mini-acuerdos” que simplificarían los procesos legislativos posteriores⁸ (Villareal & Schwarzengerg, 2020; Alper, Ayres, & Rochabrun, 2019). Argentina, por su parte, apoyó la relación comercial con EE.UU. en el Acuerdo Marco en Materia de Comercio e Inversión (AMCI-TIFA), firmado en 2016, y enfocó ese mecanismo para el abordaje de elementos de tensión en el intercambio comercial como el ingreso de ciertos productos a sendos mercados, o la pertenencia al sistema general de preferencias (Ministerio de Producción y Trabajo, Argentina, 2019).

En cuanto a la relación con China, ya hemos mencionado cómo esta ha cobrado peso en los intercambios comerciales. En materia de la gestión de ese vínculo, tanto Brasil como Argentina han tenido estrategias bilaterales independientes de lo que hiciera el socio regional. De manera reciente (enero de 2019), Brasil creó una unidad de comercio dedicada exclusivamente al vínculo con China (Adghirni & Preissier Iglesias, 2020). Argentina, por su parte, firmó un acuerdo para el establecimiento de un Diálogo sobre Comercio e Inversiones, que comenzaría a funcionar en 2020. También realizó un encuentro empresarial Argentina-China para fortalecer el vínculo bilateral.

⁸ Como en el caso del “*mini-deal*” entre EEUU y Japón firmado en 2019.

En el resto de los vínculos externos, si bien Argentina y Brasil han canalizado sus negociaciones con otros mercados a través del MERCOSUR, este accionar no ha quedado libre de tensiones. En el período 2016-2019, el bloque amplió e intensificó su agenda externa, avanzando en la negociaciones de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Canadá, Corea del Sur, Líbano y también a partir de diálogos con Nueva Zelanda, Japón e India (ampliación del acuerdo preexistente)⁹. Con esta nueva dinámica, el bloque dejó atrás la fase del “regionalismo postliberal” concentrada en negociaciones sur-sur (Motta Veiga & Polónia Rios, 2017), pero no alcanzó a desarrollar un fortalecimiento sustentable de las instituciones y procesos que soportasen su accionar externo (Zelicovich, 2018).

Así, a pesar de haber podido concluir las negociaciones con la Unión Europea y con EFTA, Argentina y Brasil continuaron presentando diferencias en torno a cómo, cuándo y con qué objetivos desarrollar negociaciones con terceros. En un polo se ubican los que plantean la continuación del bloque como unidad aduanera y en el otro extremo, los que plantean la “flexibilización del MERCOSUR”¹⁰. En los hechos, esto abre la posibilidad a cada parte de negociar de manera bilateral acuerdos preferenciales y de libre comercio con otros países, lo que implica la transformación de la unión aduanera (imperfecta) en una zona de libre comercio. Otra opción es la adopción de ciertas prácticas de múltiples velocidades, en las que los acuerdos con otros países tienen cronogramas de desgravación diferentes y distintos tipos de compromisos, según cada miembro del MERCOSUR.

Las propuestas y discusiones sobre la “flexibilización” de la unión aduanera y de la negociación conjunta fueron recurrentes incluso en el período 2016-2019 y a partir de 2020 se presentaron con mayor intensidad. El tema había cobrado fuerza en 2016, de parte de Brasil, frente a los obstáculos en la negociación con la UE; meses más tarde, Argentina también sugirió una flexibilización al explorar un acercamiento a EE.UU. Uruguay en numerosas oportunidades había intentado presionar sobre esta flexibilización, primero por su vinculación con EE.UU. y luego debido a su interés de negociar con China. En 2019 el debate por la flexibilización, además de la revisión integral del Arancel Externo Común, con miras a la reducción de su cuantía y la evaluación de las listas de excepciones de cada miembro, también hizo alusión a la reducción del andamiaje institucional así como a una reforma del mecanismo de entrada en vigor de los acuerdos comerciales internacionales, según la cual los compromisos internacionales podrían tener una entrada en vigor anticipada bilateral y no necesariamente regional. Posteriormente en 2020, el tema fue nuevamente discutido en las esferas diplomáticas, políticas y académicas, cuando, en ocasión de la reunión del Grupo Mercado Común de fines de abril de dicho año, el representante de Argentina sostuvo que este país no estaba dispuesto a continuar negociando con sus pares en el marco de las tratativas con Corea del Sur (Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, 2020). Algunos

⁹ De estas negociaciones se concluyeron las de Unión Europea y EFTA, estando los dos tratados pendientes de revisión legal y firma al momento de la escritura de este artículo.

¹⁰ La flexibilización refiere a la ruptura del arancel externo común y de la obligación establecida en la resolución 32/00, según la cual los países miembros están obligados a celebrar acuerdos comerciales como un bloque.

días después, esto fue rectificado por la Argentina, que propuso buscar “otras herramientas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, 2020).

Si bien en el marco de la pandemia de COVID-19 las negociaciones externas de ralentizaron, el debate sobre la inserción externa del bloque y la flexibilización se mantuvo en agenda tras este altercado. Mientras que Brasil impulsa una pronta reducción del arancel externo común y negociaciones aceleradas del MERCOSUR respecto de otros mercados, el gobierno de Fernández, en Argentina, otorga prioridad a la agenda local y regional, evitando así negociaciones que pudieran restringir el espacio de políticas nacionales. Cada país proyecta su inserción internacional sobre principios divergentes y resulta cada vez más compleja la construcción de una posición en común y una estrategia de negociaciones comerciales externas consistentes. A ello se le suman las especulaciones en cuanto a cuál será el devenir de la eventual firma y ratificación del acuerdo alcanzado en 2019 con la UE, el cual es asumido como una prueba piloto de la capacidad de negociaciones externas del MERCOSUR.

4. Reflexiones finales

Las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil atraviesan una fase contractiva que ha llevado a un decrecimiento de la intensidad del vínculo. Los intercambios se redujeron en la última década y esa reducción se acentuó además en los meses de la pandemia. Por su parte, esa reducción tuvo un sesgo asimétrico, donde Brasil diversificó los vínculos hacia socios extrazona con mayor intensidad de lo que lo hizo Argentina. No obstante, hemos identificado que el intercambio bilateral sigue siendo estratégico para algunos sectores económicos y para algunas regiones específicas, tanto del lado brasileño como del argentino. De allí que la interdependencia, a pesar de esta contracción, siga siendo un elemento constitutivo del vínculo bilateral, en el que las tendencias decrecientes y asimétricas del comercio son un desafío.

Al analizar la gestión política de ese comercio bilateral y el desarrollo de la agenda de negociaciones comerciales externas, hemos visto cómo en el vínculo conviven áreas de conflicto y tensión con esferas de mayor cooperación. Lejos del lugar que podría imaginarse tras casi 30 años de un proyecto de integración compartido, las relaciones comerciales menos intensas se han combinado con una menor sintonía política y han derivado en que la gestión de las políticas asociadas a ese comercio y las negociaciones externas no tenga un foco estratégico, sino que esté más bien “desenfocada”. Resultan cada vez menores los incentivos para “cubrir los costos” de la cooperación y mantener bienes comunes, como el arancel externo común. Por su parte, la divergencia de intereses hace que sea difícil avanzar en las negociaciones comerciales internacionales.

El vínculo comercial se comprueba como decreciente, asimétrico y con estrategias divergentes, pero aun así interdependiente. La vinculación comercial argentino-brasileña continua siendo la vertebría medular de la relación bilateral. Los datos y reflexiones aquí vertidas conducen a señalar la necesidad de imaginar o bien una agenda común que pueda contribuir a volver a incrementar los lazos comerciales o bien estrategias de contención ante los costos de una menor cooperación frente a la interdependencia restante. Y, además, en perspectiva

de la articulación entre esta relación bilateral y el proyecto MERCOSUR, un elemento importante a discernir, y al que contribuye este análisis, es si estas tendencias en términos de comercio son rasgos coyunturales o estructurales de la relación. Esta reducción de los factores de “demanda” del MERCOSUR se superpone además con la crisis de “oferta” –enraizada en el distanciamiento ideológico entre Bolsonaro y Fernández– lo que profundiza los interrogantes respecto de su capacidad de funcionamiento del bloque a futuro.

5. Referencias

- Abreu, S., & Lima, F. (2015). *Trajetória do Mercosul e Mudança de Paradigmas e de Posições da Política Externa Brasileira: começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações.* *ipea - Texto para Discussão* (2125), 1-58, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5330/1/td_2125.pdf
- Adghirni, S., & Preissier Iglesias, S. (2020, 01 29). Brazil taps a 36-years-old mandarin speaker to boost china trade. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-29/brazil-sets-up-special-trade-unit-to-boost-exports-to-china>
- Alper, A., Ayres, M., & Rochabrun, M. (2019). Trump says he will seek U.S. trade accord with Brazil. *Reuters*. 30 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-brazil/trump-says-he-will-seek-u-s-trade-accord-with-brazil-idUSKCN1UP1KA>
- Alvarez, M. (2011). *Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/4335/1/S1100704_es.pdf
- Bouzas, R. (2001). El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?. *Desarrollo económico*, 41(162), 179-200.
- Carrera, J., & Sturzenegger, F. (2000). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*. Fondo de Cultura Económica; Fundación Gobierno y Ciudad.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior. (2019). *Informe anual 2018*. Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación Argentina. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cnce_informe_anual_2018.pdf
- Costa, A., Bianco, C., & Bembi, M. (2019). El trilema del MERCOSUR. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo, en M. Vazquez (Comp.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 97-168). Ediciones CICCUS.
- Fernández, V. L., & Curado, M. L. (2019). La matriz de competitividad argentina: evolución de la inserción internacional del país ante la controversia de los recursos naturales. *Revista de la CEPAL* (127), 75-100. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44573>
- Gomes Saraiva, M. (2007). Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy*, 45, 127-140. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/308/30804507.pdf>

- Gómez-Mera, L. (2009). Domestic constraints on regional cooperation: Explaining trade conflict in MERCOSUR. *Review of International Political Economy*, 16(5), 746-777. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/09692290802454216>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). *Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de abril de 2020*. Ministerio de Economía, República Argentina. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesde-prensa/ica_05_20D7C1282E78.pdf
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Lavagna, R. (2009). Argentina-Brasil: un proyecto deseable y ¿ posible?, *DEP: Diplomacia, Estratégica, Política*, (9), 5-18. Recuperado de: http://www.funag.gov.br/iprof/images/pdf/Revista_DEP09_Espanhol.pdf
- Malamud, A. (2008). La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización. en G. Jaramillo (ed.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo* (pp. 115-136). FLACSO Ecuador.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamericana*, 6(2), 219-249. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&nrm=iso
- Mattli, W. (1999). *The logic of regional integration. Europe and Beyond*. Cambridge University Press.
- Ministerio de Producción y Trabajo, Rep. Argentina. (2019). *Informe de gestión 2015-2019*.: Rep. Argentina. Recuperado de: <https://jxc.com.ar/rendicion-de-cuentas/recursos/Produccion.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. (2020). MERCOSUR: Argentina informó que dejará de participar de las negociaciones externas en curso, [comunicado de prensa del 24 de abril de 2020.] Recuperado de: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercadosur>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2018). *Gestionando la inserción internacional: inventario de las barreras a las exportaciones argentinas 2018*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Centro de Economía Internacional. Recuperado de: http://www.cei.gob.ar/userfiles/Barreras-2018_1.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina. (2020). Mercosur: Argentina presentó soluciones para continuar negociaciones externas. [comunicado de prensa del 7 de mayo de 2020.] Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercadosur-argentina-presento-soluciones-para-continuar-negociaciones-externas>
- Motta Veiga, P., & Polónia Rios, S. (2017). El nuevo escenario global, en BID, *Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional* (pp. 39-51). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de:

<http://dx.doi.org/10.18235/0000637>

- Paikin, D., & Dulcich, F. (2017). El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 395-414. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18294/rppp.2017.1514>
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2002). El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. *Desarrollo Económico*, 42(167), 405-428. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/3455844>
- Schenoni, L., & Actis, E. (2014). Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico. *Revista SAAP*, 8(1), 207-235. Recuperado de: <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v8-n1/Schenoni-y-Actis.pdf>
- Schteingart, D., Santarcángelo, J., & Porta, F. (2017). La inserción Argentina en las cadenas globales de valor. *Asian Journal of Latin American Studies*, 30(6), 45-82. Recuperado de: <http://www.ajlas.org/v2006/paper/vol30no303.pdf>
- Villareal, M. A., & Schwarzengerg, A. B. (2020). *U.S. - Brazil Trade Relations*. Congressional Research Service. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10447> [consultado el 01/06/2020]
- Zelicovich, J. (2015). El MERCOSUR a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial, *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (24), 97-120. Recuperado de: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2074-47062015000200005&lng=es&nrm=iso
- Zelicovich, J. (2018). La agenda externa del MERCOSUR (2015-2018), [ponencia] *La integración regional en América Latina: en su coyuntura y sus encrucijadas*, Universidad Nacional de Colombia, Septiembre de 2018, Bogotá.Uruguay en el acuerdo

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

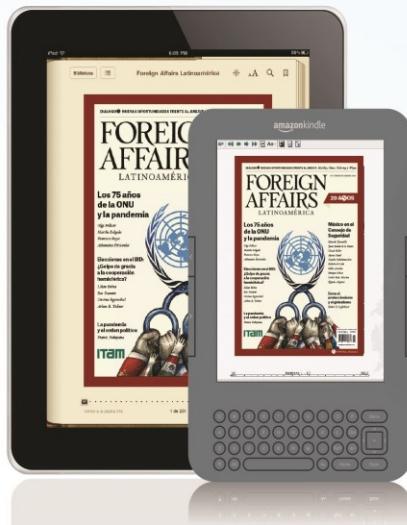
Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

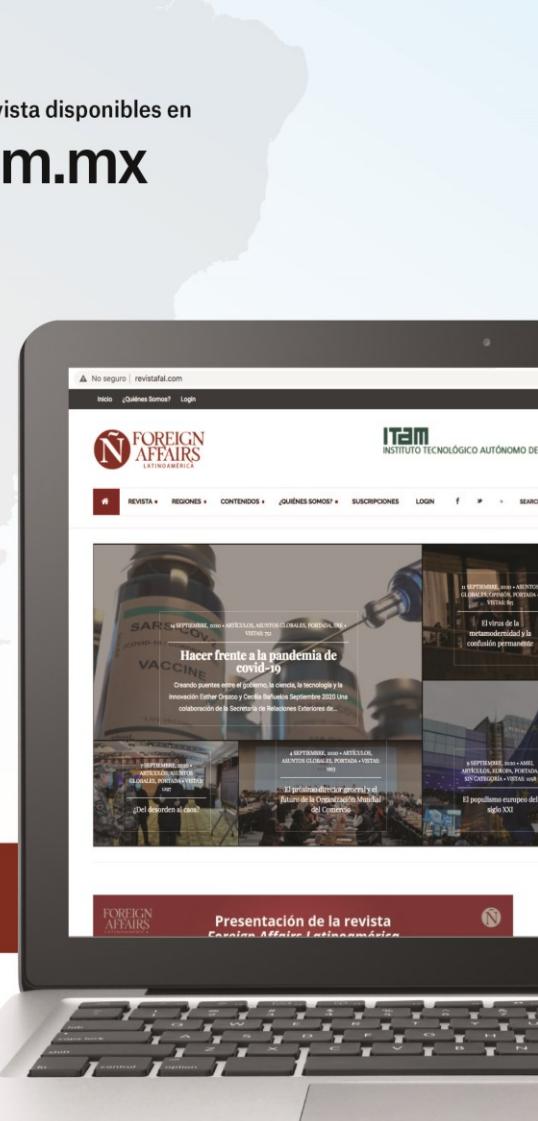
www.fal.itam.mx



Contenido gratuito y noticias en

Foreign Affairs Latinoamérica

@ForeignAffairsL



Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones

Gerardo Caetano

gcaetano50@gmail.com

Universidad de la República

Nicolás Pose

nicolas.pose@cienciassociales.edu.uy

Universidad de la República

Recibido: 15/07/2020

Aceptado: 02/10/2020

Publicado: 09/12/2020

Resumen: El artículo analiza, desde la perspectiva de Uruguay, el acuerdo entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), aprobado en una primera instancia en 2019. Se consideran los principales antecedentes del proceso de negociaciones y los posicionamientos políticos y sociales locales. Luego se realiza un balance general acerca de los beneficios y costos esperados desde una perspectiva multisectorial y se recorren algunos debates relevantes sobre la legitimidad de los TLC y su rol en las disputas respecto a la imposición de modelos económicos en pugna. Desde el reconocimiento de la necesidad imperiosa que tiene Uruguay de avanzar en la conformación de instrumentos para afirmar su proyección exportadora, las reflexiones finales introducen algunos elementos para lograr una mayor legitimidad y sustentabilidad social del acuerdo.

Palabras clave: Unión Europea; MERCOSUR; Uruguay; negociaciones comerciales; TLC; economía política

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Caetano, G. y Pose, N. (2020). Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 106. <https://doi.org/10.24215/23142766e106>

Uruguay in the EU-MERCOSUR agreement: political economy of positionings and implications

Gerardo Caetano¹ y Nicolás Pose²

Abstract: The article analyses the agreement between the European Union (EU) and the Southern Common Market (MERCOSUR), signed in a first instance in 2019, from a Uruguayan perspective. For such purpose, it firstly considers the negotiating path, along with the domestic political and social positionings identified. Then, it offers a general assessment, from a multi-sectoral perspective, regarding the expected benefits and costs, and it touches on some relevant debates about the legitimacy of FTAs and their role in the disputes over the imposition of different economic models. Lastly, recognising Uruguay's necessity regarding the formation of trade agreements to support its export projection, the final reflections introduce some elements that seek to enhance the legitimacy and social sustainability of the agreement.

Keywords: European Union; MERCOSUR; Uruguay; trade negotiations; FTA; political economy

¹ Doctor en Historia, Universidad Nacional de la Plata. Profesor titular de la Universidad de la República. Coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Departamento de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

² Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República. Magíster en Economía Política Internacional, London School of Economics and Political Science. Profesor asistente del Programa de Estudios Internacionales, Universidad de la República. Investigador Nivel Inicial del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

1. Introducción: breves consideraciones teóricas sobre la economía política de los acuerdos preferenciales de comercio

Las negociaciones y los acuerdos comerciales tienen implicancias geopolíticas y económicas a nivel internacional, así como sobre la asignación de recursos económicos y las dinámicas políticas en términos domésticos. Por tanto, no puede sorprender que la literatura identifique un conjunto de factores que inciden a la hora de la toma de decisiones sobre este tipo de asuntos. Sin la pretensión de una revisión exhaustiva, que excede al alcance de este trabajo, cabe resaltar algunos elementos relevantes desde la perspectiva de un país pequeño como Uruguay, inserto en un esquema de integración como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), respecto a la conformación de un acuerdo preferencial o “tratado de libre comercio” (TLC) con un socio de mayor desarrollo relativo, como la Unión Europea (UE).³

Uruguay, como país tomador de reglas a nivel internacional, enfrenta el *trade-off* o compromiso que implican los TLC contemporáneos, esto es, una mayor integración con la economía mundial *versus* la reducción del espacio para la variación de políticas domésticas (Pose, 2018). A la hora de posicionarse frente a los TLC, algunos aspectos estructurales de la economía mundial y de sus reglas afirman su impacto. Entre ellos, se destaca la proliferación de TLC en las últimas tres décadas, que pasaron de 30 a más de 300 –de forma paralela a la parálisis de la función negociadora de la Organización Mundial del Comercio (OMC)–, gobernando así una porción cada vez mayor de los flujos internacionales de comercio. Esto incrementa los riesgos de sufrir desvíos en las corrientes comerciales y, de manera concomitante, la presión de quedar por fuera de esta red de acuerdos, especialmente cuando competidores directos se encuentran insertos (Baldwin, 1997; Gruber, 2001; Quiliconi, 2014). Del mismo modo, la utilización de preferencias otorgadas de forma unilateral por las principales potencias comerciales, revocables ya sea por motivos de política interna o exterior de los oferentes, e incluso por criterios de “graduación” establecidos unilateralmente, generan “dependencia político-comercial” en los receptores y, de este modo, incentivos aatarlas mediante TLC (Shadlen, 2008, Manger y Shadlen, 2014). De esta manera, los costos de participar en acuerdos preferenciales de naturaleza potencialmente asimétrica, por el desigual desarrollo relativo entre los países contratantes, no puede cotejarse contra un *status quo* previo que ya no está disponible, sino contra los costos que implica no participar en ellos.

A su vez, los acuerdos comerciales tienen evidentemente implicaciones distributivas, pues la apertura favorece a los sectores con ventajas comparativas estáticas (que en Uruguay se asocian al sector agro-exportador), al tiempo que perjudica a los que enfrentan una mayor competencia de las importaciones (Milner y Judkins, 2004). Ciento es también que los TLC resultan, en ocasiones, diseñados para evitar elevados costos de apertura para distintos sectores (Grossman y Helpman, 1995). Sin embargo, este punto parece más relevante para los socios que tienen mayor capacidad de influenciar los términos de los acuerdos que para los socios de menor desarrollo relativo.

3 Aunque estos acuerdos establecen múltiples regulaciones sobre los intercambios económicos, comerciales y no comerciales, usualmente se los denomina TLC. Por convención, en el artículo se refiere a ellos con esta sigla.

Asimismo, los TLC contemporáneos han sido el vehículo por el cual las potencias comerciales han intentado incluir temas relacionados con el comercio que exceden lo acordado en la OMC (por lo que se los denomina “OMC-plus”) y abarcan diversas cuestiones como inversiones, compras públicas, políticas de competencia y nuevas disposiciones sobre la propiedad intelectual. Acordar sobre estas disciplinas con socios de mayor desarrollo relativo siempre resulta una estrategia atractiva para aquellos tomadores de decisión que buscan avanzar en reformas aperturistas y/o bloquear posteriores reversiones de esta agenda (Bütthe y Milner, 2008; Manger, 2012; Solís et al. 2009). En esa dirección, acordar en este tipo de puntos constituye al mismo tiempo un costo en ocasiones demasiado elevado para aquellos decisores que confían en el involucramiento activo del Estado y en el cambio de las matrices productivas y exportadoras para impulsar el desarrollo económico tardío (Amsden, 2001; Gallagher, 2008; Gathii, 2011). Por tanto, las ideas sobre el desarrollo económico y su impacto sobre las lecturas respecto a las consecuencias de acordar disciplinas “OMC-plus” resulta otro factor relevante a tener en cuenta (Pose, 2018; 2019). Además de las ideas económicas, también cabe considerar las ideas políticas, pues las tradiciones de política exterior y la historia impactan en los debates sobre con quién asociarse, cómo hacerlo y desde qué plataformas (López, 2015; Caetano, 2017). Esto es particularmente importante para un país como Uruguay, miembro del MERCOSUR y con un tamaño de mercado que le inhibe de la posibilidad de recurrir a políticas de retaliación comercial, ya sea a la interna del bloque regional o en sus relaciones extrazona.

El objetivo de este texto es analizar distintos elementos que tienen que ver con las causas, las consecuencias y los impactos previsibles que, desde la consideración de los intereses nacionales y sectoriales de Uruguay, genera la confirmación del Tratado entre la UE y MERCOSUR, concertado en primera instancia en 2019, pero al que aún falta ratificar. Como se verá en las páginas que siguen, los elementos teóricos resaltados en esta introducción contribuyen al entendimiento de las dinámicas políticas que suscita este instrumento en el país.

El texto que sigue se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se consideran los principales antecedentes del proceso de negociaciones, para luego entrar en el análisis de los posicionamientos políticos y sociales internos. Luego, se realiza un balance general acerca de los beneficios y costos obtenidos desde una perspectiva multisectorial, para posteriormente identificar cómo un acuerdo de este tipo se inserta en los debates más generales sobre la legitimidad de los TLC y su rol en las disputas sobre algunos de los principales modelos económicos en pugna. Desde el reconocimiento de la necesidad imperiosa que tiene Uruguay de avanzar en la conformación de instrumentos para afirmar su proyección exportadora, en particular desde las exigencias especialísimas del escenario internacional y regional actual, las reflexiones finales introducen algunos elementos cuya incorporación contribuiría a una mayor legitimidad y sustentabilidad social del acuerdo.

2. Algunos antecedentes insoslayables

Los antecedentes de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR se remontan a 1995, cuando ambos bloques acordaron concretar un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, en lo que fuera la primera decisión del MERCOSUR como sujeto de Derecho Internacional. Desde la perspectiva mercosuriana esto no fue casual, teniendo en cuenta la

posición atlántica de los países del bloque y la referencia en términos de ideas e instituciones que supuso el modelo europeo para sus creadores (Bizzozero, 2008). Algo similar puede decirse del lado europeo, pues el establecimiento de relaciones “interregionales” entre bloques servía a la proyección del propio modelo de integración de la UE, lo que reflejaba su fortaleza como actor internacional (Sanahuja, 2007). Sin embargo, el lanzamiento efectivo de las negociaciones para un acuerdo de asociación con un pilar comercial no tuvo lugar hasta fines de 1999 y fue de hecho motivado por razones defensivas. En términos concretos, la UE observaba con preocupación el avance de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuestas por Estados Unidos (EEUU) en 1995, que –de finalizarse– podían suponer una pérdida de espacio relativo de la UE en América Latina en materia de comercio e inversiones. Jugaba una vez más la triangulación estratégica entonces vigente entre las acciones de EEUU y la UE en su relación con América Latina y sus espacios regionales. A partir de este señalamiento, pueden identificarse cuatro fases de la negociación entre la UE y el MERCOSUR, como han propuesto Sanahuja y Rodríguez (2020).

La primera de ellas, de acuerdo a estos autores, se extendería entre el 2000 y el 2004, cuando tuvo lugar el primer impulso negociador. La propuesta inicial en términos de formato vino por el lado de la UE, quien propuso negociar, además de reducciones arancelarias reciprocas, algunos de los llamados “temas de Singapur”, como compras gubernamentales y políticas de competencia, a la vez que impulsaba la inclusión de estas disciplinas “OMC-plus” a nivel multilateral. No obstante, los intercambios pronto encallaron en los temas tradicionales del comercio: los contrastes entre las restricciones al ingreso de productos agrícolas del MERCOSUR en la UE *versus* la resistencia a una rápida disminución de los aranceles impuestos por el MERCOSUR a los bienes manufacturados, especialmente por parte de Brasil. Al mismo tiempo, las propias dificultades del MERCOSUR para completar la conformación de una Unión Aduanera quitó atractivo a la idea de un acuerdo birregional. A ello se agregó en 2003 el fracaso de la cumbre ministerial de Cancún de la OMC, que replicó los debates Norte-Sur observados en la negociación interregional, lo que sentó las bases para una prolongada paralización de las tratativas.

A continuación, entre 2004 y 2010, Sanahuja y Rodríguez (op cit.) identifican una segunda etapa que denominan “de desinterés mutuo”. En este período, la UE priorizó la conformación de acuerdos con los países latinoamericanos del “eje pacífico”, de orientación más liberal y aperturista (Briceño-Ruiz, 2013). El tiempo de los gobiernos progresistas en los países del MERCOSUR traía aparejada una orientación regionalista que ha sido denominada por algunos autores como “post-liberal” (Sanahuja, 2009) o “post-hegemónica” (Riggiorozzi y Tussie, 2012).⁴ Durante esta etapa también desapareció el dinamizador externo de las negociaciones que suponía la presencia del proyecto ALCA, tras el rechazo del MERCOSUR y Venezuela a dicha iniciativa en noviembre de 2005, en el marco de la IV Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Mar del Plata.

Las negociaciones se retomaron en 2010, tras el evidente estancamiento de la OMC, los impactos de la crisis financiera global de 2008 (que afectó de forma particularmente

4 Esta caracterización ha sido objeto de polémica en tiempos más recientes (Caetano, 2017). Para una síntesis actual del debate, véase el número 257 de la revista Nueva Sociedad.

profunda a los países europeos) y el marcado crecimiento de China en términos de comercio e inversión en el MERCOSUR (Sanahuja y Rodríguez, 2020). De hecho, como muestra la tabla 1, entre 2001 y 2009 el peso de China en las exportaciones mercosurianas se triplicó, mientras que la participación del mercado de la UE mostraba una tendencia moderada pero constante hacia la baja. Sin embargo, la ampliación de la UE hacia el este supuso la incorporación de nuevas sensibilidades de protección en materia agrícola, que se sumaron a las tradicionales resistencias de países como Francia e Irlanda, lo que provocó, por ejemplo, la elaboración de ofertas más restrictivas de acceso a mercados para productos centrales del MERCOSUR, como la carne bovina.⁵ Por el contrario, por el lado del MERCOSUR, especialmente en Argentina y Brasil, permanecieron las sensibilidades en materia de bienes industriales, propiedad intelectual y compras gubernamentales, así como el reclamo de contemplación de asimetrías que se tradujera en una menor cobertura de sus ofertas.

Tabla 1. Peso de destinos seleccionados en exportaciones del MERCOSUR, en %

Destino	2001	2005	2009	2014	2019
UE	19,8	17,4	16,8	15,4	14,5
EEUU	27,7	24,2	7,3	16,3	11
China	2,8	4,7	9,2	15	23,7

Fuente: elaboración propia en base a datos de Trademap.

A partir de 2013, como consecuencia de la pérdida del dinamismo económico observado durante la década previa, como de una creciente sensación de aislamiento frente a las propuestas de mega-acuerdos hacia el Atlántico y el Pacífico lanzadas por EE.UU. (Thorsten-sen y Ferraz 2014), las percepciones de costos y beneficios comenzaron a virar en Brasil, tanto entre los decisores gubernamentales como en las cúpulas empresariales, incluso las industriales. Pero este no fue el caso de Argentina, que sostuvo en sus ofertas la exclusión de importantes segmentos industriales. Ni siquiera la pérdida del acceso preferencial a partir del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 2014, que ha forzado a otros países en desarrollo a cerrar acuerdos que previamente rechazaban (Shadlen, 2008; Manger y Shadlen, 2014), modificó esta postura.

Dado este escenario, la aceleración de las negociaciones se produjo recién a partir de 2016, tras el giro político en Argentina (mediante elecciones) y en Brasil (mediante un “golpe blando”), que supuso la llegada de fuerzas liberal-conservadoras al poder. Esta nueva coyuntura implicó una modificación de la oferta argentina hacia niveles de cobertura similares a los del resto del bloque, así como la flexibilización de la posición brasileña en algunas materias sensibles, como compras gubernamentales y reglas de origen para el sector automotriz. Mientras tanto, en particular desde la perspectiva de la Comisión Europea, el giro mercantilista de la política comercial de Trump en EE.UU. actuó como incentivo para forzar la ratificación de un acuerdo previo con Canadá, cerrar otro con Japón y procurar la conclusión

5 La oferta de 2004 preveía un contingente arancelario de 100000 toneladas, que fue reducido a 70000 en la propuesta de la Comisión Europea de 2010.

de las negociaciones con MERCOSUR, mediante la mejora de la oferta agrícola a niveles cercanos a 2004 (incluso con la oposición manifiesta de países como Francia) y la reducción de las exigencias en planos como la propiedad intelectual.

A pesar de todos estos elementos favorables a la conclusión del Tratado, algunos desacuerdos de grado inhibieron su firma en 2017, mientras que la posterior victoria electoral de Jair Bolsonaro en Brasil puso un nuevo signo de interrogación. El gobierno del nuevo presidente brasileño trajo consigo, entre otras muchas cosas, una controvertida agenda en materia ambiental, capitalizada por los opositores al acuerdo en Europa. Sin embargo, en el plano económico, el gobierno de Bolsonaro se mostró incluso más flexible que su antecesor, al aceptar la reducción de contenido regional requerido para el comercio de automóviles libres de aranceles y cuotas para productos clave, como la carne o el etanol, en niveles que no habían colmado las expectativas de los decisores precedentes. Lo que ocurría era que los nuevos arquitectos de la política económica exterior, tanto de Brasil como de Argentina, coincidían en que el mayor valor de un acuerdo con la UE estaba en el aspecto institucional, en términos de señalizar un giro de política comercial hacia una mayor apertura, más allá de las ganancias comerciales concretas que este pudiera reportar en el corto o mediano plazo.⁶

Con todo esto, más el apoyo de larga data de Uruguay a las negociaciones (combinado con una demanda de mayor apertura a la UE)⁷ y a la obtención de mecanismos de tratamiento especial y diferenciado para Paraguay, el MERCOSUR dio un impulso final para la conclusión del acuerdo. A partir de la previsión de un eventual giro político en Argentina, la Comisión Europea logró persuadir a los miembros reticentes al acuerdo en la UE en este mismo sentido. Así y todo, tras la firma del principio de acuerdo, Francia reiteró sus objeciones, planteando la imposibilidad de ratificarlo en el formato acordado. Más recientemente, los parlamentos de Austria y Holanda se han manifestado contrarios a su ratificación, alegando motivos ambientales y de repudio más general a las políticas de la administración Bolsonaro. De este modo, a pesar de lo acordado, el TLC entre ambos bloques, tras negociaciones iniciadas hace más de 20 años, todavía dista de estar asegurado.

3. Acuerdo y posicionamientos desde Uruguay

Desde la perspectiva de Uruguay, la conclusión de este principio de acuerdo debe ser enmarcado dentro de los debates más generales sobre la dinámica de funcionamiento del MERCOSUR desde su creación hasta la actualidad. En este sentido, se destaca la progresiva acumulación de insatisfacciones y críticas formuladas desde distintos actores del espectro político y económico nacional, cuyo común denominador ha sido la denuncia del incumplimiento sistemático de lo acordado por parte de los socios más grandes del bloque. A esto, además, se han sumado cuestionamientos respecto al escaso dinamismo de su agenda externa. Esto ha animado la formulación de planteos sobre flexibilización y la posibilidad, no

6 Véase por ejemplo la entrevista a Marcos Troyjo, viceministro de Economía de Brasil (Nejamkis, 2019), o las expresiones de diversos funcionarios de alto rango del gobierno argentino ante la perspectiva de cierre de las negociaciones (La Nación, 2019).

7 Al respecto, véase por ejemplo El Observador (2018).

siempre bajo supuestos realistas, de negociar unilateralmente acuerdos con terceros (Caetano, 2017; 2019). El tratado de libre comercio (TLC) con la UE, desde esta óptica, ha generado en el pasado reciente convergencias visibles al interior del sistema político uruguayo, coincidentes con las fuertes controversias desatadas a nivel de otros temas de la política exterior como el del tratamiento del tema Venezuela.

Tal vez como correlato de esto, es posible constatar que la conclusión del acuerdo, tras 20 años de negociaciones, fue recibida positivamente por la mayoría de los actores nacionales. Los principales partidos políticos concordaron en forma pública y explícita sobre esta posición, al punto que cuando el entonces canciller Nin Novoa expuso lo acordado en el Parlamento, la reacción de los principales líderes de la oposición fue felicitarlo (El País, 2019). Ciento es que al interior del FA se manifestaron algunas visiones discordantes, que no obstante no han logrado imponer su visión al interior de esta fuerza ni de sus sucesivos gobiernos, a diferencia de lo ocurrido frente a la perspectiva de un TLC con EEUU en 2006, o bien frente a las negociaciones iniciadas en el marco del Trade in Services Agreement (TiSA) en 2015.

En 2006, en ocasión del intento finalmente fallido de establecer un TLC con EE.UU., se visualizaron dos coaliciones internas dentro del FA, respaldadas por lo que Adler y Haas (1992) han calificado como “comunidades epistémicas” distintas. Por un lado, se encontraba la mayoría del gobierno y del FA encabezado por el equipo económico, liderado por el entonces ministro de economía Danilo Astori. Desde una visión “neoinstitucionalista” de la economía, Astori –respaldado en todo momento por el presidente Vázquez- consideraba al acuerdo como un sello de calidad, una forma de brindar certezas en materia de reglas de juego para, de esta forma, atraer inversión extranjera, ya que consideraba a la histórica baja tasa de inversión en el país como el principal obstáculo para el desarrollo nacional.⁸

Desde una perspectiva diferente, se encontraba un conjunto de sectores y personalidades que coincidían en términos generales con la postura del entonces canciller Reinaldo Gargano, fundamentados por estudios de expertos “neodesarrollistas” en innovación y desarrollo, provenientes de distintas disciplinas.⁹ Este grupo advertía que, además de las escasas ganancias en términos comerciales (ya que EE.UU. es un competidor en los principales productos de la canasta agroexportadora uruguaya, cuya producción además subsidia), las exigencias en disciplinas relacionadas como servicios, compras públicas y propiedad intelectual limitarían en forma grave la capacidad del Estado de impulsar políticas de incorporación de valor y desarrollo tardío (Panizza, 2008; Porzecanski, 2010; Garcé, 2014; López,

8 Tal vez la aplicación más detallada de la nueva economía institucional a los problemas de Uruguay se encuentre en Bergara (2003; 2015), uno de los principales integrantes del equipo económico astorista desde 2005 en adelante.

9 Entre los estudios más salientes en este sentido se destaca la compilación de Quijano (2006). Entre ellos, se encuentran Arocena (2006); Deleon (2006) y Quijano y Valente (2006). Por su parte, el 22 de setiembre de 2006 un grupo de 52 intelectuales y dirigentes políticos, entre quienes se encontraba uno de los autores de este estudio, firmaron una carta abierta que fue difundida bajo el título “Reclaman un debate serio sobre la inserción internacional del país”, *La República*, 22 de setiembre de 2006. Puede consultarse en Porzecanski (2010: 239-242).

2016; Pose, 2019). A todo esto, además, se agregaba el propio riesgo de una salida del MERCOSUR, ante la resistencia de Argentina y Brasil de permitir la firma de un acuerdo bilateral.

Tales divisiones se volvieron a manifestar frente a la participación de Uruguay en las negociaciones del TiSA en 2015, aunque en este caso la adhesión no chocaba con la permanencia en el bloque regional. De todos modos, la oposición mayoritaria en el FA, bajo los mismos argumentos, significó nuevamente el retiro del país de la propuesta (Quijano, 2015; Pose, 2018). Sin embargo, en las negociaciones con la UE, la mayoría de los sectores, incluso contando con muchos de quienes rechazaron las iniciativas de 2006 y 2015, ha adoptado una postura de apoyo genérico aun con reservas, lo que se debe al menos a tres causas.

En primer lugar, como se verá a continuación, las demandas europeas en materia de disciplinas “OMC-plus” plasmadas en el acuerdo fueron menos exigentes, lo que limitó de esta forma las preocupaciones “desarrollistas”. En segundo lugar, en materia arancelaria, área en la que se centran las mayores concesiones del bloque sudamericano, Uruguay tiene menos sensibilidades que economías como las de Argentina y Brasil, pues el hecho de sumarse al propio MERCOSUR en los años 90 supuso la desaparición de varios segmentos industriales previamente protegidos. Las sensibilidades industriales, como se verá posteriormente, están en todo caso relacionadas con la apertura de los mercados argentino y brasileño a proveedores extrazona, pero en este aspecto Uruguay no tiene mayor capacidad de influencia. Y, en tercer lugar, aparece el hecho incontrastable de que cualquier estrategia neodesarrollista en Uruguay, por su pequeño mercado interno, está necesariamente ligada a un proyecto regional. Dicha alternativa ha sufrido un fuerte desgaste en términos normativos tras la falta de concreciones del MERCOSUR en los campos económico, de complementación productiva y de agenda externa común del bloque, temáticas en que la pauta dominante ha sido el privilegio de los sectores nacionales y el incumplimiento de lo acordado por parte de los socios más grandes del bloque, como ha sido documentado en otros estudios (Caetano, 2019). Así, frente a la ausencia de vías alternativas y en el marco de un contexto geopolítico y comercial fuertemente restrictivo para la inserción internacional del país, las visiones más escépticas sobre los TLC han tenido que conformarse en clave más realista con un acuerdo algo más flexible en términos de preservación de espacio para políticas de desarrollo tardío.

Las principales cámaras empresariales también han saludado con entusiasmo el acuerdo, incluidas las representantes del sector industrial, más sensible a la apertura regional. Algunas de sus principales preocupaciones giraban en torno al mantenimiento de regímenes como el *drawback* y la admisión temporaria para la importación de insumos sin aranceles,¹⁰ así como sobre una eventual extensión de la protección intelectual en materia de patentes, lo que generó la coordinación de posicionamientos con las centrales fabriles del resto del bloque.¹¹ Pero más allá de las demandas en estos temas, salientes por su impacto

10 El *drawback* otorga el reintegro de aranceles pagados por la importación de insumos utilizados en la producción de productos exportables, mientras que la admisión temporaria permite el ingreso temporal de insumos importados sin abonar estos tributos.

11 Dichos posicionamientos se expresaron en el documento *Negociaciones Mercosur Unión Europea*, elaborado por el Consejo Industrial del MERCOSUR en 2018.

directo, los industriales comparten con el resto de las cámaras empresariales de Uruguay una visión aperturista en materia comercial, que se expresa, por ejemplo, en la elaboración de comunicados conjuntos en la materia.¹² Esta visión se basa en la presencia de creencias ideológicas compartidas respecto a su identidad como “empresarios”, así como al rol que los mercados y especialmente la apertura deberían jugar a su juicio en la organización de la economía.¹³ De este modo, su posición ha sido la de acompañar la firma de acuerdos extra-zona, aunque demandando al mismo tiempo una reducción de los costos internos (tarifas, regulaciones, salarios) para ganar en competitividad.¹⁴

Del lado de los sindicatos, por el contrario, se observa una mayor preocupación, tanto respecto a la ausencia de información disponible sobre la “letra chica”, como a propósito del impacto de los eventuales contenidos en distintos planos que hacen al desarrollo económico y social. Dicho esto, también se destaca que su oposición hasta el momento ha sido de baja intensidad, en particular cuando se la compara con la ejercida ante otros potenciales acuerdos, como los ya mencionados con EE.UU. o el TiSA. Finalmente, cabe destacar que distintas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por la eventual afectación, en planos como la salud y el acceso, de los medicamentos, la propiedad intelectual en general, el cuidado al medio ambiente, el acceso al conocimiento y los espacios reales para impulsar políticas de desarrollo tardío, entre otros. Algunas de estas preocupaciones han podido ser contempladas –al menos en parte– en las negociaciones, mientras que en otros temas permanecen riesgos sin duda latentes, como se verá en la próxima sección.

Pero antes de indagar con mayor profundidad en los contenidos acordados y sus potenciales impactos, resulta preciso contrastar, al menos brevemente, los posicionamientos políticos y sociales vistos en Uruguay con aquellos registrados en los socios mayores del bloque. En este sentido, se destaca el caso de Argentina, por ser el país en el que el acuerdo ha generado mayores disensos. Estos se plasmaron, por ejemplo, en una publicación de la Fundación Friedrich Ebert de 2018. En esta, funcionarios del actual gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires (entonces en la oposición), junto con distintos académicos, advirtieron acerca de los impactos negativos de los contenidos arancelarios y no arancelarios de un eventual acuerdo sobre el sector industrial, los encadenamientos productivos con Brasil y, en particular, sobre los trabajadores, dado que sus estudios estiman la eventual pérdida de 186.000 puestos en el sector manufacturero, lo que representa un 11% del total

12 Como ilustración, véase el documento *Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona*, elaborado de forma conjunta por la Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País y Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

13 Por un enfoque teórico que resalta el rol de las identidades y las creencias intersubjetivas compartidas en la formulación de preferencias de política comercial, véase Woll (2008).

14 Tal fue la postura del presidente de la Cámara de Industrias (CIU) Washington Duran, expresada en un conversatorio sobre el TLC UE-MERCOSUR en el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (Mesa, 2019). En la misma línea se expresó Isabelle Chaquieriand, del directorio de la CIU, al señalar en una charla en la Universidad Católica del Uruguay que como empresarios no podían oponerse a un instrumento de apertura económica, más allá de los desafíos de corto plazo que les pudiera generar.

del sector (Larisgoitia y Bianco, 2018; Español, 2018; Paikin, 2018). Sin duda, se trata de un impacto muy difícil de absorber en las actuales condiciones sociales y económicas por las que atraviesa Argentina. Las posiciones críticas también alcanzaron a los empresarios industriales, tanto de pymes nucleadas en la Confederación General Empresaria de la República Argentina como en la propia Unión Industrial Argentina, lo que contrasta con las posturas de las gremiales agropecuarias, favorables al acuerdo. Dichos clivajes se trasladaron al sistema político, con la entonces oposición peronista al acuerdo alcanzado por el gobierno de Mauricio Macri.

En Brasil, por el contrario, las dinámicas sociopolíticas han sido, tal vez de forma algo sorprendente, más cercanas a las de Uruguay. Además del apoyo al acuerdo de la poderosa Confederación Nacional Agropecuaria, con evidentes intereses ofensivos, se destaca que desde 2013 tanto la Confederación Nacional de Industrias (CNI) como la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), principales *lobbies* industriales otrora opuestos a los TLC con socios de mayor desarrollo relativo, han procurado e incluso demandado la conclusión del acuerdo con la UE (FIESP, 2013, 2019; CNI, 2014). Mientras tanto, a nivel político, el último gobierno de Dilma Rousseff intentó avanzar en este sentido, lo que generó en ocasiones rispideces a nivel intra-MERCOSUR con su socia política Cristina Fernández de Argentina, opuesta a cerrar un trato que implicara la apertura extensiva de los mercados de bienes manufacturados del bloque frente a los productores europeos. Si bien a nivel sindical los trabajadores brasileños han ensayado esfuerzos de oposición mediante la cooperación con sus pares del bloque en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, su debilidad relativa, en especial a partir de todo lo acontecido desde 2016, no les ha permitido mover el tablero político en este sentido, incluso durante las últimas administraciones del Partido de los Trabajadores.

4. Indagatoria sobre beneficios y costos

Frente al riesgo de arribar a evaluaciones marcadas por excesivas simplificaciones, es necesario analizar de forma sistemática los potenciales beneficios y costos derivados del principio de acuerdo alcanzado. En forma evidente, tales análisis toman por necesidad una perspectiva parcial, no siempre explicitada, por lo que en este caso cabe mencionar que el ejercicio se realiza desde una óptica uruguaya. Entre los potenciales beneficios emerge, en primer lugar, el mejorado acceso a un mercado de 500 millones de consumidores de renta alta, que constituye el tercer destino de las exportaciones de Uruguay (como se observa en la tabla 2),¹⁵ en un mundo signado por el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y la paralela proliferación de acuerdos preferenciales. En otras palabras, como se ha planteado en la introducción, cualquier alternativa de no acuerdo debe incorporar los costos del desvío de comercio producido por la formación de arreglos preferenciales entre terceros, especialmente cuando competidores de la oferta exportable uruguaya, por ejemplo, en Oceanía negocian arreglos preferenciales en Asia, a lo que se suma el agravante del

15 Los informes de la agencia Uruguay XXI, que localizan el destino final de las exportaciones registradas formalmente hacia zonas francas, ubican incluso a la UE en el segundo lugar, por encima de Brasil (ej. Uruguay XXI, 2019).

aumento de restricciones en este tema luego del impacto de la pandemia del Covid-19. Dicho esto, también cabe señalar que el acceso ofrecido por la UE para los productos agropecuarios del MERCOSUR, predominantes en la canasta exportadora uruguaya, sigue siendo en muchos casos en formato de cuotas (cuyo reparto además debe negociarse a la interna del bloque), lo que limita las potenciales ganancias derivadas del acceso a mercados y, por tanto, el de la reasignación de recursos que estos acuerdos generan al interior de las economías. Dada esta restricción, el impacto esperado sobre el PIB uruguayo, de acuerdo al estudio de impacto más reciente elaborado por la London School of Economics (LSE) (encargado por la Comisión Europea), sería modesto, por debajo del 1% (LSE, 2019).¹⁶

Tabla 2. Evolución de las exportaciones de Uruguay por principales destinos, en %

Destino	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2018
China	5,0	3,9	3,6	5,4	14,2	12,8	22,2
Brasil	21,4	16,5	16,2	21,1	18,9	17,2	15,7
UE	19,1	20,1	18,5	14,8	11,9	13,0	11,1
EEUU	8,6	20,5	11,2	3,0	3,9	6,5	6,1
Argentina	15,4	7,6	9,9	8,5	5,4	5,2	5,5

Fuente: elaboración propia en base a datos de Trademap.

De todos modos, desde una perspectiva sectorial, el acuerdo sí mejora los términos de acceso a mercados, lo que adquiere más importancia si se tiene en cuenta que en 2014 Uruguay también quedó excluido del SGP como consecuencia del incremento de su renta per cápita.¹⁷ En esta línea, a su vez, la Cancillería Uruguaya ha destacado que el 40% del total de aranceles pagos por exportaciones en 2016 tuvieron lugar en la UE (lo que supone un valor de aproximadamente USD 106 millones), por lo que al final del período de desgravación el país generaría ahorros importantes por este concepto (Uruguay, 2019). Finalmente, también cabe resaltar que para el producto estrella de exportación nacional, la carne vacuna, el acuerdo implica, además de un nuevo contingente arancelario de 99.000 toneladas a repartir entre los cuatro socios, la eliminación del arancel intracuota para el volumen de cuota Hilton con el que cuenta Uruguay, de 6.376 toneladas. Tan solo por ese concepto, el país se ahorraría USD 15 millones anuales en aranceles (op cit.). La mejora en el acceso al mercado europeo adquiere toda su relevancia, además, si se considera que en 2019 Uruguay perdió acceso preferencial para algo más de 6.000 toneladas mediante la cuota 481 (El Observador, 2019).

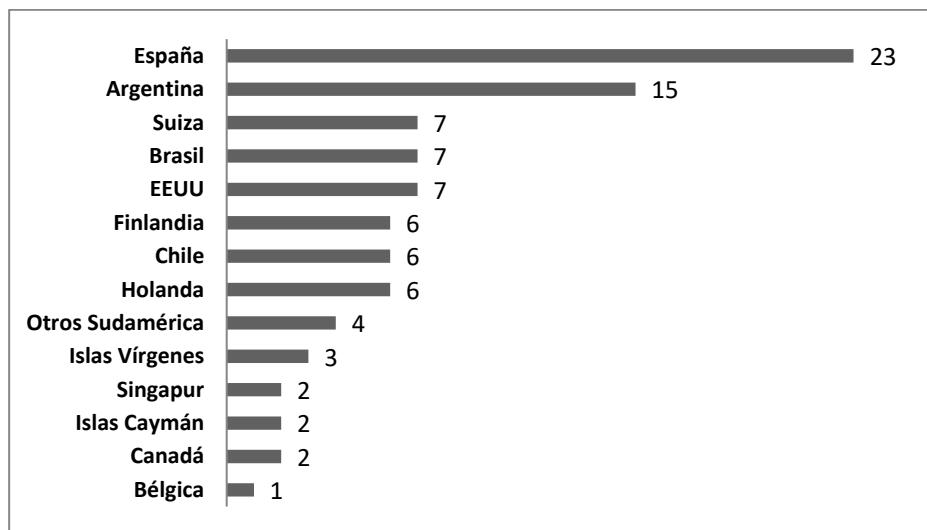
16 El MERCOSUR no ha procurado contar con sus propios estudios de impacto, lo que supone una debilidad a la hora de negociar y evaluar escenarios alternativos. Tal situación ha despertado las alarmas de amplios sectores en Argentina, al punto que el nuevo gobierno de Alberto Fernández acordó recientemente un convenio con la Universidad de Buenos Aires para elaborar estos estudios. Sin embargo, en Uruguay, las escasas voces que han reclamado por la elaboración de estudios propios no han logrado trascender en el espectro político.

17 Tal pérdida tuvo un impacto marcado en sectores como cítricos, pesca y cueros (Uruguay, 2019).

En segundo lugar, y de particular relevancia para el país, es esperable que un acuerdo contribuya al disciplinamiento de la discrecionalidad de los socios mayores respecto al cumplimiento de los acuerdos MERCOSUR. Esto resulta trascendental en cuanto a las ganancias esperadas por pertenecer a un mercado regional ampliado y así alcanzar escalas de producción suficientes, que se ven inhibidas si los agentes perciben sistemáticamente una inestabilidad en las reglas de juego. Como contracara, tal beneficio podría diluirse si se habilita la vigencia bilateral del acuerdo entre los socios del MERCOSUR y la ratificación se dilata con relación a los socios más grandes, en los que las tensiones de economía política respecto a los impactos sectoriales y distributivos son mayores.

Una tercera ganancia esperada, subrayada por agentes políticos y económicos nacionales, refiere a la recepción de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED) europeos, alimentada por el hecho de que la UE ya es el principal inversor externo del país. Como muestra el gráfico 1, las inversiones españolas, por sí solas, representan un 23% del total del stock de IED en Uruguay y ocupan, de esta forma, el primer lugar en términos de origen. Asimismo, si se incorpora el peso de los capitales finlandeses, holandeses y belgas, la participación de la UE supera un tercio del total de inversiones extranjeras radicadas en territorio uruguayo. De todos modos, cabe recordar que la evidencia empírica que relaciona la recepción de nuevos flujos de IED con la firma de TLC no es concluyente (Peinhardt y Allee, 2011), por lo que un aumento para el caso uruguayo en este tema no puede darse por hecho. Por el contrario, si bien el acuerdo puede fomentar la radicación de inversiones orientadas al establecimiento de encadenamientos interregionales (es decir, IED de tipo vertical), también puede incentivar una relocalización de los emprendimientos orientados a servir el mercado mercosuriano (lo que usualmente se conoce como IED horizontal), ya sea en los territorios de los países más grandes del bloque o en la propia UE.

Gráfico 1. Stock de inversión extranjera directa por origen en Uruguay (% del total, 2018)



Fuente: Uruguay XXI (2020:2).

Por otra parte, de acuerdo a las piezas de información parcial distribuidas por las distintas cancillerías y por la Comisión Europea hasta el momento, el acuerdo sería lo suficientemente flexible en algunas disciplinas “OMC-plus” sensibles para el desarrollo económico y social del país. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales, herramienta clave para el impulso de sectores productivos estratégicos, contendría mecanismos de reserva para privilegiar proveedores nacionales, al tiempo que excluiría las compras de empresas públicas (Uruguay, 2019). Asimismo, el capítulo de servicios, negociado mediante listas positivas, consagraría el derecho a la regulación y a la provisión pública en materia de salud o educación y reservaría el monopolio estatal sobre la refinación de combustibles; y sus anexos no implicarían cambios regulatorios (op cit.).

De igual importancia, lo que constituye a su vez una novedad respecto a acuerdos previos de la UE, el capítulo sobre propiedad intelectual no supone una extensión de los plazos de duración de las patentes ni avanza en la protección adicional de los datos de prueba, punto que preocupaba tanto a los laboratorios nacionales como a las organizaciones sociales y académicas que trabajan en pos del mejor acceso a los medicamentos. En la misma línea, tampoco incorpora nuevas exigencias en materia de protección de variedades vegetales, lo que podría incrementar el costo de los insumos utilizados para la producción agropecuaria. De acuerdo a la negociadora uruguaya Valeria Csukasi, tales concesiones supusieron que un país grande del MERCOSUR (que no menciona) tuviera que pagar un costo equivalente (Crónicas, 2019), lo que en su visión resalta la importancia que tiene para Uruguay negociar en bloque y no por separado. En este sentido, apuntando a saldar el debate interno respecto a la conveniencia de ser parte del MECOSUR, Csukasi utilizaba este y otros

ejemplos para afirmar su rechazo ante las propuestas de “soberanía comercial” que varios sectores que hoy se encuentran en el nuevo gobierno uruguayo defendieron de modo persistente en los últimos años, al proponer la desafectación de la cláusula 32/00.¹⁸ A su juicio, no es cuestionable la habilidad de Uruguay para poder sacar el mayor provecho posible de la pertenencia al bloque (op cit.).

Finalmente, en lo que respecta a disciplinas “OMC-plus”, también se destaca que, dado el mandato previo a 2008 obtenido por la Comisión Europea, el acuerdo no contiene un capítulo de protección de inversiones, lo que supone la ausencia del controvertido mecanismo arbitral inversor-Estado. Y en la línea de las flexibilidades, el MERCOSUR también logró preservar la utilización de los mecanismos de admisión temporaria y *drawback* (Uruguay, 2019). Estos instrumentos, cuyo desmantelamiento es usualmente exigido por la UE en negociaciones bilaterales, resultan de especial importancia para un país pequeño y, por ende, con escasa integración vertical como Uruguay, como refleja la preocupación de las cúpulas industriales nacionales mencionada en la sección precedente.

Dicho esto, el acuerdo también acarrea un conjunto de costos que es preciso subrayar. En primer lugar, como se adelantaba previamente, el TLC birregional supone la erosión de las preferencias regionales intra-MERCOSUR, de las más elevadas en términos comparados a nivel mundial, lo que puede ocasionar la pérdida de empleos formales, bien remunerados, en sectores industriales con sesgo exportador regional, condición que aplica para la mayoría de las firmas manufactureras del país. Asimismo, en forma consecuente, esta circunstancia tiene el potencial de contribuir al reforzamiento de la primarización de la estructura productiva del país, cuya preocupante tendencia puede verse en la tabla 3. Si bien Uruguay posee menores sensibilidades industriales que Argentina y Brasil (pues como se ha dicho, el propio ingreso al MERCOSUR supuso una apertura comercial causante de un duro ajuste doméstico), los sectores industriales que subsisten encuentran en la protección regional un fundamento clave, cuya remoción podría afectar su viabilidad. En un estudio sobre los efectos de un eventual acuerdo de la región con China, Torres (2017) ha identificado potenciales dificultades para sectores como el textil, vestimenta, químicos, caucho y plástico, maquinaria eléctrica, papel y cartón, metalurgia, automotor y muebles. Y si bien la producción de la UE no supone un desafío en precios de la misma magnitud, las reglas de origen acordadas, que reflejan las preferencias europeas y permiten a sus productores localizar buena parte de la producción en Asia (Ghiotto y Echaide, 2019), llevan a la necesidad de no subestimar potenciales impactos similares.

18 En la misma, cuyos alcances han sido objetados incluso por la cancillería uruguaya durante el anterior gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020), establece en forma explícita “el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (MERCOSUR, 2000).

Tabla 3. Evolución de las exportaciones de Uruguay por contenido tecnológico, %

Tipo de exportación	2001	2007	2013	2018
Otros	4	5	1	1
Manuf. tecnología alta	2	2	2	2
Manuf. tecnología media	13	8	9	8
Manuf. tecnología baja	27	17	10	9
Manuf. basadas en RRNN	20	19	18	23
Productos primarios	35	49	60	57

Fuente: elaboración propia en base a Cámara de Industrias del Uruguay (2019: 6).

Dentro del capítulo de bienes, también es posible identificar otros costos, como por ejemplo en el sector lácteo. El MERCOSUR aceptó la reducción de barreras, mediante cuotas, a la importación de los fuertemente subsidiados lácteos europeos, cuando Brasil constituye un mercado central para la exportación de lácteos uruguayos. Por otra parte, en el capítulo de propiedad intelectual, el bloque reconoció más de 350 indicaciones geográficas de la UE (que en algunos casos exceptúan a las firmas que ya producen tales variedades), lo que tiene el potencial de aumentar los costos enfrentados por los consumidores en distintos alimentos y bebidas. Asimismo, en dicho capítulo los miembros del MERCOSUR también se comprometen a “realizar los mejores esfuerzos” para adherir al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT, por sus siglas en inglés), del que Uruguay no es miembro. Este acuerdo facilita el patentamiento de invenciones a nivel internacional, reduciendo los costos asociados al registro en distintas jurisdicciones nacionales, por lo que puede ser una herramienta útil para los investigadores nacionales, como destaca la Cancillería Argentina en su resumen informativo (Argentina, 2019). Sin embargo, para países con razonables capacidades de adaptación pero menores en capacidades de innovación como Uruguay, esta medida también puede suponer un incremento en el costo por pago de cánones por derechos de autor para la utilización de distintos procedimientos, entre los que se destaca, en particular, la producción de medicamentos, ya que el PCT reduce las posibilidades de manufacturar versiones genéricas de estos (Shadlen, 2017). Y si bien la fórmula acordada no supone un compromiso legal duro, las asimetrías en términos de poder comercial sugieren que la UE contará con múltiples mecanismos informales para impulsar su adopción.

Por otra parte, cabe señalar que, a pesar de la ausencia de un mecanismo arbitral inversor-Estado, persisten riesgos en este plano. Esto se debe a que nada previene sobre que las empresas europeas utilicen alguno de los 15 tratados bilaterales de inversión (TBI) firmados por Uruguay con miembros de la UE, como de hecho el país ya ha experimentado. La posibilidad de que dichos tribunales dictaminen el pago de cuantiosas sumas en laudos a las empresas contribuye a producir un congelamiento regulatorio (Van Harten, 2005). Incluso cuando los fallos son favorables a los Estados, estos no siempre pueden recuperar los costos legales incurridos, como aprendió Uruguay con el caso Philip Morris (Bas y Michelini, 2019). Finalmente, cabe destacar que tras la firma del tratado se abrió el proceso de revisión legal de los acuerdos alcanzados. Durante este procedimiento, en el caso del TLC UE-Canadá,

se modificaron más del 20% de los artículos incluidos (Ghiotto y Echaide, 2019). Esto sugiere que la revisión legal resulta una “ventana de riesgos” para los países del MERCOSUR, en el que las disposiciones o cláusulas no deseadas por los negociadores nacionales pueden encontrar un hueco para su inclusión.

5. Información, legitimidad y modelos en pugna

¿Cómo monitorear la potencial inclusión de cláusulas desfavorables? ¿Cómo identificar riesgos e incluso oportunidades sin conocer la “letra chica” del TLC? Estas preguntas remiten a una problemática más general relacionada con la negociación de este tipo de acuerdos, que apunta a la opacidad en términos de circulación y difusión de información. Tal situación afecta la capacidad de las sociedades de apropiarse de lo negociado y, aún más importante, refiere a la legitimidad de los instrumentos alcanzados. En otros países de la región, como Argentina, tanto empresarios de los sectores potencialmente afectados como trabajadores reclamaron de forma sistemática a su gobierno conocer los detalles de lo negociado. En Uruguay, en cambio, empresarios de los principales sectores reconocieron estar informados acerca de los contenidos de las negociaciones e incluso apoyarlas mediante su participación en “salas contiguas” (Ecos, 2019), modalidad de uso frecuente y recomendable para maximizar los objetivos nacionales en negociaciones comerciales. Sin embargo, tal apertura no alcanzó a los representantes del movimiento sindical (algo al menos llamativo en el contexto de unas negociaciones lideradas por un gobierno de signo progresista), quienes denunciaron que a nivel oficial solo recibieron resúmenes generales. De manera poco creíble, el único medio disponible para conocer los detalles con el que contaron fue contactar a sus pares sindicales europeos (quienes sí eran actualizados por los negociadores de la UE). De hecho, al observar sus planteos críticos tras la conclusión del acuerdo, se observa que las objeciones sobre la forma del proceso primaban por sobre los contenidos (op cit.), algo que tal vez hubiera sido salvable mediante la implementación de procesos de intercambio que incluyeran en forma directa a los representantes del trabajo, contribuyendo de esta forma a aumentar la legitimidad de lo negociado.

Otro instrumento para incrementar la legitimidad de los acuerdos, así como para enmarcarlos dentro de estrategias inclusivas y sustentables de crecimiento, es la inclusión de capítulos sobre desarrollo sostenible, como el que contiene el acuerdo MERCOSUR-UE. Sin embargo, el análisis de sus contenidos revela falencias que limitan su potencial. Por ejemplo, en materia ambiental, distintos estudios sugieren que el acuerdo carece de mecanismos efectivos para controlar el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales (LSE, 2019; Ghiotto y Echaide, 2019). Pero incluso más importante desde la perspectiva uruguaya, las disposiciones promovidas por la UE (como el principio precautorio) pueden constituirse en fundamentos para la imposición de barreras para-arancelarias, que podrían barrer con los beneficios esperados para el sector agroalimentario. Por el contrario, una genuina preocupación ambiental se plasmaría mediante la introducción de mecanismos como fondos conjuntos o preferencias que alienten la innovación y la utilización de tecnologías verdes, al tiempo que financien la mitigación y la adaptación al cambio climático, temas especialmente sensibles sobre los que, sin embargo, no se observa registro alguno.

En materia laboral, a pesar de incorporar la necesidad de observar las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el acuerdo carece de mecanismos accionables efectivos y se apoya, en cambio, en mecanismos de *soft law* para resolver controversias (en contraste con lo que ocurre respecto a las disposiciones comerciales) (Ghiotto y Echaide, 2019).¹⁹ De esta forma, la posibilidad de limitar una carrera hacia el fondo impulsada por grandes economías como Brasil queda coartada. De hecho, durante 2017, este país introdujo una reforma laboral que renovó las demandas empresariales por mayor flexibilidad en las relaciones de trabajo uruguayas, bajo el argumento de la necesidad de mantener niveles similares de competitividad. Tras el cierre del principio de acuerdo con la UE en 2019, emergieron planteos similares desde los sectores empresariales tanto de Argentina como de Uruguay. Así, lo que podría ser una oportunidad para consolidar estándares laborales elevados mediante este instrumento, se convierte de hecho en una amenaza para los trabajadores.

Algo similar sucede con el capítulo dedicado a las pymes. Las partes reconocen que estas suponen el grueso de la producción y de la generación de empleo, por lo que destacan la necesidad de facilitar su participación en los flujos comerciales interregionales. Sin embargo, las disposiciones adoptadas en el capítulo, tendientes a facilitar la difusión de información y la coordinación entre agentes, resultan a todas luces insuficientes. Por el contrario, disposiciones como la asistencia técnica, el establecimiento de *joint ventures* (emprendimientos conjuntos) y la transferencia de conocimientos y tecnología, de potencial impacto elevado, son redactadas en un lenguaje vago de promoción de la cooperación, sin mecanismos efectivos de implementación y cumplimiento, como se desprende del resumen elaborado por la Cancillería Argentina (Argentina, 2019). Además, en base a los “acuerdos en principio” difundidos, el capítulo entero estaría excluido del sistema de solución de controversias, reduciendo de esta forma su aplicabilidad.

Estas deficiencias, sumadas, contribuyen a alimentar la creciente percepción de que estos acuerdos se diseñan en función de las estrategias de acumulación de los grandes capitales, por sobre las necesidades de los trabajadores y las pequeñas y medianas empresas. Y, de este modo, fomentan las distintas modalidades de reacción frente a la globalización que actualmente se observan en la política mundial. Como plantea Lamp (2019), una narrativa de respuesta ante estos procesos ha sido el nacionalismo de las derechas “neopatriotas”, expresado en fenómenos como la elección de Donald Trump o el Brexit, que se enfoca en juegos de suma cero en los que prima el foco en las ganancias relativas. Pero, además, de acuerdo a este autor, también puede registrarse otra narrativa denominada “crítica”, avanzada por académicos como Dani Rodrik, entre otros, en la que el comercio es visto como un fenómeno con el potencial de contribuir al desarrollo económico y social de los países, pero solo bajo la condición del rediseño de las reglas, como el TLC en cuestión, que lo regulan. En las reflexiones finales se introducen algunos elementos que podrían aportar en este sentido.

19 Los instrumentos de *soft law* no tienen fuerza legal vinculante, a diferencia los instrumentos de *hard law*, que sí generan obligaciones vinculantes para las partes.

6. Reflexiones finales

No cabe duda de que los TLC contemporáneos, como el acordado por la UE y el MERCOSUR, generan ganadores y perdedores, a la vez que suponen una limitante en términos del espacio disponible para impulsar políticas activas de desarrollo tardío. Este costo es la contrapartida en la que incurren los países de menor desarrollo relativo por un mejorado acceso a mercados, con miras a conseguir una mayor y mejor participación en los flujos comerciales (y potencialmente de capital) internacionales. Dicho esto, y a pesar de sus elementos negativos, el acuerdo aparece como necesario desde la perspectiva uruguaya por distintos factores que marcan la coyuntura. Adviértanse dos: 1) los costos de permanecer por fuera de la creciente red de acuerdos preferenciales a nivel mundial; y 2) la ausencia de una alternativa disponible en términos de integración productiva y comercial profunda intra-MERCOSUR. Si a esto se agrega que, en perspectiva comparada, el principio de acuerdo alcanzado es menos exigente en disciplinas “OMC-plus”, puede concluirse que aparece como una alternativa de las menos costosas entre las opciones de inserción internacional disponibles para el país.

De todos modos, cabe señalar un conjunto de potenciales modificaciones que procurarían un mejor balance en los beneficios esperados para el capital y el trabajo, así como entre los países participantes, por lo que sería deseable que fueran impulsados y/o adoptados por los países del MERCOSUR. En primer lugar, se vuelve imprescindible una mayor transparencia en la circulación y difusión de la información, pues su ausencia mina la confianza y la legitimidad de lo acordado, así como reduce la posibilidad de que los actores se apropien y aprovechen los beneficios derivados de las nuevas reglas. Y, además, limita las fuentes a partir de las cuales los negociadores nacionales pueden identificar nuevos riesgos y oportunidades. En segundo lugar, el acuerdo es una oportunidad para la introducción de cláusulas laborales y ambientales, que –por un lado– calmen las tensiones de economía política europeas que previenen su ratificación, pero que –por el otro– sean diseñadas desde una perspectiva de promoción. En este sentido, se observa con preocupación los recientes intentos de la Comisión Europea de incluir “cláusulas de paz” en sus acuerdos comerciales, que eviten reclamos por los cuantiosos subsidios canalizados hacia su agricultura (con las consecuentes distorsiones en los mercados mundiales de alimentos) (Boffey, 2020), así como la búsqueda de mantener en vigencia el principio precautorio, cuestionado a nivel multilateral. Demás está decir que estas barreras producen inestabilidad en las reglas de juego, al tiempo que inhiben la generación de las potenciales ganancias que un acuerdo pudiera reportar. Por el contrario, estrategias de trabajo en común, como mayores preferencias y fondos comunes para el mejoramiento de las relaciones laborales y las prácticas ambientales, podrían actuar como verdaderos incentivos positivos para elevar estándares y maximizar ganancias conjuntas.

En tercer lugar, el acuerdo supone una oportunidad para sustituir los TBI bilaterales por un arreglo de solución de diferencias en materia de inversiones interregionales de acceso estatal exclusivo, pues existe suficiente evidencia para afirmar que los TBI no han cumplido sus objetivos de incrementar los flujos de inversión (Poulsen y Aisbett, 2013), o de establecer reglas claras que contemplan las necesidades de inversores y Estados. Por el con-

trario, alrededor de ellos se ha desarrollado una industria que busca obtener ganancias derivadas de costosos procesos legales y compensaciones arbitrales, desdibujando así sus propósitos originales. Este acuerdo, firmado con el primer inversor externo del MERCOSUR, es una oportunidad para rediseñar el sistema, en busca de otorgar certidumbres y al mismo tiempo asegurar el espacio para las regulaciones nacionales necesarias.

Finalmente, en un contexto de cuestionamiento de los TLC contemporáneos, el acuerdo birregional ofrece la posibilidad de arribar a un arreglo que preserve un mayor espacio para impulsar el desarrollo tardío mediante políticas públicas, ya sea mediante excepciones como una cláusula de industrias nacientes, o a través de la posibilidad de subsidiar determinadas actividades con potencial para generar derrames tecnológicos y encadenamientos con otros sectores de la economía. En este sentido, se podría reformular el capítulo de pymes para convertirlas en el centro de este accionar, reemplazando el formato *soft law* de las medidas orientadas a la transferencia tecnológica y la promoción de encadenamientos productivos por disposiciones accionables, que comprometan efectivamente a los socios de mayor desarrollo relativo. La afinidad cultural entre ambas regiones, incluso las similitudes en términos de formatos integracionistas, llevan a la conclusión de que, si tales cambios no se introducen en este escenario favorable, difícilmente tengan lugar en otros acuerdos de comercio preferencial. Por tanto, la UE y el MERCOSUR se enfrentan a la posibilidad histórica de presentarle al mundo, en un contexto convulsionado y de cuestionamientos a los arreglos vigentes, un nuevo formato de cooperación interregional.

7. Referencias

- Adler, E. y Haas, P. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1), 367-390. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001533>
- Amsden, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.
- Argentina (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur – UE*. Resumen informativo elaborado por el Gobierno Argentino. https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/mercous_ue_-tabla_de_bienes_0.pdf
- Arocena, R. (2006). Propiedad intelectual, compras gubernamentales y desarrollo. En Quijano, J. (Ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones* (pp. 100-124). Presidencia de la República-OPP-COMISEC.
- Baldwin, R. (1997). The Causes of Regionalism. *The World Economy*, 20(7), 865-888. <https://doi.org/10.1111/1467-9701.00107>
- Bas, M. y Michelini, F. (2019). *Arbitraje de inversiones y derechos humanos: un análisis particular del caso Philip Morris contra Uruguay*. CSIC-UDELAR.
- Bergara, M. (2003). *Las reglas de juego en Uruguay: el entorno institucional y los problemas económicos*. TRILCE.
- Bergara, M. (2015). *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una*

década de reformas. DECON-UDELAR.

Bizzozero, L. (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR*. CSIC.

Briceño-Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 45(175), 9-39.
<http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>

Boffey, D. (23 de junio de 2020). Brexit talks hit by row over EU subsidies for farmers. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/politics/2020/jun/23/brexit-talks-hit-by-row-over-eu-subsidies-for-farmers>

Büthe, T. y Milner, H. (2008). The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements? *American Journal of Political Science*, 52(4), 741-762. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00340.x>

Caetano, G. (2017). El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos. En Caetano, G. (Ed.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización* (pp. 353-387). Planeta.

Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, LIX(1), 47-88.
<http://10.24201/fi.v59i1.2582>

Cámara de Industrias del Uruguay (2019). *Informe anual de exportaciones de bienes del Uruguay - 2018*. CIU.

CNI. (2014). *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Indústria Brasileira*. CNI.

Crónicas (26 de julio de 2019). Valeria Csukasi: “El acuerdo con la UE es una apuesta por la inserción de Uruguay en el mundo”. *Crónicas*.

Deleon, E. (2006). Principales aspectos de los TLC firmados por EE. UU. con México, Chile y Centroamérica. En Quijano, J. (Ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones* (pp. 62-99). Presidencia de la República-OPP-COMISEC.

Ecos (2 de julio de 2019). Abdala criticó negociación Mercosur-UE y pedirá reunión a Cancillería. *Ecos*.

El Observador (18 de junio de 2018). Vázquez sobre acuerdo con Unión Europea: “No podemos firmar un acuerdito”. *El Observador*.

El Observador (1º de octubre de 2019). Uruguay perderá tajada significativa de cuota cárnica de alta calidad en Europa. *El Observador*.

El País (31 de julio de 2019). Acuerdo Mercosur-UE: ¿Qué sectores tendrán beneficios “inmediatos” y cuáles deberán esperar? *El País*.

Español, P. (2018). Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea. En Friedrich Ebert (Ed.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de “volver al mundo”* (pp. 10-12). Friedrich Ebert.

- FIESP (2013). *Agenda De Integração Externa*. FIESP.
- FIESP (28 de junio de 2019). Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf. *Agencia FIESP*.
<https://www.fiesp.com.br/noticias/acordo-entre-mercosul-e-ue-abre-oportunidade-historica-para-o-brasil-diz-paulo-skaf/>
- Gallagher, K. (2008). Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas. *New Political Economy*, 13(1), 37-59.
<https://doi.org/10.1080/13563460701859686>
- Garcé, A. (2014). Regímenes políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 439-458.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200005>
- Gathii, J. (2011). The NeoLiberal Turn in Regional Trade Agreements. *Washington Law Review*, 86(3), 421-474. <https://digitalcommons.law.uw.edu/wlr/vol86/iss3/2>
- Grossman, G. y Helpman, E. (1995). The Politics of Free-Trade Agreements. *American Economic Review*, 85(4), 667-690. <https://www.jstor.org/stable/2118226>
- Gruber, L. (2001). Power Politics and the Free Trade Bandwagon. *Comparative Political Studies*, 34(7), 703-741. <https://doi.org/10.1177/0010414001034007001>
- Lamp, N. (2019). How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements. *The European Journal of International Law*, 30(4), 1359-1397. <https://doi.org/10.1093/ejil/chz067>
- Larisgoitia, A. y Bianco, C. (2018). Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina. En Friedrich Ebert (Ed.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de "volver al mundo"* (pp. 13-15). Friedrich Ebert.
- La Nación (28 de junio de 2019). Macri divide su atención entre el G20 y la negociación entre el Mercosur y la UE. *La Nación*.
- LSE (2019). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Draft Interim Report.
http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf
- López, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay. La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. [Tesis de Doctorado en Ciencia Política, UDELAR].
- López, C. (2016). La política de comercio exterior e inserción internacional en Chile y Uruguay. En Garce, A (Ed.), *Regímenes políticos de conocimiento. Evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación de Chile y Uruguay* (pp. 48-122). CSIC-UDELAR.
- Manger, M. (2012). Preferential Agreements and Multilateralism. En Heydon, K. y Woolcock,

- S. (Eds.), *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy* (pp. 405-422). Ashgate Publishing.
- Manger, M. y Shadlen, K. (2014). Political Trade Dependence and North-South Trade Agreements. *International Studies Quarterly*, 58(1), 79-91.
<https://doi.org/10.1111/isqu.12048>
- MERCOSUR (2000). *MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 – Relanzamiento del MERCOSUR – relacionamiento externo*. MERCOSUR
<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCRS/Decisions/dec3200s.asp>
- Mesa, P. (10 de julio de 2019). Lo que debe esperarse del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. *El País*.
- Milner, H. y Judkins, B. (2004). Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly*, 48(1), 95-119.
<https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2004.00293.x>
- Nejamkis, G. (11 de agosto de 2019). Entrevista con Marcos Troyjo, viceministro de Economía de Brasil. *Clarín*.
- Paikin, D. (2018). El Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR? En Friedrich Ebert (Eds.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de “volver al mundo”* (pp. 7-9). Friedrich Ebert.
- Panizza, F. (2008). Economic Constraints and Strategic Choices: The Case of the Frente Amplio of Uruguay's First Year in Office. *Bulletin of Latin American Research*, 27(2), 176-196. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2008.00262.x>
- Peinhardt, C. y Allee, T. (2012). Failure to Deliver: the Investment Effects of US Preferential Economic Agreements. *The World Economy*, 35(6), 757-783.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2012.01440.x>
- Porzecanski, R. (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2000-2010)*. Random House Mondadori.
- Pose, N. (2018). Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TiSA. *Desafíos*, 30(2), 89-126.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6134>
- Pose, N. (2019). Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy*, 4(1), 34-53.
<https://doi.org/10.5354/0719-9368.2019.54586>
- Poulsen, L. y Aisbett, E. (2013). When the claim hits: bilateral investment treaties and bounded rational learning. *World Politics*, 65(2), 273-313.
<https://doi.org/10.1017/S0043887113000063>
- Quijano, J. (2006). *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Presidencia de la República-OPP-COMISEC.

- Quijano, J. (2015). La salida del Uruguay del TISA. O la lucha por la globalización. *Nueva Sociedad*, 260(nov-dic). <https://nuso.org/articulo/la-salida-de-uruguay-del-tisa/>
- Quijano, J. y Valente, G. (2006). Cinco sectores relevantes: textiles y vestimenta, lácteos, carne bovina, autopartes e informática. En Quijano, J. (ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones* (pp.42-61). Presidencia de la República-OPP-COMISEC.
- Quiliconi, C. (2014). Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America. *International Studies Review*, 16(2), 240-251. <https://doi.org/10.1111/misr.12135>
- Riggiorzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Springer.
- Sanahuja, J. (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. En Freres, C., Gratius, S., Mollo, T., Pellicer, A. y Sanahuja, J. (Eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* (pp. 1-42). Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. (2009). Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En CRIES (Ed.), *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). CRIES.
- Sanahuja, J. y Rodríguez, J. (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de globalización. *Documento de Trabajo Carolina* N° 13.
- Shadlen, K. (2008). Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas. *Journal of Development Studies*, 44(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/13562570701722089>
- Shadlen, K. (2017). *Coalitions and Compliance. The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America*. Oxford University Press.
- Solís, M.; Stallings, B. y Katada, S. (2009) *Competitive Regionalism. FTA Diffusion in the Pacific Rim*. Palgrave Macmillan.
- Thorstensen, V. y Ferraz, L. (2014). O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16(1), 5-18. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI_n16_isolamento.pdf
- Torres, S. (2017). Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China. En Caetano, G. (Ed.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización* (pp. 255-278). Planeta.
- Uruguay (2019). *Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea: síntesis del acuerdo*. MRREE.
- Uruguay XXI (2019). *Informe anual de comercio exterior 2019*. Uruguay XXI.
- Uruguay XXI (2020). *Monitor de inversión extranjera en Uruguay*. Junio 2020. Uruguay XXI.
- Van Harten, G. (2005). Private Authority and Transnational Governance: The Contours of the

International System of Investor Protection. *Review of International Political Economy*, 12(4), 600-623. <https://doi.org/10.1080/09692290500240305>

Woll, C. (2008). *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Cornell University Press.

Consistently ranked at the top of its field, International Security has defined the debate on security policy for more than forty years



La responsabilidad oceánica de Chile: ideas para una política exterior marítima vinculada al desarrollo sostenible

Lucas Pavez Rosales

lpavezrosales@gmail.com

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Recibido: 08/02/2020.

Aceptado: 05/10/2020

Resumen: Esta investigación presenta, como su objetivo general, proponer el concepto de “responsabilidad oceánica de Chile” y su aplicación en la gestión de las Áreas Marinas Protegidas como impulsor de una política exterior marítima que maximice los intereses nacionales desde su vinculación al desarrollo sostenible. Se expone la creación y desarrollo del concepto de responsabilidad oceánica como una propuesta innovadora pero arraigada en una historia de contribuciones nacionales en la materia. Se busca realizar un aporte con una herramienta que sirva de principio activo para la promoción de Chile como un referente oceánico, compatibilizando la economía, la conservación ambiental, los intereses marítimos y el potenciamiento del desarrollo nacional.

Palabras claves: responsabilidad oceánica – política exterior marítima – áreas marinas protegidas – desarrollo sostenible

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Pavez Rosales, L. (2020). La responsabilidad oceánica de Chile: ideas para una política exterior marítima vinculada al desarrollo sostenible. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 107. <https://doi.org/10.24215/23142766e107>

Chile's Oceanic Responsibility: ideas for a sustainable development related maritime foreign policy

Lucas Pavez Rosales¹

Abstract: This research has the following general objective: putting forward the concept "Chile's oceanic responsibility" and its implementation on the management of marine protected areas to strengthen a marine foreign policy capable of boosting national interests from its connection to sustainable development. This paper presents the creation and development of the concept of Oceanic Responsibility as an innovative proposal based on a long history of national contributions to the matter. It seeks to make a contribution by using an active principle to promote Chile as an oceanic reference, harmonizing economy, environmental conservation, maritime interests and national development.

Key words: oceanic responsibility – maritime foreign policy – marine protected areas – sustainable development

¹ Tercer Secretario del Servicio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, y Licenciado en Historia mención Ciencia Política, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

Las palabras vertidas en este texto son de exclusiva responsabilidad de quien las escribe y no representan necesariamente los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

1. Introducción

El estudio de la política exterior en el marco de las relaciones internacionales debe tener siempre presente su relación con la política interna de un país. En ese sentido, Jaguaripe postulaba que la construcción de la política exterior es “una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone” (1974, p. 104) donde el modelo de inserción global debe ser una selección objetiva. Ello se complementa con lo que Duroselle indicaba, que “no existe ningún acto de política extranjera que no tenga un aspecto de política interna” (2000, p. 53) desde el ejemplo de cómo una alianza internacional enfrenta facciones políticas internas, y que estas decisiones pueden producir efectos externos con costos internos o ser tomadas con cálculo mixto para producir efecto al exterior e interior.

La política exterior es una proyección de la política interna de un país, son dos caras de una misma moneda, antes que polos diferentes. La política interna y la política exterior están en interrelación y abundan los mecanismos de articulación entre ambas, en un proceso sistémico donde la política exterior de un Estado viene condicionada por la situación interna y por la política que al interior de ese Estado se desarrolle. Al mismo tiempo, la política interna va a estar influida y orientada por las acciones llevadas a cabo hacia el exterior y las repercusiones que ellas traigan.

La política exterior de Chile no está exenta de esto y, desde la década de 1990, ha tomado una decisión estratégica para alcanzar el crecimiento económico y bienestar social (aunque la desigualdad sigue siendo una de las trabas para el desarrollo), la cual ha trazado un camino constante en materia de política exterior, independiente de la coalición gobernante. Así, la inserción de Chile en el mundo globalizado ha estado fundada en su autopercepción como “un país mediano, no periférico, integrado al mundo y a la región, exitoso económicamente y estable desde el punto de vista político-institucional” (Colacraí & Lorenzini, 2005, p. 47).

Su inserción se caracteriza por la apertura económica mediante la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio y la promoción del valor que tiene el multilateralismo como su premisa, a partir de la convicción de que la construcción de un mundo con reglas claras y construidas entre todos es la mejor forma para dar predictibilidad internacional, lo cual favorece a los países como Chile, que, sin ser *rule-makers*, buscan maximizar su voz y proponer ideas e iniciativas desde el marco de igualdad que otorga el multilateralismo.

Dentro de este marco, hay temas que destacan por ser prioritarios para Chile, como la defensa y promoción de los derechos humanos, la integración regional, temas antárticos y, por supuesto, los temas oceánicos. La razón es que la relación de Chile con el océano constituye un pasado, presente y futuro en el desarrollo del país. Por ello, lo que acontezca con los océanos en lo global es también de importancia para lo nacional. Ello, tanto por el aporte económico que ofrece el mar en pesca, comercio, conectividad con el mundo y actividad portuaria, como por su contribución ambiental en biodiversidad y cambio climático. Estos motivos son la razón por la cual Chile ha presentado un interés histórico por involu-

crarse de forma activa en las iniciativas multilaterales que se han desplegado para establecer la sostenibilidad en el tratamiento hacia los océanos y que presentan un país consciente de la responsabilidad y vínculo que le compete en los océanos.

En tal contexto, las Áreas Marinas Protegidas (AMP) son un instrumento de uso como estrategia para la conservación y gestión de zonas marítimas al servicio de los Estados. El reconocimiento del aporte de éstas ya se ha consignado en tratados y protocolos, e incluso fue establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU), lo que muestra su valor universal.

A partir de ello, este escrito presenta como objetivo general proponer el concepto de “responsabilidad oceánica de Chile” y su aplicación en la gestión de las Áreas Marinas Protegidas como impulsor de una política exterior marítima que maximice los intereses nacionales desde su vinculación al desarrollo sostenible. Para ello, se expone la creación y desarrollo del concepto de “responsabilidad oceánica” como una propuesta innovadora, pero arraigada en una historia de contribuciones nacionales en la materia, y se busca aportar con un principio activo para hacer de Chile un referente oceánico, compatibilizando la conservación ambiental, los intereses marítimos y el desarrollo nacional.

El objetivo específico que se presenta es examinar la categorización de las AMP en Chile como Laboratorios Naturales, en un contexto multilateral que apunta a lograr tener océanos más sostenibles. Esto se realiza a partir de la vinculación de la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL) con los otros actores partícipes. Asimismo, en el plano metodológico, se aplica el enfoque inductivo, utilizando fuentes directas, como entrevistas a intelectuales y funcionarios públicos (estos últimos, citados anónimamente a petición de las partes, a fin de resguardar su identidad y de posibilitar que se expresen más abiertamente) y documentación oficial, además de recursos como investigaciones de organismos oficiales y bibliografía académica.

2. La contribución de Chile al derecho del mar y el multilateralismo

A partir de cómo se ha ido configurando el derecho del mar y las diversas iniciativas multilaterales es que la participación de Chile cobra preponderancia. En tal contexto, se debe enfatizar la vocación oceánica y capacidad propositiva de Chile que ha acompañado el proceso global desde su inicio. Allí entra la histórica Declaración Presidencial del 23 de junio de 1947 de Gabriel González Videla, en donde expresaba que “Chile confirma y proclama la soberanía nacional sobre los mares adyacentes a sus costas (...) para reservar, proteger, conservar y aprovechar los recursos y riquezas (...) declarándose desde luego dicha protección y control sobre todo el mar comprendido dentro del perímetro formado por la costa con una paralela matemática proyectada en el mar a doscientas millas marinas de distancia de las costas continentales” (González, 1947, p. 2).

Tal hito fue una declaración unilateral con repercusiones globales y un contenido que, además de soberanista, tenía un componente conservacionista, que fue luego acompañado de un movimiento regional, pues el 18 de agosto de 1952 la Declaración sobre la Zona Marítima es la activación de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) donde Chile, Ecu-

dor y Perú (sumándose Colombia en 1979): “proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas” (CPPS, 1952, p. 1). Esto constituyó un paso al reconocimiento internacional de una postura política sobre el mar que fue acogida en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR).

En particular, los acuerdos en el marco del sistema del Pacífico Sur han sido múltiples, dentro de lo que destaca el Protocolo para la Conservación y la Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, de 1989 (ratificado por Chile en 1993), que fue precursor en normar las AMP y sentó un precedente mundial en cuanto a proteger y preservar los ecosistemas marinos.

La Declaración Presidencial y la CPPS rindieron frutos en 1982 en la CONVEMAR, tal como detalla Fernando Zegers, diplomático chileno presente en las negociaciones: “Chile obtuvo en y mediante la CONFEMAR la, hasta entonces, lejana y casi inalcanzable consagración de la Zona Económica de 200 millas, la cual nuestro país fue el primero en declarar y promover” (Zegers, 2018, p. 540). De este modo, se derivó en que a nivel regional en 2009 se crease la Organización Regional de Ordenación Pesquera en el Pacífico Sur (OROP-PS). Su Convención, sobre la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en Alta Mar en el Océano Pacífico Sur, está pensada para garantizar la conservación y uso sostenido de los recursos, a partir de los enfoques precautorios y ecosistémicos y el principio de compatibilidad.

De tal manera, el sistema del Pacífico Sur aseguró no sólo el principio precautorio que no figura en CONVEMAR, sino también buscó velar por principios de uso sostenible de los recursos pesqueros con un ordenamiento transparente y responsable, evitando la sobre-pesca y promoviendo cooperación científica y transferencia tecnológica.

Este abanico de acuerdos y la participación de Chile en sus procesos y ratificaciones², tras un periodo de normativización del ámbito jurídico, sufrió una reconfiguración en el siglo XXI, lo que llevó a un aumento de las actividades multilaterales promotoras de la acción sobre el enfoque jurídico. Ejemplo de esto es la Iniciativa Our Ocean II, realizada en Valparaíso en octubre de 2015, instancia en la cual los Gobiernos compartieron con organizaciones no gubernamentales (ONGs), académicos y la sociedad civil. En esta conferencia, cada parte expuso las acciones que se comprometía a cumplir, lo que sirvió a Chile para posicionarse en la diplomacia multilateral de los océanos.

2 Los tratados internacionales vinculados con la materia y suscritos por Chile son: CONVEMAR y su Anexo Parte XI; Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS); Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques (MARPOL 73/78); Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos; Acuerdo de Conservación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar; Acuerdo del Estado Rector contra la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR); Convención de Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en Alta Mar en el Pacífico Sur; Acuerdo sobre Peces Transzonales y Altamente Migratorias; Código de Conducta de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para la Pesca Responsable; Plan de Acción FAO para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca INDNR.

Aquella convergencia concretó el paso de Chile, desde una actitud política que fue (y es) activa en lo jurídico hacia una de acciones tangibles. Esto lo reflejó en el anuncio de dos AMP de una vasta extensión en sus islas oceánicas, con su ratificación al Acuerdo de Peces Transzonales y Altamente Migratorios, entre otros hechos, que le posicionaron en buena plataforma para su visibilización internacional. Ello se reforzó en la Declaración Because The Ocean del 29 de noviembre de 2015. Allí, diferentes gobiernos enfatizaron los beneficios que significan los océanos, para sentar tres pilares: 1) apoyar la investigación sobre los nexos entre océanos y cambio climático, 2) reafirmar el ODS 14 y su implementación, y 3) promover un Plan de Acción para los Océanos. Declaración, de la cual Chile es uno de sus 24 firmantes, lo que expresa su compromiso con el multilateralismo.

Esta nueva modalidad de acción mezcla normativa jurídica, multilateralismo y la participación en instancias mixtas (con Estados y otros actores), y refleja la realidad que viven los océanos, en la medida que, además de los países, otros actores tienen influencia y preocupaciones. Por esta razón no fue extraño que, en septiembre de 2017, Viña del Mar fuese sede del IV Congreso Internacional de Áreas Marinas Protegidas (IMPAC IV), lo que indica que, con el fomento a la conservación ecosistémica marina en las AMP, se busca fortalecer los esfuerzos globales y las alianzas transversales en aras del tema oceánico, reafirmando la intención de cumplir la Meta 11 Aichi del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y las metas del ODS 14.

La evidencia aquí presentada denota que Chile ha tenido una línea de continuidad en su preocupación por el tema oceánico y que es producto de una reflexión consciente. En un primer momento, apuntó hacia una afirmación de soberanía para derivar una visión donde primó la explotación de recursos, pero que, a medida del avance del conocimiento científico, fue derivando a la senda actual de compatibilidad entre uso y protección del ambiente marino.

3. La Política Oceánica Nacional (PON)

Una de las consignas de la Política Exterior Marítima (PEM) es que Chile es un país con vocación oceánica, sostenida por la historicidad, desde la visión de Bernardo O'Higgins sobre el valor del dominio del mar e impulsor del poderío naval, pasando por el combate naval de Iquique, hasta los actos soberanos de colonización en zonas extremas, entre otros. Junto a ello, mientras el Chile terrestre cubre 756.096 km², el Chile marítimo asciende a 3.403.235 km², que se desglosan en 120.827 km² de mar territorial, 131.669 km² de zona contigua y 3.159.739 km² de la zona económica exclusiva (ZEE). Tal dimensión marítima refuerza la lógica de pensar a Chile como un país oceánico, prestando atención al desarrollo de una PEM, pues los océanos son espacios de frontera y uso internacional. Esta es la motivación de Chile para crear una Política Oceánica Nacional.

Pero la creación de la PON no es algo nuevo. El general Ramón Cañas a mediados de siglo ya planteaba la urgencia de una política oceánica centrada en el Pacífico, propiciando un ensanchamiento del horizonte geográfico nacional, puesto que tal era el destino y misión de Chile (Cañas, 1954, p. 148). Esa era su apreciación para el venidero cambio de época, en

el cual (del Atlántico norte al Pacífico sur), Chile tenía las condiciones de convertirse en una futura potencia del Pacífico Sur-Antártico.

Asimismo, a fines del siglo pasado, el almirante Jorge Martínez manifestaba “la necesidad de una doctrina oceanopolítica fundada en la influencia y gravitación permanente que ejercen los espacios oceánicos en la formulación de las políticas nacionales” (Martínez, 1994, p. 1), con el fin de integrar el territorio oceánico nacional, a partir de unos objetivos relacionados con la realidad marítima de Chile, con políticas metodológicas y sistemáticas aplicadas. No obstante, tales impulsos no fueron concretados y fueron sólo enfocados desde la defensa nacional, por lo que hacía falta un diálogo con otras instituciones del Estado.

Recién en 2014 la idea empieza a cobrar nuevos bríos, esta vez, liderada por MINREL, la que da forma al Consejo de Ministros para el desarrollo de Política Oceánica (CMDPO) formado por las carteras de Economía, Defensa, Relaciones Exteriores y Medio Ambiente, con una visión articuladora institucional. Se apuntaba a consolidar una política de Estado para los temas marítimos y ser el noveno país en contar con Política Oceánica Nacional³. De tal forma, los esfuerzos se enfocaron en crear un insumo que identificara leyes nacionales y convenios internacionales que rigen el actuar marítimo de Chile, y construir ejes estratégicos, orientaciones, prioridades e intereses en el océano.

En dicho documento se incluyó la necesidad de fortalecer un modelo institucional de gobernanza para los ámbitos de trabajo en materia oceánica. Ello, con el fin de optimizar la coordinación, información y las decisiones para ser capaces de articular los intereses sectoriales representativa y equilibradamente de modo de lograr los objetivos discutidos. Junto a eso, se reconoce el valor de promover la participación público-privada. Así se aspira a evitar la dispersión institucional y las duplicidades sobre el quehacer en el océano, apuntando hacia una gobernanza que fomente el encadenamiento intersectorial.

En dicha línea, los países con PON han dado distintas respuestas a la necesidad de tal intersectorialidad. Un ejemplo es Canadá, una de las pocas naciones con un ministerio para temas oceánicos (Ministry of Fisheries and Oceans), mientras países como EE.UU. y Colombia han optado por una comisión nacional coordinadora, pero sin pasar a llevar la competencia de cada institución con funciones específicas en el mar. En tanto, en Chile la misión del proceso de convergencia quedó en manos del MINREL. Pero la PON no explicitó a quien compete la conducción a futuro. Recién en 2020, a partir del documento “Mares de Chile, Visión 2040”, publicado por el MINREL, se reconoce la valía del Consejo para implementar, actualizar, dar seguimiento y cumplimiento de las acciones que el país estableció en la PON, por lo que se propuso darle carácter permanente a su trabajo para evitar el riesgo de que se diluya entre otras prioridades de cada ministerio. Sin embargo, aún queda pendiente que ello sea operativizado.

Ahora bien, respecto de la situación de los actores envueltos en temas oceánicos, la PON indica que hay participación de los cuatro ministerios que componen el Consejo, junto con la Armada, el sector académico y científico desde el Consejo Nacional de Investigación,

³ Los países son Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, EE.UU., Japón, Noruega, Portugal, China y Rusia.

Ciencia y Tecnología (CONICYT)⁴, y consultivamente de los privados, ONGs y la sociedad civil. Pero haciendo un análisis sobre los actores institucionales y sus competencias, podría incluso plantearse el involucramiento indirecto de otros organismos en el fomento de la PON y su aporte al desarrollo nacional. Por ejemplo, el CONICYT tiene fondos reservados para la investigación oceánica en temas como recursos genéticos marinos, el Ministerio del Deporte ha generado un plan de fortalecimiento en deportes acuáticos y el Ministerio de Minería, para los temas de explotación minera en los fondos marinos nacionales o alta mar.

El documento PON explicita nueve objetivos nacionales entre los que destacan para esta investigación, el n°. 1: “la conservación del océano y su biodiversidad, implementada bajo un marco de equilibrio intersectorial que armonice el desarrollo social, el crecimiento económico y la gestión del medio ambiente marino y los recursos que contiene, para beneficio de la sociedad actual sin poner en riesgo el desarrollo de las futuras generaciones” (CMDPO, 2018, p. 15); el n°. 5: “Acorde con el cumplimiento del Derecho Internacional del Mar y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, posicionar a Chile como actor relevante en los asuntos oceánicos internacionales” (CMDPO, 2018, p. 15); y el séptimo: “Promover la conciencia y la comprensión pública sobre el océano, fortaleciendo los vínculos que poseen los ciudadanos con el mismo” (CMDPO, 2018, p. 15). Se posicionan así como áreas sectoriales a: 1) la conservación del océano y de sus recursos, 2) desarrollo económico, 3) seguridad y océano; 4) océano y territorio, y 5) el desarrollo científico.

No obstante, un ítem que la PON omite en su composición es su vigencia, a diferencia de otras, como la Política Energética de Chile 2050. La PON no hace referencia a cuándo debe ser revisada o actualizada, dejando en vilo su contextualización a las futuras necesidades. De cualquier modo, debe reconocerse que la PON integra al océano de manera multidimensional a la estrategia nacional de desarrollo, pensando bidireccionalmente: “las aproximaciones *top-down* y *bottom-up* deben complementarse mutuamente, como una estrategia para medir las oportunidades políticas y mejorar los compromisos sociales en las iniciativas de conservación. Debe haber un reconocimiento de la interacción entre AMP y el amplio sistema socio-ecológico, y la incorporación de la percepción de los *stakeholders* en la gobernanza de las AMP” (Araos & Ther, 2017, p. 70).

En lo medular, el documento es una fuente moderna sobre las relaciones de un Estado para con el océano, que presenta fortalezas como la valoración de la necesidad de la educación como foco de concientización oceánica. También se enfatiza la innovación como el factor clave para una economía diversificada y sostenible, sumado a que es prioridad, porque la ciencia y tecnología aplicadas son clave para una capacidad de producción con mayor valor agregado. Como se explica: “el desarrollo de capacidades de innovación en las comunidades requiere de la contribución de diversos actores del sistema nacional de innovación, en particular de la academia” (CMDPO, 2018, p. 141).

Al mismo tiempo, posee puntos cuyo enfoque podría ser profundizado. Por ejemplo, no figuran las cuatro líneas de trabajo de los comités de preparación para la negociación del

4 En 2020, CONICYT pasó a denominarse Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, creado en 2018.

nuevo tema que el derecho del mar aspira a normar: el Biodiversidad Más Allá de la Jurisdicción Nacional (BBNJ, por sus siglas en inglés). No se tratan la prospección marina y recursos genéticos marinos, las regulaciones para estudios de impacto ambiental, ni la transferencia de capacidades y tecnologías. Además, el tema de las AMP en alta mar no está desarrollado.

Por otra parte, se haría necesario un desarrollo mayor de la metodología, pues, aunque se identifican falencias y mejoramientos, mucho de lo que figura en la PON como acciones, realmente son objetivos, al no explicitar cómo llevarlos a cabo –sobre cómo fortalecer la institucionalidad en temas del mar, ya que no se incluye cómo se realizaría ni bajo qué formato. Tampoco se ahonda en las AMP, que sólo se mencionan dos veces en todo el escrito, pero sin hacer la bajada a implementación de estas tras su declaración como áreas protegidas. De hecho, no se toca la cuestión del AMP Antártica en el Dominio 1 que Chile y Argentina están impulsando, que no se regiría por ley nacional sino por la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Eso hace parecer que en el documento prima un discurso generalista por sobre uno más inspirado en los desafíos que Chile tiene.

Finalmente, otra área que fue poco desarrollada es la diversidad entre regiones. Hace falta ver la particularidad de cada región, pues poseen ecosistemas, problemas y necesidades distintas. Podrían realizarse apartados por macrozona oceanográfica o impulsar anexos de políticas oceánicas regionales, ya que una mirada generalista, si bien es importante para coordinar, puede pecar de poco funcional para cada uno de los sectores, lo que podría terminar convirtiendo a la PON en más declarativa que práctica.

4. Desarrollo del concepto de responsabilidad oceánica de Chile

Como se indicó en apartados anteriores, Chile ha poseído una preocupación histórica por los temas oceánicos, que ha estado presente en su diplomacia y acciones multilaterales, por lo que el concepto de “responsabilidad oceánica” aquí propuesto deriva de esta vocación oceánica que el país manifiesta sostenidamente, a la vez que aporta una visión innovadora al recoger dinámicas de una gestión pública moderna, más inclusiva e intersectorial, que busca propiciar la articulación de una política de Estado a largo plazo. Es considerando que la PON carece de principios que guíen los objetivos que expone, que se pone a debate este concepto; para que los esfuerzos del país no sean dependientes de la voluntad de las autoridades de turno, sino se mantengan como prioridad y contribuyan a guiar el quehacer nacional.

Pero hay que hacer la aclaración: la responsabilidad oceánica no debe constituir una obligatoriedad jurídica para el Estado en lo internacional; tiene un enfoque político que se aprecia por su valor ético. Por ello, no se contrapone al pleno resguardo de la soberanía, las obligaciones bilaterales o internacionales que haya adquirido el país y que componen la base mundial de la gobernanza oceánica (siendo CONVEMAR el eje). Más bien, busca sumar las áreas que no están reguladas, impulsando a que sean normadas, como lo que acontece con el BBNJ, pero utilizando también el *soft law* como instrumento que propicie una base de países con posturas similares a la que luego puedan sumarse otros, con la aspiración de

crear normas o costumbres. La participación chilena en instancias como Our Ocean o firmar el Because the Ocean sería una forma de reafirmar tal responsabilidad.

La propuesta de lo que la responsabilidad oceánica debe significar para Chile es la siguiente: la acción y promoción continua de intereses de política exterior marítima vinculados a la gestión sostenible de los recursos y ecosistemas oceánicos, a través de la diplomacia y políticas públicas. Es un principio, en razón, de ser una idea fundamental que sirve como inspiración y orientación central de una acción valiosa de ser realizada. Es una responsabilidad, pues “tiene relación no con responder-a (una pregunta), sino responder-por (una persona)” (Dussel, 2011, p. 106), en este caso, responder-por los intereses y bienestar del país, las personas y el planeta. Es oceánico, porque apunta a la acción humana en aras de océanos sostenibles, limpios y resilientes, frenando los efectos de la contaminación, el cambio climático, la sobreexplotación y la pesca INDNR.

Esta cuestión debe ser abordada bajo la lógica de “Principio Activo”, tal y como la Embajadora de Chile ante los Países Bajos, María Teresa Infante, indica sobre estas responsabilidades (Infante, M., comunicación personal, 12 de enero de 2018), para que apunte al desarrollo, fortalecimiento y potenciamiento de las capacidades estatales en la materia. Esto posee una similitud con la connotación que se le da en los “Principios de la Política Exterior Chilena” a la “Responsabilidad de Cooperar”, donde Chile asume el compromiso político de cooperar, a través de sus recursos técnicos y humanos pero sin obligatoriedad jurídica.

Este principio debe vislumbrar la dimensión interna e internacional en interacción bidireccional. En lo internacional, respecto del Estado como sujeto con derechos soberanos sobre su espacio marítimo, con la participación multilateral y cooperación que implica con los otros actores del escenario global. En lo doméstico, desde una desagregación que visibilice los organismos e instituciones a las que conciernen los temas oceánicos, apuntando hacia una intersectorialidad que coordine actores más allá del Estado, que incluya la sociedad civil y el sector privado (Espaliat, A., comunicación personal, 9 de abril de 2018). Ello configura a la responsabilidad oceánica como un concepto bidireccional, en el sentido que la dimensión externa se nutre de la gestión de políticas públicas domésticas y la política interna se fortalece a partir de una diplomacia capaz de hacer convergencia con las tendencias globales que ponen énfasis en la coordinación y cooperación internacional en el cuidado de los recursos y ecosistemas oceánicos.

Sin ser la responsabilidad oceánica meramente una noción ambientalista que aspira a proteger los océanos, pues debe ser interpretada como un concepto multidimensional y con fuerte arraigo a los intereses marítimos nacionales; deba servir como concepto catalizador de Chile como referente oceánico. Debe ser funcional a que el país se convierta en un actor protagónico de la gobernanza oceánica global, con el objetivo de hacer permanente la proyección de Chile hacia las altas esferas de la toma de decisiones de la política multilateral. Pero, sobre todo, debe materializarlo en acciones, que, en el ámbito de la política exterior, apunten a posicionarlo en la agenda, comunicarlo a los otros países e incorporarlo a la diplomacia como un concepto que haga del quehacer internacional de Chile, un aporte al desarrollo.

Para construir su imagen y convertirse en referente en temas oceánicos, Chile debe potenciar la capacidad de influir a través de su acción como un ejemplo, un rol propositivo –tal como sucedió con la creación de la ZEE– y articulador de iniciativas tendientes al uso sostenible de los océanos y el desarrollo del país, la región y el mundo. Para tales fines, el posicionamiento internacional como país debe venir desde la capacidad de conducción de la política oceánica integrada en función del ejercicio de tal responsabilidad, obtener beneficio político de ello y catalizarlo estratégicamente hacia la configuración de Chile como actor clave en el área.

De hecho, la noción de referente para pensar a Chile no es algo tan lejano en los temas oceánicos, pues: “se encuentra entre las cinco primeras potencias pesqueras del mundo en cuanto a captura de peces y en octavo lugar en producción de acuicultura y está calificado en el décimo puesto de índice de gobernanza costera” (Aimone, 2016, p. 14), a lo que habría que sumar que, en 2019, Chile fue el cuarto mayor usuario del Canal de Panamá⁵, tras EE.UU., China y Japón. Esto denota que el país posee relevancia global en materia de economía, comercio y recursos marinos.

De allí que, tal como señalan desde la Dirección de Medio Ambiente del MINREL (identidad resguardada, comunicación personal, 20 de febrero de 2018), el desafío es grande cuando implica el compatibilizar ingresos y recursos con la responsabilidad en temas como uso sostenible y conservación oceánica, ya que sencillo sería para un país sin mayor capacidad pesquera convertirse en un referente de protección ecosistémica. Por tanto, siendo Chile potencia en tal área, su legitimidad se fortalece si logra posicionar armónicamente lo ambiental con lo económico y superar “la dicotomía entre explotación y conservación, y los vaivenes que sufrirá nuestra política entre uno y otro carril a través de los años, situación que parece finalmente dilucidarse (...) que va a colocar a Chile como uno de los países pioneros, una vez más” (Ortega, 2015, p. 178).

Es más tangible ver el lugar de Chile en exportación de recursos pesqueros o recaladas en sus puertos, que dilucidar su posición en materia ambiental. Para tales fines, resulta útil el Ocean Health Index, la clasificación internacional sobre la salud de los mares (metodología que utilizan Colombia, Ecuador y Venezuela para sus evaluaciones), que ubicó a Chile en el puesto 54 en 2018⁶, en un análisis que toma un amplio abanico de temas⁷. Pero es un puesto lejano de países de vanguardia. Chile es fuerte en economía costera (mayormente por la actividad portuaria), biodiversidad y limpieza de océanos, pero se encuentra débil en temas de provisión de alimentos, turismo y recreación, y peligrosamente débil en productos naturales, sin siquiera ser categorizable en protección costera y contaminación carbónica.

5 Disponible en: <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2019/10/10-PrincipalesPaises.pdf>

6 Véase: <http://www.oceanhealthindex.org/region-scores/scores/chile-+-easter-island>

7 Categorías y puntuación de Chile (sobre un máximo de 100 puntos): 1) Provisión de alimentos 63; 2) Oportunidades para pescadores artesanales 89; 3) productos naturales 18; 4) Almacenamiento de carbono s/i; 5) Protección costera s/i; 6) Economía y medios de vida costera 100; 7) Turismo y recreación 32; 8) Sentido de pertenencia 80; 9) Aguas limpias 94; 10) Biodiversidad 95.

Esto reafirma la necesidad de proteger la biodiversidad y tener mares limpios, que se tornan una fortaleza única a nivel mundial, y expone la urgencia de desarrollar mecanismos que mejoren la amenaza de la sobreexplotación pesquera y fomenten el valor agregado a la acción de las comunidades. Identificadas tanto fortalezas como debilidades, el país podría establecer como metas, para 2020, mejorar sus áreas para alcanzar el puesto 50 y para 2030, estar entre las 20 naciones con océanos más sanos. Lo anterior, no solo por ascender en un ranking, sino porque el ecosistema lo necesita, porque ayuda al desarrollo y porque da legitimidad a Chile para posicionarse globalmente.

Ahora bien, la responsabilidad oceánica, para ser una contribución para la PON, debe tener clarificados los tópicos transversales que debe desarrollar para una fuerte línea de continuidad. Es posible identificar cinco áreas relacionadas que hacen de la responsabilidad oceánica un concepto coherente con la gobernanza oceánica, vinculado a sectores fuera de lo estatal: la ciencia y tecnología; la sociedad y comunidades; y desde lo estatal, la triada: regulación legal, implementación de políticas públicas y rendición de cuentas.

La propuesta aquí desarrollada, desde la visión de conservación y uso sostenible, es a su vez multidimensional, al aspirar a tocar las distintas amenazas que enfrentan los océanos. La Responsabilidad Oceánica del país requiere detener la acción contaminante (marina y de origen terrestre) del ser humano sobre los océanos, pues no pueden tenerse océanos sanos si estos no están limpios. Esto involucra acciones preventivas y hacerlos más resilientes. También infunde a fortalecer los océanos como agentes contra el cambio climático, es decir, dar paso a iniciativas como la reforestación de los bosques marinos. E involucra otros tópicos, como detener la escala e intensidad de la sobreexplotación de recursos que se lleva a cabo, o enfrentar la pesca INDNR con todas las herramientas disponibles.

Por esto, se propone la configuración de un nuevo ítem de “Intereses de la Política Exterior de Chile”, que podría llamarse “Promover la Responsabilidad Oceánica e Intereses Marítimos Nacionales”, porque en el actual ítem figura “Promover los intereses marítimos y antárticos de Chile”. Esos temas, aunque ligados, no se entrelazan en todas sus acciones ni se pueden pensar iguales. Así, resultaría conveniente una separación para dar énfasis, por separado, a cada arista. Además, suma a los intereses marítimos, la visión de responsabilidad oceánica, el concepto que este escrito propone y pone en debate para generar un principio que dé continuidad a la acción y fortalezca la base de pensamiento de la PON, sosteniéndola sobre los pilares de la protección y uso sostenible de los océanos, al servicio del interés nacional.

Estas áreas aspiran a armonizar la responsabilidad oceánica como concepto integral que apunte al desarrollo sostenible. Este concepto debe ser contextualizado a la realidad chilena para poder servir a sus intereses. Esto hace que, en la actualidad, utilizarlo deba estar vinculado a las temáticas que el país estableció como prioritarias en los últimos años, a saber: Áreas Marinas Protegidas. Este eje ha sido el puntal de la gestión que lidera el Estado, guiado por el MINREL. Las razones de esta decisión son porque las AMP son “un catalizador de las funciones que cumple el océano” (Laborda, 2018, p. 616).

Así, la responsabilidad oceánica puede establecerse como el argumento que dé el sentido al magno esfuerzo conservacionista de las AMP en el país, pero desde la nueva óptica

que entregue una gestión activa y no sólo nominal. Allí se hace funcional que la PON articule nacional e internacionalmente la captación de capacidades, conocimientos y habilidades vinculadas a la ciencia y tecnología en temas oceánicos, haciéndolo una piedra angular que permita reforzar a Chile como un Laboratorio Natural. Esta idea implica una nueva relación holística y ser activos participantes en los desafíos científico-tecnológicos globales, pero a su vez, está firmemente arrraigada en las necesidades de las comunidades y la sociedad.

5. La aplicación de la responsabilidad oceánica en la gestión de las AMP

Sobre las Áreas Marinas Protegidas, si bien no existe una acepción única y consensuada, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza entiende por ellas: “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado a través de medios legales u otros igualmente efectivos, en aras de lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza y los servicios ecosistémicos y valores culturales asociados a ésta” (OCDE, 2017, p. 31). Pero no existe una normativa global que les defina y/o clasifique, siendo labor de cada país cómo aplicar su jurisdicción nacional para sus AMP.

En cuanto a convenios internacionales, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 en su artículo 8 establece como una forma de conservación *in situ* a las áreas protegidas (incluidas las terrestres y marinas), que serían lugares donde se toman medidas especiales para conservar la biodiversidad, con directrices tendientes a reglamentar y administrar las zonas, para garantizar su conservación y uso sostenible. Asimismo, en 2010, las Metas de Aichi propusieron, en su Meta 11, que para 2020 hubiese en el mundo 10% de AMP, lo que, dado que no se cumplió, se recoge en la meta 5 del ODS 14 de la Agenda 2030.

En el contexto del sistema regional de la CPPS, anterior a lo internacional, en 1989 se estableció el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste. Allí, en su artículo 2, los Estados, entre ellos Chile, se comprometieron a “establecer bajo su protección, en la forma de parques, reservas, santuarios de fauna y flora u otras categorías de áreas protegidas. En estas áreas se establecerá un manejo íntegro, sobre la base de estudios e inventarios de sus recursos, con miras al desarrollo sostenido de ellos, prohibiendo toda actividad que pueda causar efectos adversos sobre el ecosistema, fauna y flora, así como su hábitat” (CPPS, 1989).

Al alero de esta base jurídica internacional, Chile confirma que su labor por las AMP no es algo surgido del último tiempo, pues a la firma del Protocolo de 1989 se le suman otros hitos, como la declaración de Islas Salas y Gómez como santuario de la naturaleza en 1976, la incorporación de los parques y reservas marinas a la ley 18.892 de Pesca y Acuicultura de 1991, y la ley 20.657 de 2013 que incorpora los enfoques precautorio y ecosistémico.

Así, su estructura normativa se basa sobre el reconocimiento de cinco tipos de AMP: 1) parque marino, 2) reserva marina, 3) área marina costera protegida de múltiples usos (AMCP-MU), 4) espacio costero marino de pueblos originarios (ECMPO) y 5) santuario de la naturaleza. La ley 18.892 crea el reglamento sobre parques y reservas marinas, donde se señala que el primero es “área específica y delimitada destinada a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelar áreas que aseguren la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas, como también aquellas asociadas a su hábitat [y el segundo es]

(...) un área de resguardo de los recursos hidrobiológicos, con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo" (Decreto 238, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, p. 2). Al provenir del Ministerio de Economía, queda bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA).

En tanto, la tercera categoría es el AMCP-MU, que es una figura ambigua a cargo del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), a partir de sus facultades en la ley 19.300, artículo 70, letra C, de proponer las políticas, planes, normas y fiscalizar las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos. No obstante, las AMCP-MU no poseen ni reglamento, ni definición conceptual, abriendo paso a interpretaciones y, aunque se les denominan áreas costeras y hasta los 80 metros desde la línea de base es jurisdicción de la Armada, las AMCP-MU pueden ser más extensas, como en la Isla de Pascua, donde llega a la milla 200.

Mientras "parques y reservas marinas" son restrictivos en sus usos, las AMCP-MU, al no tener reglamento, dejan abierto el uso posible. La claridad la dio un pronunciamiento de la Contraloría en 2013 que indica que *ex ante*, no se puede prohibir ninguna actividad, siendo la única regla que éstas sean compatibles con los fines de la conservación ambiental. Esto abre la opción a actividades como la acuicultura para funcionar dentro de las AMCP-MU, con toda la polémica de ello, por la implicada contaminación de aguas por vertimiento de efluentes, pesticidas y medicamentos (OCDE & CEPAL, 2016, p. 50).

Además, deben mencionarse los ECMPO, creados para las comunidades indígenas de identidad marino-costera, en iniciativa de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en la ley 20.249, que hace que la Subsecretaría de FF.AA. le otorgue los espacios a la Subsecretaría de Pesca, quien suscribe un convenio de uso con la comunidad. Esto se suma al santuario de la naturaleza, desde la ley 17.288 de 1970, extensible a áreas terrestres o marinas.

Actualmente Chile posee 42% de su ZEE con alguna figura de AMP⁸, lo que pone al país a la vanguardia a nivel mundial en porcentaje de áreas protegidas. Este proceso fue vertiginoso, pues en 2004 se creó el primer parque marino, "Francisco Coloane"; para 2013, 4% del territorio marítimo chileno estaba protegido y para 2016, ya era 12%. Esto refleja cómo los mares pasaron a ser la prioridad (una forma de responsabilidad oceánica), con un enorme valor para el país y el mundo.

Estos datos han visibilizado a Chile en materia de AMP, pero cabe mencionar que la declaración de AMP no es el paso final sino la etapa inicial del proceso. Para que el país sea considerado referente, el compromiso político debe extenderse a su implementación. Ese es el próximo desafío, pues de las trece AMCP-MU, tres poseen plan de administración; de los diez parques marinos, sólo uno posee; de las cinco reservas marinas, cuatro cuentan con este plan; y de las nueve EMCPO, ocho tienen su plan de gestión, y dos de los diez santuarios de la naturaleza en área marina. Estos planes son importantes para dar cabal cumplimiento a la Meta de Aichi 11, que indica que 10% de áreas protegidas deben ser administradas de manera eficaz y equitativa.

8 Para revisar la composición, tamaño y lugar de las AMP: <http://areasprotegidas.mma.gob.cl/>

Junto a ello, la mayor parte de dichas áreas son en las islas oceánicas. Esto es positivo para el resguardo de estas ecorregiones de alta biodiversidad, pero, por otra parte, como se observa desde el MMA (identidad resguardada, comunicación personal, 13 de febrero de 2018), hacen falta AMP de mayor representatividad de los ecosistemas nacionales, como los costeros, más vulnerables a la acción antrópica. Otra arista compleja es la designación de zonas como AMP. Desde SERNAPESCA (identidad resguardada, comunicación personal, 2 de marzo de 2018) indican que, aunque se piden planes de administración una vez creada el AMP, no se realizan estudios científicos previos sobre por qué tal zona debe ser declarada AMP. Eso puede hacer que la decisión se aleje de lo técnico para acercarse a lo político.

En la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) (identidad resguardada, comunicación personal, 22 de marzo de 2018) consideran relevante que lo político se vincule a lo técnico, fortaleciendo el Comité Nacional de Áreas Protegidas para evitar que se puedan declarar zonas sin previas bases técnicas que les avalen. Prefieren que se opte por no declarar zonas si no está la certeza de que existen las capacidades humanas y logísticas para implementarlas, o si no se crea con el consenso de las comunidades locales.

Esto es de relevancia, pues la OCDE en su estudio sobre AMP indica que existen tres categorías de costos asociados a las AMP 1) costos directos, que refiere al costo de establecer y operativizar el AMP, lo que va desde la planificación de actividades hasta la aplicación y control del área, además de la contratación de personal; 2) costos indirectos, alusivo a las consecuencias paralelas al AMP y que pueden ir desde desplazamientos más largos para las flotas pesqueras hasta grupos sociales disgustados creándose conflictos socioambientales; y 3) la siguiente mejor alternativa que pudo haber habido, y que ya no es realizable por existir el AMP, es ver otros usos posibles para la zona que pudieron haber sido rentables, como los ingresos por pesca o explotación de hidrocarburos (OCDE, 2017, p. 53) y aunque ello es difícil de estimar a priori, debe tenerse en consideración. La OCDE postula dos herramientas para la toma de decisiones sobre AMP: 1) estudio de valuación, utilizado para estimar los beneficios de declarar un AMP, y 2) el análisis costo-beneficio (OCDE, 2017, p. 62).

Tanto las tres categorías de costos como las dos herramientas para las políticas públicas son útiles para Chile. Resulta importante que cada plan de gestión de una nueva área incluya los costos asociados a su implementación, ya que existe la siguiente gran problemática: “muchas áreas protegidas carecen de suficientes recursos financieros y humanos, y sus planes de gestión solo se ejecutan en forma parcial, o están incompletos o desactualizados. Pese a los esfuerzos, es probable que Chile no cuente con planes de administración y gestión operacionales en todas las áreas protegidas hasta 2050” (OCDE & CEPAL, 2016, p. 20). Una responsabilidad oceánica implica contar con los planes y recursos necesarios para el pleno desarrollo de cada AMP, lo que deriva hacia el tema presupuestario, y que en Chile poseen escasos fondos, con apenas 2 dólares por hectárea (comparado con los 16 por hectárea que destina Costa Rica):

“En 2012, la totalidad de los recursos financieros disponibles para las áreas protegidas oficiales rondaba los 41 millones de dólares (...) La CONAF [Corporación Nacional Forestal] recibe el grueso de los fondos asignados a las áreas protegidas, 72%, (...) para administrar el SNASPE [Sistema Nacional

de Áreas Silvestres Protegidas del Estado]. En cambio, el MMA recibe un 3% para administrar los santuarios de la Naturaleza, mientras que el SER-NAPESCA recibe un ínfimo 0,3% para administrar las áreas protegidas marinas" (OCDE & CEPAL, 2016, p. 254).

Esta situación, acorde con la nueva realidad del 42% de ZEE con AMP, debiese cambiar, ya que, como señalan desde SERNAPESCA (identidad resguardada, comunicación personal, 2 de marzo de 2018), el aumento de AMP a nivel nacional no significó un incremento del presupuesto del Servicio para su implementación. Esto se suma a que velar por las AMP no es su misión originaria. Ello se Complejiza además, porque la ley 18.892, en su artículo 116 sobre infracciones por pesca INDNR, no diferencia sanciones entre infraccionar en cualquier zona o en un AMP.

La implementación y vigilancia de las AMP es algo que la OCDE y desde el MMA (identidad resguardada, comunicación personal, 13 de febrero de 2018) recomiendan se realice desde el Servicio de Diversidad Biológica y Áreas Protegidas (SBAP), aprobado en 2019 (pendiente en su forma de implementación) como el organismo responsable de una función que CONAF o SERNAPESCA realizan de manera liminar. No obstante, SERNAPESCA considera que el SBAP no necesariamente vendría a solucionar estas cuestiones, puesto que no contaría con presupuesto ni presencia regional y/o local, siendo su misión delegar, y seguiría siendo el Servicio el encargado de fiscalizar las AMP. Pero, de todas formas, sería un gran aporte para la coordinación integral y una ayuda en la confección de planes de administración en menor tiempo, y se posicionaría como una herramienta modernizadora del conservacionismo.

Aún con todas las falencias que puedan vislumbrarse, el sistema de AMP de Chile es el quinto del mundo y cumple con creces las metas que la comunidad internacional puso. "Las AMP cobran un rol fundamental y determinante en el combate efectivo del cambio climático y además contribuyen en la preservación de la biodiversidad marina, donde destacan los recursos pesqueros que han sido por años objeto de una fuerte presión de pesca en los océanos" (Laborda, 2018, p. 616). Así, la responsabilidad oceánica se entrelaza con las AMP, pero no sólo en la declaración de estas zonas, sino que parte de tal responsabilidad está en implementarlas debidamente y planificar los gastos concretos que significa ponerlas en marcha, para evitar que se conviertan en "Áreas Marinas Protegidas de papel".

Ahora bien, existe cierta cautela desde algunos sectores, respecto de las AMP, por la consideración de que pueden afectar la economía nacional, cercando las pesquerías, frenando la explotación de recursos marinos como fuente de ingresos para el país. Frente a tal visión, hay formas de lograr lo que Ortega (2015) llama un equilibrio de conservación y explotación. En primer lugar, científicamente está comprobado el efecto rebalse que poseen las AMP, que permite incrementar los bancos de recursos en las zonas no protegidas, aumentando el tamaño de las especies y acelerando su reproducción (OCDE, 2017, p. 42).

En segundo lugar, si bien es cierto que el 42% de la ZEE está bajo alguna figura de AMP, sólo 0,3% corresponden a la ZEE del Chile continental, que es donde se realizan las actividades de 25 de las 26 pesquerías de Chile (la excepción es la pesquería de langosta de Juan Fernández e islas oceánicas), por lo que, en estricto rigor, el país no está cercenando áreas

propias de la pesca. De hecho, la escala e intensidad de la explotación pesquera en Chile actualmente es crítico. De las 26 pesquerías: “1 pesquería califica en estado de Subexplotación, 8 califican en Estado de Plena Explotación, 7 califican en Estado de Sobrexplotación, 9 se consideraron Agotadas o colapsadas y 1 es indeterminado debido a la condición del recurso” (SUBPESCA, 2018, p. 90). Justamente, la única en subexplotación es la de la langosta de Juan Fernández e islas oceánicas, donde los pescadores han generado un proceso *bottom-up* de conservación y uso sostenible, que actualmente generó un AMP.

Complementariamente, en caso de que genere suspicacia que la protección de Chile permita que justo en el límite exterior los pesqueros se aprovechen de la conservación de las AMP, para explotar las especies migratorias, existen 2 alternativas. Por una parte, el Acuerdo de 1994 relativo a la conservación de poblaciones de peces transzonales y migratorios apunta a ordenar su explotación. Por otra parte, el Acuerdo de 1989 de la CPPS, en su art. VI explicita que se establecerán, alrededor de las áreas protegidas, zonas de amortiguación, en las cuales los usos puedan ser regulados con el fin de asegurar el cumplimiento de los propósitos del Protocolo. En Chile esta medida no se ha llevado a cabo e implementarla en los entornos de las AMP permitiría alivianar el peso de la explotación en la “milla 201”, lo que impactaría menos en los recursos vivos. Además, al estar en el marco CPPS, no implica un menoscabo el hecho de que tales zonas estén fuera de la jurisdicción nacional de alguno de los países miembro.

6. La potencialidad de las AMP como laboratorios naturales

La ciencia y tecnología son una arista transversal a la responsabilidad oceánica, al cumplir un rol importante en cómo se configuran los intereses marítimos nacionales. En dicha línea, el concepto de “laboratorio natural” surge como un foco al que Chile puede dirigir los esfuerzos en AMP, entendiéndolo como condiciones geográficas y características naturales únicas que transforman al país en un lugar privilegiado para la ciencia “y al mismo tiempo nos impone la responsabilidad frente al planeta de ser los ‘guardianes’ de estas riquezas y biodiversidad naturales (...) Chile debe enriquecer su identidad internacional, su Imagen País, a partir de esta condición única. Al mismo tiempo, estas condiciones nos permiten ser activos participantes en desafíos científico-tecnológicos globales” (MINREL, 2018, p. 81).

Puede apreciarse que tal concepto tiene la conciencia de la responsabilidad que le cabe, a la vez que la proyección internacional que entrega desde el área de la ciencia, a favor de Chile y sus intereses. Eso no es ajeno en temas oceánicos: la ley 18.892 incluye el enfoque precautorio (siendo el objetivo pasar de la precaución a la certeza) y la PON indica que “[e]l conocimiento científico y la información útil y oportuna sobre los océanos constituye la base para el diseño e implementación de políticas públicas y la toma de decisiones oportunas que aseguren la conservación de los ecosistemas marinos y el uso sustentable del océano para contribuir al bienestar social y la identidad cultural nacional” (CMDPO, 2018, p. 53).

Esto es funcional a las AMP, al ser zonas que, por su carácter de protección de las especies y ecosistemas, tienen una alta capacidad de atracción para la investigación científica, lo cual debe tener un vínculo con el bienestar social y el desarrollo local. En tal senda,

figura el archipiélago de Juan Fernández como modelo global de conservación. Así, National Geographic Pristine Seas –equipo de investigadores y científicos– fue a reforzar el histórico proceso que la comunidad genera en pesca sostenible. Los resultados de su investigación determinaron que, de las especies de peces observadas en 2013, el 96% eran endémicas y que, de las especies de peces observadas en 2017, el 99% eran endémicas. El equipo presentó estos resultados de la investigación a los pescadores, gremio del turismo y la comunidad, producto de lo cual, ese mismo año, el archipiélago solicitó la expansión de la zona de pesca artesanal a 24 millas, de la milla 24 a la 200, un parque marino (Sala & Muñoz, 2017, p. 87). Tal es el más fehaciente modelo de vinculación entre ciencia y comunidad en un AMP.

En el plano general, la realidad hace que el entendimiento entre las instituciones, la academia y las comunidades sea fundamental para el éxito. En esa dirección va la Iniciativa Milenio, un programa científico del Ministerio de Economía, que entre sus áreas cuenta con el Instituto Milenio de Oceanografía, y los Núcleos Milenio de Conservación Marina y de Ecología y Manejo Sustentable de las Islas Oceánicas. Con ello, apuntan a divulgar los descubrimientos y educar a los tomadores de decisiones y a la sociedad en su conjunto. Eso se complementa con la acción desde el MINREL, que impulsa una política exterior que aproveche el capital humano y los laboratorios naturales existentes. Para ello, busca posicionarse como catalizador y, velando por la incorporación de la dimensión internacional, facilitador del trabajo por medio de la conexión a redes globales, junto al regreso e integración laboral de los becarios, para una permanente interacción entre lo nacional-internacional, y apoyo de la internacionalización, poniendo la ciencia al servicio de la soberanía e inserción nacional (MINREL, 2018, p. 84).

El desafío es cómo coordinar esta iniciativa con los otros actores involucrados en las ciencias marinas, a través del reforzamiento de la institucionalidad existente en la materia, específicamente con el Comité Oceanográfico Nacional (CONA), que bajo la dirección del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) coordina varios participantes. El Comité ha creado dos documentos clave: el Plan Oceanográfico Nacional en 2010 y la Propuesta de Política Nacional en Investigación Científica Marina en 2005. Pero, aunque la fuente de 2005 se veía como la guía para la ciencia marina, no pasó del rango de propuesta.

Aquello dio pie a que el Plan recogiera aspectos postulados en la Propuesta de 2005. Como el señalamiento de líneas de investigación prioritarias para el desarrollo nacional, entre las que estaba la prospección de recursos vivos y no vivos, y el manejo de recursos marinos; y posicionar cuatro ejes que la investigación científico-marina requiere: recursos humanos, infraestructura, equipamiento y economía (CONA, 2010). Otra área clave son los 850 cupos para carreras universitarias en ciencias del mar, repartidos en ocho carreras y tres instituciones que dictan cursos de maestría o doctorado. Esto se complementa con que existen sólo tres publicaciones periódicas indexadas dedicadas a la ciencia y tecnología del mar. Este dato se proyecta a lo que la PON señala acerca de artículos científicos publicados por chilenos, indicando que en el periodo 2008-2016 fueron 449 relativos a investigación oceánica, habiendo en Chile, por cada millón de habitantes, diez investigadores en ciencias oceánicas (CMDPO, 2018, p. 55).

Esto denota el grado de avance de las ciencias marinas, que debe ser potenciado en el futuro, para aumentar cualitativa y cuantitativamente los recursos humanos especializados en el área, y que esto derive en una mayor actividad investigativa con difusión en los medios competentes al área. Adherido a ello, resulta de interés ver la orientación de la formación en Chile para temas marinos. De los 850 cupos, 380 fueron para pesca y acuicultura, mientras que 407 fueron para oceanografía, biología marina y química marina. Esto muestra lo que podría entenderse como un equilibrio entre la visión economicista y la conservacionista.

A la par, un valioso aporte del CONA es el paneo a las fuentes de financiamiento para la investigación marina. Identifica siete fondos estatales, que significaron \$3.160 millones, que se dividieron en 48 proyectos (cifra que debe actualizarse) (CONA, 2010, p. 17). Un monto que podría ser mayor, pero ello debe contextualizarse en una realidad nacional donde se invierte apenas 0,39% en investigación y desarrollo, por lo que el desafío es general.

Ahora bien, la concesión de este panorama respecto de la ciencia marina, visto desde las AMP como espacios para la realización de actividades de un Laboratorio Natural, debe estar dado en ciertas acciones que demuestren ser un aporte al desarrollo regional y local, y que deben contar con el MINREL como partícipe. Allí se centra su rol de articulador nacional e internacional de la PON: para responder a la bidireccionalidad de la diplomacia (Láborda, 2018) y para que la captación de capacidades, conocimientos y habilidades vinculadas a la ciencia y tecnología en temas oceánicos sea la piedra que refuerce a Chile como laboratorio natural.

En particular, áreas como los parques marinos, restringidas para todo tipo de pesca, son un inmejorable laboratorio para la investigación de la biodiversidad, lo cual da pie a que se potencien disciplinas tanto biológicas como químicas y geológicas. Esto puede derivar en la prospección (como planteaba el CONA) y descubrimiento de recursos genéticos nuevos, lo que conlleva una intensa labor de reconocimiento de origen –uno de los temas de futuro, como lo reflejan las mesas de trabajo del BBNJ. Esto implica una diplomacia capaz de posicionar los intereses nacionales ante los distintos foros y organismos internacionales.

Por otra parte, una cooperación de la tecnología hacia zonas tan vastas como las AMP en las islas oceánicas, se demuestra en la suscripción del Memorándum de Entendimiento en 2016 entre Chile y Reino Unido, sobre cooperación en materia de aplicaciones satelitales. Ello permitiría contar con el sistema Catapult para la entrega de imágenes satelitales sobre naves pesqueras que evidencien actividades de pesca INDNR (Aimone, 2016); o las ONGs que han ofrecido financiamiento para el monitoreo de sus AMP. Ambas alternativas denotan que, en cuanto a la protección oceánica, las alianzas sobrepasan el marco convencional, ampliándose hacia vínculos entre actores estatales y no-estatales, lo que ratifica que la acción de la responsabilidad oceánica es intersectorial y a distintas escalas en su compromiso.

Mientras para en los parques marinos se vislumbra esta situación, para las AMCP-MU, que permiten la pesca artesanal, la ciencia y tecnología tiene otros roles en el cumplimiento de la responsabilidad oceánica. La entrega de las certezas científicas e información es un factor de preponderancia para que las comunidades locales generen un manejo sostenible

de los recursos; eso es lo que ocurrió en los Bosques de Calabacillo de Navidad: el AMP fue circundada por las parcelas de cochayuyo, buscando un equilibrio económico-ambiental.

En dicho sentido, la investigación científica puede colaborar a que se replique en otras partes de Chile el ejemplo de Juan Fernández, donde sus pescadores lograron que la langosta y el cangrejo dorado obtuviesen el sello de origen e indicación geográfica en Chile y fuesen certificados por el Marine Stewardship Council como una pesca sostenible. Este tipo de iniciativas apunta directamente hacia el desarrollo económico regional y local, pues da un valor agregado a tales productos para su venta. Otras comunidades pueden aspirar a tales distinciones, o incluso otras, como hacer que sus productos posean certificado de trazabilidad para que los compradores sepan que están consumiendo un bien artesanal, sostenible y que ha sido llevado a su mesa por medio de una acción tendiente a la responsabilidad oceánica.

El involucramiento de actores como PROCHILE en estos procesos resulta positivo, pues son un órgano del MINREL con presencia regional, que puede contribuir a que este tipo de bienes, productos de la aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos a temas locales, sean internacionalizados. A la vez, esto es beneficioso para las comunidades en relación con el valor agregado de sus exportaciones, lo es también para Chile, en dar la imagen de país responsable en temas oceánicos, mediante un uso sostenible de los recursos. Aquello compete a la diplomacia, porque la captación de cooperación técnica o la atracción de nuevas investigaciones marinas, promoviendo al país como Laboratorio Natural, está en sus manos. En complemento, la visibilización de productos con sello de origen y/o certificados de pesca sostenible va asociada al nexo local-global que es bidireccional y el MINREL debe encausar.

7. Conclusiones y desafíos

A lo largo de esta investigación se ha analizado la gestión de las Áreas Marinas Protegidas como un ejercicio de la responsabilidad oceánica, como forma de aproximarse al tema, desde la política exterior, en dirección hacia el desarrollo nacional. Es así como la responsabilidad oceánica se ha propuesto como un principio activo, un compromiso en la acción para el uso sostenible de los recursos y ecosistemas marinos, pero interpretado desde lo político para fortalecer las capacidades de implementación y construir la legitimidad que los procesos *bottom-up* propician. Asimismo, al ser transversal, puede aunar actores involucrados en el interés superior de obtener océanos sostenibles.

De ese modo, la responsabilidad oceánica complementa otras áreas, como el interés en el tema económico, pues existe una ligazón entre el crecimiento económico y la sostenibilidad oceánica. Por eso, la armonización entre conservacionismo y economía es fundamental para el éxito de una Política Oceánica Nacional.

Fundado en estas consideraciones, pueden plantearse cinco conclusiones y/o nuevas líneas de investigación a futuro para los desafíos que el país deberá enfrentar en temas oceánicos y que pueden afrontarse de mejor forma mediante el ejercicio de una responsabilidad oceánica. En primer lugar, se develó el estado de situación de aquel 42% de ZEE declarada AMP, lo que evidenció 29 planes de administración faltantes, a los cuales ha de darse

seguimiento –en caso que, a partir de las recomendaciones que la OCDE entrega para estas áreas, se proyecta el compromiso político actual de Chile.

En segundo lugar, se presentó cómo la institucionalidad chilena ha propiciado un fortalecimiento para dar viabilidad a la protección de las AMP, ejemplificado en la SBAP o la intención de darle carácter permanente al Consejo de Ministros que creó la PON. Sin embargo, se aprecia que aquello debe aparejarse a los recursos humanos y financieros para operativizar las AMP, superando una posible fragmentación en la coordinación.

En tercer lugar, este estudio deja abierta la puerta a futuras investigaciones del área de políticas públicas y de la ciencia y tecnología, que examinen la masa crítica que existe en el país en la materia, de cara a la real posibilidad de consolidar a Chile y sus AMP como laboratorios naturales de talla mundial, teniendo en consideración tanto el capital humano altamente calificado como los fondos destinados por el Estado para ello, pues sirve como información base para las políticas públicas en la materia.

En cuarto lugar, sobre desarrollo regional y local, se concluye que una política nacional para temas oceánicos, aunque es un avance significativo, no es capaz de reflejar y dar una bajada concreta a las diversas realidades de Chile en la relación con el océano, como lo haría un desagregado de “Políticas Oceánicas Regionales” que complemente. Esto se relaciona con los otros tópicos, pues la ciencia puede entregar herramientas al servicio de lo local y vincularlo a lo global. En tal forma, el estudio de casos exitosos como el modelo creado en Juan Fernández, aquí presentado, es útil como insumo para la reflexión acerca de gobernanza local en AMP y el manejo sostenible de recursos. Además, considerando que el enfoque de este escrito es la política exterior, se deja abierta la puerta a estudios en la materia, pero desde el ámbito del comercio internacional y cómo el MINREL puede apoyar la internacionalización de productos locales con sellos de sostenibilidad y/o trazabilidad para fomentar una economía de mayor valor agregado.

Finalmente, en quinto lugar, ha quedado evidenciada la importancia de la política exterior y el rol de Cancillería como el articulador de la PON, clave para el ejercicio de la responsabilidad oceánica. El aprovechamiento de la visibilización que obtuvo Chile gracias a su acción por las AMP puede hacer que Chile pase de referente en la declaración de estas, a ser un referente amplio en temas oceánicos, asumiendo la responsabilidad por cumplir. Desde un rol cooperativo, a la vez que recibiendo recomendaciones de otros actores (no solo Estados), el país puede buscar buenas prácticas en otros lugares, posibles de replicar. O concertar cooperación en temas como la tecnología, que es una herramienta para el desarrollo en las AMP, pues los sistemas satelitales como el Catapult reforzarían las labores de monitoreo, tan difíciles en áreas como las AMP en las islas oceánicas.

Por otra parte, hay temas de futuro que se avecinan en lo multilateral y Chile tendrá que tener una postura clara y propositiva para tales desafíos. La inminente negociación del BBNJ es un nuevo frente que se abre. Temas como las AMP fuera de la jurisdicción nacional o cuestiones relativas a recursos biológicos y genéticos marinos serán ampliamente debatidos y Chile ha de buscar resguardar y maximizar sus intereses, a la vez que saber coordinarse con otros países de posturas similares, fortaleciendo su vocación oceánica.

8. Referencias

- Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. 1994.
- Aimone, G. (2016). Sustentabilidad del Océano: combate de la pesca ilegal y los parques marinos. *Revista de Marina*, 960, 14-21.
- Araos, F. & Ther, F. (2017). How to adopt an inclusive development for marine conservation: preliminary insights from Chile. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 24, 68-72.
- Cañas, R. (1954). El Pacífico, epicentro geopolítico de un nuevo mundo en estructuración. *Terra Australis*, 12, 11-16.
- Comisión Permanente del Pacífico Sur. (1989). *Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste*. CPPS.
- Comisión Permanente del Pacífico Sur. (1952). *Declaración sobre Zona Marítima*. CPPS.
- Comité Oceanográfico Nacional. (2010). *Plan Oceanográfico Nacional*. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada.
- Consejo de Ministros para el Desarrollo de la Política Oceánica Nacional de Chile. (2018). *Política Oceánica Nacional de Chile*.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. 1982.
- Convención sobre la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en Alta Mar en el Océano Pacífico Sur. 2009.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. 1992.
- Colacrai, M. & Lorenzini, M. (2005). Política exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias. *CONFines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 1 (2), 45-63.
- Decreto 238 de 2005. *Reglamento sobre parques marinos y reservas marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura*.
- Dictamen 077778N13 de 2013 [Contraloría General de la República]. *Respecto de la categoría Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos, y su relación con el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, en particular en relación con el artículo 158 de la Ley General de Pesca y Acuicultura*.
- Durosselle, J. (2000). *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica.
- Dussel, E. (2011). *Filosofía de la Liberación*. Fondo de Cultura Económica.
- González, G. (1947). *Declaración Oficial del Presidencia de Chile 23 de junio*.
- Jaguaribe, H. (1974). *Brasil: crisis y alternativas*. Amorrortu.

- Laborda, C. (2018). Diplomacia Oceánica y Conservación de la Biodiversidad. En J. Somavía & P. Oyarce (Eds), *Chile, Actor del Sistema Multilateral. Una Tradición Nacional* (pp. 537-584). Academia Diplomática de Chile-SEGIB.
- Ley 20657 de 2013. *Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley general de pesca y acuicultura contenida en la ley 18.892 y sus modificaciones.*
- Ley 20417 de 2010. *Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.*
- Ley 20249 de 2008. *Crea el Espacio Marino Costero de los Pueblos Originarios.*
- Ley 19300 de 1994. *Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.*
- Ley 18892 de 1991. *Ley General de Pesca y Acuicultura.*
- Martínez, J. (1994). *Política Oceánica Nacional, sugerencias para una formulación*, Texto de la clase magistral dictada en el Teatro Municipal del Viña del Mar.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2018). *Política Exterior de Chile 2030*. MINREL.
- National Geographic Pristine Seas, Waitt Foundation, Oceania & Núcleo Milenio de Ecología y Manejo sustentable de las Islas Oceánicas. (2017). *Archipiélago de Juan Fernández: biodiversidad marina y necesidades de conservación. Informe científico.*
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Marine Protected Areas. Economics, Management and Effective Policy Mixes.*
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Evaluaciones del Desempeño Ambiental Chile 2016.*
- Ortega, R. (2015). La Política Marítima. En M. Artaza & C. Ross. *La Política Exterior de Chile, 1990-2009* (pp. 166-189). RIL Editores.
- Our Ocean Chile. (2015). *Our Ocean 2015 Initiatives.*
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2010). *El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica.*
- Sala, E. & Muñoz, A. (2017). Valor para proteger el futuro. *National Geographic en español*, octubre, 70-89.
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (2018). *Estado de Situación de las Principales Pesquerías Chilenas, año 2017.*
- Zegers, F. (2018). Chile y la Negociación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En J. Somavía & P. Oyarce (Eds). *Chile, Actor del Sistema Multilateral. Una Tradición Nacional* (pp. 597-634). Academia Diplomática de Chile-SEGIB.



290

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2020

Libros e ideas en tiempos de incertidumbre

COYUNTURA: **Pablo Stefanoni.** La montaña rusa boliviana. Entrevista a Pablo Ortiz.

TRIBUNA GLOBAL: **Timothy Kuhner.** La Carta de la Oligarquía. Capitalismo y democracia.

TEMA CENTRAL: **Ricardo Dudda.** Dos tazas de capitalismo. Desigualdades, liberalismo y meritocracia. **Verónica Gago.** Lecturas sobre feminismo y neoliberalismo. **Rob Lucas.** Capitalismo de vigilancia.

Yanina Welp. La democracia y el declive de las élites. **Marc Saint-Upéry.** *Red Mirror:* ¿qué futuro se escribe en China? Entrevista a Simone Pieranni. **Benjamin Kunkel.** ¿De la socialdemocracia al socialismo? **Ingrid Spiller.** ¿Cómo cambiar el mundo? **Pablo Carmona Pascual.** Patriotas indignados, Europa como fantasma. **Tomás Borovinsky.** Fragmentar el futuro. Hacia una nueva relación humano/no humano. **Juan Duchesne-Winter.** ¿Por qué el comunismo resulta «insopportable»? Más allá de la economía libidinal.

ENSAYO: **Eduardo Grüner.** Sartre: hacia una moral de la ambigüedad.



288

JULIO-AGOSTO 2020

**Animales y
animalismos**



289

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2020

**Fronteras
latinoamericanas**
Más allá de los límites

La estrategia actual de Ecuador frente al Régimen Internacional de Inversiones

Edwin Santiago Núñez Naranjo snunez@uotavallo.edu.ec
Universidad Andina Simón Bolívar

Recibido:06/02/2020. Aceptado:17/10/2020.

Resumen: El objetivo de este trabajo fue descubrir la estrategia actual del Ecuador sobre la atracción de inversión extranjera directa. Se realizó un acercamiento histórico al Régimen Internacional de Inversiones en el que Ecuador se ha desenvuelto y se elaboró una indagación cualitativa, bibliográfica y de campo respecto de la política exterior ecuatoriana en materia de inversiones a partir de las acciones ejecutadas entre 2007 y 2019 por sus gobiernos. El análisis ha demostrado que los flujos de inversión extranjera directa recibida por Ecuador no han mejorado, a causa de un discurso cambiante: entre 2007 y 2017, al denunciar el sistema de arbitraje y los acuerdos internacionales de inversión firmados y entre 2017 y 2019, al promover la firma de nuevos convenios.

Palabras clave: Ecuador; estrategia; Inversión extranjera directa; Tratados bilaterales de inversión; Países en desarrollo.

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Núñez Narajo, E. (2020). La estrategia actual de Ecuador frente al Régimen Internacional de Inversiones. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 108. <https://doi.org/10.24215/23142766e108>

The Ecuadorian Strategy regarding the International Investment Regime

Edwin Santiago Núñez Naranjo¹

Abstract: The objective of this work was to discover Ecuador's current strategy to attract foreign direct investment. A historical review of the International Investment Regime in which Ecuador has participated as well as a qualitative, bibliographic and field examination of Ecuadorian foreign policy regarding investments between 2007 and 2019 were carried out. The analysis has shown that the Ecuadorian flows of foreign direct investment have not increased due to a changing discourse: between 2007 and 2017, denouncing the dispute resolution system established and the international investment agreements signed; between 2017 and 2019, promoting the signing of new agreements.

Keywords: Ecuador; strategy; Foreign Direct Investment; Bilateral Investment Treaties; Developing countries.

¹ Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Doctorando del Programa de Desarrollo Regional e Integración Económica de la Universidad de Santiago de Compostela, Docente Tiempo Completo de la Universidad de Otavalo. Experto en negocios internacionales y Fundador de la empresa Strategyline, Quito– Ecuador.

1. Introducción

La inversión, en términos generales, no solamente ha estado provista de diversas definiciones sino también interpretaciones a lo largo de la historia. Etimológicamente, el término proviene del latín *invertere*, que viene del verbo *verter* y que implica pasar un objeto de un lugar a otro. En su interpretación más clásica y empírica, al término se lo entendía como el sacrificio de un recurso por obtener más en el futuro, pensamiento que dio paso a una visión general de la inversión en materia económica, conceptualizada ya como “cualquier instrumento en el que se depositan fondos con la expectativa de que genere ingresos positivos y/o conserve o incremente su valor” (Gitman y Joehnk, 2009, pág. 3). Así es como en materia económica se entendía a la inversión como un activo o un derecho de propiedad que le permitía al tenedor mantener o incrementar su capital. En el campo jurídico, sin embargo, se circunscribió el término a “todo bien sobre el cual un inversionista ejerce propiedad o control directa o indirectamente” (Lander, 1998, pág. 4).

Estas conceptualizaciones evolucionaron hasta el ámbito de la economía política, en el cual se entendió después de la Segunda Guerra Mundial como un instrumento político para proveer el desarrollo económico, cuyas fuentes pueden ser internas o externas. Esta última acepción permite considerar a la inversión como un instrumento de política exterior sobre la cual los países se han preocupado por reglamentar. En el caso ecuatoriano, se entiende a la inversión como “la inversión productiva, independientemente de los tipos de propiedad, al flujo de recursos destinados a producir bienes y servicios, a ampliar la capacidad productiva y a generar fuentes de trabajo en la economía nacional” (COPCI, 2018, pág.9).

La inversión es, entonces, un aporte de recursos con fines productivos o de reproducción de capital, donde el valor aportado produce un retorno positivo al inversor, el cual puede presentarse de forma indirecta o directa. El tema les ha generado gran interés a los Estados ya que, por una parte, se la puede utilizar como una fuente de financiamiento externa (inversión indirecta) y, por otra, como un mecanismo de atracción de capitales, maquinaria y mano de obra especializada en sectores de la economía a los que el propio país no tiene la capacidad de hacer frente (inversión directa) (Montoya, 2006, págs. 22-23).

La inversión extranjera directa (conocida por sus siglas IED) incluye la participación activa del inversionista en la actividad en la cual inyecta los recursos, generalmente a través de la participación en el proceso productivo; es aquella en la que el inversionista adquiere directamente un derecho sobre un valor o propiedad. Por ese motivo, es característica de este tipo de inversión su amplia duración en el tiempo, por lo que se la destina principalmente a proyectos a largo plazo. “La inversión extranjera directa es una categoría de la inversión transfronteriza relacionada con el hecho de que un inversionista residente en una economía ejerce el control o un grado significativo de influencia sobre la gestión de una empresa que es residente en otra economía” (Fondo Monetario Internacional, 2009, pág. 106). Dicha conceptualización parte de una visión institucionalista internacional donde es vista a “la inversión directa como una categoría de inversión que realiza un residente de una economía (el inversor directo) con el objetivo de establecer un interés duradero en una empresa (la empresa de inversión directa) residente en una economía diferente de la del inversor directo” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2008, pág. 17).

Los países desarrollados necesitan de nuevos mercados para llevar su exceso de producción y, a su vez, los países de economías en desarrollo necesitan cubrir sus necesidades tecnológicas y de financiación, lo que conlleva a la interdependencia de las economías mundiales. De esto resulta el comercio internacional y, por tanto, la inversión extranjera (Montoya, 2006, págs. 25-27). La IED se transfiere, por lo general, desde multinacionales que inician la construcción de nuevas plantas o la ampliación de sus instalaciones existentes en países extranjeros. Los países pueden ser ricos en recursos naturales, como petróleo y minerales, pero no tienen la tecnología adecuada para extraerlos; por lo que recurren a empresas multinacionales que poseen tecnologías desarrolladas y experiencia, y que están interesadas en invertir en nuevos mercados crecientes. El crecimiento vertiginoso de la población en el mundo incrementa las necesidades sociales básicas, como educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo, etc., demandas sociales que los gobiernos deben atender con prioridad, pero al contar con recursos limitados a nivel interno buscan en la inversión extranjera el mecanismo propicio para la reducción de la pobreza (Kato-Vida, 2013, págs. 209-210).

Se concibe entonces a la Inversión Extranjera Directa (IED) como una fuente de aumento de la productividad, conocimientos especializados, tecnología, exportaciones, empleo, que contribuye al desarrollo económico y social a largo plazo. La inversión extranjera indirecta (conocida por sus siglas IEI), también llamada de cartera, busca la obtención de utilidades a corto plazo; un claro ejemplo de este tipo de inversión es el otorgamiento de créditos en el país por una persona no residente o bien la adquisición de un paquete minoritario de acciones de una sociedad para su pronta liquidación. La IEI es utilizada por los gobiernos para financiar sobre todo el gasto corriente, e implica altos intereses y un escaso compromiso de parte del inversionista, quien busca rendimiento y no generación productiva, a diferencia de la IED, que se ha probado implica la promoción de la inversión local al mismo tiempo que reduce la corrupción (Kato-Vida, 2013, págs. 210-211).

Habiendo aclarado la terminología relacionada con la inversión productiva y no productiva extranjera, que ha delineado el contexto conceptual en el que Ecuador se ha desen vuelto desde el año 2007, los siguientes párrafos se centrarán en ofrecer argumentos que permitan responder las siguientes preguntas respecto a la estrategia de Ecuador frente al régimen de inversiones internacional: ¿las acciones emprendidas por el gobierno ecuatoriano en este periodo de análisis han sido parte de una política exterior planificada, coherente y vinculada con las demás políticas emprendidas por el gobierno en otros temas? y ¿las políticas y actividades adoptadas por el gobierno en materia de protección y promoción de la inversión en el periodo en mención han servido para mejorar los flujos de inversión extranjera directa proveniente del exterior así como la calidad de la inversión extranjera?. Para ello, se realiza un análisis histórico de la regulación de la IED en el régimen internacional de inversiones, una revisión situacional de la IED en Ecuador y un análisis de la política exterior ecuatoriana respecto de las formas de regulación, los mecanismos para su atracción, para la solución de controversias entre las partes y su postura internacional.

2. Regulación de la inversión extranjera en el régimen internacional de inversiones

La fuerza fue el recurso que se utilizó entre 1820 y 1914 para proteger a los inversores. En lo posterior, se utilizó la doctrina de nacionalización de la relación jurídica de los extranjeros, lo que significaba que los Estados debían brindar un trato nacional a las compañías extranjeras. Ya en la década de 1960 se decretaron principios que conformaron la base de los tratados bilaterales de protección de inversiones (Prieto, 2012, págs. 17-19) y con ello se delineó el modelo bilateral de negociación de la inversión desplazando al multilateralismo, el cual tuvo intentos fallidos, como el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Con el bilateralismo, se institucionalizó el uso del arbitraje en la solución de controversias en materia de inversión, el cual se ha constituido en un mecanismo válido y aceptado a nivel mundial para regular controversias sobre inversión, que en 2018 presentó disconformidad principalmente para las empresas transnacionales que buscaban una resolución rápida de sus conflictos en la materia y que el mecanismo no ha podido satisfacer. Sin embargo, hasta finales de 2019 el arbitraje se ha mantenido como el mecanismo más idóneo para la resolución de controversias que surjan entre Estados y empresas por cuestiones relativas a inversiones.

Varias instituciones a nivel mundial se han consolidado como las defensoras del libre derecho de los Estados y empresas por debatir sobre el régimen actual y se han convertido en los organismos propulsores de estudios sobre una inversión extranjera que promueva un mayor flujo, entre ellos: la Cámara de Comercio Internacional (CCI), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

La Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se ha convertido en la entidad internacional no gubernamental encargada de actuar como centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y desarrollo así como de cuestiones anexas. Es la institución líder de la promoción y aplicación de un programa de acuerdos internacionales de inversión (AI), que tiene como objetivo “ayudar a los países en desarrollo a participar lo más eficazmente posible en la elaboración de normas relativas a la inversión internacional” (UNCTAD, 2008a, pág. 6).

Dicho programa constituye el mayor esfuerzo actual por alcanzar un consenso intergubernamental en materia de inversiones, a través de actividades basadas en tres pilares: 1) en la investigación y análisis de políticas sobre inversiones (que incluyen la creación de una colección avanzada de estudios y publicaciones temáticas), 2) en la asistencia técnica para el fomento de la capacidad institucional (que involucra la realización de cursos de formación para fortalecer la capacidad de los participantes en el manejo de temas relacionados al régimen de AI), y 3) en la construcción de un consenso intergubernamental por medio de la creación de instancias inclusivas para promover el diálogo y la retroalimentación en temas actuales sobre regulación de inversiones (tales como, seminarios nacionales, simposios regionales y foros internacionales) (UNCTAD, 2013).

Respecto al punto 3, se ha creado una estructura de Conferencias para motivar el consenso intergubernamental en diversos temas, incluida la sección de Acuerdos Internacionales de Inversión. La Conferencia General de la UNCTAD se lleva a cabo cada cuatro años y se la desarrolla en conjunto con el Foro Mundial de Inversiones, el cual se desarrolla de forma bienal y se ha instaurado desde el año 2008, habiéndose realizado cuatro hasta 2019 (Accra-Ghana 2008, Xiamen– China 2010, Doha– Catar 2012, Ginebra–Suiza 2014, Nairobi-Kenia 2016, Ginebra-Suiza 2018). Además, se desarrollan Conferencias anuales sobre AII, las cuales reúnen a representantes gubernamentales, expertos en el tema, delegados de empresas multinacionales, la sociedad civil y diversos beneficiarios de AII con el fin de intercambiar experiencias y las mejores prácticas, discutir opciones para un desarrollo amistoso sustentable de las cláusulas en los AII y trazar el camino que permita mejorar la gobernanza global en inversiones.

La Declaración de Accra reconoció el rol de los países en desarrollo (PED) y los beneficios de la IED en ellos. Además, los comprometió a defender el comercio multilateral que promueva el desarrollo, así como redoblar los esfuerzos para concluir con las 32 negociaciones de la ronda de Doha, respetar lo alcanzado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong sobre el libre acceso a mercados y proporcionar contingentes a los PED (UNCTAD, 2008b, págs. 2-7).

Por su parte, en Xiamen – China 2010 se destaca la predisposición de los altos representantes empresariales por emplear los flujos de IED para recuperarse de la crisis financiera de 2008 y la ocasión de explorar los beneficios de la cooperación sur-sur, al observar que los flujos de inversión que provienen de países emergentes se han incrementado (UNCTAD 2008b, pág. 11). Se asumió la necesidad de adoptar un enfoque de políticas de inversión holístico, incentivar la responsabilidad corporativa, controlar el ritmo del cambio que permita proteger a los Estados receptores de IED mientras se ofrecen beneficios a los inversionistas, construir uniones locales entre empresas y Estados, y mejorar los niveles de investigación y la información derivada (UNCTAD, 2008b, pág. 13).

En Doha – Catar 2012, frente a la aparición de nuevos inversores, al surgimiento de los países del sur como destinos atractivos para la inversión y a la cambiante situación de la inversión internacional, se concluyó que es necesario implementar políticas más eficaces que faciliten la inversión extranjera; que a nivel nacional permitan estimular la diversificación económica y la transformación estructural de las economías, mientras que a nivel internacional pongan orden al crecimiento abrupto de acuerdos internacionales de inversión para garantizar su coherencia, lo que implicaba un enfoque mundial más coordinado para enfrentar los retos modernos. En consecuencia, se planteó fomentar las alianzas (principalmente público-privadas) para liberar a los países de las circunstancias económicas difíciles y atraer más inversión (UNCTAD, 2012, págs.1-5).

En 2014, en el Foro Mundial de Inversiones, realizado en Ginebra-Suiza, se reforzó la dicotomía entre quienes apoyan la firma de sólidos Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) para liberalizar y proteger los flujos de IED, en apoyo al cuidado de los intereses de los inversionistas, el acceso al mercado y el sistema de solución de controversias, y quienes respaldan la imperante necesidad de un cambio profundo en el régimen y en la reforma del sistema de Solución de Controversias entre Inversores y el Estado (SCIE), particularmente

en lo relacionado a introducir nuevos elementos de empoderamiento en los tratados de inversión, tanto en liberalización como en transparencia. Se ha definido el desarrollo de una hoja de ruta para la reforma del régimen de los AII, propuesta que se reforzó en la reunión de expertos promovida por la UNCTAD para 2015 en Ginebra, Suiza, en la cual se establecieron las cinco vías de reforma al régimen (UNCTAD, 2015, pág. 6).

En las reuniones mantenidas en Nairobi – Kenia en 2016, se avanzó con la reforma al RAI, instando a alinear los avances con los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda 2030, para lo cual se recomienda considerar el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible y la Hoja de Ruta para la Reforma de los AII desarrollados en años anteriores. Entre otros de los avances pragmáticos, se propugna la consecución de “un tribunal multilateral de inversiones, un mecanismo de apelación y los principios directivos para la formulación de políticas de inversión” (International Institute for Sustainable Development, 2016).

Para Ginebra – Suiza 2018, se incorporaron las instituciones financieras y las tecnologías de la información a los esfuerzos de la reforma con el fin de poder buscar las mejores prácticas enmarcadas en el alcance de los objetivos de desarrollo sostenible. Para ello, se incluyó una lista de principios para que las inversiones sean sostenibles y para que se garantice el acceso a los flujos de financiamiento considerando además políticas de empoderamiento femenino (UNCTAD, 2018, págs. 3-8).

Este tipo de foros internacionales y reuniones de expertos han servido como espacios de debate y de generación de ideas sin ningún tipo de acción vinculante para los gobiernos participantes, que siguen actuando con autonomía y acogiéndose de forma pragmática a los avances internacionales, recogiendo los aportes para la construcción de la mejor estrategia para atraer flujos de inversión extranjera y financiamiento que para América Latina –y, específicamente, para Ecuador– han sido esquivos, puesto que de la inversión extranjera global que supera los 2 billones de dólares en la actualidad, no llega al país ni el 1%, como se analiza en las siguientes líneas.

3. Situación de la inversión extranjera en ecuador entre 2007 y 2019

Los avances en su regulación han apoyado el aumento de la Inversión Extranjera directa en los últimos 36 años a nivel global, en términos generales. El promedio de salida anual de IED a nivel mundial aumentó de \$27,9 mil millones de dólares en 1975 a \$2,1 billones de dólares en 2018; es decir casi 8 veces más. El año 2007 es el que registra el valor más alto de salidas de IED con \$3,2 billones de dólares (Banco Mundial, 2019). Mientras que 2010 y 2018, son los años que registraron un menor flujo de salidas en el siglo XXI, con un promedio anual de \$1,3 billones de dólares. En 2018, para los países en desarrollo se han destinado \$671 mil millones de dólares (51,6% de los flujos globales de IED en 2018), para América Latina y el Caribe la IED ha ascendido a \$184,3 mil millones (14,1% del total de IED mundial en 2018) en el mismo año, ínfimos valores que, al desagregar por país, son aún más pobres si los comparamos con los totales a nivel mundial (CEPAL, 2015, págs.19-25). Sin embargo, estos datos responden a una disminución en los flujos globales que en 2018, por tercer año consecutivo, han disminuido, esta vez con una baja de 328,9 mil millones de dólares (23%)

respecto de 2017, año en el que la IED mundial llegó a \$1,43 billones de dólares (UNCTAD, 2017).

Si se comparan con los flujos mundiales, el total de IED que se generó a nivel mundial en 2018 es el valor que América Latina recibió entre 1990 y 2018 (\$2,1 billones), lo que denota un desinterés por transferir flujos de inversión productiva desde los países desarrollados hacia América Latina (CEPAL, 2016, pág. 84). Del total recibido en 28 años, Brasil y México son los principales captadores, con \$923,2 mil millones, lo que representa el 39,44%, y \$480,8 mil millones, con el 21,66%, respectivamente. Argentina se alza con \$179,3 mil millones; Colombia, con \$140,1 mil millones y el 6.04%, siendo el mayor receptor de inversión del bloque económico; Perú, con \$114,3 millones, lo que representa el 5,28%; Ecuador, con \$17,1 mil millones de dólares; y Bolivia, con \$14,5 mil millones de dólares. El Caribe, por su parte, se alza con \$37,6 mil millones de dólares (CEPAL, 2019, pág. 28). Los países de América Latina especialmente se han vuelto competidores directos por la atracción de IED e intentan capturar la atención de inversores extranjeros por distintas causas, transformando a la región en un mercado cada vez más agresivo (Suanes, 2016, pág. 63).

En América del Sur, la IED ha seguido un patrón de incremento pero nada promisorio para las economías más pequeñas como Ecuador. Según la CEPAL, en 2005 los países de este subcontinente recibían por IED un aproximado de \$68,3 mil millones de dólares mientras que en 2018 recibían alrededor de \$130 mil millones de dólares, distribuidos principalmente entre Brasil, Argentina y Colombia, quienes recibieron 88,3, 11,8 y 11,4 mil millones de dólares respectivamente (CEPAL, 2019, pág. 28).

Para un país que no cuenta con moneda propia y que no dispone de ahorro interno suficiente para financiar su propio desarrollo, el ingreso de divisas impulsa su crecimiento y se hace esencial. Un mayor flujo de ingresos de IED incrementa la circulación de capitales al interior del país, fortaleciendo el sistema de dolarización y reactivando la economía nacional. En este contexto, para Ecuador, los beneficios que presenta la IED le son indispensables, pero le han sido indiferentes. La implementación de estrategias para atraer mayor IED es la característica fundamental en la mayoría de países del mundo: cada vez mejores oportunidades e incentivos son propuestos, incrementando la competencia por atraer y captar la IED.

Sin embargo, entre 2007 y 2019, el monto de inversión extranjera que ha llegado al Ecuador ha sido de apenas \$9,2 mil millones de dólares en total. En 13 años, los flujos de IED promedio que han venido al país representan un promedio de \$705 millones de dólares. En 2018, se registró el año con mayores ingresos por este concepto, llegando la IED a \$1,456 millones de dólares, mientras que en 2008 fue el menor registro con \$161,5 millones de dólares, lo que denota variaciones considerables de un año frente a otro, provocadas, entre otras causas, por la diferencia entre las posturas en los gobiernos frente al régimen de inversiones y a las formas de atraer la inversión, lo que necesariamente invita a preguntarse si Ecuador dispone de una política exterior clara referente al tema, respecto de lo cual se abordará a continuación (Banco Central del Ecuador, 2019).

4. Política exterior ecuatoriana en materia de inversiones entre 2007 y 2019

En Ecuador, con la llegada de un nuevo gobierno a inicios de 2007, se anunció que no se firmaría Acuerdos de Libre Comercio (TLC) y mucho menos Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). Se dispuso la denuncia del CIADI en 2009 por ser un espacio en el que se beneficia a los intereses de las corporaciones de los Países Desarrollados y se confirmó el inicio del proceso de denuncia ante la comunidad internacional de los tratados bilaterales de inversión firmados, en su mayoría, en la década de 1990. Así es como, instalado el nuevo gobierno, se adoptó la determinación de expulsar de Ecuador a Eduardo Somensatto, representante del Banco Mundial en Quito, antecedente a la denuncia y consecuente terminación del convenio con el CIADI, del cual el país formó parte desde 1986, por medio del Decreto Ejecutivo 1823 del 2 julio de 2009. Se procedió, además, a denunciar los 26 Tratados Bilaterales de Inversión vigentes al 2008 y se concretó la idea de no firmar acuerdos comerciales, al menos hasta el 1 de enero de 2017, fecha en la que entró en vigencia el Acuerdo Multi-partes entre Ecuador y la Unión Europea.

Ante la corriente global de regulación de la inversión que se creó y se instituyó en el siglo XX, la renovada política ecuatoriana ha adoptado una posición contraria a la del *establishment* entre 2007 y 2017. Sin embargo, desde el 2018, con la asunción de Lenin Moreno a la Presidencia y Pablo Campana como Ministro de Comercio Exterior, la situación dio un vuelco completo, designándose a la apertura de mercados como la estrategia para atraer flujos de inversión extranjera. Dicha estrategia implicaba dos cuestiones básicas: la implementación de una normativa que reforme y complemente el Libro II del COPCI, así como la necesidad de negociar y firmar una mayor cantidad de Tratados Bilaterales de Inversión. Respecto de la primera iniciativa, se aprobó la Ley de Promoción y Atracción Productiva de la Inversión Extranjera en agosto de 2018, la que viene a constituir un reemplazo a la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones del año 1997. Respecto de la segunda, se trabajó en un formato de acuerdo marco para la firma de TBI en la Procuraduría General del Estado.

Ambas decisiones están enmarcadas en una visión neoliberal y aperturista de la década del noventa y dejan sentada la intención del gobierno ecuatoriano de favorecer la inversión y el capital transnacional, muy contraria a las acciones emprendidas por el gobierno anterior, cuyos esfuerzos por la denuncia de los TBI trascendieron a la creación de un grupo de trabajo compuesto por especialistas que se encargaron de auditar los 30 tratados firmados por Ecuador en su historia, de cuales se encontraron 26 vigentes al 2008 (ver tabla 1), ya que tres no fueron ratificados por la contraparte (con Panamá, Costa Rica y Rusia) y uno no fue renovado (con Egipto).

Tabla 1: Tratados Bilaterales de Inversión firmados por Ecuador y vigentes al 2008

País	Año de entrada en Vigencia	País	Año de entrada en Vigencia
Alemania	1996	Honduras	2006
Argentina	1995	Italia	2005

Bolivia	1997	Nicaragua	2002
Canadá	1997	Países Bajos	2001
Chile	1996	Paraguay	1995
China	1997	Perú	1999
Cuba	1998	Reino Unido	1995
El Salvador	1996	República Dominicana	2006
España	1997	Rumanía	1997
EE.UU	1997	Suecia	2002
Finlandia	2001	Suiza	1969
Francia	1996	Uruguay	1995
Guatemala	2005	Venezuela	1995

Fuente: SICE, OEA.

Elaboración: Santiago Núñez.

A este grupo de trabajo se lo denominó Comisión para la Auditoría de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones (CAITISA) y estuvo en funciones desde mayo de 2013 hasta mayo de 2017, fecha en la que emitió su informe final respecto a una auditoría integral de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje en Ecuador. Para mayo de 2017, amparado en el trabajo realizado por la comisión, Ecuador había anunciado la salida de 16 tratados internacionales en materia de inversión, cuyo proceso ya se había iniciado en 2010: Alemania, Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, China, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Suecia, Suiza y Venezuela (CAITISA, 2017, págs. 2-10).

Sin embargo, Ecuador había iniciado ya en 2008 la denuncia con países con los que no representaban un flujo de capital sustancial: Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Rumanía y Uruguay. En 2010, en cambio, había continuado con el proceso de denuncia de los TBI con los siguientes países: Alemania, Argentina, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y Venezuela; a los que se les suma la denuncia de los TBI con Bolivia, España, Italia y Perú. Finlandia fue el único país con el que se terminó la relación legal con la finalización del proceso de denuncia del TBI a finales de 2010. En total, se ha llegado a la denuncia de los 26 tratados mostrados en la tabla 1, de los cuales 20 fueron firmados en la década de 1990 (Bas Vilizzio, 2015, págs. 239-240).

En este contexto, el gobierno ecuatoriano ha iniciado un proceso de renegociación de los tratados bilaterales de inversión que ofrezcan seguridad jurídica a las inversiones extranjeras y una vuelta al sistema internacional de solución de controversias. Desde lo discursivo y práctico, las acciones se enmarcan en una estrategia obsoleta y poco innovadora que no responde a la tendencia global actual que implica una menor cantidad de acuerdos firmados, que en el campo de la inversión han demostrado disminuir dramáticamente. Esta estrategia tampoco responde a lo demostrado en el informe de la CAITISA (2017), donde se

explica, amparados por la CEPAL y UNCTAD, que “los factores de atracción más importantes de IED que determinan al país destino de sus inversiones, varía según el interés primordial del inversionista” (pág. 64); es decir, la ubicación de los flujos de IED no dependen del número de tratados internacionales firmados por el país receptor, tal como se explica a continuación.

Brasil, al 2019, no ha ratificado ningún TBI; sin embargo, recibe importantes cantidades de inversión extranjera, lo que lo convierten en el principal destino de América del Sur para la IED. El país firmó 14 TBI en la década de 1990, pero el Congreso de ese país se negó a ratificarlos a causa de los riesgos potenciales asociados con el sistema de solución de controversias tradicional. A pesar de estas acciones, Brasil ha implementado en su normativa interna algunos elementos clave de los TBI (como la igualdad en el trato a los inversionistas extranjeros).

Sudáfrica, por su parte, ha dado por terminados sus tratados de inversión y ha sustituido su régimen de TBI por una nueva legislación interna que no contempla recurrir al arbitraje internacional sino utilizar los mecanismos locales de solución de controversias, de presentarse alguna. Este hecho ha sido observado y tomado como referente por países en desarrollo, quienes ven en este país emergente un ejemplo de desarrollo económico.

Mientras tanto China, influenciado por sus socios, intenta sobrellevar un enfoque más flexible frente a los AII, firmando algunos acuerdos de inversión, sin incluir cláusulas de arbitraje internacional, por ejemplo, en el TBI, convenido con Taiwán en 2012. Fiel a su estrategia de *softpower*, China maneja de forma pragmática la firma de convenios, siempre y cuando no se contrapongan a los principios de autonomía y soberanía ni contravengan sus intereses económicos.

El caso de Rusia es particular, ya que sus modelos de TBI no contienen disposiciones expansivas que usualmente se encuentran en la mayoría de los acuerdos internacionales de inversión. El enfoque de Rusia permite el trato discriminatorio de los inversionistas extranjeros, excluyéndolos de ciertos sectores de la economía y reservándose el derecho de incluir excepciones en el trato nacional.

Finalmente, India recientemente ha adoptado una posición más cuidadosa, después de que inversionistas extranjeros impusieran demandas sobre varias medidas tomadas por el gobierno local y llevaran las controversias a arbitraje. A partir del 2012, India ha iniciado una revisión a sus tratados de inversión y ha elaborado un nuevo modelo de TBI (Singh, 2014, págs. 1-2).

En la misma línea, Bolivia e Indonesia han expresado su posición de denuncia de los TBI. Ecuador, por su parte, ha denunciado hasta 2017 la poca facultad de la que disponía el Estado para enfrentar arbitrajes que lo perjudicaban, por lo que implementó una política de recuperación de la soberanía desde 2007, en respuesta al embate de controversias de inversiones que ha sufrido el país. Esto lo ha posicionado como el tercero con mayor número de demandas en materia de inversiones a nivel internacional. Hasta 2017, se cuestionaba la legitimidad del SCIE, manifestando la necesidad de impulsar su replanteamiento desde la multilateralidad (Pino, 2014, págs.1-2).

Esta vía de acción que seguía Ecuador para reformar el Régimen de Acuerdos Internacionales de Inversión (RAII) permitió llegar a un consenso sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma, tanto del régimen de AI como del sistema de solución de controversias relacionado a este, de forma integral y gradual, tomando en cuenta los intereses de todas las partes involucradas, hechos que estaban de acuerdo con los avances internacionales, tal como se demostró anteriormente respecto de los resultados de los Foros Mundiales de Inversión.

No obstante, desde mediados de 2017 y hasta finales de 2019, estos esfuerzos se han visto menoscabados por una visión aperturista del país que intenta respaldar la atracción de inversión extranjera en una renovada visión aperturista de mercado y de nuevas negociaciones de tratados de protección a la inversión que provenga del exterior.

5. Conclusiones

Se ha realizado un análisis profundo respecto de la posición de Ecuador frente al régimen internacional de inversiones en tres dimensiones: histórica, situacional y política, lo que permite concluir de forma general que el Estado ecuatoriano no ha planificado, mucho menos ejecutado, una estrategia consistente entre 2007 y 2019 para la retención y atracción de flujos de inversión extranjera directa.

Los aportes críticos que se han ofrecido a lo largo del documento posibilitan concluir que no ha existido tampoco una política exterior planificada, coherente y vinculada con las demás políticas emprendidas por el gobierno en otros temas (tributarios, legales o laborales), y que las acciones adoptadas por el gobierno mandante en materia de protección y promoción de la inversión en el periodo en mención no han servido para mejorar los flujos de inversión extranjera directa proveniente del exterior ni su calidad.

Se ha demostrado que los flujos de inversión extranjera directa varían en consecuencia con el contexto internacional y con las acciones emprendidas por los gobiernos de turno, que, en el caso ecuatoriano, han sido contrapuestas y pragmáticas a sus intereses. Dichas acciones no han promovido un crecimiento sostenido de la inversión extranjera en Ecuador, las que en años consecutivos han sufrido altas variaciones que responden a una variación de los flujos de más del 100% de un año con otro, tanto de incremento como de disminución.

Si bien el contexto internacional ha contribuido a una ralentización de flujos de IED hacia países en desarrollo, hacia países en América Latina y el Caribe, hacia países de América del Sur y mucho más hacia las pequeñas economías de la región, como se ha demostrado anteriormente; los gobiernos ecuatorianos entre 2007 y 2019 no han demostrado implementar una relación lógica ni efectiva en su política interna ni externa respecto a la atracción de inversiones. De ahí es que se manifieste, de forma concluyente, que Ecuador haya prescindido de una estrategia de Estado sólida, pensada o elaborada que trascienda a los momentos políticos y que permita el fortalecimiento del atractivo país, la balanza de pagos y la dolarización.

La posición ecuatoriana frente al régimen internacional de inversiones ha sido variable y difusa, la cual no ha recogido resultados positivos en la atracción de flujos de IED, y sus

argumentos frente a la firma de TBI se han desvanecido por falta de sostenibilidad y competitividad en la gestión gubernamental, ya que se ha demostrado a lo largo del documento que países que disponen de TBI reciben altos flujos de IED, así como otros que no los han firmado, de igual forma. De ahí es que el discurso político actual de Ecuador respecto de que la inversión mejorará con la consecución de más acuerdos no tenga asidero técnico y que la función de dichos instrumentos legales sea principalmente precautelar los intereses de los inversores, tema que se ha puesto en debate en foros internacionales y mesas de diálogo y que ha creado una dicotomía a nivel mundial.

Ecuador, entre 2007 y 2019 no ha sido capaz de competir en el mercado sudamericano de la IED, en parte, por las tendencias globales de ralentización pero también por circunstancias internas relacionadas con una escasa capacidad técnica para la toma de decisiones, por los insuficientes esfuerzos diplomáticos y comerciales en la materia, y por una persistente indisposición política por recoger los aprendizajes respecto al tema; lo que ha provocado un débil crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa y un discreto posicionamiento del país como un lugar atractivo para el inversionista extranjero.

6. Referencias bibliográficas

- Banco Central del Ecuador, (3 de diciembre de 2019). *Inversión Extranjera Directa IED, Contenido BCE*.
https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/bi_menuIED.html.
- Banco Mundial, (5 de diciembre de 2019). *Inversión Extranjera Directa, salidas netas*. Datos Banco Mundial.
<https://datos.bancomundial.org/indicator/BM.KLT.DINV.CD.WD>.
- Bas Vilizzio, M. (2015). Solución de controversias en los tratados bilaterales de inversión: mapa de situación en América del Sur, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 3(5). 233-253.
<http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a3.n5.233>.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones [COPCI], (Ley 0, Registro Oficial Suplemento 351 del 29 de diciembre de 2010, modificado en 2018 (Ecuador).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2015). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Editorial CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/9/S1500535_es.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2016). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Editorial CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664_es.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2019). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Editorial CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44697/8/S1900448_es.pdf

Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones, (2017). *Informe Ejecutivo, Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en materia de Inversiones en Ecuador*. Editorial IAEN. <https://drive.google.com/file/d/14m0VnGIHNzuNVRVJRIOFDXqh9agGMC4x/view>.

Fondo Monetario Internacional, (2009). Categorías Funcionales, *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional* (Sexta edición MBP6, FMI, 105-126). <file:///C:/Users/Santiago/AppData/Local/Temp/bopman6s.pdf>

Gitman, L. y Joehnk, M. (2009). *Fundamentos de Inversiones*, Pearson Educación. Décima edición, 1-650 Naucalpan de Juárez, México.

International Institute for Sustainable Development, (12 de diciembre de 2016). *Conferencia sobre los Acuerdos Internacionales de Inversión de la UNCTAD 2016: Llevando la Reforma de Alls al Próximo Nivel*, [Resumen de presentación de la conferencia]. Foro mundial de inversiones desarrollado en Nairobi, Kenia. <https://www.iisd.org/itn/es/2016/12/12/unctads-international-investment-agreements-conference-2016-taking-iias-reform-to-the-next-level-james-zhang-diana-rosert/>.

Kato-Vidal, L. (2013). Foreign Investment and Wages: A Crowding out Effect in Mexico. *Latin American Journal of Economics*, México: Revistas Indizadas. 50(2) 209-231. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/laje/v50n2/art03.pdf>.

Lander, E. (25 de abril de 1998). *El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI): el capital diseña una Constitución Universal*, [Archivo PDF]. Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/El%20Acuerdo%20Multilateral%20de%20Inversiones%20%28AMI%29.pdf>.

Montoya, C. (2006). La inversión extranjera como determinante del desarrollo en América Latina, *Revista Ciencias Estratégicas*, 14(15), 21-31. <https://www.re-dalyc.org/pdf/1513/151320329002.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2011). *OCDE Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*, (Cuarta Edición, Éditions OCDE, 1-290). https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/ocde-definicion-marco-de-inversion-extranjera-directa_9789264094475-es#page1.

Pino, C, (16 de octubre de 2014). *Lead Discussants and Statements*, UNCTAD, World investment forum. [Resumen de presentación de la conferencia]. Reforming the International Investment Agreements Regime, IIA Conference, Ginebra-Suiza. <https://worldinvestmentforum.unctad.org/programme2014/sessions/reforming-the-international-investment-agreements-regime/>.

Prieto, G, (2012). Evolución del Derecho Internacional de inversiones: hacia un régimen global estable, *Foro, Revista de Derecho*. 17 (1), 1-26. <https://revistas.usb.edu.ec/index.php/foro/article/view/405/400>.

- Suanes, M, (2016). Inversión extranjera directa y desigualdad de los ingresos en América Latina. Un análisis sectorial, *Revista Cepal*, 118 (1), 49-66.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40027/1/RVE118_Suanes.pdf.
- Singh, K, (25 de febrero de 2015). *Transformation of the International Investment Agreement Regime: A BRICS perspective*. UNCTAD - World Investment Forum. Recuperado el 27 de julio de 2019 de <https://www.madhyam.org.in/transformation-of-the-international-investment-agreement-regime-a-brics-perspective/>.
- UNCTAD, (1 de octubre de 2008a). *Regulación internacional de la inversión: balance, retos y camino a seguir*, [Archivo PDF]. UNCTAD.
http://unctad.org/es/Docs/iteiit20073_sp.pdf.
- (25 de abril de 2008b). *La Declaración de Accra y el Acuerdo de Accra*. [Archivo PDF]. UNCTAD. http://unctad.org/es/Docs/tdl413_sp.pdf.
- (21-26 de abril 2012). *Cumbre de líderes mundiales sobre la inversión*. [Archivo PDF]. http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/td469_sp.pdf.
- (19 de julio de 2013). *Towards a new generation of international investment policies: UNCTAD'S fresh approach to multilateral investment policy-making*. [Archivo PDF]. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d6_en.pdf.
- (25-27 de febrero de 2015). *Transformación del Régimen de acuerdos internacionales de inversión*. [Archivo PDF]. http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ciemi4d2_es.pdf.
- (1 de junio de 2017). *Informe sobre las inversiones en el mundo*. [Archivo PDF]. https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2017_overview_es.pdf.
- (1 de junio de 2018). *World Investment Report*. [Archivo PDF]. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf.

revista cidob d'

afers

internacionals

SANCIONES INTERNACIONALES

SUSOTROSEFECTOS

Clara Portela
y Martijn C. Vlaskamp (coords.)

125

**Septiembre
2020**

Si bien la investigación académica ha analizado extensamente las sanciones desde el punto de vista de sus emisores, menos atención han recibido otro tipo de impactos, tales como los efectos sobre los destinatarios, la política doméstica de los propios emisores o sobre terceros estados. Este número de Revista CIDOB d'Afers Internacionals se interroga sobre esos otros efectos. Un primer bloque examina las reacciones de los destinatarios, revisa la evaluación académica de la eficacia de las sanciones y se interesa por la regulación de los «minerales de conflicto» como nueva forma de sanción. Un segundo bloque se ocupa de los efectos de las sanciones sobre terceros en referencia a los triángulos que forman la UE y Estados Unidos con Cuba, por un lado, y con Rusia y Belarús por otro, así como al posicionamiento asiático respecto a las sanciones occidentales contra Rusia. Por último, se analiza el impacto de las sanciones de la UE contra Irán y Rusia sobre alguno de sus estados miembros.

Clara Portela
y Martijn C. Vlaskamp

Alexandra Hofer

Lee Jones
y Clara Portela

Ilari Aula

Arturo López-Levy

Ryhor Nizhnikau

Maria Shagina

Paloma González del Miño
y David Hernández
Martínez

Ruth Ferrero-Turrión

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

Formulación de una política exterior: su dimensión política y social

Mariana Colotta

mcolotta@usal.edu.ar

Universidad del Salvador

Julio Ramón Lascano y Vedia

jlascano@usal.edu.ar

Universidad Católica Argentina

Recibido: 25/07/2020.

Aceptado: 31/10/2020

Resumen: El tratamiento de la formulación de una política exterior constituye una deuda que tienen las ciencias sociales. El objetivo es plantear el análisis profundo de la dimensión política y social en su abordaje y un correcto diagnóstico global sobre el dinámico y crítico escenario mundial con los parámetros de realismo pragmático que requiere la economía, la sociedad y la política nacional e internacional. La formulación propuesta ha de ser bajo la elaboración académica y científica que exigen la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales para convertirse en una herramienta de directa utilidad para quienes están a cargo de los mecanismos decisarios de política exterior.

Palabras clave: política exterior; diplomacia; relaciones internacionales; ciencias políticas; sociología; orden mundial

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Colotta, M. y Lascano y Vedia, J. (2020). Formulación de una política exterior: su dimensión política y social. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 109. <https://doi.org/10.24215/23142766e109>

Foreign Policy Design: its Political and Social Dimension.

Mariana Colotta¹ y Julio Ramón Lascano y Vedia²

Abstract: Foreign policy design is a debt that social sciences still have. Our objective in this work is to present a thorough analysis of its political and social dimension as well as a proper global assessment of the dynamic and critical world scenario based on the pragmatic realism parameters required by the economy, society and international and domestic politics. Our proposal will be carried out using the academic and scientific methodology belonging to both Political Science and International Relations, aiming to become a tool enjoying direct application by those in charge of foreign policy decision-making.

Key words: foreign policy; diplomacy; international relations; political science; sociology; global order.

¹ Licenciada en Sociología (USAL, 1995), Especialista en Metodología de la Investigación Científica (UNLA, 2004), Doctora en Ciencia Política (USAL, 2010). Doctora en Ciencias de la Educación (2018)

² Embajador del Servicio Exterior de la Nación. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (1983).

1. El nuevo escenario internacional del siglo XXI. Post globalización y posmodernismo

Para realizar aportes útiles que conlleven a la formulación de una política exterior, es condición previa y necesaria analizar las condiciones y determinantes del escenario internacional contemporáneo, la dinámica misma de la sociedad internacional y sus impactos en las variables que hacen a la dimensión política y social de cada Estado.

La teoría política, el feminismo y el discurso posmoderno atraviesan las nuevas demandas políticas y sociales, y esto se traslada a los temas de agenda en las políticas públicas y los liderazgos sociales y políticos. El conflicto como base del ejercicio democrático, el desacuerdo, el poder y la inclusión de aquellos que no son parte constituyen la base de los reclamos sociales y políticos del siglo XXI.

La eficacia de la democracia operacional o efectiva (Pasquino, 2011) del debate posmoderno se pone sobre el tapete en la medida que garantice determinadas condiciones socioeconómicas, desigualdades contenidas y fecundas, el desarrollo estabilizador de la sociedad, el producto nacional bruto y la contabilidad de la riqueza en relación con la democracia gobernante. Tampoco pueden descuidarse la consolidación del régimen de vida democrático, la estabilidad y cultura política de la comunidad, las conductas de las élites, las capacidades de asociación y cohesión social, las lógicas mayoritarias y consensuales que se acuerdan en éstas, la estabilidad y flexibilidad del sistema, y, en definitiva, la posibilidad de establecer un modelo consensual que brinde lógica a la democracia.

El actual escenario internacional genera, a todo analista político o sociólogo, gran desazón e insatisfacción general –no solo en tiempos de pandemia y crisis económica mundial. De modo estructural, son tiempos en que los países pobres y aquellos en vías de desarrollo no están en condiciones de aceptar tantos golpes derivados del nuevo desorden global. El desorden está instalado en las relaciones internacionales y es un multiplicador de caos, de injusticia y de hambruna mundial. Las potencias y países ricos del planeta –que representan el 85 % del producto bruto global– no parecen estar preocupados por este quebre multilateral que sufrió la cooperación internacional, en favor de este desorden de facto.

2. Érase una vez el siglo XX...

Sabemos que la Segunda post Guerra Mundial significó el primer cambio profundo del orden mundial contemporáneo. La desaparición del fascismo como modelo de desarrollo y autoritario fue perverso en la organización del Estado, su desarrollo económico y social moderno. Los Estados y sociedades derivaron en nuevos modelos para ese cambio, algunos considerados exclusivos en la guerra fría: un modelo de Estado autonominado liberal pero intervencionista y un modelo estalinista o de capitalismo de Estado.

Este mundo de ideas y fuerzas de carácter bipolar se basó en el equilibrio de poderes. Y esto fue así desde el mismo nacimiento de los Estados, desde la generación de las teorías del Estado y las teorías del Poder.

Las dos potencias del bipolarismo de la segunda postguerra son también dos modelos diferentes de organización económica y política para la solución de los conflictos sociales. Estados Unidos ejerció y actuó como líder del mundo libre occidental –con Europa de aliado– y la Unión Soviética comandó el mundo socialista, comunista y totalitario, con los países de Europa oriental, dominando a varios países desde la planificación estratégica central y universal. Se sumaron a estos modelos las colonias europeas en África y Asia. En América Latina, los países buscaron alianzas con los Estados Unidos, o amparo, y el modelo de mundo libre. En este nuevo orden geoestratégico Estados Unidos se convierte en un país-continente hegemónico y, de a poco, la mayor potencia que concentra más de la mitad de la producción industrial del mundo, se expande con espíritu de destino manifiesto, y genera una industria logística, militar y económica desarrollista, de carácter imperialista y tecnológico ilimitado.

Desde esta lógica de poder, los Estados Unidos ensanchan su expansión y se les permite asimilarse como aliados de este modelo capitalista a viejas glorias imperiales: Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Austria y el resto de la Europa que fuera subsumida en la guerra. América Latina juega, en general, la figura de acompañante de la surgida potencia unipolar que va ganando la carrera al comunismo.

Más allá de las fuertes expresiones del siglo XX contra el panamericanismo y los diversos intentos de autonomismo y hasta aislacionismo confundido a veces con neutralidad, en América, Estados Unidos encuentra como aliado estratégico a Brasil, con sus vaivenes de autonomía política y social.

América Latina en el siglo XX inicia su estado consciente de continente independiente y con capacidad de desarrollo autónomo. En varios momentos, sus líderes levantaron banderas nacionalistas y autonómicas, tal como lo hicieron Getulio Vargas o Juan Domingo Perón, desarrollismos nacionalistas que realizan su aporte propio al esquema de América Latina ansioso de presencia en el pasado siglo. Latinoamérica goza en ese momento de suficiente ímpetu de autonomismo característico del siglo XX con un alto grado de conciencia, que junto a otros conceptos desarrollistas del Uruguay, Chile y Colombia serán relevantes en la historia del continente y de su futuro (Sorj, Martuccelli, 2008).

La política de contención aplicada en la guerra fría fue diseñada y formulada por el diplomático y destacado político, George Kennan³. Se propuso un modo de negociación de contención, desgaste y réplicas puntuales que aplicó los Estados Unidos a la Unión Soviética y satélites comunistas. Ello marcará la guerra fría y resultará ser un acierto en el diseño de la política exterior norteamericana, pues colabora con el posicionamiento de Estados Unidos. Esta política de contención fue un único y excepcional ejemplo de aplicación y ejecución de lineamientos de política exterior, producto de un correcto diagnóstico y óptimo diseño intelectual.

3 “Policy Planning” (George Kennan, 1948) y “Memoirs 1925-1950” (George Kennan Boston Edit. Little Brown and Company en 1963) Kennan lo desarrolló y utilizó como plataforma de propuestas de política exterior en sus 17 obras.

En las Relaciones Internacionales, el pasado siglo ligó fuertemente lo político a lo económico cuando avanzó el keynesianismo de la postguerra aplicado por Estados Unidos, con los países aliados y organismos económico-financieros. Sin lugar a dudas, se puede considerar como un elemento fundamental para las economías de los Estados que se desarrollaron en la segunda mitad del Siglo XX. Los Estados pasarían a ser los generadores de las economías industrializadas y piezas clave serían la economía, la bolsa, las finanzas y la nueva escala mundial de la industria y el comercio internacional. Recién en la década de 1970 emerge una crisis por parte del modelo keynessiano, desarrollista, benefactor e intervencionista. Sin embargo, reapareció con crudeza la tendencia liberal conservadora, durante la década de 1980. Las economías intervencionistas y liberales estarían basadas en el estudio directo de las características del mercado y del rol de los Estados, y ello sería aplicado a los medios de producción y a la acelerada aparición de la tecnología aplicada al crecimiento y al comercio internacional. La oferta y demanda en el mundo occidental principalmente, combinadas con la innovación tecnológica, desarrollarían en la economía y el comercio nuevos conceptos: calidad, crecimiento, productividad del trabajo, finanzas, inversiones, reglas regionales e internacionales.

En ese mundo unipolar, Estados Unidos logró posicionarse por economía, fuerza militar y estrategia, y también logró proveer a la lenta extinción del comunismo, que finalmente caería por sus propias contradicciones e ineficiencias. En ese mundo unipolar existió también un gigantesco abismo y desequilibrio entre la economía de Estados Unidos y el resto de los países y regiones del mundo. El industrialismo estatal estadounidense –la máquina industrial de guerra– y los avances tecnológicos surgidos de las carreras armamentistas, hasta los años setenta y ochenta, visualizaban a una potencia muy superior a lo previsto en todo lo que producción y comercio significara. Y también en el orden energético, tecnológico y militar.

Estados Unidos se convertiría en el primer proveedor para el consumo prácticamente mundial, capaz de financiar el desarrollo tecnológico y expandir bienes de consumo durable, nunca olvidando que el mecanismo utilizado estuvo directamente apuntalado por un enorme aparato de defensa militar. En los años de la guerra fría, la amenaza la representaría el comunismo patrocinado por la Unión Soviética. Los norteamericanos justificaron el mantenimiento de un gran aparato militar y la necesidad de acelerar la tecnología militar con propósitos persuasivos, que exigían grandes inversiones para producir innovaciones. Se generó así un complejo militar-industrial que permitió el crecimiento acelerado de las grandes corporaciones y la expansión de los bienes de consumo, consecuencia de la rivalidad entre los Estados nacionales que lideraban los dos bloques enfrentados en la guerra fría y de una manera de orientar la producción mediante el gasto del Estado.

Terminado el siglo, caído el comunismo y la cortina en 1989, las aspiraciones expansionistas de Estados Unidos y el mundo capitalista acompañado de un espíritu de cooperación internacional y los sistemas de ayuda financiera internacional, no alcanzarían para el desarrollo de los demás países esperanzados en este progreso indefinido. La globalización sería una ilusión y un mensaje utópico que chocó con los intereses capitalistas y del individualismo financiero mundial.

Ello fue acompañado por un orden institucional nacido en 1945, impulsado por las potencias vencedoras; el esquema de organismos económicos internacionales diseñado en la Conferencia de Bretton Woods, New Hampshire. John Maynard Keynes había formulado para esta ocasión un esquema de ideas base que generaran estabilidad económica a los Estados de postguerra, que hasta entonces solo se habían apoyado en la ayuda directa del Plan Marshall. De esta manera, se crearían el Fondo Monetario Internacional (FMI) –base para el establecimiento de un Nuevo Sistema Monetario Internacional– y el Banco Mundial, destinado a la estabilidad, reconstrucción y fomento de las economías. Ello se completaría con los acuerdos comerciales que permitirían estabilizar balanzas de los países saneados, a través del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) y su sucesora, la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo económico que aún se debate en rondas con el objeto de avanzar en la liberalización del comercio internacional y el mejoramiento ético de las reglas de juego en este competitivo campo mundial.

En otro orden, el FMI –constituido por los bancos de los Estados– benefició a éstos con préstamos *standby*, supervisando el cumplimiento de los acuerdos y asegurando que los países mantuvieran políticas económicas con su sistema. Todos los países estarían sujetos a la disciplina fiscal y financiera del FMI. En los años ochenta, el FMI indiscutiblemente asumió un nuevo papel por auspiciar políticas neoliberales como respuesta directa a la crisis de la deuda externa y al estancamiento económico general que afectó prácticamente a todo el mundo, salvo algunos países de Asia. Los modelos económicos exclusivos de la postguerra llamados intervencionistas y keynessianos ingresaron en crisis en razón de las políticas liberales que impulsaron el Fondo y los organismos por exigencia de sociedades y gobiernos de países tenedores de deuda. El Banco Mundial o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) buscó inmediatamente desarrollar estrategias de liberación de mercados mundiales al igual que el FMI, claramente dominado por Estados Unidos hasta entrados los años setenta, y fue a partir de esa década que se incorporaron, parcialmente y en promociones desiguales, al control de estos organismos, los países industrializados.

Como puede verse, el pasado siglo XX encontró a los países de postguerra y en desarrollo en un esfuerzo por generar un sistema multilateral que garantizara orden y paz mundial, y esbozó un importante aparato burocrático que sirviera para la contención de conflictos en cada rincón del planeta. La base fue la cooperación multilateral. Superado por sus propias incapacidades y las fuerzas estratégicas y económicas de las grandes potencias, el sistema de Naciones Unidas fue jaqueado en su propia supervivencia. El sistema internacional de ayuda financiera fracasó con sus rígidas recetas en diversos Estados y sucumbió junto a grandes crisis financieras mundiales.

Hemos visto que la ortodoxia de recetas del FMI aplicadas en los ochenta y noventa fueron seriamente cuestionadas y desprestigiadas por sus resultados. La OMC nada pudo modificar en el mundo de las batallas comerciales, dumping y subsidios, convirtiéndose no solo en un generador de paneles mediadores, sino en otro tribunal internacional más de conflictos sin capacidad de generar soluciones globales; y esa misma suerte podría correr el Banco Mundial si el mundo no vuelve a plantarse reglas de juego justas en lo que ayuda financiera internacional hace.

La supuesta globalización positiva marca el fin del pasado siglo, con la desesperanza de países en desarrollo y países pobres, que jamás alcanzaron el progreso de la paz norteamericana.

3. Amanece el siglo XXI...

El siglo XXI se presenta con un sistema multilateral debilitado, frágil y endeble, desconfiado profundamente de la globalización. La necesidad de restaurar un sistema de cooperación internacional es el signo de esta nueva era y el equilibrio de poder está reinsertado.

Enormes procesos presupuestarios, técnicos y burocráticos abarrotaron los organismos, a lo que se sumó la multiplicación y validación de las ONGs. Las acciones unilaterales de los Estados, iniciativas regionales, acciones de diplomacia directa y de cumbre entre diversos Estados –agrupados a veces por categorías y otras por temáticas comunes– conformaron un conjunto que conllevó a desconfiar de la utilidad de los organismos internacionales.

La aparición repentina de la *realpolitik*⁴ del nuevo orden en un mundo dinámico conflictivo superó la inmovilidad y los resultados estériles de organismos, considerados como organismos utópicos en muchos casos. El presente siglo estará gobernado por Estados fuertes. Se inaugura un nuevo unipolarismo y una gobernanza desarrollada por diplomacia directa y de cumbres, como las que se dieron en Yalta⁵ y Postdam⁶ luego de la Segunda Guerra Mundial. Las decisiones más importantes son las que adoptarán el grupo de poderosos países denominado G7⁷. Nuevos factores de poder que se generan para controlar y dar fórmulas superadoras a los organismos. Son los famosos grupos G: G5, G7, G11, G15, G20. De allí surgirán las pautas y lineamientos del presente ordenamiento global, lejano a un orden mundial.

Sin embargo, los organismos internacionales no se disuelven, más allá de perder credibilidad. Lejos de ello, se mantienen firmes en el escenario internacional, como legítima reserva del principio de la cooperación internacional. En el Sistema de Naciones Unidas, sus

4 Realpolitik es la política realista en alemán. Política o diplomacia basada en intereses prácticos y acciones concretas, sin atender a teorías o filosofías.

5 Yalta: ciudad de Crimea donde ocurrió la Reunión Cumbre del 4 de febrero de 1945, antes de terminar la Segunda Guerra Mundial, entre los Jefes de Estado de la URSS, Iosif Stalin; el Primer Ministro de Gran Bretaña, Winston Churchill; y el Presidente de Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt.

6 Positdam: ciudad cerca de Berlín donde se realizó en el Palacio Cecilienhof la Conferencia de Positdam entre el 17 de julio y el 2 de agosto de 1945, entre los líderes de la URSS (Iosif Stalin), Gran Bretaña (Winston Churchill) y Estados Unidos (Harry Truman) para establecer el futuro de Alemania y el nuevo orden internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

7 G7: Grupo de los siete países del mundo de mayor peso político, económico y militar. Lo conforman Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido de Gran Bretaña. Fue fundado en Japón en 1973. Se ha sumado de observador la Unión Europea.

propios desafíos y crisis la obligan a desarrollar objetivos sustentables en el Desarrollo, llamados ODS, y una agenda 2030 de 17 objetivos de desarrollo sustentable, que contemple el desarrollo en programas ciertos, busque trabajar en las injusticias económicas y sociales, y conforme programas para combatir la hambruna mundial. Naciones Unidas también aún deberá actuar en los casos de urgencias y emergencias que requieran la intervención de las fuerzas humanitarias de paz y en relación con otras acciones que hacen a la función de la organización mundial de la salud, los programas para la prevención y atención de catástrofes, el flagelo y las epidemias. Será aún el sistema de la ONU el que deba sostener y alimentar la agenda de Seguridad Internacional y desarme nuclear, en manos de la Organización Internacional de Energía Atómica y la Asamblea de desarme.

Un capítulo aparte lo merece la institucionalidad de la ONU, en la medida que tiene un propio valor histórico, jurídico y político internacional que debió ser fortalecido para una mayor eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. La fuerza del Consejo de Seguridad y la Secretaría General construyeron las herramientas apropiadas a este efecto. El Consejo Económico y Social colaboró con las tareas que desarrollaron los Organismos Internacionales económicos y financieros que derivaron de las tareas permanentes del Consejo y sus resoluciones, sus reuniones y conferencias. Desde 1947 y hasta la actualidad, sus Fuerzas de Paz, interventoras en conflictos, pasaron de centenares de cascos azules a miles –se calculan 90.000 actualmente. Pudieron en su inicio pacificar parcial o casi totalmente crisis en Grecia, Israel-Egipto, Corea del Norte-Corea del Sur y el Canal de Suez. Luego avanzaron en el Medio Oriente, Líbano, Chipre, Mozambique, Somalia, Bosnia y Angola, durante sus guerras civiles hasta 2002. Sin embargo, mostraron dificultades y fracasos, como lo señala la misma página oficial de las fuerzas de la ONU en casos muy complejos con manejos inapropiados, como en el caso de Ruanda en 1994 y Haití en 2007.

En general puede aseverarse qué si no existieran los cascos azules; muchas de estas crisis pudieran haberse expandido en peores o más amplias guerras que hoy completarían el que llamamos cuadro de “guerras permanentes” que el mundo vive hasta el día de hoy.

El multilateralismo del siglo XX, que asomó desde la descolonización y el crecimiento industrial y tecnológico desarrollado por los países industrializados en ese centenario, permitió institucionalizar más problemáticas del mundo existente y del mundo pobre. Y por ello se fue conformando un sistema de multilateralismo y cooperación internacional que dio a paso a la conformación y accionar de los organismos internacionales, que por sus resultados son visualizados como valiosos, aunque contrariadamente en otras oportunidades se los vea como innecesarios, al menos en su dimensión de costos y burocracias.

En lo que hace a la salud mundial, la OMS generó el Fondo Global de Salud y la concientización de la problemática de la salud pública. Sin embargo, la OMS actualmente está en jaque. Muestra una conducción mundial débil ante las graves circunstancias y pandemia mundial. La OMS es un organismo que debe ocuparse de un sistema de información, de regulación y de rápida acción ante las epidemias y pandemias que afligen a la humanidad, en especial a su tercio más pobre y sin esperanzas. Podemos pensar cuánto peor estaría sufriendo la humanidad ante estos graves problemas globales de salud si la OMS no tuviera existencia y presupuesto. Aunque en la actualidad, debería ser el organismo primario y eficiente de mayor presupuesto y prestigio, no lo es. La burocracia e inefficiencia lo desdibujan

Además estar sospechado por activo en negocios y comercio con los laboratorios mundiales. Su comercialización oligopólica ocupa la agenda de salud mundial. Será difícil pensar hacia el futuro con una OMS que se maneje con esta estructura y accionar sin objetivos ni tareas exitosas.

La FAO⁸, que incluye y comparte su agenda con el FIDA⁹ y con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), constituyen programas de estudio ciertos, atendiendo a la agricultura y la seguridad alimentaria, temática primaria en la nueva agenda global. Además de distribuir alimentos para proyectos de desarrollo, refugiados de larga duración y personas desplazadas; y proporcionar comida de emergencia en casos de emergencias y desastres naturales, la FAO soporta las presiones de organismos, fundaciones y acuerdos comerciales que solo priorizan la escasez de alimentos como un gran negocio. Los trabajos y dedicación de los agentes de la FAO y sus representaciones diplomáticas son útiles y proactivos, eficientes en sus programas.

También el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), dedicado con nunca suficientes recursos a los refugiados, afronta una intensa agenda de contención, sostenimiento, alimentación y emergencias de miles de personas que la humanidad destierra y empuja a migrar por problemas económicos, laborales, sociales, de salud y obviamente de guerras. Todo ello con bajos presupuestos y una necesidad de mayor concientización.

Por último, destacamos la OIEA¹⁰, abocada al problema de la energía en el planeta, el desarme y asuntos nucleares, que merece un espacio de reconocimiento pasado y presente. El organismo es proactivo y es el guardián activo de la seguridad y la paz mundial, ejecutivo de una nueva Conferencia mundial en la materia que nos debemos globalmente.

Estos son los organismos vitales en la actualidad, los que cubren nuestra agenda global urgente: seguridad internacional, medio ambiente y cambio climático, seguridad alimentaria, refugiados y migraciones, y hambruna mundial. Los demás debieran revisarse en sus costos y utilidades. Así lo ve la comunidad mundial y el practicismo debe aplicarse en esta cuestión global contemporánea.

El sistema multilateral y la cooperación por organismo no escapan aún de la desilusión y el fracaso. El mundo deja atrás el bipolarismo del siglo XX al no existir el enfrentamiento de dos potencias rivales en modo amenaza de guerra total. Sólo Estados Unidos es el referente del nuevo equilibrio de poder, que ya no asiste a la reconstrucción del sistema de cooperación internacional más justo. China compite de manera fuerte y provocadora desde un punto de vista comercial y compromete a Estados Unidos y al comercio mundial, aunque

8 FAO: Con sede en Roma, es la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura con la función principal de erradicar el hambre en el mundo. Cuenta con 197 miembros al año 2013.

9 FIDA: Con sede en Roma, es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, agencia especializada de las Naciones Unidas cuyo objetivo es movilizar recursos adicionales para promover progreso económico de habitantes pobres de zonas rurales y mejorar la productividad agrícola

10 OIEA: Organismo Internacional de Energía Atómica perteneciente al sistema de Naciones Unidas con sede en Viena, Austria.

la batalla no es solo comercial sino profundamente política. China detenta graves límites propios del régimen político socialista centralizado y de partido único, que posterga libertades y derechos humanos primarios. Rusia renace como país y se expande en su influencia territorial y económica, resurgiendo de a poco de las cenizas que dejó el comunismo.

Pero solo Estados Unidos posee la concentración de poder estratégico, militar y logístico con llegada y contención en todo el planeta, además de los recursos materiales, económicos y tecnológicos para mantener este poder unipolar centralizado. Es un mundo que asiste a una guerra permanente abierta –no bipolar– y tecnológica. La estética de la guerra es diferente a la de otras épocas; no hay uniformes ni banderas, y los drones reemplazan gigantescas ecuaciones militares. En silencio, arteramente.

Además, la televisión y medios digitales dominan parcialmente la tecnología de punta para llegar a mostrar amenazas de guerras, bombardeos y guerras. Nos vamos enterando por medio de las amenazas norcoreanas o de las peligrosas actitudes de Irán. Leemos sobre el equilibrio en Medio Oriente que pende de frágiles alianzas. Los desastres producidos por las migraciones y los refugiados superan a la misma Unión Europea. Y el ACNUR también se ve superado en varios niveles en la cuestión migratoria y de refugios.

El panorama europeo es de ebullición: Europa convive con la xenofobia, los nacionalismos y los separatismos crecientes. Y aún está sin rumbo en su estabilidad económico comercial, sobre todo, a partir de la dura salida de Gran Bretaña por el Brexit en 2020. Como la historia indica, los británicos no tendrán seguramente problemas en afrontar su nueva instancia de alianzas con sus socios históricos de su propio mercado, sumando a los Estados Unidos, como paraguas protector principal de esta política. Ni tampoco serían graves las dificultades de ordenamiento interno y externo con Irlanda o Escocia.

A esta contextualización se suma la debilidad de la OTAN y la distribución de fuerzas a nuevos objetivos en Oriente, Medio Oriente y otros países y mercados, que acompañan este nuevo equilibrio del poder. La debilidad de los organismos internacionales para imponer medidas correctoras o establecer un orden, especialmente entre los poderosos, ha sido también responsable de ello. Ni el G20 ni el G7, constituido en 1975, ni la OCDE, foros y organismos creados para combatir políticas nacionales aplicadas al comercio mundial y el proteccionismo, demuestran ser exactamente soluciones concretas para el nuevo orden requerido.

Estados Unidos acentúa su desprecio por las políticas propuestas orgánicamente por organismos internacionales, incluidos los comerciales, como los de la OMC. Tampoco acepta la existencia misma de un ente ordenador institucional y menos regulador, como éste. Luego de la Reunión de OMC de Buenos Aires en 2017 y la Cumbre del G20 en 2018, el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, agrega en particular formatos de conducción de política exterior anti-cumbre y anti-organismos, anuncios bilaterales de proteccionismo dirigidos primariamente a China, pero como señalamiento general al sistema internacional.

Henry Kissinger, décadas antes, ya había reclamado estas conductas de manera histórica; sobre todo, cuando señalaba que para la consideración de todo nuevo orden debe pensarse primero como base para reforzar los intereses norteamericanos; haciendo explícita su tesis sobre la política realista e imperial: *“Tanto las disputas como las amenazas*

de tendrían que ser evaluadas casi exclusivamente pensando en el equilibrio del poder" (1994).

Las contradicciones internas y las políticas de planificación partidarias estatales en el gigante chino permanecen intactas y no admiten las rebeliones de Hong Kong ni territorios vecinos que quieran revelarse a esa planificación comunista, que aún existe, a pesar de los cambios culturales neocapitalistas que han acontecido y son tan difundidos. Para creer en tales modelos comunistas devenidos capitalistas y abrazar alianzas más fuertes y creíbles, es necesario estudiar otras alternativas de países aliados con mejor construcción de regímenes políticos y relacionamiento externo que sean de interés a nuestro crecimiento comercial, sin importar las ecuaciones políticas, por ejemplo, Vietnam.

Los Estados Unidos vuelven a defender su proteccionismo primario a efectos de reconfirmar su poder unipolar en base a la defensa de sus intereses nacionales, haciendo prescindibles acuerdos con su viejo aliado europeo, al que confrontan coyunturalmente con la expansión de las economías de China y Oriente. Estados Unidos conduce de modo unipolar, con estrategias clásicas de amenazas y marcando diferencias en su relación con el mundo de Oriente y Medio Oriente.

El mundo pasa a estar envuelto en el siglo XXI en una guerra comercial, preeminente-política, impuesta por Estados Unidos y China. Todo ello, sumado a la desestabilización de los demás Estados cuyos mercados son afectados tanto en Europa como el mismo Sudeste Asiático. La dimensión política y social de Estados Unidos marca su derrotero en pandemias, políticas internas y externas, y afecta a todos los Estados y organismos que pretendan confrontar este *unipolarismo*.

4. América Latina, la integración regional y las políticas exteriores

América Latina es un continente joven, conquistado y colonizado bajo una institucionalidad y normativas europeas provenientes de norte a norte, sajones en el caso norteamericano, y de pautas latinas y cristianas para el centro y sur del continente. Los ciudadanos de esta América Latina absorbieron esquemas institucionales para la construcción de sus Estados, la búsqueda de sus normativas de convivencia y cohesión social, la frágil administración de sus riquezas y el asentamiento de sus regímenes políticos, clases dominantes y demás estadios ciudadanos. Decidieron independizarse del continente europeo y lanzarse a la independencia y crecer como Estados independientes.

El distinguido politólogo Marcelo Cavarozzi en su libro *La construcción política de las sociedades latinoamericanas y su talón de Aquiles: el régimen político* (2014) nos señala el importante desafío que debieron enfrentar las élites de América Latina:

Dirigieron el proceso de plena integración al mercado mundial, debieron también promover la construcción de Estado, es decir la creación de mecanismos burocrático, jurídicos, hacendarios, militares y de reproducción cultural que les permitieran ejercer un cierto control, más o menos efectivo, sobre la población y territorio.

Es de imaginar, como nos clarifica Cavarozzi, que América Latina fue prácticamente diseñada a partir de la traslación de un modelo de matriz Estado-céntrica con funcionamiento desarrollista y, a veces, industrializador. El continente afronta hasta la fecha la tarea de asentarse institucionalmente, definir los roles de sus Estados, dirimir sus conflictividades de historia, regímenes políticos y estatus de cohesión social, lo que claramente aún le pesa.

Este presente encuentra a algunos países de América Latina como víctimas de problemas institucionales muy serios. Muchos de ellos son históricos y estructurales, como las rebeliones sucedidas en 2019 y 2020 en Chile. Estas son manifestaciones explosivas esperadas y heredadas de antiguas estructuras sociales pactadas tres generaciones atrás, como el caso de continuas protestas en estos años en Ecuador, que no puede aún sostener fronteras y autonomía propia, ni en lo institucional ni en lo financiero/monetario, mostrándose frágil en el paisaje continental. O como el caso de Colombia, que a fines de 2019 y 2020 sufrió manifestaciones y protestas contra el Gobierno, en atención a las insatisfacciones económicas y sociales de regímenes que aparecen como no representativos ni comprensivos en las problemáticas reclamadas. Más claro aún fue el golpe de estado en Bolivia a fin de 2019, que ha mostrado a las claras la conjunción perfecta del vínculo entre la política interna partidaria e institucional y la política exterior y comercial, pendiente del enfrentamiento por las reservas de litio.

No son conflagraciones alineadas por un imperio externo. Están en una misma línea temporal y responden a su peculiar diseño interno y política exterior, o bien a la falta de un diseño internacional. Todo un desafío al momento de diseñarse una política exterior en el ámbito regional.

La integración regional es un mandato histórico y un objetivo permanente que aparece en medio de la ardua tarea que resulta generar en América Latina sus necesidades de crecimiento. Al respecto la estudiosa del Mercosur, Mariana Botto (2015) lo analiza de manera comparada y ratifica esta peculiaridad de América Latina con su continua vocación integradora –que lo coloca como el continente con más cantidad de proyectos de integración diseñados y muchos de ellos consolidados– ejemplificado en el mismo Mercosur.

Los fracasos en la institucionalidad de América Latina deben ser alarmas permanentes en los analistas internacionales y polítólogos. La OEA, convertida en dependencia de Washington, gusta a algunas visiones conservadoras y ofende a la mayoría de líderes y pensadores de América Latina. Los fracasos o tardías políticas de OEA en este siglo son graves. En el caso del golpe de Estado a Bolivia de 2019, quedó develado este espíritu no consensuado sobre intervencionismo y golpes de Estado más o menos aceptados. La OEA, como consenso organizacional con Washington, pudo al principio y por espíritu regional fomentar la generación de organismos regionales para favorecer a los países de la región. Es el contexto y lectura de informes del SELA o la CEPAL con recomendaciones y estudios, investigaciones económicas (nunca exitosas) que ofrecieron y ofrecen a los distintos gobiernos regionales. Asimismo, desde la OEA se impulsaron muchos de los organismos de integración de la región, como el Pacto Andino, el Acuerdo de libre Comercio NAFTA, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Aladi), el Mercado Común del Sur de América (MERCOSUR), la Comunidad Sudamericana de Naciones (UNASUR) y la Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Si bien UNASUR aparece inactiva, este particular organismo contempló la cúspide más alta en la búsqueda de una Comunidad Sudamericana de Naciones, intentando integrar proyectos físicos y de infraestructura, energía, minería, asuntos de defensa y los foros civiles de las sociedades de la región. La falta de coordinación de políticas económicas nacionales y los protagonismos no colaboraron en la mayor proyección del organismo, creado con objetivos certeros, finalmente no conducidos a objetivos concretos.

Deben destacarse en el funcionamiento regional, el Mercosur y la Aladi. En ellos se concentra el mayor porcentaje de la agenda comercial y de integración del Mercosur, así como la confección y gerenciamiento de los acuerdos de complementación económica (ACE), acuerdos comerciales regionales y propuestas de convenios sectoriales. El MERCOSUR, generado desde las Cancillerías de Argentina y Brasil, y sus verdaderos formuladores intelectuales, se mantiene con éxito y se institucionalizó mostrando que las voluntades políticas de sus cuatro países fundadores han sido la clave de su permanencia y buen funcionamiento aduanero, canalización comercial y foro de acuerdos institucionales intra-miembros. Logró la atención y comercio de Chile y Bolivia, como logró ser el organismo lógico para avanzar en la expansión de la subregión en convenios con la Unión Europea y el EFTA –Comunidad de países no miembros de la Unión Europea, que son Islandia, Liechestein, Noruega y Suiza–, y el programa de relacionamiento externo. La subsistencia, la ecuación estratégica y principal alianza de Argentina con Brasil, como la causa de Malvinas y las necesidades comerciales del país, refuerzan al Mercosur como punto de salida y retorno en toda la política exterior.

La dimensión política y social de América Latina se profundiza cuando hablamos de la tercera ola democrática que renueva el debate acerca de cómo se organizan nuestras sociedades para responder a un contexto internacional fuertemente global y altamente competitivo en el continente con mayor nivel de exclusión del mundo. En esta región los populismos se caracterizan por un fuerte liderazgo que propone fundamentalmente un cambio en las relaciones de poder en la sociedad y plantea una reinstalación de la primacía de lo político por sobre lo económico, un rol más comprometido del Estado en el desarrollo, no sólo de políticas públicas sino una mayor regulación de los mercados donde se establezca otra dinámica entre las relaciones de fuerza y de poder. En este proceso, por el que atravesaron la mayoría de los países de la región después de la crisis de 2001, es donde se puede vislumbrar un cambio de paradigma que se contrapone fuertemente en los ochenta y noventa, y que intenta integrar al debate democrático a nuevos actores políticos, colectivos que puedan ser incluidos en la discusión por la distribución del poder y de la riqueza.

Laclau (2005), centrándose en la articulación entre las instituciones democráticas y la movilización de masas, reflexiona sobre el populismo desde la lógica de articulación de las demandas sociales de una parte del pueblo (*plebs*) que erige su demanda como la de la comunidad política toda (*populus*), desde un sentido positivo, despegándolo de una ideolo-

gía demagógica o nacional –popular y autoritaria asociada a los populismos étnicos europeos.¹¹ En ese contexto, las dificultades eran muchas en la relación inclusión-capitalismo global, y muy difícil de modificar algo en esta relación cuando básicamente se habla de lo poco que la política tiene para ofrecer o para cambiar la realidad.

Los pueblos latinoamericanos han reaccionado en forma homogénea en casi todos los países del continente en la búsqueda de un cambio profundo. En aquellos países donde había un sistema político que funcionaba, con partidos políticos de peso, la mayoría de la sociedad optó por nuevas fórmulas políticas de izquierda, caso de Brasil con Lula y de Uruguay con el Frente Amplio de Tabaré Vázquez. Piénsese que el único modelo de izquierda real vivido en el Uruguay moderno contemporáneo lo acaparó la Presidencia de José Pepe Mujica, y Tabaré Vázquez lo sucedió en un mismo esquema político partidario. No obstante ello, las tradiciones democráticas del Uruguay han sido distintivas y más fuertes, y permitieron a Tavaré evadir el populismo y gravar su gestión como progresista con sesgos conservadores.

Estos líderes formarían parte de uno de los tipos de proyectos de base populistas que se iniciaron en la región. En los países con tradición de partidos políticos con legitimidad y consenso en la opinión pública, la mayoría adhirió a nuevos proyectos, al avance de fuerzas progresistas que se diferenciaban de aquellos más conservadores propuestos por la derecha. La otra vía de la izquierda se dio en aquellos países donde se produjeron cambios críticos donde no sólo cayó un sistema económico, sino que esta caída también arrasó con el sistema de partidos y a las élites gobernantes. Así surgieron actores emergentes y líderes que básicamente buscaron reconstruir el Estado y los lazos entre el Estado y la sociedad. Es el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia y, en parte, el gobierno de Lugo en Paraguay y un poco más moderado en Argentina, donde el peronismo nacionalista siempre ha compensado los gobiernos autonominados como populistas progresistas.

La izquierda en la América Latina de los años 2000 evidenciaba dos modelos en la región: el de Hugo Chávez, populista, antiliberal, estatista y antinorteamericano; y el de Ricardo Lagos, moderado y favorable al libre mercado, al fortalecimiento de la democracia liberal y a la integración con el mundo desarrollado. Se daba, entonces, por un lado, una izquierda socialdemócrata y previsible, como la chilena y la de algunos otros países; y, por otro, la más mestiza, indígena y populista, como la de Ecuador, Venezuela y Bolivia, mientras que a la Argentina de Kirchner la ubicaban en punto intermedio¹².

11Ferrás G. (2018), "Pensar el pueblo. Populismo y tradición democrática en América Latina." UBA-Instituto de Investigación Gino Germani. Ponencia preparada para el XXXVI Congreso Internacional Latin American Studies Association. Barcelona. España.

12Como explicaba Noravo (2006), Kirchner buscaba satisfacer a chavistas y moderados, y neutralizar a potenciales competidores de ambas orientaciones. Pero este objetivo lo logra sólo en parte: los rasgos que permiten identificar al kirchnerismo como un populismo moderado, capaz de equilibrar y componer tendencias opuestas en el terreno económico, institucional o de política exterior son los mismos que le imponen límites a su capacidad de innovación y ofrecen oportunidades para la crítica. Acceso deshabilitado: http://kirchner%2c+la+izquierda+y+el+populismo&d=4853830200928667&mkt=es-AR&setlang=es-ES&w=qjyGv_maRi6fRHx7zM6rg8lvp13sYPk. (5 de agosto de 2018).

Justamente, le debemos a Marcelo Cavarozzi (2014) el análisis de estos tiempos y fenómenos en términos sociológicos. Durante el último cuarto de siglo XX, se produjeron cambios significativos en las sociedades de América Latina. Estos cambios estuvieron fundamentalmente vinculados a la desarticulación del modelo prevaleciente hasta la década de 1970 y, por ende, fueron de índole destructiva. Al principio pudo no percibirse la destrucción, por el optimismo surgido de diagnósticos contemporáneos. Pero avanzando en los ochenta y los noventa, éstas fueron concebidas por sus protagonistas y sus etapas fundacionales de democracias más estables, y luego de economías de mercado libradas del artificio del Estado. Esta ilusión de una “primavera democrática” y de un “paraíso de mercado” se disipó luego, tarde o temprano. La ilusión democrática sucumbió con las hiperinflaciones que entre 1985 y 1990 azotaron a Bolivia, Argentina, Brasil y Perú, y un poco menos a México, Uruguay y Venezuela. El paraíso del mercado probó ser así un espejismo que resultó opacado por el efecto tequila de 1994-95 y fue definitivamente borrado por la crisis mundial desatada a partir de 1997-98.

Entre 1999 y 2004 se produjo una serie de quiebres democráticos y políticos que fueron más allá de la alternancia de partidos en los gobiernos de América Latina que habían ocurrido y sucedido en los años ochenta. Muchos países agotaron sus sistemas de partidos políticos (Venezuela, Perú, Colombia). La Argentina terminó su bipartidismo. Pero emergieron liderazgos en otros países, como el de Lula en Brasil y Evo Morales en Bolivia, que fueron representantes de las clases más postergadas en ese momento. Evo y Lula, líderes populistas, se presentaron como la encarnación del pueblo, enfrentando las oligarquías y los poderes imperiales y especialmente a los Estados Unidos. Estos líderes rechazaron todo formulismo neoliberal y también rechazaron todo tipo de esquema democrático clásico de partidos. No extinguieron la democracia electoral, pero la subordinaron a los liderazgos cesaristas (Cavarozzi, 2014).

América Latina, en este contexto, decididamente no fue foco de atención de una política por parte de los Estados Unidos. Este país envió algunas señales positivas a su aliado estratégico Brasil, advirtiéndole sobre la necesidad de no involucrarse en los que considera conflictos de su jurisdicción: Venezuela, Cuba y Nicaragua. Y reparos para Bolivia, afectada en 2019 por un golpe de estado bañado de problemáticas internas electorales y políticas económicas que batallaron por conservar sus intereses en la industria del litio. Argentina, Chile o Uruguay dejaron, desde varios años atrás, de estar en el centro estratégico de análisis, pudiendo o no ser aliados de este nuevo intento de orden por poder. Tenemos, como subcontinente, una gran oportunidad.

5. Cooperación internacional y solidaridad vs equilibrio de poder. La necesidad de la formulación de una política exterior nacional con atención a la agenda política y social contemporánea.

Está claro que la globalización, cuestionada por sus fracasados resultados en el progreso del crecimiento y desarrollo de los países pobres y en vías de desarrollo, se convirtió en uno de los principales problemas de análisis de las Relaciones Internacionales contemporáneas.

Pensar en un nuevo orden mundial sin pensar en cómo compensar los fracasos mencionados y desarrollar la agenda global que el mundo necesita requiere de dimensiones políticas y sociales, además de los instrumentos de formulación adecuados. Pensar en una nueva agenda global también es el mandato que tiene las Naciones Unidas. El planeta debe alentar liderazgos y régimenes democráticos que promuevan la cooperación y esta agenda inclusiva: generación de acuerdos de seguridad internacional en conferencias de desarme, promoción de tecnologías para combatir terrorismos fundamentalistas, intervención humanitaria en conflictos y nuevas guerras, impulso a la agenda 2030 de desarrollo sustentable, combate contra la hambruna mundial, atención al refugio de los millones de migrantes sin destino, y refuerzo de los programas de derechos humanos y de género en todos los niveles.

Relevante resulta la incorporación de la perspectiva de género, como tema de debate posmoderno y resultado de un largo proceso social y político. En las últimas décadas del siglo XX y particularmente en el contexto latinoamericano, el concepto de género paulatinamente fue formalmente visibilizado en los estatutos legales de diferentes países de la región. Esta institucionalización del enfoque de género ha significado la inclusión de un nuevo paradigma en lo referente a las políticas públicas.

En el marco del debate en torno al papel del Estado, en relación con la equidad de oportunidades entre mujeres y varones, cobra una gran importancia la idea de llevar adelante acciones y procesos que conlleven transformaciones y cambios en los patrones culturales, políticos y administrativos. Para ello el marco jurídico del gobierno local, provincial y nacional (carta orgánica y normativas), las declaraciones, convenciones y documentación emanadas de organismos internacionales ayudan a la visibilización de la problemática de género y a la construcción de una agenda. Las estrategias desplegadas a tal fin deben transformar roles y flexibilizar estereotipos, reestructurar las relaciones de poder, generar un nuevo modelo de desarrollo, integrar la perspectiva de género a los procesos de planificación del desarrollo de manera estructural, buscar organicidad y sustentabilidad.

El primer instrumento internacional de Derechos Humanos en ocuparse de la temática, fue la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW), aprobada en 1979 por la Asamblea de ONU. La Constitución Argentina, luego de la reforma realizada en el año 1994, expresa en su art. 75 inciso 22 que los tratados internacionales de derechos humanos tienen jerarquía constitucional. Además, la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, la Convención de “Belém do Pará”, fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994, ratificada por Argentina a través de la Ley 24.632 del año 1996. Este instrumento establece, en su art. 3º, el derecho de toda mujer a vivir una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado. En Argentina, la aprobación de la Ley 26.485 en abril del año 2009 “para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos donde desarrollan sus relaciones interpersonales”, significó un avance en la concepción y orientación para el abordaje integral y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Esta propone superar una vieja mirada asentada en el abordaje de la violencia contra las mujeres como familiar o doméstica.

En cuanto a los avances más recientes, podemos mencionar: la “Ley de paridad de género en ámbitos de representación política” (2019), la “Ley de cupo sindical”, la “Ley de

protección integral a las mujeres” y la reglamentación de la licencia laboral por violencia de género. En cuanto al sector privado, las iniciativas actuales apuntan hacia el *Homeoffice* – Flexibilidad, Mentoreo, Extensión de licencias por maternidad, Cupo de mujeres en cargos directivos, CV ciego, Guarderías – lactarios y equidad salarial.

Una nueva agenda de política exterior no puede obviar la perspectiva de género. A nivel mundial, la presencia de las mujeres en puestos de liderazgo sigue mostrando una brecha respecto de los varones y el ámbito de la diplomacia no constituye una excepción. Pese a que en los servicios diplomáticos la presencia de mujeres con rango de Embajadoras ha crecido en los últimos años, sólo en 9¹³ países ellas ocupan más del 20% de los cargos de Embajador, entre los que no se encuentra Argentina¹⁴. Al igual que en otros ámbitos del espacio público, la política y las Relaciones Internacionales están marcadas por la percepción de que lo masculino corresponde a lo público y, por lo tanto, al Estado, mientras el ámbito en que se desarrollan las mujeres es lo privado, invisibilizando su papel social y económico; como lo prueba la desigual presencia femenina existente en la diplomacia internacional, indicador de la persistencia de este patrón hegemónico masculino.

Si se trata de repensar a las mujeres como sujetos históricos, debemos velar por la incorporación de las mujeres en los espacios de formación de las futuras diplomáticas como el caso del ISEN en Argentina y principalmente generar una presencia activa en los altos escalafones de la alta diplomacia y en las representaciones en el exterior.

Para avanzar en el análisis de la posglobalización, es insoslayable lo escrito por el Papa Francisco en la encíclica *Laudato SI* (2015), cuando aborda en su mensaje la necesidad de revisar los paradigmas de la globalización, paz y seguridad. En el capítulo tercero, punto II llamado “Globalización del paradigma tecnocrático”, señala que el problema fundamental reside en

el modo en como la humanidad de hecho ha asumido la tecnología....Por ello el ser humano y las cosas han dejado de tenderse amigablemente la mano para pasar a estar enfrentados. De aquí pasa fácilmente a la idea de un crecimiento infinito o ilimitado, que ha entusiasmado tanto a economistas, financieras, tecnólogos. Supone la mentira de la disponibilidad infinita de los bienes del planeta, que lleva a estrujarlo hasta el límite y más allá del límite.

La globalización se hizo tecnocrática y deshumanizada, dice. Y advierte que estrujamos el planeta más allá de sus límites, incluidos los ciudadanos y sus Estados. Esto es un claro problema en las Relaciones Internacionales. Para corregirlo se debe trabajar en el plano del diagnóstico que hemos hecho, en el plano intelectual de la formulación de ideas insertas en

13Según el Instituto universitario de Estudios de Género de la Universidad Carlos III de Madrid, en Estados Unidos tres de cada diez diplomáticos de máxima jerarquía son mujeres. También son casi el 30% en el caso del Reino Unido donde del total de 152 jefes residentes de misiones diplomáticas 46 son mujeres. En Israel dos de cada diez embajadores o cónsules tienen nombre de mujer.

14 Según datos del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), solo el 11.8% de las mujeres del Cuerpo Diplomático Argentino tienen rango de Embajador.

la comunidad y el mundo, y en los formatos de ejecución de las ideas, para concretar beneficios directos de mejoras en la sociedad y los pueblos. Si la globalización fue utilizada por un capitalismo tecnocrático, financiero y político que no elevó las metas de mejorar a las sociedades; es hora de comprender que la agenda acuciante de nuestro siglo obliga a rediseñar las relaciones internacionales, las decisiones en las políticas exteriores y la validez de quienes deben formular estas políticas. El mundo debe verse a sí mismo, cada Estado, cada país, cada sociedad. Estamos convencidos de la necesidad de estudiar y revisar para brindar elementos para una sociedad más justa y respetuosa de las soberanías y autonomías en las relaciones.

Sobre globalización, independencia y autonomías se expiden con claridad Roberto Ru-sell y Juan Gabriel Tokatlán (2010) cuando señalan que: “nuestro enfoque de la autonomía que hemos denominado relacional , se define y sustenta en la acción cooperativa con los otros; considera que los problemas y desafío que presenta el orden mundial , cada vez más interconectado e interdependiente , exigen de nuestros gobiernos políticas activas responsables y comprometidas a través de una mayor equidad, participación seguridad y gobernan- bilidad globales”; esta es una definición de autonomía que estimamos completa, autónoma e inserta en el mundo real.

Entonces, se debe comprender que es momento de formular una política exterior, en tanto admitimos que la autonomía nacional dependerá también en gran medida de nuestras capacidades de inserción e intereses nacionales y estratégicos. La política y la diplomacia buscan el mismo objetivo: la paz mundial. Estos otros valores será plausible que aparezcan en la superficie y por encima de los individualismos que rigen en este tecnológico y tecno-crático siglo.

Las Relaciones Internacionales son naturales a la historia del hombre y los Estados. La Política exterior es la estrategia para la inserción del estado en la comunidad internacional y la defensa de sus intereses nacionales. La diplomacia es una herramienta de ejecución. Desde cada Estado se debe atender a la mejor selección y capacitación de los ejecutores de su política exterior. Cada Estado deberá indicar a su diplomacia los lineamientos, instruccio-nes y recomendaciones para las políticas y lineamientos que deban aplicar todos aquellos funcionarios y dirigentes que participan de la política exterior.

La formulación de la política exterior le corresponde directamente a los centros y gru-pos de pensamiento y elaboración, a los *think-tanks*: centros de estudio, foros de reflexión, academias, universidades y centros de pensamiento político, los que deben formular y dise-ñar la política exterior. Como sucede en el mundo contemporáneo los *think tanks* –grupo in-telectuales de pensamiento– deben realizar esta tarea. De ellos saldrán productos para que el mandamás de cada Estado obtenga así las mejores recomendaciones y políticas ob-jetivas e institucionales de Estado. Ello no significa que un funcionario de la vida pública, profesional de las Relaciones Internacionales o diplomático, no pueda elaborar y formular ideas de política exterior. Entendemos que es tiempo de que los académicos, investigadores y científicos dedicados a las Ciencias Sociales asuman esta responsabilidad primaria de pen-sar formulaciones y diseños para la política exterior conveniente a un país.

6. Dimensiones políticas y sociales para la formulación de una política exterior.

Como hemos señalado al inicio, el mejor diagnóstico situacional nos brindará múltiples ventajas para pensar en formulaciones de una política exterior, en acuerdo con los contenidos políticos y sociales que demandan los tiempos contemporáneos.

Analicemos entonces algunos hitos políticos y sociales relevantes que van a condicionar la formulación de una política exterior, a saber:

i. El siglo XXI es el siglo de la posglobalización y del posmodernismo

Esta posglobalización y desorden afecta directamente a la formulación de una nueva política exterior y obliga a pensadores y ejecutores a comprometerse en el estudio de una agenda nacional acorde al actual orden. Las Naciones Unidas continúan bajo cuestionamientos en esta centuria, a partir del desdibujo del principio de la cooperación internacional. Deben seguirse atentamente los lineamientos que surgen del G7, el G 20 y la OMC, pues emanan de los países que concentran la riqueza e industria mundial. Las pandemias no detienen las economías, como se piensa. Detienen al mundo financiero, pero los cultivos e industrias continúan su curso; no debemos caer en ilusiones ni espejismos pasajeros al analizar el orden mundial y las potencias mandantes.

Debemos ser parte del conjunto de países que buscan la restauración de la cooperación internacional y la solidaridad por encima del equilibrio de poder, a partir de la comprensión de que esta posmodernidad debe considerar la fragmentación y la exaltación de las minorías. Los grupos relegados en el discurso de la modernidad resurgen en la posmodernidad. La filosofía oriental, el feminismo, los grupos con diferentes orientaciones sexuales y los pueblos originarios tienen algo que decir respecto a los problemas recurrentes de la sociedad. Los principales pensadores posmodernos (Vattimo, Lyotard, Rorty) y tardomodernos (Foucault, Derrida, Bataille, Baudrillard, Deleuze, Negri, Touraine) focalizan su análisis en los temas centrales del posmodernismo, como el fin de la historia, la crítica del humanismo, la política de la resistencia y la crítica del mundo de los medios masivos de comunicación.

La postglobalización y la posmodernidad afectan la guerra y la paz. Los conflictos han variado en forma y contenido. No olvidemos que se ha conformado un nuevo tipo de guerra permanente, silenciosa, hartera y tecnológica. Ello ha generado la necesidad de abordar los conflictos con alta tecnología y abarcar todos los conflictos que se puedan visualizar: conflictos internacionales, nacionales o de acciones de terrorismo fundamentalista, ideológicos, étnicos, religiosos, de frontera y civiles. Con armamentos clásicos, desarrollados y hasta sin armamentos.

ii. Una nueva agenda mundial condiciona la formulación de la política exterior.

Nuestro país y sociedad demandan participar en esta agenda marcada por la posglobalización y modernidad. En este sentido debemos perseguir que se prioricen las cuestiones

sobre ecología integral, medioambiente y cambio climático, economías verdes, asuntos de seguridad internacional y desarme, programas sociales para mayor institucionalidad del Estado, programas sociales para mejoramiento de la distribución de riquezas y justicia, como así también compromisos para el desarrollo de la soberanía alimentaria.

iii. La formulación de la política exterior debe pensarse y proponerse desde los centros o grupos de pensamiento, Think Tanks.

Para comprender las vinculaciones entre política nacional e internacional que marcan el paso de las políticas exteriores desde un punto de vista aggiornado y crítico, merecen compilarse investigaciones y trabajos académicos que provengan de las Ciencias Sociales. Desde su espíritu, se pueden explicar el derrotero de las Relaciones Internacionales y su peculiaridad en cuanto a la naturaleza humana y social del hombre, a su conflictividad tribal y comunitaria, al nacimiento de los Estados, a las relaciones bilaterales de antaño y al desarrollo moderno de las relaciones multilaterales, orgánicas y también informales del siglo XXI. El contexto mundial y nacional plantea desafíos científico-tecnológicos, económicos y sociales que han promovido un cambio de cultura y mentalidad en directivos, profesores e investigadores universitarios hacia una investigación orientada a la tecnología, la empresa y la sociedad. Se parte de la agenda de la formación en Ciencias Sociales vinculada con la importancia del conocimiento, la calidad y la responsabilidad social universitaria; así como de la necesidad de nuevos paradigmas para comprender y asumir la complejidad de las problemáticas globales y locales.

iv. La política exterior incorpora a los fenómenos migratorios y el problema de los refugiados en las agendas nacionales

Este fenómeno en la agenda estratégica implica necesarios análisis de potenciales inseguridades y peligro. Son parte de la agenda de seguridad internacional y de los problemas nacionales de espacio, alimentos, salud y seguridad pública. Naciones Unidas reconoce el fenómeno y apela a su mejoramiento, consciente que está ligado a la hambruna, las guerras, los problemas de salud y los cambios climáticos profundos, aunque de manera insuficiente. Europa recobra la conciencia de esta problemática, pero también su accionar es condicionado e insuficiente hasta el momento, aún demasiado ligado a su historia colonialista. Latinoamérica no lo visualiza como un problema de gravedad, pero ello no significa que la problemática no exista. Simplemente no causa las discriminaciones, rechazos y conflictos laborales que sí causa en los países más ricos. Debemos incorporar la cuestión en la agenda de política exterior. El Mercosur puede proponer soluciones políticas, económicas y sociales en la materia. Es importante, ante problemáticas como las pandemias y endemias, tener protocolos claros y acuerdos internacionales que determinen los límites y alcances de nuestro cielo y fronteras abiertas.

v. La política exterior requiere considerar en la formulación el alto valor de la democracia como régimen político y como régimen de vida.

Argentina tiene la ventaja de no pertenecer de manera particular al club de países de guerra permanente y terrorismo internacional extremo. Esto, en principio; pues aún quedan

importantes rémoras al recordar y considerar de los atentados a la Embajada de Israel y la Amia, que definitivamente afectaron la dimensión política social interna e internacional.

Si bien Argentina es un país joven, en ciertas materias es un país altamente maduro. Sufrimos en el siglo XX duros golpes de Estado y procesos de dictadura militar. En los años setenta asistimos a enfrentamientos políticos y armados de derechas e izquierdas ideologizadas en niveles internos e internacionales. Las guerrillas hicieron suya la bandera de la violencia y atacaron al estado, sus instituciones y, en particular, las fuerzas armadas y de seguridad. La represión del Estado fue incommensurable. Los miles de desaparecidos fueron una causa nacional con repercusiones mundiales. El país consumió largos años, entre 1976 y 1983, resistiendo a armados constitucionales e institucionales hasta llegar a la salida democrática electoral, que permitió avanzar en reinstaurar la institucionalidad de manera gradual.

En la vuelta la democracia de 1983, los ejemplares juicios a las fuerzas armadas responsables e institucionales, y el abrazo que la sociedad civil realizó a las causas de los derechos humanos derivaron en un país que se reencausó gradualmente a sus instituciones. Los hechos ligados a la violencia en su historia política interna e imagen internacional hicieron al país conquistar la dimensión política y social de la defensa de los derechos humanos. Este valor desfiló desde entonces por el continente, el mundo, los organismos internacionales y diversas ONGs y foros mundiales, lo cual sigue vigente. Así se permitió asumir en la agenda de política exterior la causa de los Derechos Humanos. Las palabras “democracia” y “derechos humanos” comenzaron a tener institucionalidad y dimensión social más a partir de su inclusión en letra escrita en la reforma constitucional del Congreso Convencional de Santa Fe en 1994.

vi. La formulación de política exterior debe siempre priorizar el valor de la integración regional.

Sobre ello hemos ya referido el marcado e histórico espíritu de integración regional del sur de América Latina. Son razones políticas, institucionales, económicas y culturales que impulsan a una mayor integración, más allá de caudillajes nacionalistas o autonómicos.

La alianza surgió por la voluntad de Brasil y Argentina, para que pueda consolidarse y volver a convertirse en un eje estratégico fundamental que beneficie directamente el crecimiento de nuestros pueblos y mejore la inserción de ambos países en el mundo. El Mercosur tiene todos los elementos para colaborar en esta tarea. Nos queda pendiente repensar las alianzas subregionales que nos permitan reforzar una comunidad sudamericana, tantas veces soñada en las comunidades nacionales, aún separadas por fronteras pasaportes y miles de estigmas nacionalistas autonomistas en Sudamérica. No hay inserción internacional pretendida alguna, ni inteligente o práctica, que se contradiga con los mandatos integracionistas que desarrolla el continente, cuyo mejor ejemplo es el Mercosur.

vii. La formulación de política exterior debe incluir una agenda de derechos humanos y una agenda de género.

Hemos visto las razones y la dimensión política y social que debe comprender la formulación a realizar. Los derechos de género y de la mujer en la vida política y social son una

avanzada ejemplar en Occidente. Aunque sepamos que el planeta convive aún con anacrónicos retrasos en la materia y dictaduras que no favorecen derechos ni de género ni humanos en general; debe devenir en prioridad la formulación de las políticas públicas con consenso interno y externo. “[L]a lucha política, las disputas, el derecho de piso, la capacidad de negociación, la confrontación, son parte de la realidad del mundo político que incomoda a estas recién llegadas, por alejarse de la naturaleza en que se fueron construyendo como sujetos sociales (...) les otorga seguridad y las legitima”, y grafican con claridad este avance de la mujer en el mundo político varonil (Colotta, 2014).

Más allá de las estadísticas poco alentadoras y los claroscuros en un ámbito que históricamente ha sido patriarcal, la creación de direcciones y ámbitos en la administración pública que impongan temas de agenda y promuevan la intervención en la elaboración de planes, programas, proyectos operativos y cursos de acción para los eventos internacionales relativos a cuestiones de género y la igualdad de oportunidades, empoderan a las mujeres, que han sorteado dificultades y han impuesto sus liderazgos legítimamente, e invita a las jóvenes generaciones a replantear el espacio público y asumir nuevos roles como autoridad. Tal es la propuesta desde la Cancillería Argentina (2020) para la creación de la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género, legitimando y jerarquizando un espacio propio dentro del Ministerio más allá de la órbita de la Dirección de Derechos Humanos. Estratégicamente buscará esta nueva área: la participación en las relaciones con los demás Estados en los temas vinculados a los asuntos de género y sus regímenes legales internacionales; la intervención en la elaboración de planes, programas, proyectos operativos y cursos de acción para los eventos internacionales relativos a cuestiones de género y la igualdad de oportunidades; y será la encargada de “propiciar los estudios, el diseño y la evaluación de dichos proyectos, programas y planes con los otros organismos y dependencias del Estado nacional que sean relevantes para la política exterior” (Cancillería, 2020). Otra de las acciones que llevará a cabo será la de “participar en el estudio de la normativa de derecho interno para su adecuación a las normas del derecho internacional sobre la condición de la mujer y temas de género” y también “la participación en la conclusión de tratados, acuerdos y convenios internacionales que en materia de la situación de la mujer y temas de género, sea parte del país” (*Ibid.*).

viii. La política exterior debe formularse con agendas de tecnología

La tecnología aplicada a los conflictos en el mundo es solo una variante que obliga a su seguimiento e incorporación en toda agenda de política exterior. La tecnología que se aplica a las agendas de guerra y las agendas de diplomacia para la paz, así como la diplomacia a través de la tecnología incorporó los pilares del comercio internacional y se introdujo en las tareas y funciones de los bancos y carteras públicas y empresariales que debían ordenarse e institucionalizarse; no cabe duda de que el diplomático se mostró a la altura de estos nuevos desafíos. Hoy hablamos de Embajadores 2.0, porque los mismos profesionales y expertos no pueden encabezar relaciones o delegaciones o negociaciones si no están al tanto de lo que la tecnología le brinda como beneficios y, en gran medida, como ventajas. El sistema comunicacional e informativo de un diplomático ha revolucionado las relaciones internacionales. Es también la tecnología y la informática y la velocidad comunicacional la que

ha permitido a la diplomacia y las relaciones internacionales, incorporar de manera sustancial, directa, en cumbres y formatos *ad hoc*, agendas de negociación y oportunidades económico-comerciales.

ix. La política exterior debe formularse con prioridad de políticas de promoción comercial

En la formulación de una política exterior ocupan un lugar primordial las políticas comerciales y de relaciones económicas internacionales. La Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y la Fundación Exportar, que el Gobierno de Cambiemos transfirió al Ministerio de Producción y diluyó en recursos y objetivos, no alcanzaron para eliminar la necesidad imperiosa de incorporar y consolidar las políticas de promoción y la inteligencia comercial ligada a las inversiones. Al volver en 2019 la Agencia de Comercio o Fundación a la Cancillería, existe la oportunidad de que estos instrumentos recuperen toda su fuerza y expansión en la política de promoción e inteligencia comercial, que son de la naturaleza propia de la política exterior.

Podemos pensar en la planificación de un Consejo público-privado a tal efecto y un adecuado trabajo de inteligencia y promoción comercial por parte de la Cancillería, de la Agencia, de las Embajadas y de los Centros de promoción comercial en el exterior. Todo ello, en favor del empresariado, del comercio y la activación de las inversiones internacionales.

En los que hace al relacionamiento económico multilateral, además, la Cancillería puede diseñar nuevamente políticas, las cuales –a partir de sus expertos profesionales– trabajen y negocien con presencia ante diversos organismos económicos-comerciales. Los tribunales comerciales no son para novatos o improvisados sino para diplomáticos y profesionales expertos en la materia, que nuestro Estado debe capacitar siempre. Los conflictos en paneles afectan a nuestro país, provincias, municipios y pueblos. Tienen correlación con innumerables problemas derivados de las economías regionales y la producción económica ligada al comercio exterior.

Un presupuesto de esta política de promoción de oportunidades e inversiones es que la política económico-financiera y la política exterior estén en vínculo directo y armónico con la política interna. La tarea de formular una política exterior sería más sencilla si se promueve un diálogo correcto y digno con los foros acreedores de Argentina, si se propende al seguimiento de políticas ordenadas ante el FMI y acreedores externos, es decir, una política de responsabilidad fiscal con consensos ciertos sobre la necesidad del combate a la inflación.

La formulación de la política exterior debe considerar que las políticas de promoción comercial incorporen la agenda federal de la Argentina: una diplomacia federal hacia provincias y municipios que se transmita en lo económico y comercial, y en el mapa de las economías regionales.

x. La formulación de la política exterior debe considerar que toda política exterior es generadora de empleo.

Cuando el servicio exterior puede desplegar una adecuada diplomacia de promoción comercial e inversiones, a través de negociaciones y misiones, sus efectos de inserción e

intercambio se convierten en una herramienta que, en plazo inmediato, redundar en ingresos y genera empleo en el país.

xi. La formulación de la política exterior debe desterrar el pensamiento aislacionista

El aislacionismo practicado en nuestra política exterior no ha sido la constante de nuestra historia, pero sí un elemento que nos ha condicionado a actuar con políticas constantes ante el mundo. Y nos ha limitado al no permitir reflexionar sobre diagnósticos correctos y, por tanto, perjudicar la formulación de una política exterior con prioridades y a la medida del país y las necesidades de su sociedad. No existe ninguna constante aislacionista consolidada en nuestra política internacional pasada ni presente. Ojalá así fuera. Tampoco existen determinantes como el aislacionismo, el jurisdiccionalismo, el moralismo o la vocación de renuncia a la territorialidad.

Estos condicionantes de una escuela de los 60 y 70 marcaron de manera confusa nuestra política exterior en el pasado siglo, pero los estudiosos y formuladores de política exterior que aparecieron con fuerza desde la llegada de la democracia en 1983 lograron superar este principismo idealista, heredado de esquemas de política exterior argentina doctrinario que simplificaba nuestra realidad nacional e internacional.

En definitiva, el aislacionismo ha sido un factor menor en la historia de nuestra política exterior, aunque amenazara ser a veces desestabilizante, incluso en los casos históricos de conflictos civiles o la desgraciada guerra de Malvinas, que aún sufrimos por ser una causa nacional primaria de nuestro pueblo. Pero ello obligó a las dirigencias y profesionales a corregir los rumbos de reinserción en favor de una integración armoniosa y conveniente a los intereses nacionales.

xii. La formulación de política exterior requiere de prioridades y alianzas estratégicas:

Las alianzas especiales han sido, en épocas democráticas, alianzas con aliados históricos naturales, como Italia y España, y otras apuntadas al seguimiento de formatos de potencias como Alemania y Japón. Este concepto, que algunos resultados puede brindar positivamente, es un concepto de negociación superado. Las alianzas especiales válidas en sus convenios y relacionamiento en general, han sido superadas por las llamadas alianzas estratégicas.

En la formulación de la política debemos pensar siempre cómo formular preferencias o círculos estratégicos.

El primer círculo es siempre Brasil y nuestra región, el Mercosur. Un segundo círculo es el virtuoso occidental a través de Europa y el norte de América. Un tercer círculo de potencias que negocian con políticas comerciales sólidas los constituyen China y Rusia. Un cuarto círculo virtuoso es el que más éxitos comerciales pueden generar a nuestra política exterior, pues es el que abarca los Nuevos Mercados en Asia, Medio Oriente y el África, un círculo central especial por su globalidad lo ocupan en la formulación de la política exterior

la relación con el sistema multilateral y la cuestión de Malvinas, hito nacional determinante en nuestra política exterior nacional.

7. Reflexiones finales

La tarea de formulación de política exterior es una tarea intelectual y pragmática. La dimensión política y social condiciona la tarea. Debe considerarse el nivel de cohesión social para avanzar en consensos que son aplicables a la política internacional.

La formulación implica determinar las prioridades que necesita la Argentina en materia de política exterior y que le permitan al país –gobierno y sociedad- redefinir en aserciones los verdaderos “intereses nacionales” en juego. Entre estas prioridades incluimos la universalidad de la diplomacia, la diplomacia comercial empresarial y de inversiones, las ventajas de una mayor presencia y espíritu multilateral, la incorporación de estrategias para la diplomacia directa y de cumbres, y la aplicación diplomacia pública.

Hemos expuesto sobre la dimensión política y social que condiciona la formulación de la política exterior, y queremos además volcar conclusiones. Finalmente, nos debemos la tarea de destacar aquellos principios que estimamos deben tomarse en cuenta en los mecanismos de ejecución de la política exterior, a saber:

1. La política interna y la diplomacia mantienen un vínculo indisoluble, y el aporte intelectual académico político y de la sociedad civil actúan de manera directa sobre la formulación de una política exterior.
2. La política exterior debe asumir como propia la defensa del sistema republicano y todas sus instituciones, su esquema presidencial y división de poderes. La defensa de la República y la Democracia son parte misma de nuestras marcas ante el mundo contemporáneo.
3. La política exterior la dicta y conduce el Poder Ejecutivo Nacional y en ello colaboran los demás poderes del Estado. Por lo tanto, la diplomacia pública y la prensa se deben canalizar de manera centralizada en lo que hace a política internacional.
4. La política siempre debe priorizar la búsqueda de una mayor inserción internacional y evitar todo tipo de nacionalismo aislacionista en el pensamiento exterior.
5. La política exterior debe apoyarse principalmente en la diplomacia profesional, de larga tradición de expertos formados para atender las relaciones bilaterales y las agendas multilaterales complejas, que requieren más capacitación profesional cada día.
6. La formulación de la política exterior la deben elaborar y sistematizar think tanks, académicos, consejos profesionales, políticos dedicados a la materia, centros de estudio y unidades o fundaciones académicas de prestigio.
7. La formulación de la política exterior significa realismo y practicismo en los objetivos estratégicos y resultados o beneficios logrados. El practicismo constituye una aserción a considerar para formular política exterior: practicismo en las estrategias; practicismo en las alianzas; practicismo en las políticas comerciales, oportunidades de inteligencia

comercial y apoyo a la diplomacia empresarial; practicismo en la conformación orgánico profesional de una Cancillería; practicismo en la determinación de los recursos humanos a aplicar; y practicismo en la elección de las características para asociaciones bilaterales, alianzas estratégicas y políticas multilaterales.

8. La formulación de la política exterior se debe realizar a partir de prioridades, urgencias, alianzas de mediano y largo plazo, y el establecimiento de una planificación de alianzas estratégicas especiales, a través de “círculos de prioridad”, estableciendo con claridad la diferencia entre prioridades, alianzas de mediano y largo plazo, y urgencias.
9. La formulación de política exterior no puede contemplar empatías ideológicas o supuestamente amistosas. Ocurre que la mayoría de las veces las expresiones mediáticas mismas conllevan el objeto de la desinformación o la búsqueda de confrontaciones relativas a los líderes o sus pueblos. No existe en política exterior algo menos serio que creer que los países se unen o no porque sus líderes son “parecidos y empáticos, amigotes”. Es una concepción naïve, peligrosa, ideológica y nada práctica, útil a los intereses nacionales. Y hace mucho daño al profesionalismo y al relacionamiento institucional externo.
10. La diplomacia profesional es la herramienta fundamental profesional y técnica para aplicar las órdenes de la política exterior. El Servicio Exterior Argentino cuenta con escasos recursos humanos, una alta tasa de eficiencia, un muy bajo presupuesto y una larga tradición de capacitación de casi 60 años. Supera con creces toda improvisación política.
11. La formulación de la política exterior ha de generar crecimiento a la Argentina. El día después de las pandemias, el día después de los acuerdos financieros con el FMI, el día después de la parálisis productiva, el día después, seguimos siendo un país de enorme superficie y potencial riqueza territorial y de recursos que debe insertar a la producción, su litio, su energía y litoral marítimo. Formular la política exterior comienza por entender que la misión de la diplomacia es vender la marca país, promover comercio e inversiones, y en definitiva siempre generar más empleo.

La diplomacia es un instrumento de diálogo y paz. Así nació y es su naturaleza propia. Sólo en el caso de los Estados que piensan a extensos plazos en la política internacional, se comprende del todo esta premisa. Nuestro país puede crecer, además, desde la formulación de políticas públicas de orden interno y externo que fomenten el diálogo y la paz con objetivos de cooperación y solidaridad

8. Bibliografía

- Aranda R A (2004), La política exterior argentina de Menem a Kirchner, Buenos Aires: Ed. IRI. UNLP.
- Beligh A & Vanhulst A (2019), Desarrollo non sancto, México: Ed. Siglo XXI.
- Botto. M (2015), La integración regional en América latina ¿quo vadis?, Buenos Aires: Ed. Eudeba.

- Bouzas R & Pagnotta (2003), *Dilemas de la política comercial exterior argentina*, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- Calduch Cervera R (1993), *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid: Ed. Universitaria Ramón Areces.
- Cancillería (2020), Comunicado de prensa 048/20. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/sola-anuncio-la-creacion-de-la-direccion-de-la-mujer-y-asuntos-de-genero>. Viernes 6 de marzo de 2020.
- Cavarozzi M (2006), *Autoritarismo y democracia 1955-2006*, Buenos Aires: Ed. Ariel.
- Cavarozzi M (2014), *La construcción política de las sociedades latinoamericanas y su talón de Aquiles: el régimen político*, Rosario: Ed. Cuadernos de Ciesal. Año 11.
- Cisneros A & Piñeiro Iñiguez C (2002) *Del ABC al Mercosur*, Buenos Aires: Ed. Nuevo Hacer Gel.
- Colotta M & Lascano y Vedia JR (2020), *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis crítico de la política internacional*, Buenos Aires: Ed. Teseo.
- Colotta M y otros (2019), *Políticas universitarias para el siglo XXI. Perspectivas y temas de Agenda*, Buenos Aires: Ed.Teseo.
- Colotta M (2014), *La ¿nueva? Inclusión de las mujeres al mundo político. Los discursos y prácticas de las concejales bonaerenses*, 2da Edición, Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Columbus T & Wolfe J (1979), *Introducción a las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Ed. Troquel.
- Escude C (2003), *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, parte IV, 1989-2000*, Buenos Aires: Ed. Nuevo Hacer, GEL.
- Fernandez de Kirchner C (2019), *Una política exterior soberana*, Buenos Aires: Ed. Colihue.
- Kissinger H (2017), *La diplomacia*, México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Kissinger H. (2016), *Orden mundial*, Buenos Aires: Ed. Debate.
- Laclau E. (2005), *La razón populista*, Buenos Aires: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Lanús JC (1984), *De Chapultepec al Beagle 1945-1980*, Buenos Aires: Ed. Emece.
- Lascano y Vedia JR (2020), *Hacia una nueva diplomacia: Ideas para el diseño de una política exterior*, Buenos Aires: Ed. Biblos .
- Lascano y Vedia JR (2009), *Política y diplomacia: una política institucional hacia el mundo*, Buenos Aires: Ed. Tu llave.
- Lerena C (2019), *Atlántico Sud, Malvinas y reforma federal pesquera*, Mar del Plata: Ed Imprenta.
- Mestre Vives T (1979), *Política internacional como política de poder*, Barcelona: Ed. Labor.
- Methol Ferré A (2013), *Los estados continentales y el Mercosur*, Montevideo: Ed. Hum.
- Miguez MC (2011), *La política exterior 2002-2005: nuevos aliados y socios y el dilema de la*

- autonomía, Buenos Aires: Ed. Octubre.
- Miguez MC (2013), Los partidos políticos y la política exterior argentina, Buenos Aires: Ed. Ariel.
- Morgenfeld L (2011), Relaciones peligrosas, Argentina y Estados Unidos, Buenos Aires: Ed. Capital Intelectual.
- Mussachio A, Crivelli A & Miguez MC (2006), El Mercosur en cuestión: Integración económica e inserción internacional, Buenos Aires: Ed. Cooperativas.
- Pasquino, G (2011), Nuevo Curso de ciencia Política, México: Ed. Fondo Cultura Económica.
- Puig JC (1984), América Latina políticas exteriores comparadas, Buenos Aires: Ed GEL.
- Rapoport M (2016), Historia oral de la política exterior 1966-2016, Buenos Aires: Ed. Octubre.
- Rapoport M (2019), Política internacional argentina, Buenos Aires: Ed. Capital Intelectual.
- Russel R & Tokatlián J G (2003), El lugar de Brasil en la política exterior argentina, Buenos Aires: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Romero A (2020), La cuestión Malvinas Una hoja de ruta, Buenos Aires: Ed. Eudeba.
- Rouquié A (2017), El siglo de Perón. Ensayo sobre las democracias hegemónicas, Buenos Aires: Ed. Edhasa.
- Rusell R & Tokatlian JG (2010), Autonomía, neutralidad y globalización, Buenos Aires: Ed. Capital Intelectual.
- Russel R & otros (1992), La política exterior argentina en el nuevo orden mundial, Buenos Aires: Ed Gel.
- Sanchiz Muñoz J (2010), Historia diplomática argentina, Buenos Aires: Ed. Eudeba.
- Simonoff A (2016), El aporte de la escuela socio histórica en Las Relaciones Internacionales, Buenos Aires: Ed. Octubre.
- Sorj B & Martuccelli D (2008) El desafío latinoamericano. Buenos Aires: Ed. siglo XXI.
- Spanier J (1991), Política exterior de norteamericana da partir de la segunda guerra mundial, Buenos Aires: Ed. Grupo Editor Latinoamericano.
- Stiglitz J (2002), El malestar de la globalización, Estados Unidos: Edit. WW Norton & Company.
- Stiglitz J (2006), Como hacer que funcione la globalización, Estados Unidos: Edit. WW Norton & Company.

La industria manufacturera argentina desde los inicios del MERCOSUR. Una aproximación a los conflictos comerciales (1991-2008)

Luciana Gil

lucianavgil@yahoo.com.ar

CONICET-UBA

Recibido: 31/01/2020.

Aceptado: 16/11/2020

Resumen: Este artículo analiza la evolución de la industria manufacturera argentina en relación con el comercio dentro del MERCOSUR. En ese marco, identifica los principales sectores protegidos por restricciones no arancelarias (RNA) a la importación brasileña. El artículo caracteriza tres períodos de la evolución de la industria argentina desde los inicios del MERCOSUR y allí explica el contexto de las principales RNA y los conflictos que generaron con Brasil. A partir de la identificación de los sectores en cuestión durante los tres períodos, reflexiona sobre el papel acotado que han jugado los espacios institucionales regionales en el abordaje de estos conflictos y sobre las limitaciones que el proceso de integración ha mostrado en generar criterios comunes para la implementación de las RNA.

Palabras clave: MERCOSUR; integración regional; industria; restricciones no arancelarias

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Gil, L. (2020). La industria manufacturera argentina desde los inicios del MERCOSUR. Una aproximación a los conflictos comerciales (1991-2008). *Relaciones Internacionales*, 29(59), 105. <https://doi.org/10.24215/23142766e105>

The Argentinean Manufacturing Industry since the Beginning of MERCOSUR. An Approach to Trade Conflicts (1991-2008)

Luciana Gil¹

Abstract: This article analyzes the development of the Argentinean manufacturing sector in the context of MERCOSUR trade relations. In this context, the article identifies those Argentinean manufactured products which have been protected from Brazilian imports through non-tariff barriers (NTB). The article describes three periods within the development of Argentinean industry since the beginnings of MERCOSUR and explains the context of the main NTB that provoked conflicts with Brazil. By identifying the problematic sectors, it reflects on the limited role of regional institutions in those conflicts and on the limits that the integration process has shown in establishing common criteria for the implementation of NTB.

Key words: MERCOSUR; regional integration; industry; non-tariff barriers

¹ Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (IIEP-UBA). Docente en la UBA y en la Universidad de San Martín.

Este artículo presenta un análisis estilizado de la evolución de la industria manufacturera argentina, con el objetivo de contribuir a la comprensión de los contextos en los que se han situado los conflictos comerciales entre Argentina y Brasil originados en restricciones no arancelarias (RNA) impuestas por el primer país. El período de estudio parte desde los inicios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991 hasta fines de 2008, considerándose que en todo ese período las RNA fueron aplicadas selectivamente a ciertos sectores².

Desde los comienzos de este proceso de integración, la literatura académica se ha dedicado a analizar diversas variables económicas que afectaron su evolución –tales como la escasa competitividad, la falta de coordinación macroeconómica y/o el patrón de intercambio comercial en el que está inserta la región (Kosacoff, 2004; Obaya, 2006; Piñeiro y Piñeiro, 2001)– o a las variables políticas que lo han hecho –tales como la falta de “voluntad” o “compromiso “político” (Manzetti, 2004; Rueda-Junquera, 2009), el régimen presidencial (Malamud, 2003) o la participación académica en las negociaciones comerciales (Botto, 2007). Entre los aportes a las interpretaciones de la evolución económica del proceso se ha destacado también la periodización del MERCOSUR propuesta por Bouzas (2001), la interpretación del papel de los distintos actores durante los primeros años del proceso de integración (Campbell, 1999; Lavagna, 1998), y los estudios específicos sobre la evolución de ciertos sectores industriales y agropecuarios en el marco del proceso de integración³. Menos frecuentes han sido los esfuerzos por relacionar la evolución del conjunto de la industria argentina con los conflictos comerciales regionales que suelen presentarse, hasta el día de hoy, entre los principales problemas del bloque. Para contribuir a completar ese vacío, este artículo caracteriza, de manera estilizada, los distintos momentos de la industria manufacturera argentina e identifica los sectores que se mostraron más sensibles a la importación desde Brasil, tanto en períodos de crisis como de crecimiento, y que generaron conflictos comerciales con la economía más grande del MERCOSUR. Para hacerlo, se han recolectado y analizado datos relativos a la evolución de la industria manufacturera argentina y al intercambio de sus productos con Brasil, tanto desde el punto de vista económico (exportaciones e importaciones, saldo comercial general y por cada sector manufacturero) como desde el punto de vista normativo (incluidas todas las disposiciones legales que implicaban alguna restricción a la importación de productos brasileños a la Argentina). La información recaudada ha sido analizada según un enfoque cualitativo que permitió caracterizar tres etapas diferentes en la evolución del sector manufacturero en Argentina y distinguir aquellos sectores que obtuvieron protecciones frente a las importaciones de Brasil en todas las etapas de otros que sólo las obtuvieron en alguna de ellas.

2 Ya desde principios de 2009, Argentina ampliaría las restricciones comerciales, decisión que se enmarcaría en una política de protección más generalizada durante los años siguientes, para volver a ser más selectivamente aplicadas a partir de 2015.

3 Sólo por mencionar algunos: Aspiazu y Basualdo (1993), Bekerman y Sirlin (2000), Inchauspe (2009); Kantis, Morí-Koenig y Yoguel (1993); López y Porta (1994); Lucángeli (2007); Mellado (2006); Autor (2014). Otros se han centrado en el impacto de las empresas transnacionales en el desarrollo de los países del MERCOSUR (Chudnovski *et al.*, 2006), así como los efectos de aglomeración observados entre ellos a partir de la liberalización comercial (Lo turco, 2008).

El artículo se divide, así, en tres secciones: la primera se refiere a las negociaciones que se iniciaron con la firma del Tratado de Asunción que da origen al proceso de integración en 1991 y las características generales de la industria argentina durante esa década, en cuyo marco se identificaban algunas protecciones al comercio intrazona. La segunda comienza en 1999 con el fin del Régimen de adecuación (y, por lo tanto, la generalización del libre comercio intrarregional) y se caracteriza por la crisis económica nacional, que deviene en marco y justificación de fuertes reclamos industriales argentinos contra las importaciones de Brasil. La tercera sección abarca el período 2003-2008, la cual expone el crecimiento industrial argentino y, paralelamente, los conflictos sectoriales que generaron continuos roces con Brasil. En cada uno de estos momentos se analiza el contexto económico regional, las principales dinámicas económicas de la industria manufacturera nacional y los principales conflictos comerciales con Brasil. Con este recorrido, el artículo permite identificar los principales sectores que generaron conflictos bilaterales y las herramientas con las que los países buscaron resolverlos, al exponer las limitaciones del proceso de integración para generar acuerdos y reducir, así, el tono de estos conflictos.

1. Inicios del MERCOSUR: la industria argentina, entre la apertura unilateral y la integración regional (1991-1998)

El proceso de integración del MERCOSUR se inició formalmente con la firma del Tratado de Asunción en 1991⁴. El proceso sería encarado ese año en la ola del “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, cuyos acuerdos preferenciales podían entenderse como “los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios” (CEPAL, 1994:11). Pero las motivaciones para alentar el regionalismo abierto eran dobles: la apertura gradual era una, la protección respecto de otros bloques era otra. Frente a las dudas que surgían sobre la vocación aperturista de los bloques regionales entre países desarrollados, los procesos de integración en los países en desarrollo eran una forma de enfrentar el posible proteccionismo de los primeros (CEPAL, 1994).

En Argentina, el proceso de integración se presentó como un complemento de las reformas económicas que se estaban emprendiendo bajo el ideario del Consenso de Washington (Williamson, 1990). Estas reformas apuntaban a la racionalización y la reducción del papel del estado en la economía y a una mayor integración de las economías nacionales en el mercado internacional, con la vista puesta en un nuevo patrón de desarrollo centrado en la inversión privada y la apertura externa. Cuando el presidente Carlos S. Menem asumió en

4 Pero no se trataba de una absoluta novedad: luego de los intentos integracionistas de los años '60 y junto al regreso a la democracia, Argentina y Brasil firmaban en 1986 el acta de Buenos Aires que establecía el Protocolo de Integración y Cooperación Económica, cuyo programa implicaba apertura comercial por medio acuerdos de complementación e integración dentro de ramas productivas, con la idea de evitar especializaciones sectoriales entre los países (Lavagna, 1998:98-100). En 1990 cambiaría el enfoque hacia una apertura comercial generalizada: ambos países firmaban el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 con el objetivo de “crear las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común” entre ellos. El Tratado de Asunción incorporó en 1991 a Paraguay y Uruguay. Para una revisión general actualizada de la integración regional latinoamericana, ver Briceño Ruiz (2012).

Argentina en 1989, las dos leyes fundamentales que mostraron la decisión del gobierno de consolidar dichas reformas fueron la de emergencia económica y la de reforma del estado (Leyes Nº 23.687 y 23.696, 1989). La primera buscó, entre otras cosas, desarticular el apoyo estatal a la industria, comenzando por la suspensión por 180 días (luego renovado indefinidamente) de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, por un lado, y las preferencias a las manufacturas locales en las compras del estado, por el otro. A su vez, la ley de reforma del estado fijó el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas, incluyendo telefonía, aviación, ferrocarriles, siderurgia, petroquímicos, rutas y puertos. Finalmente, se anunció la aceleración de la apertura comercial y, en 1991, la ley de convertibilidad fijó el tipo de cambio en relación paritaria con el dólar⁵.

En este contexto, la liberalización comercial entre los estados parte del MERCOSUR podía tener efectos inmediatos (como el aumento de comercio a partir de la ampliación del mercado) y efectos de largo plazo, entre los que se destacaba el mayor aprovechamiento de las economías de escala, la reducción de las rentas derivadas de la falta de competencia y la especialización intraindustrial. La apertura a nivel regional exponía a los productores nacionales a la presión de la competencia externa regional para aumentar la eficiencia, la especialización y la incorporación de tecnología, pero protegiéndolos en parte de la competencia proveniente desde terceros países. La idea subyacente al nuevo patrón de desarrollo era la eliminación gradual de las empresas menos competitivas o ineficientes; pero, como se vería posteriormente, la velocidad y las modalidades con las que se realizó la apertura, tanto unilateral como también regional, no contribuiría a la adaptación gradual de muchos productores locales (Bouzas y Ffrench-Davis, 2005:183).

El MERCOSUR implicó un programa de desgravación arancelaria progresiva entre los países firmantes, con el objetivo último de formar un mercado común y lograr la liberalización completa en 1994. En la dimensión del comercio intrarregional, el Tratado permitía a los países exceptuar hasta 300 bienes “sensibles” de la dinámica de desgravación progresiva. Los productos exceptuados por Argentina fueron toda la gama de azúcares, varias de café y de productos de siderurgia, aparatos de audio, video y radiotelefonía, textiles, papeles y calzados (Acuerdo de Complementación Económica Nº14, 1990: Anexo III).

El aumento del comercio intrarregional que se dio como consecuencia de aquella desgravación progresiva generó paralelamente un aumento de conflictos comerciales, en especial, entre Argentina y Brasil. Las altas tasas de crecimiento de Argentina a partir de 1991, acompañadas por su proceso de apertura unilateral y regional, impulsaron un incremento rápido del déficit comercial en la industria manufacturera, situación que comenzó a hacerse notoria a partir de 1992 y empeoraría hasta 1994. Con todo, ese año, los líderes de los cuatro países del MERCOSUR, reunidos en Ouro Preto, decidieron poner en marcha la unión aduanera. Para ello, se acordó el Arancel Externo Común (AEC) –con algunas excepciones– y un Régimen de adecuación final que permitía mantener aranceles o cuotas a ciertos productos, en el caso argentino, hasta 1998 (Consejo del Mercado Común, 1994). Los productos incluidos en el Régimen de adecuación por parte de Argentina fueron identificados generalmente

5 Dispuso un nuevo programa de tipo de cambio fijo, sumando a ello la obligación del Banco Central de mantener reservas en divisas capaces de comprar toda la base monetaria a ese tipo de cambio.

como “productos sensibles” a la competencia que podían implicar las importaciones desde los estados parte del MERCOSUR. Estos fueron principalmente productos de metal, de vestir, de papel y calzado, como puede verse en la tabla 1. Además, permanecían fuera del régimen de libre comercio intrarregional el sector azucarero y el automotriz, ambos definidos como sectores de tratamiento especial hasta la actualidad⁶.

Tabla 1.

Productos argentinos con mayor presencia en el Régimen de adecuación

Descripción	Capítulos (por nomenclatura arancelaria)	Nº de posic.	Arancel nacional (%)	Arancel intra MER-COSUR 1995 (%)	Arancel intra MER-COSUR 1996 (%)	Arancel intra MER-COSUR 1997 (%)	Arancel intra MER-COSUR 1998 (%)
Metales comunes y sus manufacturas ⁷	72 a 83	124	Entre 13 y 25	Entre 16 y 23	Entre 12 y 18	Entre 8 y 12	Entre 4 y 6
Prendas de vestir y accesorios	50 a 63	43	30	27	20	13	6
Pasta de madera, papel y cartón	47 a 49	22	25	23	18	12	6
Calzados	64 a 67	13	30	27	20	13	6

Nota.: Elaboración propia a base del Anexo de la Decisión 24/94 del Consejo del Mercado Común y, para la agrupación de productos, sobre la base de Ablin y Makuc (1997).

El 1º de enero de 1995 se iniciaba el libre comercio intrarregional para casi todos los productos, a excepción de aquellos incluidos en el Régimen de adecuación final. Esto daría origen a un período de creciente coeficiente de comercio intrazona para el MERCOSUR, que alcanzaría su máximo en 1998⁸. Pero los flujos de comercio intrazona más dinámicos se concentraron en una gama relativamente estrecha de productos: bienes primarios complementarios, agroalimentos elaborados y algunos otros bienes diferenciados de consumo masivo, y automóviles y sus partes (Fernández Bugna y Porta, 2007).

6 Decisiones del Consejo del Mercado Común Nº 19/94 y 29/94. Sobre el tema ver también Ablin y Makuc (1997) y BID/INTAL (1998).

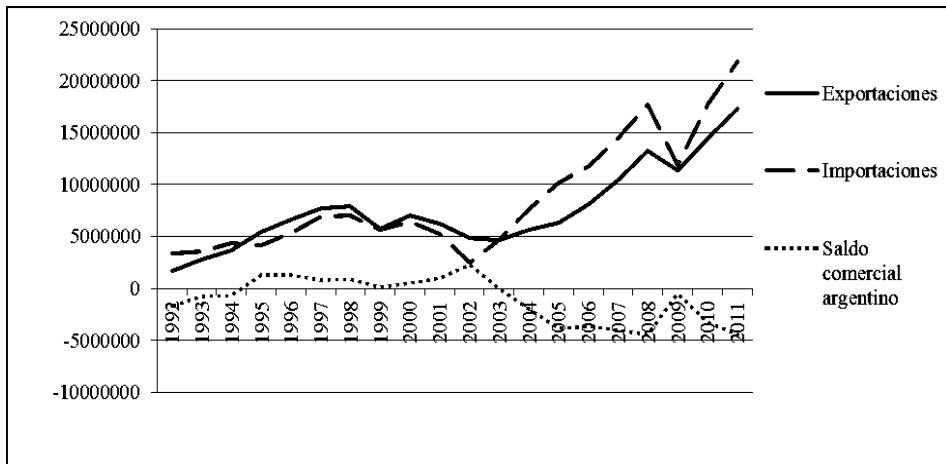
7 Dada la gran variedad de estos ítems y sus respectivos aranceles, se indican los aranceles máximos y mínimos que figuran en el Anexo de la Decisión 24/94 del Consejo del Mercado Común.

8 Los datos del comercio intrazona desde 1990 hasta 2001 están disponibles en BID/INTAL (1997).

En este marco, las ventas de Argentina a la región crecieron: la participación de las exportaciones argentinas en el total de la región alcanzaba en el período 1995-1998 un promedio anual de 31,5% (contra el 24,2% en 1991-1994), la participación de sus ventas intra-regionales en el total de sus exportaciones alcanzaba el 35% (contra el 12% antes del MERCOSUR y el 24% entre 1991 y 1994), y su saldo comercial con respecto a la región era positivo (un promedio anual de 1946 millones de dólares entre 1995 y 1998) luego de haber tenido un leve déficit en el período anterior, de un promedio de -669 millones de dólares entre 1991 y 1994 (Crespo Armengol; Baruj; Pérez Constanzo; Sarudianzky, 2004).

Gráfico 1

Exportaciones, importaciones y saldo comercial de Argentina con Brasil (en miles de dólares)



Nota. Elaboración propia con base en datos de DATAINTAL.

El saldo comercial general del comercio argentino con Brasil era positivo para Argentina (gráfico 1), pero en lo que respecta a productos manufacturados arrojó valores negativos en la mayoría de los sectores entre 1991 y 1998, como puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2:

Saldo comercial de Argentina con Brasil de productos manufacturados, por sector. Evolución del promedio anual de cada período, en millones de dólares.

Sectores manufactureros	1991-1994	1995-1998	1999-2003
Refinación de petróleo	19	204	491
Vehículos automotores	-201	698	314
Lácteos	36	208	148
Carnes, pescado, fruta, leg., hort.	104	316	140
Bebidas	14	52	65
Productos de plástico	-30	-14	-14
Resto de manufacturas	-10	-5	-19

Fibras, hilados y tejidos	-11	10	-21
Productos químicos básicos	-175	-300	-50
Otros productos alimentarios y Tabaco	-57	94	-50
Madera y muebles	-42	-45	-52
Productos de minerales no metálicos	-34	-56	-59
Productos de caucho	-63	-66	-59
Prendas de vestir, cueros y calzado	60	49	-64
Artículos de materias textiles	-41	-80	-68
Otros productos químicos	-56	-130	-80
Autopartes y otros vehículos	-205	-308	-87
Productos de metales no ferrosos	-49	-119	-100
Productos de metal y fundición	-76	-144	-122
Hierro y acero comunes	-217	-246	-124
Material eléctrico y electrodomésticos	-139	-166	-129
Papel y edición	-142	-169	-138
Maquinaria de uso general y especial	-233	-318	-145
Electrónica y telecomunicaciones	-50	-129	-333
Total industria manufacturera	-1600	-664	-547

Nota. Crespo Armengol et al., 2004: 164.

Por otro lado, en este período Argentina y Brasil participaron de más del 95% de los recursos de inversión extranjera directa (IED) destinados a la subregión (BID/INTAL, 2013:46). En Argentina, una parte importante de los flujos de inversión extranjera se materializó a través de fusiones y adquisiciones de empresas locales y se concentró en las áreas privatizadas, en actividades basadas en la explotación de ventajas naturales (petróleo) y en algunos segmentos específicos de la industria (automotores, alimentos y bebidas, petroquímica) y del sector bancario (Chudnovsky, Porta, López y Chidiak, 1996:124). La llegada de la IED contribuyó a la centralización del capital y a la concentración de mercados en la gran mayoría de los sectores productivos (Fernández Bugna y Porta, 2007:66). Las empresas transnacionales fueron consideradas las principales “ganadoras” del proceso de reformas de la economía argentina (Chudnovsky, López y Rossi, 2006) y lideraron la incorporación de tecnología de producto; sin embargo, al mismo tiempo, su contribución al desarrollo de capacidades tecnológicas locales –investigación y desarrollo, desarrollo de proveedores y encadenamientos o capacitación en estas áreas– fue particularmente escasa (Fernández Bugna y Porta, 2007:66) y no mejoró la dinámica exportadora, sino que su producción se orientó mayormente al mercado interno.

La combinación de la creación del MERCOSUR, las reformas estructurales adoptadas por Argentina, el aumento del comercio y de las inversiones tuvieron consecuencias dispares para la industria, configurando un patrón de especialización con base en la explotación de recursos naturales (agricultura, agroindustria, minerales, combustibles) y en el aprovechamiento de oportunidades de exportación en sectores manufactureros orientados al MERCOSUR, principalmente el automotriz. Pero la dinámica general fue de un debilitamiento importante del entramado industrial (Fernández Bugna y Porta, 2007: 65). Así, pese

a que hasta 1998 la economía en su conjunto crecía, la pérdida de participación de la industria en el PBI global haría que la década de los 90 se identificara como aquella de consolidación de la “desindustrialización” comenzada en los 709.

En este contexto, algunos sectores trabajo-intensivos¹⁰ fueron protegidos comercialmente durante esta década con distintos mecanismos, pero sin que se plantearan estrategias que mejoraran sus niveles de competitividad o indujeran una reconversión. Entre los principales sectores en esta situación, López (2006: 202-225) destaca a los textiles –se aplicaron derechos específicos en 1993 (Resolución 811, 1996) y certificados de origen (Resolución 39, 1996) –, calzados –se aplicaron certificaciones de origen (Resolución 39, 1996) y salvaguardias (Resolución 987, 1997) – y juguetes –se aplicaron salvaguardias (Resolución 809, 1997). Además, se habían impuesto cupos al papel importado de Brasil en 1993 (Resoluciones 89 y 90, 1993).

Pasado el efecto tequila, el segundo impacto para la economía argentina provino de las crisis asiática (1997) y rusa (1998), que redundaron en una importante retirada de inversores de los países en desarrollo, entre ellos, Argentina y Brasil. Combinado ese efecto de las crisis con la caída de precios internacionales de los principales productos de exportación argentinos, se produjo una desaceleración de la economía y una caída del crecimiento en el sector manufacturero desde fines de 1998. Este contexto se combinó con la progresiva reducción arancelaria prevista en el Régimen de adecuación final a la unión aduanera (tabla 1). Hacia 1997, la inminente finalización del régimen generaba preocupación en algunos de los sectores amparados por él. En diciembre de 1996 el gobierno argentino ya había planteado la necesidad de evaluar la conveniencia de adoptar una cláusula de salvaguardia para proteger sectores que se vieran afectados por las importaciones intrazona, pero no obtuvo la adhesión de los restantes miembros (BID/INTAL, 1997:19).

Hacia 1998, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) identificaba como principales restricciones al comercio aquellas que establecía Brasil, como licencias previas de importación, subsidios y el sistema de valoración en aduana (BID/INTAL, 1998). De hecho, las licencias previas de importación impuestas por este país, y ampliadas a 170 ítems en abril de 1998, fueron la causa del primer laudo del Tribunal Arbitral en 1999. Pero Argentina también era acusada por Brasil de imponer restricciones, aunque estas acusaciones se trataron a nivel de la Comisión de Comercio del MERCOSUR y no llegaron, hasta el año 2000, al Tribunal Arbitral. Brasil apuntaba principalmente contra las nuevas restricciones argentinas de naturaleza técnica –como a los productos electrónicos, resolución N° 92/98, y limpieza, resolución 730/98– y fitosanitarias –como a la carne porcina

⁹ Una primera caída de la participación industrial en el PBI se dio entre 1993 (18,2%) y 1995 (17,2%), para luego recuperarse hasta 1997 (17,5%) y luego caer nuevamente hasta 2001 a 15,4% (Schorr y Azpiazu, 2010).

¹⁰ La clasificación de los sectores considerados “trabajo intensivos” responde al nivel de requerimiento de empleo en la producción del bien. Sobre los sectores y actividades incluidas en este rubro, ver (Berrettoni, 2007:36).

(BID/INTAL, 1999). En el primer trimestre de 1998, diecinueve nuevas consultas se registraban en la Comisión de Comercio del MERCOSUR, trece de las cuales involucraban exclusivamente a Argentina y a Brasil (BID/INTAL, 1998).

De esta manera, los conflictos comerciales estaban conformados, en este período, por una selección de sectores manufactureros argentinos protegidos en un contexto en el que la mayor parte de los sectores industriales se encontraba en una situación deficitaria. Las demandas generalizadas de protección amenazaban con revertir –si todas eran respondidas– el proceso de integración comercial, por lo que la protección fue selectiva y se dio vía Régimen de Adecuación o bien vía barreras no arancelarias como las mencionadas.

2. La crisis y la generalización del libre comercio en el MERCOSUR (1999-2002)

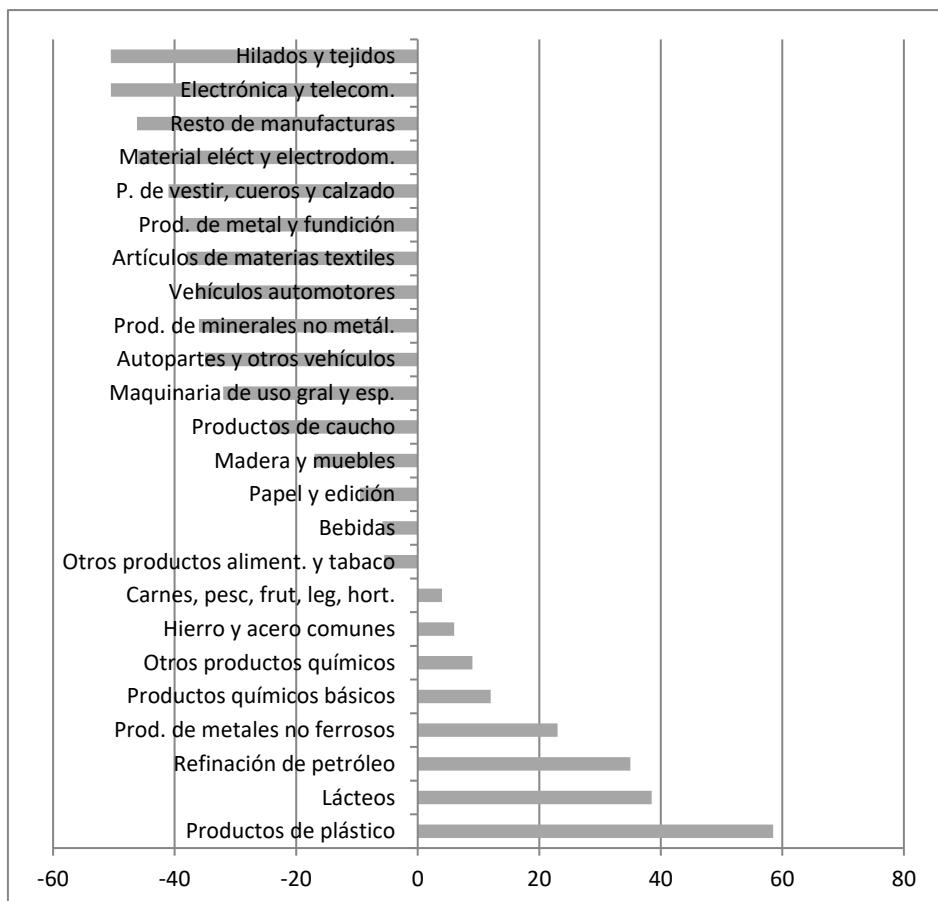
El primero de enero de 1999 los productos incluidos en el Régimen de adecuación por parte de Argentina y Brasil pasaban a intercambiarse sin arancel, expandiéndose entonces el libre comercio a casi el total de los productos. El cumplimiento de este compromiso no se daba en el mejor contexto regional, en el que confluyeron, como se dijo, los efectos de la crisis asiática de 1997 y la rusa en 1998. La interrupción de los flujos de capital, la caída en los precios internacionales de numerosos *commodities* y bienes transables y –a partir de ello– el deterioro de los márgenes de rentabilidad de numerosas actividades, generaron una situación de fuerte crisis económica y social en las economías del bloque (BID/INTAL, 2000:25). En el caso brasileño, dicha crisis llevó a un cambio en su política cambiaria, que en enero de 1999 pasó a la libre flotación del real (hasta entonces estaba regulado mediante bandas). Esto produjo una inmediata devaluación (7,7%) el día 15 de enero de 1999, cuando los aranceles de los productos del Régimen de adecuación se habían reducido a 0% el primer día de ese mes, lo que generó preocupaciones en Argentina por el temor a una “invasión” de productos del país vecino (BID/INTAL, 2007:57).

Y es que la reducción final de aranceles se daba en momentos en que la producción industrial caía: en 1999, un 9,5% con relación al año anterior y aún más (entre el 20% y el 50%) en segmentos industriales de importancia, como el automotriz, el de metalmecánica o el de papel y celulosa (BID/Intal, 2000:5). Una estimación sobre la recesión basada en la variación entre 1998 y 2001 señala que aquella se concentró en los sectores productores de bienes, principalmente la industria manufacturera (-18%) y la construcción (-26%), mientras que el sector agropecuario, la pesca y la minería mantuvieron tasas de variación positivas (1,2%, 20 % y 8%, respectivamente)¹¹. Dentro de la industria manufacturera, el gráfico 2 compara la evolución de los distintos sectores a partir del crecimiento o la caída de su PBI entre dos períodos seleccionados.

11 En todos los casos la variación corresponde al período 1998-2001 (Fernández Bugna y Porta, 2007b).

Gráfico 2

Evolución de la industria manufacturera argentina por sector. Período 1999-2002. Crecimiento promedio de su PBI (en dólares corrientes) respecto del período 1993-1994 (en %)



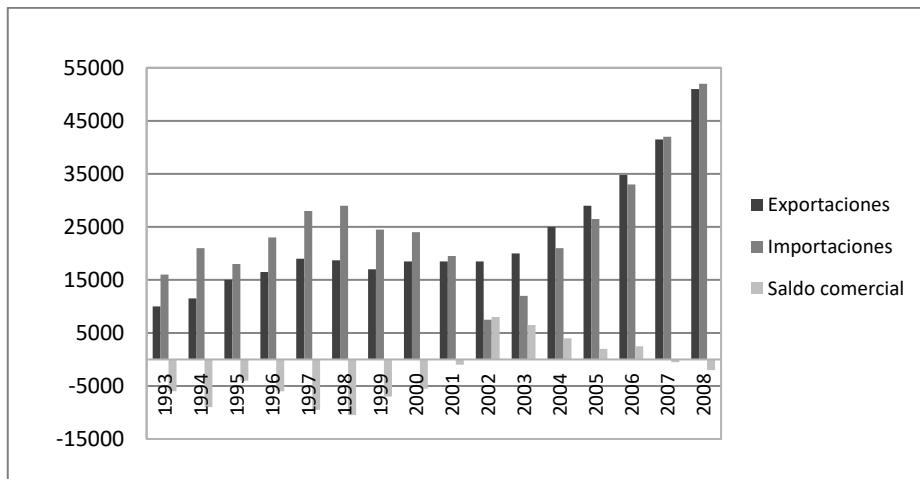
Nota. Crespo Armengol et al. (2004: 148).

Durante todo este período, la tendencias de estancamiento de la actividad y el cierre de empresas llevaron a la agudización de los problemas de empleo y a una caída en los salarios nominales en la mayoría de las actividades en Argentina; la desocupación abierta trepó del 12,4% al 18,3% y la subocupación del 13,7% al 16,3% entre octubre de 1998 e igual mes de 2001 (Fernández Bugna y Porta, 2007:76). En la segunda mitad del 2001 una corrida bancaria desencadenó la fuga de capitales, la caída de los depósitos bancarios y la contracción de las reservas internacionales Argentina. Cuando el gobierno decidió imponer el “corralito” (que limitaba las extracciones de las cuentas bancarias), multiplicó el descontento y

se generó una movilización social y masiva que derrocó al entonces presidente Fernando de la Rúa en diciembre de ese año (Arza y López, 2010: 11)¹².

En materia comercial, el gráfico 3 permite observar el continuo déficit de la industria manufacturera desde inicios de los años '90, profundizado desde 1996 hasta 1998 y reducido desde 1999 hasta 2001 como consecuencia del estancamiento de la actividad, que redujo no sólo exportaciones sino también importaciones.

Gráfico 3
Exportaciones, importaciones y saldo comercial argentino del total de manufacturas



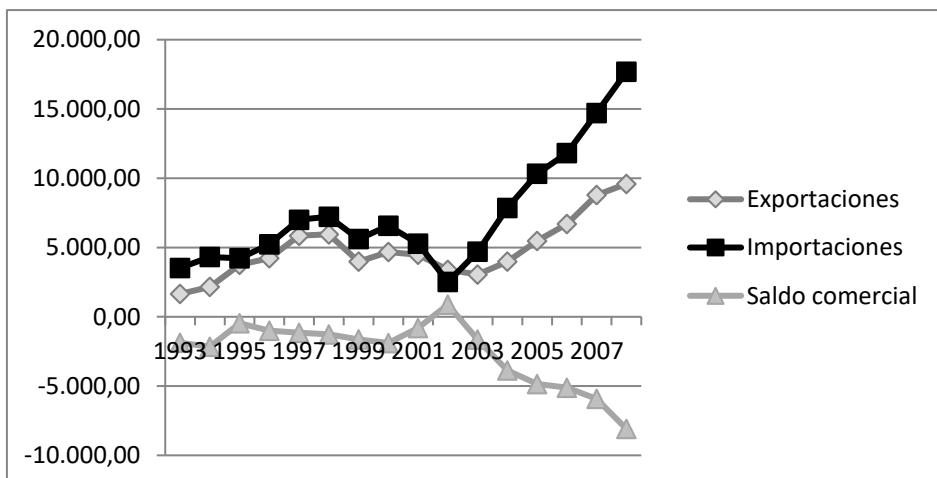
Fuente: Schorr y Azpiazu (2010:27).

Las mismas tendencias se repetían para el comercio de manufacturas con Brasil. Como se puede ver en el gráfico 1, luego de tener un superávit decreciente desde 1995 hasta 1998, en 1999 prácticamente se igualaban importaciones y exportaciones, para luego volver a crecer el superávit hasta 2002. Sin embargo, este último superávit se daba principalmente porque, como consecuencia del estancamiento económico, las importaciones desde el vecino país caían más que las exportaciones. Si se observa el intercambio solamente de manufacturas (gráfico 4), se repite el superávit en el momento de crisis, pero a partir de entonces el déficit es cada vez mayor. La tabla 2 permite observar el saldo comercial por sector, mostrando que la mayoría de ellos era deficitaria en el período 1999-2003.

12 La crisis económica vería pasar tres presidencias interinas de corta duración y luego Eduardo Duhalde sería electo por el congreso como presidente, quien permanecería en el cargo desde enero de 2002 hasta las elecciones presidenciales de principios de 2003.

Gráfico 4.

Argentina. Intercambio comercial de manufacturas con Brasil 1993-2008 (en millones de dólares)



Fuente: Schorr y Azpiazu (2010:28)

El escenario, entonces, combinaba la mayor recesión de la década con la dramática contracción de las exportaciones, la latente amenaza de la invasión comercial brasileña y las cada vez más abiertas presiones y reclamos sectoriales sobre el gobierno (BID/INTAL, 2000). Si bien ya se registraban en el período anterior una serie de RNA que afectaban el comercio bilateral, el tono de conflicto creció cuando Argentina invocó una norma de la ALADI para aplicar medidas de salvaguardia¹³. El gobierno brasileño reaccionó enérgicamente: por primera vez desde la creación del bloque, anunció que todas las negociaciones quedaban suspendidas (Malamud, 2010). Eso hizo que el gobierno diera marcha atrás en su decisión (Bermúdez, 1999); pero, a cambio, introdujo reglamentaciones técnicas, licencias no automáticas y cuotas de importación para los productos más conflictivos, como textiles, calzado y papel¹⁴.

13 La resolución 911/99 se refería a la resolución ALADI N° 70/87: a la posibilidad de imponer restricciones a la importación de ciertos productos (textiles, calzado; productos eléctricos y electrónicos, carne de pollo y productos del sector azucarero).

14 Los gobiernos de Argentina y Brasil promovieron acuerdos entre privados de algunos sectores sensibles, que no dieron frutos, por lo que finalmente el gobierno del primero anunció normas de etiquetado y registro para la importación de calzado y, semanas después, para ciertos tipos de papel envasado, que funcionaron como RNA (Resoluciones 508/99, 617/99, 653/99 y 977/99). En textiles, en julio de 1999 el gobierno decidió imponer cuotas de importación a cinco productos brasileños, aplicada también a otros países exportadores (China y Paquistán), que duraría tres años. Los empresarios del sector en Argentina habían denunciado que las empresas brasileñas contaban con créditos subsidiados del BNDES y otras ventajas –como la devolución

Entre 2000 y 2001, Argentina agregó precios mínimos de referencia para la importación de varios productos extranjeros, incluso aquellos provenientes de los países del MERCOSUR. En el comercio con Brasil, los sectores afectados fueron calzados, textiles, lácteos, productos siderúrgicos, herramientas y línea blanca (lavarropas y cocinas), entre otros (Resolución N° 1008, 2001). Mientras el gobierno argentino aseguraba que la medida buscaba exclusivamente evitar la subfacturación en las importaciones y la evasión fiscal, el gobierno brasileño consideraba que los precios mínimos eran muy elevados. Así, durante la XX Reunión del Consejo del Mercado Común (2001) en Asunción fue presentado un pedido de consulta del gobierno brasileño que cuestionaba estas medidas impuesta por Argentina. Por su parte, Brasil mantenía vigentes las licencias no automáticas de importación que imponía desde 1997, pese a que en 1999 el Tribunal Arbitral había obligado a eliminarlas. En este escenario, los conflictos sectoriales ganaban espacio en la agenda birregional sobrevino la crisis económica y social argentina a fines de 2001. Esta crisis generó inmediatamente signos de apoyo y comprensión de parte de las autoridades brasileñas a efectos de aportar a una rápida y sostenida reactivación de la economía argentina¹⁵, aunque retomó la conflictividad cuando se fueron sumando otro tipo de medidas que afectaban el intercambio bilateral, como el factor de convergencia cambiaria¹⁶ y la modificación del arancel extrazona efectivo para las importaciones de automotores, bienes de capital, informática y telecomunicaciones¹⁷. Estos episodios reforzarían una “larga y desgastante historia de controversias comerciales en la relación bilateral entre los dos principales socios del MERCOSUR” (BID/INTAL, 2007a:57).

del PIS, créditos del FINAME y financiamiento a las exportaciones con interés preferencial-. Las autoridades argentinas buscaron amparo para la aplicación de salvaguardia en el artículo sexto del Acuerdo de Vestimenta y Textiles de la Organización Mundial de Comercio, alegando que las exportaciones causaban daño a su industria. El Órgano de supervisión de los Textiles, (OST) dictaminó que en lo concerniente a los dos primeros países, la medida no se encontraba justificada y, luego de reclamos brasileños, también ante la comisión de Comercio del MERCOSUR, Argentina derogó la medida. (BID/INTAL, 1999:28-29) y (Eduardo Ablin & Jorge Lucángeli, 2000). La respuesta de Brasil se dio en septiembre, con la restauración de los requisitos de licencias previas para la importación a unos 400 productos argentinos (principalmente, en productos químicos, automotores y alimentos) que habían sido eliminadas a principios de año. La tensión sólo pudo disiparse cuando, luego de intensas negociaciones oficiales y privadas, se alcanzaron acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones entre las cámaras empresariales de ambos países en los sectores del calzado y el papel, que hizo que Brasil suspendiera las mencionadas licencias no automáticas (BID/INTAL, 2000).

15 Lavagna (2011:120) relata que en 2002, “en una reunión de MERCOSUR (...), Cardoso [Fernando Henrique, entonces presidente de Brasil] dijo: “La Argentina no es un mercado, es una nación y las naciones no se des-truyen”.

16 Este factor de convergencia o empalme alteraba el tipo de cambio efectivo para todas las operaciones de comercio exterior argentino e implicaba no sólo una pérdida de preferencias para los miembros del bloque sino también un incentivo directo a las exportaciones intrazona.

17 La resolución N° 258/01 del Ministerio de Economía disponía que cuando el arancel fuera superior a la diferencia que surgiera de aplicar el tipo de cambio basado en el factor de empalme sólo se pagaría el primero, y que cuando aquel fuera inferior a ésta, el excedente a pagar fuera la diferencia determinada por el factor de empalme. Como efecto, se deterioraba la preferencia relativa de los productos importados desde los países del bloque.

3. El crecimiento y las restricciones no arancelarias en el MERCOSUR (2003-2008)

La crisis argentina llevó al *default* sobre sus títulos de deuda y a la devaluación de su moneda los primeros días de 2002, elementos que tuvieron efectos en sus vecinos. A nivel regional, el producto bruto interno cayó alrededor de un 2% (Taccone y Nogueira, 2003:7) y el comercio se contrajo, tanto entre los países del MERCOSUR como con terceros países. Pero la expansión de la producción industrial mundial, acompañada por un aumento en el comercio y un crecimiento en las inversiones, contribuyeron a una rápida recuperación económica de la región sudamericana (Taccone y Nogueira, 2004). Desde 2003 la demanda de materias primas a nivel internacional se mantuvo firme y, junto al dinamismo de la demanda interna (motorizada por la inversión y por el consumo privado, recuperados respecto de los años precedentes), permitió que los cuatro socios del MERCOSUR experimentaran un notorio repunte de la actividad económica los años siguientes (BID/INTAL, 2005:3-7).

En Argentina, el año 2002 sería de transición y estaría dedicado fundamentalmente a paliar los efectos de la crisis, pero para fines de ese año ya se registraría un cambio de tendencia¹⁸ y la economía crecería ininterrumpidamente hasta 2008, como resultado de la combinación de la recuperación económica mundial, el aumento del precio de las materias primas, la devaluación de la moneda y un renovado apoyo gubernamental a la industria. En este contexto, las ramas manufactureras mostraron diversos niveles de recuperación. Una aproximación sectorial la brinda la tabla 3, donde se observan los sectores que crecieron más que el promedio anual (11,3%) en todo el período 2002-2008, entre ellos, equipos de radio y televisión (25,6); instrumentos médicos (17,6); vehículos, productos minerales no metálicos (12,6); y cuero, talabartería y calzado (12,7). La reactivación general de la producción industrial generó una fuerte recuperación de los niveles de ocupación en todas las actividades manufactureras; entre 2002 y 2006 el número de trabajadores empleados en la industria creció 29,7%, al tiempo que las horas trabajadas lo hicieron en 39,4% (Fernández Bugna y Porta, 2007).

Tabla 3
Crecimiento promedio anual de Valor bruto de la producción manufacturera (% , medido en pesos constantes 1997)

Sector	Crecimiento promedio anual (en %)
	2002-2008
Total manufacturas	11,3
Alimentos y beb.	9,1
Tabaco	4,9
Textiles	8,2
Vestimenta	7,9

18 Desde junio la inflación comenzó a caer y en noviembre el estimador mensual industrial –una forma de medir el nivel de producción– creció el 2% (Lavagna, 2011:168).

Productos de cuero, talabartería y calzado	12,7
Madera (excepto muebles)	8,2
Papel	7
Ed. y publ. de medios grabados	9,7
Carbón, petróleo refinado y combustible nuclear	11
Productos químicos	6,3
Caucho y plástico	7,7
Otros productos minerales no metálicos	12,6
Metales básicos	11,2
Productos de metal, excepto maquinaria y equipos	9,4
Maquinaria y equipos	14,2
Maquinaria de comput., oficina y contaduría	8,6
Máquinas y aparatos eléctricos	12,1
Equipos de radio, TV y comunicac.	25,6
Instrumentos médicos, de precisión y óptica	17,6
Vehículos y remolques	13
Otros equipos de transporte	8
Muebles	2,5

Nota. Arza y López (2010:10). Traducción propia.

El crecimiento se estabilizó entre 2005 y 2008 a una tasa media del 8,9% (Tavosnanska, 2010). La combinación de un contexto de cuasi pleno empleo de la capacidad instalada provocó restricciones cuantitativas de la oferta local, por lo que las importaciones fueron ganando terreno en el consumo aparente local, con un aumento del 19% en 2006 al 31% en 2007 y el 28% en 2008. Este crecimiento se atribuyó menos al contexto favorable posterior a la crisis y más a determinados elementos de la política económica nacional del período: certidumbre sobre el nivel del tipo de cambio (alto), sostenimiento de una favorable situación fiscal, y recomposición y estímulo a la expansión de la demanda interna (vía recuperación de los salarios y planes asistenciales)¹⁹.

El sector manufacturero logró así mantener el superávit desde 2002, pero fue decreciendo hasta convertirse en déficit a partir de 2007 (como puede verse en el gráfico 3). Dicho déficit

19 Mecanismos más específicos de política industrial se limitaron a la administración de los regímenes ya existentes y un nuevo fondeo para promoción de inversiones vía incentivos fiscales, que benefició mayormente a un limitado conjunto de grandes empresas y emprendimientos con un sesgo productivo exportador (Fernández Bugna y Porta, 2007a:68-101). Otros autores destacan las iniciativas concentradas en los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas presentados en 2003; para los que se eligieron nueve sectores: madera y mobiliario, cuero y productos de cuero, textil y ropa, maquinaria agraria, material de construcción, software, biotecnología, gas natural para automoción e industrias culturales (García de la Cruz, Lucena, Sánchez y Gayo, 2010a).

abarcó especialmente los sectores de maquinaria, electrónica, química, automotriz y otros metalmeccánicos²⁰ y se debía básicamente a la entrada al país de productos finales con escasa o nula producción local (como celulares, computadoras y bienes de capital), insumos intermedios de ramas que se desarticularon verticalmente en el proceso de apertura (por ejemplo, autopartes y farmoquímicos) y bienes de consumo final que complementaban la oferta local (típicamente textiles, confecciones, calzados y algunos productos metalmeccánicos).

En este contexto, el intercambio de manufacturas específicamente con Brasil registró un creciente déficit desde 2002 (gráfico 4). Mientras en la década anterior Argentina tenía déficit en manufacturas pero en el comercio total era superavitario, ahora también éste era deficitario (gráfico 1). Observando la composición del flujo de comercio bilateral en 2008, Schorr y Azpiazu (2010) muestran que casi la cuarta parte de las colocaciones argentinas en Brasil respondía a productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, y poco más del 13% a combustibles y lubricantes. En el caso de las manufacturas de origen industrial, se destacaban las exportaciones automotrices y ciertos productos químicos. Muy distinta era la composición de las compras a Brasil, donde el papel más protagónico lo asumían los bienes intermedios, los de capital, y las partes y piezas para esta última industria.

La inversión acompañó la reactivación en esta segunda etapa, que alcanzó en el tercer trimestre de 2006 una tasa de 22,8%, la cual superaba el máximo registrado a principios de 1998, y estuvo acompañada por una “extranjerización” de la industria, que ya había comenzado en los años 70 y se sostenía en esta fase de crecimiento. En 2008 el 70% de las firmas líderes y de las ventas totales estaba en manos del capital extranjero, en particular, brasileño, cuyas compras en muchos casos contaban con el estratégico apoyo financiero del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de líneas crediticias preferenciales orientadas a la internacionalización de las empresas del país. Los ejemplos siempre citados de este proceso son la adquisición por parte de Petrobras de Pérez Companc Energía (petroquímica y refinerías de petróleo), de Cervecería Quilmes por AmBev (luego absorbida por la belga Interbrew), del oligopolio siderúrgico Acindar por parte del grupo brasileño Gerdau, que luego fue controlado por Arcelor-Mittal, del frigorífico Quickfood adquirido por Marfrig, de Swift Armour a manos del grupo brasileño Fribói y de la compañía líder del mercado cementero (Loma Negra) y otra del mercado textil y de calzados (Alpargatas) por parte del *holding* Camargo Correa. Esta concentración del mercado en firmas líderes extranjeras, así como su preferencia por acelerar las importaciones para abastecer la sostenida demanda llevó a algunos autores (Schorr y Azpiazu, 2010) a cuestionar los impactos de la reactivación fabril de la Argentina sobre el intercambio de bienes industriales con el exterior.

De esta manera, se combinaba un contexto de importante crecimiento de la industria argentina con un creciente déficit comercial con Brasil, que justificaría nuevas restricciones comerciales a la importación, esta vez para sectores que crecían indiscutidamente, como el calzado. Esto generaría nuevas controversias comerciales en el ámbito del MERCOSUR, como la surgida a raíz del anuncio de Argentina, en vísperas de la cumbre de Puerto Iguazú, en julio de 2004, de que restringiría el ingreso de electrodomésticos provenientes de Brasil

20 Para datos comerciales de cada sector detallados desde 1993 a 2008, ver Tavosnanska (2010:26).

a través de licencias no automáticas (Taccione y Nogueira, 2004:68-77). Ese episodio era co-rolario de negociaciones anteriores a la cumbre, en las que el país había propuesto varios mecanismos de restricción comercial que se activarían bajo ciertas condiciones, permitiendo así que el país o países afectados pudiesen imponer restricciones comerciales²¹. Brasil había rechazado esta idea –concediendo sólo la creación de una Comisión de Monitoreo del Comercio en 2003, luego llamada “Reunión Bilateral Argentina-Brasil” – (BID/INTAL, 2007a:111), por lo cual Argentina avanzó con su anuncio de licencias. Las medidas anunciasadas no se implementaron inmediatamente, sino se presentaron más como presiones para lograr acuerdos de restricción voluntaria entre los privados y, en efecto, fueron luego aplicadas para productos en los que no se alcanzaron dichos acuerdos, como, por ejemplo, la- varropas (Taccione y Nogueira, 2004:77). En el marco de la Comisión bilateral se negociaron varios acuerdos entre privados y se establecieron contingentes para las exportaciones de diferentes sectores, como ropa blanca y vinos. De manera paralela al trato de los conflictos en aquella Comisión, en 2004 se iniciaban las negociaciones para el Mecanismo de Adaptación Competitiva, que establecía una serie de pasos formales consensuados para restringir importaciones en sectores determinados si alguno de los dos países se veía perjudicado por las importaciones de su vecino²². Se trató de un acuerdo alcanzado de manera bilateral, cuyas negociaciones implicaron casi 15 meses de propuestas y contrapropuestas (BID/INTAL, 2007:57), y que tomó la forma de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica Nº14, aquél que había dado origen al MERCOSUR, aunque hasta la actualidad no se ha puesto en marcha.

El mismo año se creaba, además, el Consejo Empresario del MERCOSUR para “contribuir al debate positivo de ideas”; en su primera reunión en San Pablo el canciller Celso Amorim sostenía que “en vez de estar discutiendo si tenemos el 50% o el 60% del mercado argentino de heladeras, tenemos que hacer una heladera del MERCOSUR que salga a competir al mundo”. En igual sentido positivo, el canciller argentino, Rafael Bielsa manifestaba que “los inconvenientes de los últimos meses son una parte muy menor del comercio global de

21 Estos mecanismos eran: el mecanismo transitorio de resguardo frente a situaciones de fuerte asimetría macroeconómica, la cláusula de adaptación competitiva y el código de buenas prácticas empresariales. Como se adelantó en 2.3, las conversaciones se extendieron hasta 2006, cuando se consensuó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC).

22 Para la aplicación del MAC se debían cumplir ciertos requisitos, como reunir a un grupo de productores que representase al menos un 35% de la producción nacional y que el aumento de las importaciones produjese un “daño importante” o una amenaza de dicho daño (cuya definición incluye: caída en las ventas del producto nacional, en el nivel de producción y empleo y en el uso de la capacidad instalada, entre otros). El MAC consistiría en: 1. un contingente arancelario anual con preferencia plena para las exportaciones del producto considerado del otro estado; 2. un arancel para las exportaciones del producto del otro estado que supere el nivel del contingente arancelario anual que sea igual al Arancel Externo Común con una preferencia del 10%. Según el Protocolo, el MAC se podría aplicar por 3 años (prorrogable por un año más) y una vez que perdiese su vigencia no podía volver a aplicarse antes de que se cumplieran dos años de esta fecha. Protocolo Adicional al ACE 14: “Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio”, 1/2/2006, disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textados.nsf/f79d6a9c6357d73b03256d2c0061010b/dd00ac53493d7d130325714e0048a802?OpenDocument> [última consulta: 30/01/2020]. El acuerdo se protocolizó en la ALADI en abril de 2006. Para una explicación detallada y gráfica del mecanismo, ver *Informe MERCOSUR*, Nº11, 61-62.

los dos países. Hay un 80% del comercio que no tiene ningún inconveniente" (BID/INTAL, 2005:50). Entre los sectores que sí provocaban conflictos con Brasil por la cantidad de importaciones que recibía Argentina y por las RNA que, como consecuencia, establecía el país, se pudieron identificar en este período los siguientes:

- calzados (que involucró acuerdos entre privados, licencias no automáticas, valores criterio, aduanas especializadas, requerimientos de etiquetado);
- la denominada "línea blanca" (cocinas, refrigeradores y lavadoras, con acuerdos entre privados y licencias no automáticas)
- televisores (involucrando salvaguardias, contingentes arancelarios y luego acuerdos entre privados);
- hilados, tejidos y otros textiles (con licencias no automáticas de importación, acuerdos entre privados y valores criterio); y
- papel (que involucró acuerdos entre privados).

También existían otros casos en los cuales se iniciaron casos de *antidumping* que afectaban a Brasil, como fueron los de armarios de madera en 2006; transformadores en 2007; vasos, copas y jarros de vidrio; y hojas de sierra manual y textiles en 2008²³.

A principios de agosto de 2007, una perturbación financiera afectó a varios segmentos del mercado crediticio mundial y en poco tiempo el escenario internacional estuvo marcado por la contracción financiera crediticia y por acciones de rescate de las autoridades monetarias. A eso siguieron otros dos episodios de pánico bursátil, en marzo y septiembre/octubre de 2008 (BID/Intal, 2007b:6). Esto impactó en las balanzas de pago de los países del MERCOSUR y entre el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009 se interrumpió la fase expansiva de sus economías²⁴. En Argentina, la crisis produjo una elevación de las tasas de interés y de la demanda en el mercado cambiario motivada por salidas de capital, lo que requirió intervenciones del Banco Central de la República Argentina (BCRA) para defender la moneda nacional (BID/Intal, 2007b:3). A partir de 2009, el crecimiento comenzó a recuperarse en base a la demanda interna, pero toda la región sufriría los efectos del deterioro de la economía global a través de su comercio exterior, específicamente, por el freno de la demanda externa. Así, pese

23 El punteo de los sectores más salientes de conflictos por RNA en la industria argentina se basa en todas las resoluciones publicadas al respecto en todo el período y en varios *Informes MERCOSUR* del BID/INTAL para la selección de los más conflictivos: BID/INTAL (2009:120-122); BID/INTAL (2005:50); (BID/INTAL, 2007a, BID/INTAL, 2007b, BID/INTAL, 2009a).

24 La mediana de la tasa de variación del PBI inter-trimestral de los países del bloque fue -0,2% y -1,5%, respectivamente, y se retrajo el comercio total del bloque. Entre los factores que influyeron en la contracción de la demanda externa se señalaban la caída abrupta en los precios de los productos básicos (que hasta julio de 2008 se habían mantenido altos), la retracción de la inversión en los países desarrollados; los problemas de liquidez que afectaron directamente el financiamiento de exportaciones fondeadas en el mercado internacional; y el abandono de posiciones de inversión en cartera y bursátiles en los países emergentes, que generó presiones a la depreciación de las monedas locales, fenómeno especialmente significativo en Brasil (BID/INTAL, 2009b:6-7).

a que la recuperación respecto del peor momento fue relativamente rápida, el período de indiscutido crecimiento de la economía argentina vio su fin entre fines de 2008 y principios de 2009, criterio con el que se estableció el límite temporal de este artículo²⁵.

4. Reflexiones Finales

Este artículo distinguió la evolución de la industria manufacturera argentina en tres etapas, en función de los distintos contextos en los que han surgido conflictos comerciales con Brasil. En la primera etapa, la industria manufacturera en Argentina debió afrontar el proceso de reformas estructurales y los inicios de la integración comercial en el marco del MERCOSUR. La apertura comercial de este período puso a muchos sectores industriales en desventaja y alerta, originando demandas de protección al entonces gobierno, que respondió selectivamente para evitar la reversión del proceso de liberalización comercial, por un lado, y las controversias con Brasil, por el otro, ya que Argentina mantenía un comercio total superavitario con este socio. Aquellas demandas llevaron a que varios sectores fueran incluidos en el Régimen de Adecuación del MERCOSUR, obtuvieran cupos de importaciones o se iniciaran investigaciones antidumping por productos importados de sus sectores.

La segunda etapa estuvo signada por una profunda recesión en la producción industrial y, en términos generales, una de las mayores crisis económicas argentinas. En ese contexto, la coincidencia entre la apertura definitiva del comercio intrazona (por el fin del Régimen de Adecuación) y la devaluación de la moneda brasileña dispararon más fuertes reclamos por parte de los industriales argentinos, que ante la ausencia generalizada de aranceles intra-zona sólo podían ser respondidas –selectivamente igual que en el período anterior– a través de RNA. La implementación de reglamentaciones técnicas, licencias no automáticas, cuotas de importación y precios mínimos para ciertos sectores mantuvo las controversias comerciales con Brasil en el tope de la agenda regional.

A diferencia de los dos primeros momentos, la tercera etapa fue de claro crecimiento industrial, donde una serie de restricciones comerciales se justificaron, primero, por la necesidad de recuperación posterior a la crisis y, luego, por la prioridad de sostener dicho crecimiento. Si en momentos de crecimiento económico general los reclamos por importaciones parecían tener menos fundamento, la novedosa situación de la balanza comercial general con Brasil las explicaba: el comercio manufacturero argentino se mantuvo, al igual que en los períodos anteriores, deficitario; pero ahora también el comercio total mostraba una situación de déficit, cuando antes era superavitario. Esto contribuyó²⁶ a que el gobierno bra-

25 Los efectos de la crisis internacional justificaron a principios de 2009 la ampliación de la gama de productos para cuya importación Argentina imponía licencias no automáticas, de 58 (en 2007) a 412 líneas arancelarias, muchas de las cuales afectaban a productos brasileños. Pero estas decisiones ya se enmarcarían en una política de protección más generalizada que se fortalecería los años siguientes; es decir, ya no se trataría de sectores puntuales en situación de déficit con Brasil.

26 Sumado a la sintonía política entre los gobiernos de ambos países, tema que no fue objeto de este artículo pero que se puede consultar en, por ejemplo, en Vigevani y Ramanzini (2009:91).

sileño aceptara tácitamente las restricciones en esta etapa, pero no evitó que las controversias comerciales estuvieran siempre presentes en los reclamos del sector privado brasileño, en la prensa y en la bibliografía dedicada al MERCOSUR.

Como se pudo observar en la descripción, hubo sectores que obtuvieron protecciones frente a las importaciones de Brasil en todas las etapas (como calzados, textiles y papel), mientras que otros sólo las obtuvieron en alguna de ellas (como metales en la primera y línea blanca en la segunda y tercera). Así, las restricciones han estado presentes tanto en momentos de crisis como de crecimiento (y han persistido más allá del período de estudio hasta la actualidad), generando siempre controversias en las cuales los importadores alzan la voz contra las restricciones, los locales alzan la voz cuando estas restricciones se relajan. Si bien en este artículo se ponen en evidencia solamente las restricciones argentinas a importaciones brasileñas, esto se ha reproducido con las restricciones en otras relaciones comerciales de todos los socios del MERCOSUR, contribuyendo todas las partes a los cuestionamientos al proceso de integración.

La persistencia de las restricciones en estos distintos contextos invita a reflexionar, en primer lugar, sobre las herramientas que ha desarrollado el proceso de integración para abordarlas. Aunque fueron varios los intentos por avanzar en la normativa sobre estas restricciones²⁷, las herramientas concretamente utilizadas para abordar los conflictos sobre ellas se limitaron a los tribunales de solución de controversias del MERCOSUR –aunque muy pocos de los conflictos por restricciones comerciales fueron abordados allí, y sus fallos no siempre han sido acatados– y a la Comisión de Comercio del MERCOSUR –que en el tercer período, para los casos bilaterales, prácticamente fue reemplazada como espacio de consulta por la Comisión de Monitoreo del Comercio Argentina-Brasil. Pero más asiduamente fueron abordadas en negociaciones directas entre las altas esferas gubernamentales de ambos países, sin que el proceso de integración hiciera una diferencia institucional respecto de tratativas tradicionales entre los socios sobre conflictos comerciales.

En segundo lugar, la persistencia de las restricciones invita a reflexionar sobre un paso previo a los conflictos, es decir, sobre la implementación de las restricciones comerciales, hasta ahora realizada de manera unilateral y, desde la perspectiva de los afectados, discrecional. Lo más cercano, hasta el momento, a un mecanismo que estableciera criterios únicos para la justificación, decisión e implementación de estas restricciones ha sido el mencionado MAC. Por distintos motivos²⁸, ni esta herramienta ni ninguna otra ha sido implementada, por lo que se ha mantenido el amplio margen de discrecionalidad tanto en el manejo de los tiempos como de los sectores a los que aplicar estas medidas en todos los socios. Una herramienta de este tipo, perfeccionada y consensuada, podría contribuir a unificar los

27 Una revisión sintética sobre esta normativa se encuentra en AUTOR (2015).

28 En una entrevista realizada para la investigación de la cual este artículo es fruto, tanto un referente de un sector productivo argentino protegido como un representante de la brasileña FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) coincidían en señalar que el MAC no había prosperado por ser “inaplicable”, ya que los cálculos sobre el tamaño del mercado y la participación de las importaciones en él podían ser siempre rebatibles, algo que trataría el resto del procedimiento que el MAC requería para demostrar el “daño” (sobre los detalles del procedimiento concreto, ver nota 21).

criterios regionales acerca de cuándo estas restricciones son necesarias y, por ende, legitimadas en el proceso de integración. De esta manera, aumentaría la previsibilidad tan exigida al MERCOSUR (y a cualquier “mercado” en general) y bajaría el tono de este tipo de conflictos, liendo las controversias y críticas al proceso de integración y despejando, así, el camino hacia discusiones más profundas sobre el futuro industrial del MERCOSUR.

5. Referencias

- Ablin, E. y Makuc, A (1997). *Comercio Exterior*. Errepar.
- Ablin, E. y Lucángeli, J. (2000). La política comercial argentina: evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros. *Boletín Informativo Techint* (304).
- Acuerdo de Complementación Económica Nº14 (1990).
- Arza, V. y López, A. (2010). *Innovation and Productivity in the Argentine Manufacturing Sector*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-187.
- Aspiazu, D. y Basualdo, E. (1993). *La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el MERCOSUR*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.
- Bekerman, M. y Sirlin, P. (2000). Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector del calzado. *Revista CEPAL* (72).
- Berrettoni, D. (2007). *Inserción internacional de las manufacturas intensivas en mano de obra de la Argentina* (12), Centro de Economía Internacional.
- BID/INTAL. (1997). *Informe MERCOSUR*, (3).
- BID/INTAL. (1998). *Informe MERCOSUR*, (4).
- BID/INTAL. (1999). *Informe MERCOSUR*, (5).
- BID/INTAL. (2000). *Informe MERCOSUR*, (6).
- BID/INTAL. (2005). *Informe MERCOSUR*, (10).
- BID/INTAL. (2007a). *Informe MERCOSUR*, (11).
- BID/INTAL. (2007b). *Informe MERCOSUR*, (12).
- BID/INTAL. (2009a). *Informe MERCOSUR*, (13).
- BID/INTAL. (2009b). *Informe MERCOSUR*, (14).
- BID/INTAL. (2013). *Informe MERCOSUR*, (17).
- Bisang, R., Burachik, G. y Katz, J. (Ed.) (1995). *Hacia un nuevo modelo de organización industrial*. Alianza Editorial/CEPAL/United Nations University Press.
- Bermúdez, I. (1º de agosto de 1999). La diplomacia de presidentes evitó la guerra comercial con el Brasil. *Clarín*.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?, *Desarrollo Económico*, 41 (162).

- Bouzas, R. y Ffrench-Davis, R. (2005). Globalización y políticas nacionales: cerrando el círculo?, *Desarrollo Económico*, 45 (179).
- Burgos, M. (2011). ¿Reindustrialización en la Argentina? la industrialización en la des-conver- tibilidad, *La revista del CCC*, (13).
- Briceño Ruiz, J., Rivarola Puntigliano, A. y Casas Gragea, Á. M. (2012). *Integración latinoameri- cana y caribeña. Política y economía*, Fondo de Cultura Económica.
- Campbell, J. (1999), *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*. Grupo Editor Latinoamericano.
- CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.
- Chudnovsky, D., López, A. y Rossi, G. (2006). Derrames de la inversión extranjera directa, polí- ticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufaturero argentino (1992-2001). En Laplane, Mariano, *Qué impacto han tenido las empresas extranjeras?* Siglo XXI.
- Chudnovsky, D., Porta, F., López. A., Chidiak. M. (1996), *Los límites de la apertura. Liberaliza- ción, reestructuración productiva y medio ambiente*, CENIT/Alianza Editorial.
- Crespo Armengol, E.; Baruj, G.; Perez Constanzo, G.; Sarudianzky, F. (2004). La evolución co- mercial y productiva del MERCOSUR. En Bernardo Kosacoff (Coord.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR*. CEPAL.
- Consejo del Mercado Común. (1994). Decisión Nº5.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recu- peración y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL.
- García de la Cruz, J. M. (Dir.), Lucena, J., Sánchez, Á. y Gayo, D. (2010). *La integración produc- tiva en MERCOSUR: orientaciones para la Unión Europea*. Fundación Carolina/CeALCI.
- Gil, L. (2014). *Dinámicas de la política comercial argentina en el Mercosur. El caso del sector calzado (1999-2008)* [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires.
- Gil, L. (2015). Las restricciones no arancelarias argentinas en el Mercosur: normas y política en los conflictos comerciales. *Cuadernos de Política Exterior*. CERIR (120).
- Inchauspe, E. (17 y 18 de septiembre de 2009). *Integración Productiva en el MERCOSUR: ¿Nueva agenda de cooperación regional? El caso del Foro de Competitividad de Madera y Muebles*. II Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos/IV Encuentro del Centro de Reflexión de Política Internacional, La Plata, Argentina.
- Kantis, H., Morí-Koenig, V. y Yoguel, G. (1993). Las empresas medianas y pequeñas de bienes de capital ante la apertura y el MERCOSUR; perfiles empresariales y escenarios para diseñar acciones de fortalecimiento de su competitividad, CEPAL.
- Kosacoff, B. (Coord.). (2004). *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MER- COSUR*, CEPAL.

- Lavagna, R. (1998). *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica 1986-2001*, Ciudad Argentina.
- Lavagna, R. (2011). *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-mayo de 2003)*. Sudamericana.
- Lo turco, A. (2008). Integración regional sur-sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso del MERCOSUR. En *Asimetrías en el MERCOSUR ¿Impedimento para el crecimiento?*, Red MERCOSUR.
- Taccone, J. y Nogueira, U. (Ed.). 2001. *Informe Mercosur*, (7). BID/INTAL.
- Taccone, J. y Nogueira, U. (Ed.). (2003), *Informe Mercosur*, (8). BID/INTAL.
- Taccone, J. y Nogueira, U. (Ed.). (2004), *Informe Mercosur*, (9), BID/INTAL.
- Vigevani, T. y Ramanzini, H. (2009). Brasil en el centro de la integración. *Nueva Sociedad*, (219).
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Peterson Institute.

Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI

Luís Antonio Paulino

luis.paulino@unesp.br

Universidade Estadual Paulista

Recibido: 19/08/2020. Aceptado: 23/11/2020

Resumen: En 2020, Brasil celebra 46 años de relaciones diplomáticas con China, pero la historia de las relaciones entre los dos países es mucho más antigua y se remonta al período colonial. Las relaciones oficiales Brasil-China comenzaron a fines del siglo XIX, pero solo en el siglo XX, especialmente después de 1974, cuando los países reanudaron las relaciones diplomáticas, se hicieron más sólidas. Sin embargo, fue recién en el siglo XXI, especialmente después de 2003, que las relaciones bilaterales se intensificaron y alcanzaron el nivel actual de relaciones maduras. En 2018, la elección del presidente Jair Bolsonaro marcó un nuevo punto de inflexión en la historia reciente de las relaciones entre Brasil y China.

Palabras clave: relaciones Brasil-China; diplomacia; comercio; inversión extranjera.

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Paulino, L. (2020). Las relaciones Brasil-China en el Siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 111. <https://doi.org/10.24215/23142766e111>

Brazil-China Relations in the 21st Century

Luís Antonio Paulino¹

Abstract: In 2020, Brazil celebrates 46 years of diplomatic relations with China, but the history of relations between these two countries is much older and dates back to colonial times. Official Brazil-China relations began in the late 19th century, but in the 20th century, especially after 1974, these countries resumed diplomatic relations and these relations became more robust. However, it was only in the 21st century, especially after 2003, that bilateral relations intensified, reaching their current mature level. In 2018, the election of President Jair Bolsonaro marked a new turning point in the recent history of Brazil-China relations.

Keywords: Brazil-China relations; diplomacy; trade; foreign investment.

Brazil-China Relations in the 21st Century

Resumo: O Brasil comemora, em 2020, 46 anos de relações diplomáticas com a China, mas a história das relações entre os dois países é muito mais antiga e remonta ao período colonial. As relações oficiais Brasil-China tiveram início ainda no final do século XIX, mas apenas no século XX, especialmente depois de 1974, quando os países reataram as relações diplomáticas, se tornaram mais robustas. Entretanto, foi somente no século XXI, especialmente depois de 2003, que as relações bilaterais se intensificaram, alcançando o atual patamar de relações maduras. Em 2018, a eleição do presidente Jair Bolsonaro, marcou um novo ponto de inflexão na história recente das relações Brasil-China

Palavras-chave: relações Brasil-China; diplomacia; comércio; investimento estrangeiro.

¹ Profesor de la Universidad Estadual Paulista (Unesp) y director del Instituto Confucio de la Unesp. Fue Asesor Especial del Ministerio de Hacienda (2003), Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Coordinación Política y Asuntos Institucionales de la Presidencia de la República de Brasil (2003-2005) y Jefe de Asesoramiento del Ministerio de Deportes (2012-2014).

1. Introducción

La historia de las relaciones Brasil-China es casi tan antigua como el propio Brasil. Durante siglos, Brasil fue un punto de parada en la ruta marítima para los barcos portugueses y de otros países en su comercio entre Europa y Asia. El más importante producto de importación mundial en el siglo XVII fue la plata, que viajaba desde Potosí hasta Buenos Aires y era vendida por contrabandistas a comerciantes portugueses de la antigua Colonia de Sacramento y de Río de Janeiro, e iba desde allí no solo hasta Lisboa, sino también directamente a India y China (MACLEOD, 1999, p. 262).

Un importante punto de contacto entre Brasil y Asia fueron las posesiones portuguesas en el Este, especialmente Goa, en India, y Macao, en China. Como señalan SCOMAZZON y FRANCO (2020, p.237), “Las relaciones chino-brasileñas comenzaron en el período colonial, resultado no solo del intercambio de productos entre China y la América portuguesa, sino también debido ir y venir de comerciantes, religiosos, magistrados y aventureros, que circularon entre los dominios de ultramar de Lisboa”.

Los primeros contactos oficiales entre Brasil y China tuvieron lugar a principios del siglo XIX, poco después de la transferencia de la capital del reino y la corte portuguesa a la ciudad de Río de Janeiro, en 1808. Por iniciativa del Conde de Linhares, 300 chinos llegaron a Brasil en 1810, para iniciar la cultura del té en el Jardín Botánico de Río de Janeiro (SCOMAZZON y FRANCO, 2020, p. 235).

La primera misión oficial brasileña en China tuvo lugar en el Segundo Imperio en un viaje de circunnavegación que duró 430 días, entre noviembre de 1879 y enero de 1881, y del que participaron 197 hombres, de los cuales solo 148 regresaron a Brasil, habiendo sufrido 49 bajas por muertes y deserciones (SCOMAZZON y FRANCO, 2020, p. 20). El motivo oficial de la misión era proponer un acuerdo de amistad, comercio y navegación con Brasil, pero el verdadero motivo era obtener el permiso del emperador chino para enviar trabajadores de China a Brasil, que, ante la perspectiva del fin de la esclavitud, enfrentaba en aquel momento el dilema de quién podría reemplazar a la mano de obra negra en los principales cultivos del país, especialmente en los cafetales. Como se sabe, el gobierno chino no estuvo de acuerdo con la propuesta, por temor a que estos trabajadores chinos pudieran ser esclavizados en Brasil, como ya había sucedido en Cuba y Perú.

En el siglo XX, los primeros contactos oficiales entre los dos países tuvieron lugar después de la fundación de la República Popular de China en 1949. La visita del entonces vicepresidente de Brasil, João Goulart, a China en 1961, cuando fue recibido por el gobierno y por el pueblo como un gran amigo de China, fue un punto culminante de esta fase inicial de las relaciones modernas entre Brasil y China. Después del establecimiento de la dictadura militar en Brasil, en 1964, las relaciones diplomáticas entre los dos países se interrumpieron durante diez años, pero se restablecieron ya en 1974, bajo la presidencia del general Ernesto Geisel.

Desde entonces, y especialmente después del restablecimiento de la democracia en Brasil, en 1985, las relaciones diplomáticas, políticas y económicas entre los dos países han ido cobrando cada vez más impulso.

BECARD (2011, p.31-41) clasifica la evolución de las relaciones Brasil-China en siglo XX en cinco etapas:

1. Relaciones embrionarias entre Brasil y China (1949-1974);
2. Fijación de las bases de las relaciones chino-brasileñas (1974-1990);
3. Crisis y nuevos desafíos en las relaciones chino-brasileñas (1990-1993);
4. Construcción de la asociación estratégica (1993-2003);
5. Relaciones maduras entre Brasil y China (2003 a 2011).

Para la autora, el hecho más importante de la primera etapa (1949-1974) fue la mencionada visita del vicepresidente de Brasil, João Goulart, a China, en agosto de 1961, en el marco de la llamada "política exterior independiente" implementada en el gobierno corto de Jânio Quadros (de enero a agosto de 1961).

En la segunda etapa (1974-1990), además de la reanudación de las relaciones diplomáticas en agosto de 1974, se destaca la firma del primer acuerdo comercial entre Brasil y China en 1978. Con el comienzo del proceso de reforma y apertura de China en el mismo año, y el comienzo del proceso de redemocratización en Brasil, las relaciones bilaterales ganaron mayor densidad. Según la autora, las posibilidades de ganancias concretas en las áreas económica, científica y tecnológica llevaron a la firma de más de 20 actos bilaterales con China a lo largo de la década de 1980 –incluidos los acuerdos básicos en las áreas de ciencia y tecnología, energía nuclear y cooperación cultural y educativo– que permitieron la institucionalización de las relaciones y el establecimiento de marco de referencia para acciones futuras (BECARD, 2011, p. 33).

Durante este período, hubo dos visitas de jefes de estado de Brasil a China: en junio de 1984, la visita del presidente João Figueiredo, el primer jefe de estado brasileño en visitar el país, y, en julio de 1988, la del presidente José Sarney. La propuesta de cooperación tecnológica entre los dos países, en vigor hasta hoy, para la construcción conjunta de satélites de teledetección conocidos como China-Brazil Earth Resource Satellite (CBERS) se lanzó en 1988. Brasil y China ya han lanzado satélites: el CBERS 1, en 1999; el CBERS 2, en 2003; el CBERS 2B, en 2007; el CBERS 3, en 2013; el CBERS 4, en 2014 y el CBERS 4A, en 2019.

La tercera etapa (1990-1993) fue un período de transición, marcado, a nivel internacional, por el final de la Guerra Fría y, a nivel nacional, por la apertura comercial y financiera promovida por el gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992). En China, el proceso de apertura gana un nuevo impulso del histórico viaje de Deng Xiaoping al sur de China en 1992.

En la cuarta etapa (1993-2003), las relaciones bilaterales entre Brasil y China cobraron un nuevo impulso. En 1993, se firmó el acuerdo que elevaba la relación de los dos países a la condición de asociación estratégica. Durante este período, China comienza a definir sus objetivos más claramente en relación con Brasil y América del Sur.

En un discurso pronunciado el 6 de abril de 2001 en la sede de la CEPAL en Chile, el presidente Jiang Zemin destacó los principales parámetros que guiarían las relaciones entre

China y América Latina: (1) fortalecer las relaciones políticas y aumentar el contacto directo y las consultas alto nivel entre los líderes chinos y su contraparte en América Latina; (2) aumentar las consultas y el apoyo mutuo sobre cuestiones internacionales de interés común, como el papel y la reforma de la ONU, la seguridad internacional, el establecimiento de un nuevo orden mundial, el progreso en la multipolaridad y la democratización de las relaciones internacionales; (3) ampliar la cooperación comercial, otorgando alta prioridad a la inversión recíproca y desarrollando la cooperación en alta tecnología; y (4) establecer relaciones cooperativas amplias y de largo plazo en otras áreas como cultura, educación, ciencia y tecnología y deportes (JIANG, 2010, v. 3, p. 236-237).

2. Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI

En el siglo XXI, empieza así la quinta etapa, ya bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que se extiende hasta 2017. Durante este período, se observó una reorientación en el sentido de intensificar las llamadas relaciones Sur-Sur, fortalecer la cooperación regional y diversificar las asociaciones comerciales de Brasil. Por el lado chino, su adhesión a la OMC en 2001 y el mantenimiento de un fuerte ritmo de crecimiento económico condujeron a una relación más estrecha con América Latina, principalmente debido a la creciente necesidad de China de importar productos agrícolas y, principalmente, recursos minerales, disponibles en grandes cantidades en la región. El continuo crecimiento del PIB chino a tasas anuales del orden del 10% en la primera década del siglo XXI comenzó a exigir la importación de cantidades cada vez mayores de recursos naturales, ya que era la base sobre la cual tuvo lugar la expansión de la economía china para hacerse más grande cada año. Como exportador de materias primas y petróleo, China se ha convertido en el mayor importador mundial de estos productos y ha comenzado a prestar mayor atención a América Latina y África. En 2015, de un total de US \$ 1,68 billones de importaciones, China importó US \$ 103,8 mil millones de América Latina y US \$ 70 mil millones de África, que, en conjunto, representan el 10% del total de las importaciones chinas (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2016).

Entre las iniciativas tomadas en este período cabe mencionar:

1. La creación, en 2004, de un nuevo marco institucional mediante el establecimiento de la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Consulta y Cooperación (COSBAN), la instancia más alta de diálogo político entre los dos países;
2. La firma, en 2010, del Plan de Acción Conjunta Brasil-China (2010-2014) - PAC, que define objetivos, metas y directrices para la cooperación bilateral en sus diversos campos;
3. La elevación, en 2012, de las relaciones Brasil-China a la condición de Asociación Estratégica Global y el establecimiento del Diálogo Estratégico Global, a nivel de cancillerías;
4. La firma, en 2012, del Plan de Cooperación decenal para el período 2012-2021, (BAR-BOSA, 2012); y
5. La creación, en 2015 del Fondo de Cooperación Brasil-China para la Expansión de la Capacidad Productiva (ROSITO, 2020).

La primera sección del Diálogo Estratégico Global tuvo lugar en abril de 2014, con motivo de la visita a Brasil del Ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi. Esta reunión también sirvió para definir acuerdos bilaterales, en vista de la 6^a Cumbre BRICS, que fue realizada en Brasil, en julio de ese mismo año, seguida de la visita de Estado del presidente Xi Jinping. Además de la frecuencia anual de secciones Diálogo Estratégico Global (DEG) alternativamente en cada país, también se decidió que se celebrarían reuniones de diálogo sectoriales, que abarcarían temas como África, América Latina y el Caribe, Asia, Oriente Medio, Estados Unidos, derechos humanos, políticas sociales, planificación y diplomacia.

La cooperación científica, educativa y cultural también ocupa un lugar importante en la agenda bilateral, incluidos temas como la cooperación espacial, la biotecnología aplicada a la agricultura y la biomedicina, la nanotecnología, el cambio climático, las energías renovables, la bioenergía, las tecnologías agrícolas y forestales, la tecnología de la información, industrias creativas, entre otras. Todos estos temas forman parte del Plan de acción decenal (2012-2021). En el área de la educación, se profundizaron los intercambios académicos y educativos, mediante la inclusión de China en el "Programa de Ciencia sin Fronteras" y la instalación de los Institutos Confucio en Brasil.

Cabe señalar incluso que, durante este período, las relaciones Brasil-China también avanzaron en la dirección de una mayor cooperación internacional en temas de interés común. Además de los foros multilaterales tradicionales, como la ONU, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde los dos países buscaban coordinar sus actividades, Brasil y China han establecido nuevas instituciones de cooperación con otros países en desarrollo, especialmente aquellos destinados a reunir a los grandes países en desarrollo en torno a intereses comunes, como el caso del grupo diplomático BRICS, el Banco de los BRICS, el Foro China-CELAC y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), de los cuales Brasil es también uno de los socios fundadores.

3. 2018-2020: nuevos cambios y turbulencias en las relaciones bilaterales Brasil-China

La elección del presidente Jair Bolsonaro en noviembre de 2018 representó un nuevo punto de inflexión en las relaciones políticas y diplomáticas entre Brasil y China. Aún como candidato, en 2018, el actual presidente brasileño adoptó una serie de actitudes que sugerían que las relaciones entre Brasil y China no serían tan fluidas si fuera elegido presidente de Brasil. En marzo de 2018, Bolsonaro realizó una visita a Taiwán y se reunió con la líder de la provincia china, Tsai Ing-wen. En esa ocasión, Bolsonaro declaró que "solo por el hecho de que hicimos un viaje a Israel, Estados Unidos, Japón, Corea y Taiwán, estamos mostrando con quién queremos ser amigos, uniéndonos con buenas personas, personas que piensan en su país" (MAGALHÃES, 2018).

La actitud irrespetuosa de Bolsonaro hacia China generó una reacción inmediata del gobierno chino, que consideró la visita oficial a Taiwán de un parlamentario brasileño y candidato a la presidencia de la República como una afrenta a la soberanía nacional china. Además de las protestas formales con el gobierno brasileño, varios periódicos chinos, como el

China Daily y el Global Times, publicaron editoriales duros, en las que afirmaban que tales actitudes podrían tener consecuencias negativas para Brasil, que tiene su principal mercado de exportación en China.

Aún como candidato presidencial, en octubre de 2019, en una entrevista con una cadena de televisión local, Bolsonaro declaró: "China está comprando a Brasil. ¿Vas a dejar nuestra energía en manos de los chinos? (POLITO, 2019).

Poco después de ser elegido, el presidente Bolsonaro moderó su discurso agresivo hacia China, pero aún mostró reservas sobre la presencia de inversores chinos en Brasil. En una entrevista, el 5 de noviembre de 2018, después de recibir al embajador chino en Brasil, Li Jinzhang, Bolsonaro declaró que estaba interesado en aumentar los negocios con China, pero que "todos los países pueden comprar en Brasil, pero no comprar a Brasil" (PENNA-FORT, 2018).

La presión del sector agroindustrial brasileño –una de las principales bases de apoyo político de Bolsonaro– que depende fuertemente del mercado chino, su mayor cliente, contribuyó al cambio en el discurso del presidente en relación con China. Solo para tener una idea de la importancia de China para este sector, entre 2000 y 2020, "las importaciones chinas saltaron del 2% al 35% de la canasta de exportación de agronegocios brasileña, convirtiendo a China en el principal cliente global de Brasil. Los agronegocios representan la mitad de las exportaciones totales de Brasil a China" (JANK, GUO y MIRANDA, 2020).

En marzo de 2019, el presidente brasileño, que unos meses antes había acusado a China de querer comprar Brasil, anunció que viajaría a China en la segunda mitad de ese año en busca de negocios e inversiones y que el presidente Xi Jinping vendría a Brasil en noviembre para la cumbre BRICS. "Queremos acercarnos al mundo entero, desarrollar nuestro comercio, abrir nuestras fronteras", declaró en ese momento.

En mayo de 2019, el vicepresidente de Brasil, general Hamilton Mourão, realizó una visita de cinco días a China. El objetivo era deshacer la mala impresión que los comentarios hechos por Jair Bolsonaro, antes de ser elegido, habían tenido en el gobierno chino. El propósito del viaje fue transmitir el mensaje de que Brasil considera a China como un socio importante. El viaje también sirvió para reactivar la instancia más alta de diálogo bilateral, la Comisión China-Brasileña de Alto Nivel de Consulta y Cooperación (Cosban), que se había paralizado desde 2015.

El vicepresidente brasileño fue recibido en China con honores del jefe de estado, en una clara demostración de que, a pesar de los ataques del presidente brasileño, el gobierno chino valoraba toda la historia de las relaciones bilaterales entre los dos países, construidas durante décadas, y pretendía mantener las relaciones bilaterales a un alto nivel y, no menos importante, los negocios.

En octubre de 2019, el presidente brasileño finalmente realizó la visita a China. En la visita de dos días a China, el presidente brasileño se reunió con el presidente Xi Jinping, en el Gran Palacio del Pueblo, en Beijing. En la ocasión, declaró que "[e]staba esperando esta visita porque China es el principal socio comercio de Brasil y estoy muy interesado en fortalecer este

comercio, así como en ampliar nuevos horizontes. Hoy podemos decir que una parte considerable de Brasil necesita a China, China también necesita a Brasil" (AGÊNCIA BRASIL, 2020). En la ocasión, se firmaron 25 acuerdos y memorandos de entendimiento en las áreas de política, ciencia y tecnología y educación, economía y comercio, energía y agricultura.

En noviembre de 2019, el presidente Xi Jinping llegó a Brasil por segunda vez para asistir a la cumbre BRICS. En la ocasión, el presidente chino tuvo una reunión paralela con el presidente brasileño y se anunciaron una serie de nuevos acuerdos. El gobierno chino sorprendió al gobierno brasileño al abrir la posibilidad de que las empresas estatales chinas inviertan más de US\$ 100 mil millones en obras de infraestructura en Brasil. Este valor es 10 veces mayor que todo lo que el gobierno brasileño ha asignado para inversiones en el presupuesto federal para 2020. También se firmó un acuerdo para el comercio de frutas (exportaciones de melones de Brasil a China e importaciones de peras chinas). Además, el gobierno chino ha acreditado a 13 mataderos brasileños más para exportar carne a China y se ha asociado con Petrobras en las subastas de petróleo en las áreas del pré-sal, lo que evitó que la subasta fracase por completo, ya que las otras compañías petroleras internacionales, especialmente, las empresas estadounidenses no estaban interesadas.

Según los informes, la participación de China en la subasta de petróleo fue el resultado de la propia solicitud de Bolsonaro al presidente chino en su visita a China en octubre pasado. Vale la pena mencionar que, en septiembre de 2020, el gobierno ya había acreditado otros 25 mataderos para exportar carne a China (MENDES Y ZAIA, 2020).

A pesar de todos los esfuerzos del gobierno chino y de importantes sectores del propio gobierno brasileño, como el Ministerio de Agricultura y la comunidad empresarial brasileña, especialmente los agronegocios, para normalizar las relaciones bilaterales entre China y Brasil, un grupo de personas cercanas al presidente –el llamado “núcleo ideológico del gobierno”– compuesto por sus hijos, su ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, su exministro de educación, Abraham Weintraub, y algunos de los ayudantes del presidente, continuaron haciendo ataques contra China en las redes sociales.

Con el inicio de la pandemia del Covid-19, este grupo de personas más directamente vinculadas al presidente comenzó a ponerse a coro con el presidente estadounidense Donald Trump, en sus irrazonables ataques contra China, acusándola de ser responsable de la pandemia.

En marzo de 2020, el diputado federal Eduardo Bolsonaro, uno de los hijos del presidente y presidente del comité de asuntos exteriores de la Cámara de Diputados, causó un nuevo incidente diplomático con China. El 18 de marzo, publicó un mensaje en las redes sociales en el que acusaba a China de ser responsable de la pandemia del Covid-19. Este ataque generó una respuesta inmediata de la embajada china en Brasil. El mismo día, y también en las redes sociales, el nuevo embajador en China en Brasil, Yang Wanming, declaró que: "La parte china repudia vehementemente las palabras del diputado y exige que las retire de inmediato y se disculpe con el pueblo chino" (Jornal Nacional, 2020). El embajador chino también compartió con seguidores mensajes de otros que criticaron a la familia Bolsonaro. Poco después, la embajada china en Brasil publicó una respuesta directamente en el perfil de Eduardo Bolsonaro: "Sus palabras son extremadamente irresponsables y suenan

familiares. Siguen siendo una imitación de tus queridos amigos. Al regresar de Miami, desafortunadamente contraí un virus mental, que está infectando las amistades entre nuestros pueblos" (JORNAL NACIONAL, 2020).

En las primeras horas del 19 de marzo, el presidente de la Cámara de Diputados, el diputado Rodrigo Maia, habló sobre el tema en la misma red social: "En nombre de la Cámara de Diputados, pido disculpas a China y al Embajador @wanmingyang por las palabras irreflexivas de diputado Eduardo Bolsonaro". Solo en la tarde del 19 de marzo, el ministro de Asuntos Exteriores habló en defensa del gobierno y la familia Bolsonaro, diciendo que "es inaceptable que el embajador chino respalde o comparta una publicación ofensiva con el jefe de estado de Brasil y sus votantes". La misma noche del 19 de marzo, la Embajada de China emitió una nota que refuerza la protesta por la actitud, que llama irresponsable, del diputado Eduardo Bolsonaro. También afirmó que la parte china no aceptó la intermediación hecha por el canciller Ernesto Araújo y que esperaba las disculpas del congresista Eduardo Bolsonaro al pueblo chino.

El 20 de marzo, una importante cadena de televisión nacional (Bandeirantes), en su periódico vespertino, con una audiencia nacional, transmitió un editorial en el que llamaba al canciller Ernesto Araújo un idiota, inepto e incapaz, en una evidente manifestación de que el presidente Bolsonaro y su gobierno habían caído en completo descrédito en el país. El presidente, preocupado por las posibles consecuencias para su principal base de apoyo político (el sector de agronegocios), trató de minimizar el incidente y dijo que "todo esto es pasado, no hay ningún problema con China" (BITENCOURT y MURAKAWA, 2020).

El 21 de marzo, Bolsonaro intentó hablar personalmente con el presidente chino para apaciguar la situación, pero este se negó a atenderlo (Fernandes, 2020). El 22 de marzo, el presidente chino tomó la iniciativa de llamar a su colega brasileño. No se sabe lo que se discutió, pero el hecho es que los chinos ven al gobierno brasileño con creciente sospecha.

Zhou Zhiwei, director ejecutivo del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS), el organismo asesor oficial del gobierno chino dijo en un artículo publicado en el periódico Global Times el 20 de marzo que "[e]l actual gobierno brasileño es un seguidor ideológico de la administración Trump, pero ellos son oportunistas y de doble cara en términos de cooperación en el campo de la economía y el comercio con China" (WANG y LU, 2020).

Por si fuera poco todo lo que había sucedido en marzo, en abril de 2020 hubo dos nuevas provocaciones contra China por parte de los ministros del gobierno brasileño. El primero fue el ministro de Educación, Abraham Weintraub, quien hizo provocaciones racistas contra China en las redes sociales. En el segundo, el Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, quien escribió un artículo delirante, que también publicó en las redes sociales, en el que asociaba la crisis del Covid-19 con un plan de dominación mundial de los comunistas liderados por los chinos en alianza con nada menos que la OMS.

Muchas personas han dicho que la avalancha de ataques contra China por parte de las altas autoridades brasileñas podría llevar a China a reducir sus compras en Brasil, a saber: soja, carne, pollo, petróleo y otros productos que constituyen nuestra canasta de exportación para ese país. Según el acuerdo firmado con Estados Unidos para poner fin a la guerra

comercial, los chinos se comprometieron a realizar compras adicionales de productos agrícolas por un valor de 200 mil millones de dólares en el mercado estadounidense. Esto podría ser en detrimento de Brasil.

No creemos que China dé ese paso en forma de represalia política. Compran en Brasil porque lo necesitan y les interesa. Entre 2017 y 2018, la exportación de soja de Brasil a China aumentó de 53,8 a 68,8 mil millones de toneladas métricas y el valor exportado subió de US\$ 20.300 millones a US\$ 27.300 millones. Es decir, como consecuencia de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, la exportación brasileña de soja a China aumentó 15 millones de toneladas métricas y rindió a Brasil US\$ 7 mil millones de dólares más con las ventas de soja a China.

Hace una década, el 38% de la soja que entraba en el mercado chino venía de Estados Unidos y el 34% de Brasil. Hoy, el 57% de la soja que abastece a China viene de Brasil, según la Administración General de la Aduanas de China (DUARTE, 2019).

En mayo de 2020, "las ventas al país asiático crecieron un 35,2% en comparación con el mismo mes del año pasado, representando el 40,4% de las exportaciones, frente al 28,6% en mayo de 2019" (RIBEIRO, 2020). Los chinos saben que el gobierno de Bolsonaro es fugaz y que las relaciones entre Brasil y China tienen un significado estratégico a largo plazo para ambas partes.

Sin embargo, es necesario considerar que las relaciones políticas entre los gobiernos terminan teniendo una gran influencia en las decisiones de inversión privada. Gran parte de lo que se ha hecho en los últimos años en términos de comercio e inversión se ha producido debido a la buena relación entre los dos países y sus presidentes. Los empresarios observan las buenas relaciones políticas entre los dos países y se sienten más seguros para invertir.

Al atacar a China, el gobierno de Bolsonaro socava la confianza de los inversores chinos en Brasil. Al tomar sus decisiones de inversión, las empresas consideran todos los riesgos involucrados, incluido el riesgo político. Una relación bilateral en deterioro aumenta el riesgo político y no hay nada que el gobierno chino pueda hacer al respecto; nadie va a poner dinero en un país en el que no confía. Brasil, que había estado recibiendo alrededor de US\$ 60 mil millones en inversión extranjera directa en últimos años, en 2020, no recibirá mucho más de US\$ 20 mil millones. Esta caída se debe, en gran medida, a los efectos de la pandemia covid-19 en la economía mundial, pero se ve reforzada por la terrible imagen internacional del presidente brasileño.

4. Bolsonaro convierte el 5G en una disputa geopolítica

El gobierno brasileño está a punto de tomar una decisión que podría ser decisiva sobre el futuro de las relaciones bilaterales entre China y Brasil en los próximos años. Esta es la subasta de frecuencias 5G, telefonía móvil e internet, que también decidirá qué compañías suministrarán la estructura de la red 5G en Brasil.

Inicialmente programada para celebrarse en noviembre de 2020, la subasta se pospuso para 2021. El gobierno brasileño está bajo una gran presión de los Estados Unidos para evitar que la compañía china Huawei, el mayor fabricante mundial de equipos para tecnología 5G en

el mundo, suministre el equipo para red 5G en Brasil. Existe, dentro del gobierno, una lucha de brazos sobre el tema donde, por un lado, el llamado "núcleo ideológico del gobierno" que, como el presidente Bolsonaro, comparte la posición ideológica de derecha, el conservadurismo en las costumbres y el estilo de política populista y en línea del presidente Donald Trump; y, por otro lado, un grupo más pragmático, que incluye a la Ministra de Agricultura, Tereza Cristina, quien representa los intereses de la agricultura de exportación.

El presidente deberá decidir si acepta las demandas de Donald Trump, a quien Bolsonaro dedica una idolatría servil, hasta el punto de imitar sin crítica todas las actitudes locas del presidente estadounidense, o de servir a los intereses de una de sus principales bases de apoyo político, que son productores de soja y productores de carne, que tienen su principal mercado en China.

Según lo informado por WIZIACK y URIBE (2020):

El Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, y el ministro de la Oficina de Seguridad Institucional (GSI) de la Presidencia de la República, el general Augusto Heleno, convencieron al presidente Jair Bolsonaro de que la subasta de 5G debería ofrecer restricciones a los fabricantes de equipos chinos como Huawei. Como resultado de esta presión, Bolsonaro dijo en una transmisión por Internet el jueves (11/6/2020) que el evento tendrá en cuenta "soberanía, seguridad de datos y política exterior". Es decir, la elección de nuevos estándares tecnológicos para telefonía ha dejado de ser técnica y ha adquirido una connotación geopolítica, debido a que, con esta condición, Brasil manifestará su apoyo a Estados Unidos, que está luchando una disputa de fuerzas políticas y económicas con China y requiere salvaguardas para los equipos de Huawei de los países aliados.

En el documento entregado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, que expresa la posición favorable de su ministerio para excluir a Huawei de la infraestructura de tecnología 5G en Brasil, el ministro sostiene que Brasil no sufriría ningún tipo de sanción comercial, porque China tiene como sus mayores proveedores de materias primas y alimentos a los Estados Unidos, Brasil y Australia. Para él, si los tres se unieran en apoyo de Donald Trump, los chinos no tendrían salida y continuarían importando de estos países (WIZIACK y URIBE, 2020).

La ministra de Agricultura, Tereza Cristina, no lo cree así. Para ella, cualquier tipo de restricción sobre China en el suministro de equipos de red 5G tendrá efectos nocivos en el rendimiento de los agronegocios, el único sector activo en este momento pandémico. Las personas que siguen las discusiones dicen que la ministra considera que las amenazas a China han cruzado la línea y, de hecho, está considerando abandonar el cargo si este enfrentamiento persiste.

Cabe señalar que la exclusión de Huawei de la implementación de 5G en Brasil, además de no tener sentido geopolítico, ya que Brasil no tiene nada que ganar, representará una pérdida concreta para el país, cuyo costo será asumido por todos en forma de tarifas más caras y demoras en la provisión de servicios. Esto se debe a que el equipo de Huawei, además de ser mejor y más barato, tiene la ventaja de "hablar" con todos los equipos de

otros fabricantes, Nokia, Ericsson y Samsung, algo que el equipo de estos fabricantes no hace. Como parte de la red que actualmente funciona con tecnologías 3G y 5G que utilizan equipos Huawei, el uso exclusivo de los equipos de estos otros fabricantes en la red 5G obligaría a los operadores a cambiar todos los equipos Huawei actualmente utilizados en redes 2G, 3G y 4G, lo que significaría un mayor costo, que finalmente recaerá en los usuarios, y un retraso mucho mayor antes de que esta nueva tecnología con gran potencial para revolucionar numerosos servicios y aumentar la productividad de las empresas esté disponible para personas, empresas y gobiernos.

Incluso con la presión estadounidense y el liderazgo chino en 5G, hasta ahora, el gobierno no ha emitido ninguna norma que restrinja las operaciones de Huawei en Brasil (WARTH, 2020). Hacerlo sin duda será un hito en las relaciones bilaterales entre los dos países.

5. Relaciones comerciales Brasil-China (2000-2020)

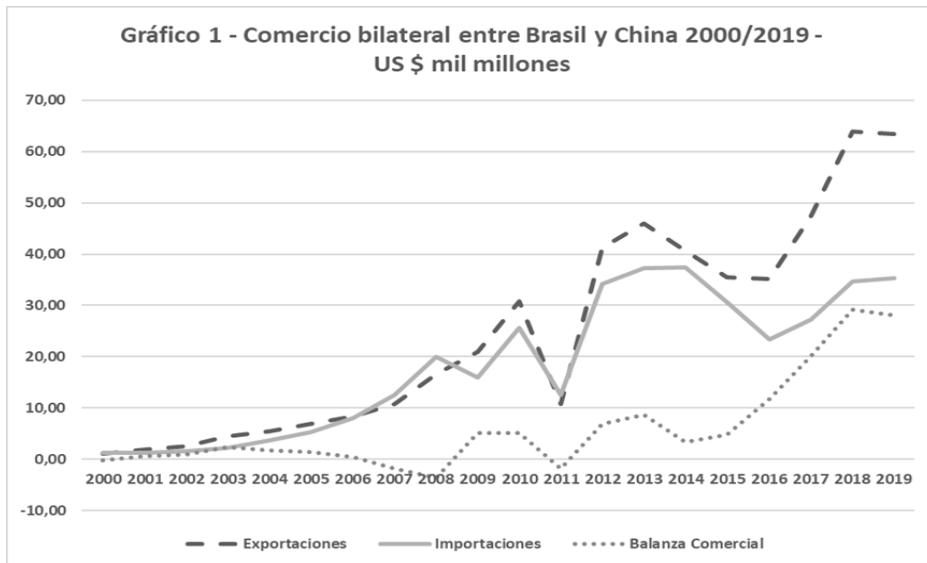
Si hay un campo en el que las relaciones chino-brasileñas son indudablemente exitosas, es el de las relaciones comerciales. Ni siquiera la turbulencia en las relaciones políticas bilaterales que hemos informado antes y, más recientemente, la pandemia de Covid-19, han afectado los flujos comerciales bilaterales.

China es ahora el principal destino de las exportaciones brasileñas y la principal fuente de bienes que el país compra en el extranjero. La inversión extranjera directa de China en Brasil ha aumentado significativamente en los últimos años. Actualmente hay más de 200 empresas chinas que operan en Brasil, en los sectores más diversos, como infraestructura, energía, finanzas, manufactura, agronegocios, tecnología de la información, transporte y logística, minería y acero y comercio. En la dirección opuesta, también hay casi una docena de empresas brasileñas con unidades industriales en China, algunas con más de 2 mil empleados, como WEG, además de varias oficinas de representación comercial, servicios legales y otros. La Asociación de Empresas Brasileñas en China tiene aproximadamente 60 miembros.

En las relaciones comerciales entre Brasil y China, a diferencia de otras áreas de cooperación, los agentes no gubernamentales son preponderantes, a pesar de la gran cantidad de empresas chinas que invierten en Brasil son de propiedad estatal. Aunque puede haber incentivos gubernamentales para llevar a cabo estos negocios (especialmente la inversión extranjera directa), las decisiones a nivel de las empresas involucradas se toman en función del cálculo económico, es decir, la búsqueda de parte de las ventajas económicas que pueden estar relacionadas con la búsqueda de nuevos mercados, reducción de costos de producción, garantía de acceso a fuentes de energía y materias primas y adquisición de activos estratégicos.

6. Comercio bilateral Brasil-China

Como se ve en el Gráfico 1 y en el Cuadro 1, el flujo comercial entre Brasil y China aumentó de US \$ 2,3 mil millones en 2000 a US \$ 98,6 mil millones en 2019.



Cuadro 1 – comercio bilateral entre Brasil y China - 2000/2019 miles de millones de \$ EE.UU - Fuente: Ministério da Industria, Comércio Exterior y Serviços

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Bilateral	Balanza Comercial
2000	1,085	1,219	2,304	-0,134
2001	1,901	1,320	3,221	0,581
2002	2,517	1,549	4,066	0,968
2003	4,531	2,143	6,674	2,388
2004	5,439	3,703	9,142	1,735
2005	6,827	5,337	12,164	1,490
2006	8,398	7,975	16,374	0,423
2007	10,777	12,596	23,373	-1,820
2008	16,520	20,038	36,558	-3,518
2009	20,995	15,905	36,899	5,090
2010	30,748	25,971	56,339	5,156
2011	10,777	12,596	23,373	-1,820
2012	41,226	34,245	75,471	6,981
2013	46,023	37,326	83,349	8,697
2014	40,612	37,339	77,951	3,273
2015	35,550	30,715	66,264	4,835
2016	35,133	23,358	58,491	11,776
2017	47,488	27,321	74,810	20,167
2018	63,930	34,730	98,660	29,200
2019	63,358	35,271	98,628	28,087

Cuadro 2 - Exportaciones de Brasil - China / Estados Unidos (miles de millones de \$ EE.UU.)

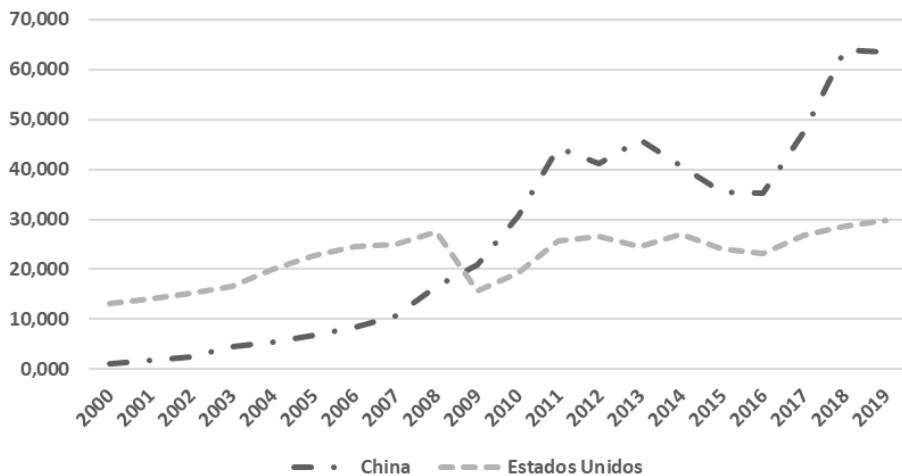
Año	China	Estados Unidos
2000	1,085	13,161
2001	1,901	14,149
2002	2,517	15,334
2003	4,531	16,678
2004	5,439	20,003
2005	6,827	22,645
2006	8,398	24,508
2007	10,777	25,054
2008	16,520	27,411
2009	20,995	15,599
2010	30,748	19,301
2011	44,305	25,797
2012	41,226	26,646
2013	46,023	24,646
2014	40,612	27,024
2015	35,550	24,059
2016	35,133	23,156
2017	47,488	26,873
2018	63,930	28,697
2019	63,358	29,716

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios.

Durante estos 20 años, Brasil ha tenido superávit comercial con China en 16 años y déficit en solo cuatro: 2000, 2007, 2008 y 2011.

Como también se puede ver en el Cuadro 2 y el Gráfico 2, en 2009, China superó a los Estados Unidos como el principal destino de las exportaciones brasileñas. También se observa que, entre 2018 y 2019, aunque las exportaciones a los Estados Unidos y China mostraron una tendencia al alza, las exportaciones a China alcanzaron más del doble de las exportaciones a los Estados Unidos. Como ya hemos señalado, el flujo comercial entre los dos países mostró un valor récord de casi US \$ 100 mil millones. Este aumento significativo de las exportaciones brasileñas a China en estos dos años fue, en parte, el resultado de la desviación comercial causada por la guerra comercial entre Estados Unidos y China.

Gráfico 2 - Exportaciones de Brasil - China / Estados Unidos (miles de millones de \$ EE.UU.)



Otro hecho que merece destacarse es la disparidad en la composición sectorial del comercio bilateral entre los dos países. Como se muestra en las Figuras 1 y 2, mientras que las exportaciones brasileñas a China son básicamente productos básicos minerales y agrícolas de bajo valor agregado, las importaciones brasileñas de China son productos manufacturados con alto valor agregado. En 2018, solo tres productos –soja, petróleo, mineral de hierro– sumaron el 82% de las exportaciones brasileñas a China (Figura 1). En el sentido opuesto, las importaciones brasileñas de China son casi 100% de productos manufacturados, sobre todo productos electrónicos, productos químicos, máquinas y equipos (Figura 2).

Figura 1 - Descripción general de los productos exportados por Brasil a China en 2018

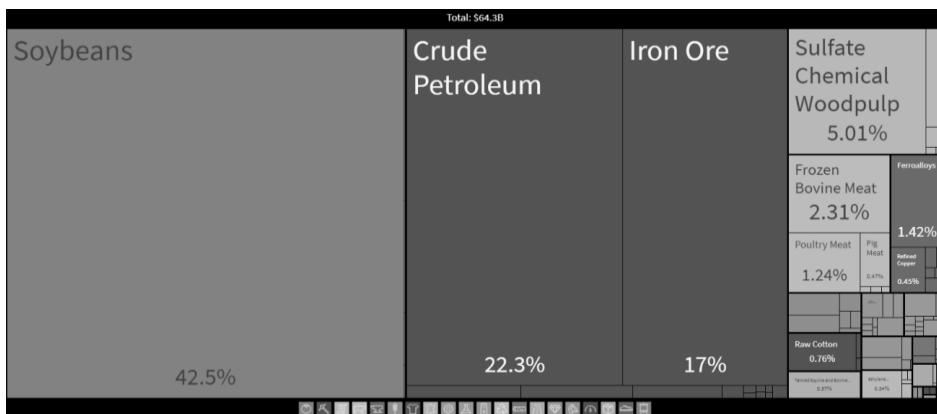
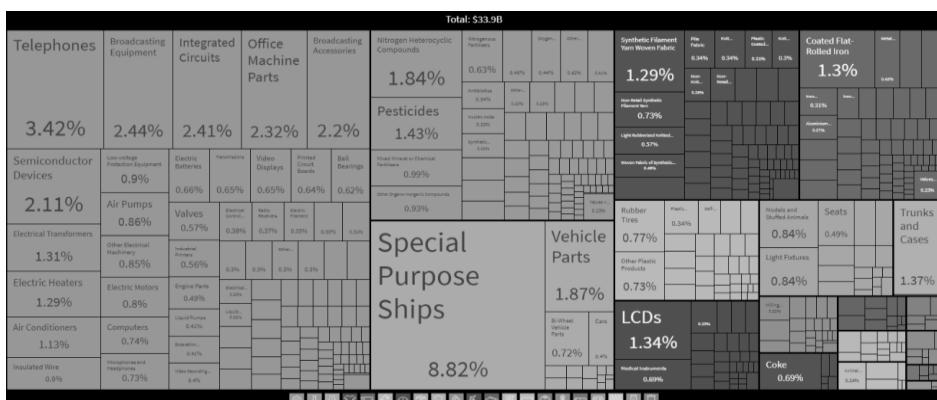


Figura 2: Descripción general de los productos importados por Brasil de China en 2018



Fuente: OEC – Observatory of Economic Complexity (<https://oec.world/>)

Esta asimetría ha generado preocupaciones y, sobre todo, quejas de algunos sectores, principalmente de la industria manufacturera brasileña. Brasil sigue siendo un importante

productor mundial de bienes manufacturados y bienes de capital. Resulta que esta nueva división internacional del trabajo, que se estableció después de la aparición de China como "la fábrica del mundo" y, sobre todo, por la fuerte demanda de productos minerales y agrícolas, ha contribuido, en opinión de algunos, a que Brasil retroceda en su estructura industrial y dé lugar al fenómeno que algunos estudiosos sobre el tema clasifican como "desindustrialización prematura de la economía brasileña" y otros, como "reprimarización de la economía brasileña", que es lo mismo.

Esta gran dependencia de China en el suministro de maquinaria, equipos e insumos industriales se evidenció en la pandemia del Covid-19, cuando las industrias de todo el mundo tuvieron su producción comprometida debido a la falta de insumos importados de China. En Brasil, Abinee (Asociación Brasileña de la Industria Eléctrica y Electrónica) afirma que el 57% de las empresas asociadas tuvieron problemas para recibir materiales, componentes e insumos de China, debido al brote del coronavirus en el país asiático (NARCISO, 2020).

7. Evolución de la inversión directa de China en Brasil en el período 2010-2019

Dependiendo de la fuente consultada, la información sobre las inversiones chinas en Brasil varía ampliamente. Esto se debe a las diferentes metodologías utilizadas para capturar la información. Las dos principales fuentes oficiales sobre la inversión directa de China en Brasil son el Banco Central de Brasil y la Oficina Nacional de Estadísticas de China. Sin embargo, estas dos fuentes presentan el mismo problema: el Banco Central de Brasil registra el último país del que se originó la inversión y la Oficina Nacional de Estadísticas de China registra el primer país al que se dirigió la inversión. Resulta que muchas empresas usan participaciones ubicadas en terceros países, generalmente paraísos fiscales, para negociar sus inversiones en el extranjero. Por lo tanto, algunas inversiones realizadas en Brasil por compañías chinas aparecen en las estadísticas del Banco Central de Brasil como originadas en las Islas Caimán u otros países. Del mismo modo, las inversiones dirigidas a Brasil aparecen en las estadísticas de la Oficina Nacional de Estadísticas de China como si hubieran ido a estos mismos paraísos fiscales.

La solución para sortear estas dificultades ha sido recurrir a fuentes no oficiales, que también tienen problemas, ya que generalmente se basan en anuncios de inversión publicados en los principales medios de comunicación del país. Aunque las más grandes inversiones terminan siendo capturadas de esta manera, otras inversiones, generalmente de menor valor, terminan sin ser consideradas.

El China Global Investment Tracker (CGIT), publicado por el American Enterprise Institute y la Fundación Heritage, es una fuente ampliamente utilizada, pero solo calcula inversiones que superan los 100 millones de dólares. En Brasil, la fuente más confiable es el Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC), que rastrea los anuncios de inversión y publica un informe anual sobre las inversiones de China en Brasil. Además de recopilar anuncios de inversión publicados en la prensa, CEBC confirma las cifras con las empresas y también captura información directamente de las empresas chinas que operan en Brasil.

En un trabajo reciente, investigadores de la Universidad Federal de Río de Janeiro crearon una base de datos llamada Base GIC-IE / UFRJ, reunieron información de varias fuentes y publicaron un extenso estudio que analiza las inversiones chinas en Brasil en el período 2010-2016. En el cuadro 3 y el gráfico 3, es posible observar la información producida por cada una de estas instituciones para el período 2005-2019.

Cuadro 3 Inversiones chinas en Brasil 2005-2019
(en miles de millones de \$ EE.UU.)

Fonte/Año	CGIT	CEBC	PwC	GIC
2005	0,67			
2006	1,63			
2007	0,00			
2008	0,00	0,50		
2009	1,00			
2010	13,49	13,10	13,70	13,30
2011	8,25	8,00	8,30	6,90
2012	2,60	3,40	0,50	2,50
2013	3,02	3,40	3,70	3,10
2014	3,37	1,70	2,80	1,80
2015	5,52	7,40	4,80	7,60
2016	14,08	8,40	5,10	8,70
2017	8,62	8,80	13,00	
2018	1,79	3,00	0,20	
2019	4,61		1,90	

Elaboración propia

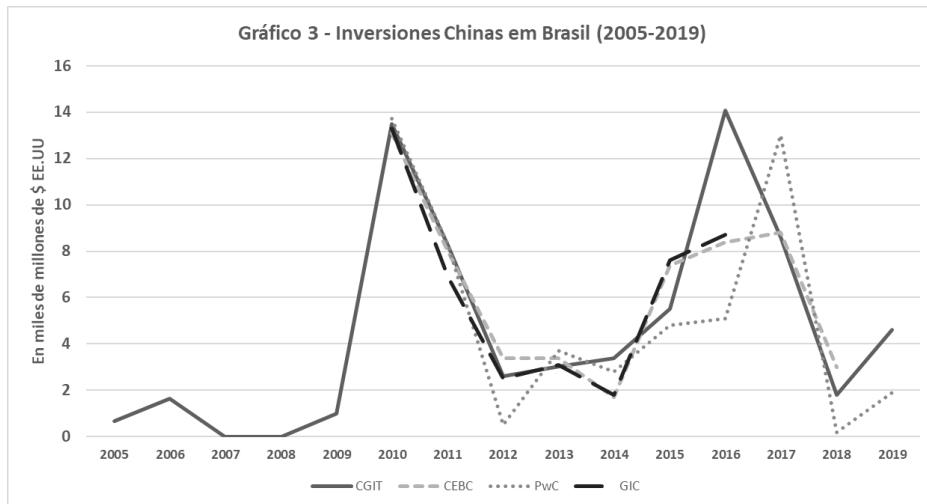
CGIT - China Global Investment Tracker

CEBC - Conselho Empresarial Brasil-China

PwC - PricewaterhouseCoopers

GIC - Base GIC-IE/ UFRJ

n.d.- no disponible



A pesar de las diferencias entre cada una de las fuentes, es posible observar en el Gráfico 3 el mismo patrón de comportamiento de la inversión china en Brasil durante los últimos 15 años. En el período 2005-2010, las inversiones chinas en Brasil eran casi inexistentes. Entre 2010 y 2011, mostraron un fuerte aumento y alcanzaron en 2010 alrededor de US \$ 13,5 mil millones. Entre 2012 y 2014 las inversiones cayeron bruscamente y entre 2015 y 2017 comenzaron a crecer nuevamente. En 2018 nuevamente hay una fuerte caída y un comienzo de recuperación en 2019.

Los dos períodos de disminución de la inversión directa china en Brasil (2012, 2014 y 2018) se produjeron por diferentes razones. El período 2012-2014 coincide con el momento en que los efectos de la crisis financiera de 2008 se sienten con mayor intensidad en Europa y los países en desarrollo. Hay una fuerte desaceleración en la economía mundial y una caída generalizada en el precio de los productos básicos. China, que había estado creciendo a tasas de alrededor del 9% por año, redujo su crecimiento al 7,8%, en 2012, debido al cambio en su modelo de desarrollo que comenzó a favorecer el consumo interno. En el mismo año, la economía brasileña creció solo un 0,9%, lo que dio comienzo a un período de crisis económica y política que terminaría con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, en 2016.

La caída del 66% en las inversiones chinas en Brasil, entre 2017 y 2018, se produjo principalmente debido a las elecciones para presidente de la República en 2018. Dada la incertidumbre del marco político y la expectativa de cambios importantes en la política económica en Brasil, las inversiones extranjeras mostraron un fuerte reflujo. Las nuevas medidas de control del gobierno chino sobre las llamadas "inversiones irrationales" y la reducción de la liquidez en el sistema financiero en China también deben haber contribuido a esto. De hecho, las inversiones chinas, en 2018, disminuyeron no solo en Brasil, sino en todo el mundo. En 2019, nuevamente mostraron una tendencia de crecimiento en Brasil.

Es importante tener en cuenta que, además de la incertidumbre relacionada con las elecciones de 2018, el período 2018-2019 estuvo marcado por una serie de incidentes que

arrojaron dudas sobre la evolución de las relaciones entre Brasil y China al comienzo del nuevo gobierno, como ya hemos analizado.

8. Principales características de las inversiones chinas en Brasil.

Muchos analistas tienden a dividir las inversiones chinas en Brasil en fases. Según Cariello (2019), el flujo de inversiones chinas en Brasil se puede dividir en cuatro fases. En la primera fase, que se extiende hasta 2010, las inversiones chinas se concentraron en el área de los productos básicos, para satisfacer, sobre todo, la alta demanda china de petróleo, mineral de hierro y soja. La segunda fase se extiende desde 2010 hasta mediados de 2013. Durante este período, las principales inversiones se dirigieron al área industrial, centrándose en la búsqueda del mercado de consumo brasileño. La tercera fase, según el autor, que comenzó en 2013, está marcada por las inversiones en el área de servicios, con énfasis en el desempeño de los bancos chinos. Finalmente, la última fase, que comienza en 2014, se destaca por la afluencia de inversiones masivas en las áreas de electricidad e infraestructura. "Además, en esta última fase, también se verificaron importantes inversiones en áreas con gran potencial, como en los sectores de petróleo y gas, agronegocios y, más recientemente, tecnología" (Cariello, 2019, p. 9).

Con respecto a la forma en que las inversiones chinas ingresan a Brasil, Cariello distingue tres etapas: en una primera fase, que se extiende de 2007 a 2011, China buscó proyectos llamados "*greenfield*", el nombre dado a un proyecto que comienza desde cero, como construir una fábrica. De 2012 a 2016, la preferencia se desplazó a la compra de control o participación minoritaria en compañías ya establecidas, llamadas inversiones "*brownfield*". Finalmente, a partir de 2017, las inversiones se centraron más en los programas de concesiones y privatizaciones (WIZIACK, 2019).

Ya Para Sheng (2019), es posible dividir las inversiones chinas en Brasil en tres fases diferentes. En la primera, que se extiende de 2002 a 2010, las inversiones chinas se concentraron en actividades relacionadas con los productos básicos, mientras que la segunda fase, que se extiende de 2011 a 2013, aprovecha el buen momento económico y el potencial del mercado de consumo interno en Brasil. Los chinos se concentraron en el sector manufacturero, especialmente en maquinaria, equipos, motores y electrónicos. La tercera fase, según el autor, comienza en 2013 y se extiende hasta la actualidad, caracterizada por la contribución de capital en el área de servicios.

Las dos periodizaciones coinciden más o menos al indicar que las inversiones chinas en Brasil desde principios del siglo XXI han seguido la secuencia productos básicos-manufacturas-servicios, con la última etapa, la de las inversiones en el sector de servicios, dividiéndose en servicios al consumidor, como el transporte urbano y el comercio electrónico, servicios a empresas, sobre todo, bancos, y servicios industriales de utilidad pública, principalmente producción, generación y distribución de energía eléctrica.

El Cuadro 4 enumera las principales inversiones directas realizadas por China en Brasil en el período 2009-2019 e indica el año de la inversión, la empresa, el valor de la inversión y el sector y subsector en el que opera la empresa. En este período de diez años, la inversión directa total de China en Brasil alcanzó los US \$ 60.360 millones.

Esta cifra probablemente se subestima, ya que solo se incluyen inversiones de más de US \$ 100 millones, de acuerdo con la metodología del China Global Investment Tracker publicado por el American Enterprise Institute y la Fundación Heritage. Como ya hemos señalado, no existe una fuente de información totalmente confiable, pero, en general, los grandes números capturados por las diferentes fuentes (ver cuadro 3 y gráfico 3) tienden a presentar tendencias y valores muy similares. Optamos por la base de datos CGTI, porque era la única que cubría todos los años, de 2009 a 2019.

En cualquier caso, es importante destacar que, sobre la base de CGTI, como se muestra en el cuadro 4, solo hay 39 empresas, cuando sabemos, según lo verificado por otras fuentes, que hay un número mucho mayor de empresas chinas que operan en Brasil. En el Directorio de Miembros de la Asociación Brasileña de Empresas Chinas de 2019, hay 116 empresas chinas que operan en el país. El embajador chino en Brasil declaró en una entrevista el 21/10/2019 que "hoy, más de 300 empresas chinas invierten en Brasil, 25 de las cuales se encuentran entre las 500 más grandes del mundo" (MOTTA, 2019). Si bien muchas de estas empresas realizan inversiones de menor valor, por debajo de los US \$ 100 millones, todas operan en sectores importantes, como manufactura, tecnología de la información, transporte y logística, entre otros.

Cuadro 4 - Inversiones chinas en Brasil 2009-2019 (más de US \$ 100 millones)

Año	Empresa inversora	Valor en millones de dólares	Sector	Subsector
2019	CNPC, CNOOC	1.900	Energía	Petróleo
2019	State Grid (1)	1.030	Energía	Energía alternativa
2019	China General Nuclear	780	Energía	Energía alternativa
2019	China Communications Construction	220	Metales	Minería
2018	Didi Chuxing	600	Transporte	Transporte urbano
2018	Three Gorges	190	Energía	Generación de energía
2018	China Energy Engineering	190	Utilidades	Saneamiento
2018	Tencent	180	Finanzas	Finanzas
2018	Alibaba	100	Finanzas	Finanzas
2017	State Grid	3.440	Energía	Distribución de energía
2017	State Power Investment	2.260	Energía	Generación de energía
2017	CITIC-led fund	1.100	Agricultura	Agricultura
2017	China Merchants	920	Transporte	Navegación
2017	China Communications Construction	280	Transporte	Navegación
2017	Shanghai Pengxin	250	Agricultura	Agricultura
2017	CNPC	120	Energía	Petróleo
2017	China Communications Construction	100	Construcción	Construcción
2016	State Grid	4.910	Energía	Distribución de energía
2016	Three Gorges	3.660	Energía	Generación de energía
2016	China Molybdenum	1.500	Química	Metales no ferrosos
2016	Three Gorges, China Development Bank	1.200	Energía	Generación de energía
2016	CIC	1.090	Energía	Refinación de petróleo
2016	CIC	410	Energía	Refinación de petróleo
2016	Shanghai Pengxin	290	Agricultura	Agricultura
2016	State Grid	110	Energía	Distribución de energía
2016	Xuzhou Construction Machinery	100	Construcción	Construcción
2016	Didi Chuxing	100	Transporte	Transporte urbano

Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI (155 - 180)

2015 ICBC	2.000	Energía	Petróleo
2015 Three Gorges	490	Energía	Generación de energía
2015 HNA	460	Transporte	Aviación
2015 China Communications Bank	170	Finanzas	Finanzas
2015 BYD	100	Energía	Energía alternativa
2014 COFCO, Hopu Investment	750	Agricultura	Agricultura
2014 China Construction Bank	720	Finanzas	Finanzas
2014 Three Gorges	390	Energía	Generación de energía
2014 Sany Heavy	300	Construcción	Construcción
2014 Three Gorges	140	Energía	Generación de energía
2014 ZTE	100	Tecnología	Tecnología
2013 CNPC, CNOOC	1.400	Energía	Petróleo
2013 China Construction Bank	720	Finanzas	Finanzas
2013 COFCO	320	Agricultura	Agricultura
2013 Three Gorges	250	Energía	Generación de energía
2013 Xugong Construction Machinery	200	Construcción	Construcción
2013 Three Gorges	130	Energía	Generación de energía
2012 State Grid	940	Energía	Distribución de energía
2012 CIC	460	Logística	Logística
2012 Beijing Auto	300	Transporte	Automotor
2012 China Construction Bank	200	Finanzas	Finanzas
2012 Lenovo	150	Tecnología	Tecnología
2011 Sinopec	4.800	Energía	Petróleo
2011 Taiyuan Iron, CITIC, Baosteel	1.950	Metales	Metalurgia
2011 Chongqing Grain	570	Agricultura	Agricultura
2011 Chery Auto	530	Transporte	Automotor
2011 ZTE	200	Tecnología	Tecnología
2011 ICBC	100	Finanzas	Finanzas
2011 JAC Motors	100	Transporte	Automotiva
2010 Sinopec	7.100	Energía	Petróleo
2010 Sinochem	3.070	Energía	Petróleo
2010 State Grid	1.720	Energía	Distribución de energía
2010 East China Mineral Exploration and Development Bureau (Jiangsu)	1.200	Metales	Minería
2010 CIC	200	Finanzas	Finanzas
2010 Sany Heavy	200	Construcción	Construcción
2009 CIC	500	Metales	Minería
2009 Wuhan Iron and Steel	400	Metales	Minería
TOTAL	60.360		

Fuente: China Global Investment Tracker (GCIT)

(1) Aunque en la base de datos de GCIT hay China General Nuclear, al revisar los datos se encontró que es State Grid

Cuadro 5 - Cinco principales empresas inversoras en Brasil en el período 2009-2019

Empresa Inversora	Valor (millones de \$ EE.UU.)	Sector
State Grid	12.150	Energía
Sinopec	11.900	Petróleo
Three Gorges	6.450	Energía
CNPC, CNOOC	3.420	Petróleo
Sinochem	3.070	Petróleo
Total	36.990	

Fuente: CGIT

Una característica importante de las inversiones chinas en Brasil es que algunas pocas empresas concentran la mayor parte del monto total invertido. Como se muestra en Cuadro 5, solo cinco compañías, todas en el sector petrolero y energético, invirtieron, entre 2009 y 2019, un total de US \$ 36,99 mil millones en Brasil, lo que corresponde al 61,3% del total invertido en el período. Esta concentración también se observa en relación con los

Cuadro 6 - Distribución de las inversiones chinas en Brasil por sector de actividad en el período 2009-2019 (1)

Sector	Valor (millones de \$ EE.UU.)	Participación %
Energía	21.740	36,02%
Petróleo	18.390	30,47%
Finanzas	6.850	11,35%
Metales	5.050	8,37%
Agricultura	3.280	5,43%
Transporte	2.080	3,45%
Automotor	930	1,54%
Equipos	800	1,33%
Construcción	600	0,99%
Tecnología	450	0,75%
Saneamiento	190	0,31%
Total	60.360	100,00%

(1) Inversiones superiores a US \$ 100 millones

Fuente: CGIT

Cuadro 7 - Número de empresas chinas que operan en Brasil por sector de actividad (2019)

Sector de actividad	Número de Empresas
Manufactura	34
Energía	23
Comercio e Inversiones	20
Infraestructura	19
Transporte y Logística	13
Finanzas	11
Tecnología de Información	11
Agronegocios	7
Minería y acero	4
Telecomunicaciones	2

Fuente: Associação Brasileira de Empresas Chinas (ABEC)

sectores a los que se dirigieron las inversiones directas chinas en el período. Como se muestra en cuadro 6, solo dos sectores, energía y petróleo, concentran el 66% de las inversiones totales realizadas entre 2009 y 2019.

Este alto grado de concentración de la inversión directa china en Brasil en el sector energético y petrolero se deriva de dos hechos: las inversiones en el sector petrolero están relacionadas con el hecho de que China consume 13,5 millones de barriles/día, lo que corresponde al 13,5% del consumo mundial y produce solo 3.978 barriles/día, lo que representa el 4% de la producción mundial de petróleo (ANP, 2019). Las inversiones en el sector energético, especialmente en el área de distribución, están relacionadas con el hecho de que Brasil tiene características muy similares a las de China con respecto a la generación y distribución de energía hidroeléctrica, o sea, la producción en algunas áreas remotas del país y la necesidad de transportar energía a largas distancias a los principales centros de consumo. Gracias a la experiencia adquirida por las empresas chinas en esta área y al hecho de que el gobierno brasileño está privatizando sus empresas estatales en el sector, el área de generación y distribución de electricidad ha sido uno de los atractivos para las inversiones de las empresas chinas en Brasil.

Cabe señalar, sin embargo, que se están realizando muchas inversiones más pequeñas en otros sectores de actividad. Como se puede ver en el Cuadro 7, organizado desde el Directorio de Miembros de la Asociación Brasileña de Empresas Chinas (ABEC), solo en el sector manufacturero hay 34 empresas chinas que operan en Brasil. La misma tabla muestra que hay 23 empresas en el sector energético, 20 empresas que operan en comercio e inversión, 19

empresas en el área de infraestructura, 13 en transporte y logística, 11 en el sector financiero, 11 en tecnología de la información, 7 en la agroindustria, 4 en el área siderúrgica y minera y 2 en telecomunicaciones. Según Yang Wanming, embajador de China en Brasil, "hoy el stock de inversión china en Brasil es de alrededor de US \$ 80 mil millones, siendo China una de las principales fuentes de inversión extranjera en el país" (MOTTA, 2020).

9. Conclusión

A pesar de la fuerte preferencia ideológica del presidente Jair Bolsonaro y su canciller, Ernesto Araújo, por el presidente Trump y la extrema derecha estadounidense, el gobierno brasileño, o al menos parte de él, es consciente de que China es, desde el punto de vista económico, más importante para Brasil que los Estados Unidos. Brasil no puede prescindir de China, ya sea como mercado de exportación, como proveedor de insumos esenciales para la industria brasileña, o como fuente de capital, tecnología e inversiones para sostener el crecimiento de la economía nacional.

El gobierno chino, por otro lado, como dice el exembajador brasileño en China, Marcos Caramuru, "ve a Brasil como un socio comercial importante que exporta bienes esenciales, con los cuales China debe tener buenas relaciones. Hoy vendemos aproximadamente el 70% de todo lo que China importa de la soja, un producto esencial para producir alimentos para animales; alrededor del 20% de mineral de hierro; y el 11% de todo el petróleo que importa China" (LUPION, 2019).

Esto lleva al presidente Bolsonaro y su canciller a jugar una especie de doble juego, mientras intenta complacer al presidente estadounidense y preservar las relaciones económicas bilaterales entre Brasil y China. En la reunión con el Ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, en la tercera reunión del Diálogo Estratégico Global Brasil-China, celebrada en Brasilia, el 26/07/2019, el canciller brasileño, Ernesto Araújo, declaró que "tenemos la expectativa de que contaremos con gran presencia de China en los proyectos de infraestructura que estamos licitando en Brasil, no solo a través de inversiones bilaterales, sino también para los proyectos que serán financiados por el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS" (AGÊNCIA EFE, 2019).

Aparentemente, el gobierno chino acoge con beneplácito algunas medidas económicas que ha tomado el actual gobierno brasileño, especialmente las reformas económicas y la reanudación de los programas de privatización y concesión a partir de 2020, lo que abre buenas oportunidades de inversión para las empresas chinas, especialmente en el área de construcción civil. En una entrevista reciente, el embajador de China en Brasil, Yang Wanming, declaró: "El gobierno brasileño se centra en reformas fiscales y de seguridad social y, con esto, las empresas chinas ven favorablemente el ambiente de inversión en Brasil. A la larga, la inversión china tendrá la oportunidad de crecer aún más" (MOTTA, 2020).

La principal conclusión a la que llegamos es que, a pesar de los cambios políticos que tuvieron lugar en Brasil en 2018 y de los riesgos asociados con la reorientación de la política exterior brasileña hacia una alineación incondicional con los Estados Unidos, el comercio bilateral y la inversión directa de China en el país se mantienen estables, guiados por una perspectiva a largo plazo impulsada por tres vectores: la gran disponibilidad de recursos

naturales, el tamaño del mercado de consumo brasileño y los proyectos de concesión y privatización de servicios públicos actualmente en curso en Brasil. Sin embargo, si el gobierno brasileño continúa, irresponsablemente, atacando a China solo para jugar el juego de los Estados Unidos, será inevitable que el entorno político eventualmente contamine el entorno económico. La decisión del gobierno brasileño de excluir o no a la empresa china Huawei de la construcción de infraestructura para la tecnología 5G será decisiva para definir el futuro de las relaciones bilaterales entre Brasil y China.

10. Referencias bibliográficas

- AGÊNCIA BRASIL. (25 de octubre de 2020). *Bolsonaro se encontra com o presidente chinês para a assinatura de acordos*. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/bolsonaro-se-encontra-com-presidente-chines-para-assinatura-de-acordos>
- AGÊNCIA EFE. (26 de julio de 2019) *China quer investir em infraestrutura no Brasil e comprar mais alimentos*. UOL. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/07/26/china-quer-investir-em-infraestrutura-no-brasil-e-comprar-mais-alimentos.htm>.
- ANP – Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis. (31 de marzo de 2020). *Anuário Estatístico Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*. <http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2019/2019-anuario-versao-impressao.pdf>
- BARBOSA, R. (17 de julio de 2020). *Parceria Estratégica Global com a China*. O Estado de S. Paulo. <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,parceria-estrategica-global-com-a-china-imp-,949512>
- BECARD, D. S. R. (2011). O que esperar das relações Brasil-China? *Revista de Sociologia e Política*, V. 19, Nº suplementar, 31-44. <https://revistas.ufpr.br/rsp>
- BITENCOURT, R. e MURAKAWA, F. (20 de marzo de 2020). *Bolsonaro fala em “página virada” e que problema com a China “não existe”*. Valor Econômico. <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/20/bolsonaro-fala-em-pagina-virada-e-que-problema-com-a-china-nao-existe.ghtml> Acesso em 13/7/2020
- DUARTE, L. (7 de julio de 2018). *Como a guerra comercial entre EUA e China pode afetar o Brasil*. BBC Brasil. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44745494>
- JANK, M. S., GUO, P., MIRANDA, S.H.G. (29 de mayo de 2020). *Parceria Brasil-China para a segurança alimentar*. O Estado de S. Paulo. <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,parceria-brasil-china-para-a-seguranca-alimentar,70003318194>
- JIANG, Z. *Selected Works of Jiang Zemin*. Volume 3. Pequim: Foreign Languages Press, 2010.
- JORNAL NACIONAL (19 de marzo de 2020). *Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática*. G1. <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/19/eduardo-bolsonaro-culpa-china-por-coronavirus-e-gera>

crise-diplomatica.ghhtml

- MACLEOD, M. J. (1999). *Aspectos da Economia Interna da América Espanhola Colonial: Mão-de-Obra; Tributação; Distribuição e Troca* Behtell, L. (Ed.) *História da América Latina. Volume II. América Latina Colonial.* (pp. 188-269). Edusp.
- MAGALHÃES, G. (5 de noviembre de 2020). *Aceno de Bolsonaro a Taiwan desanima Pequim, diz alto funcionário do regime chinês.* Folha de S. Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/aceno-de-bolsonaro-a-taiwan-desanima-pequim-diz-alto-funcionario-do-regime-chines.shtml>.
- MENDES, L. H. e ZAIA, C. (10 de septiembre de 2020). *Mais 25 frigoríficos brasileiros recebem sinal verde da China.* Valor Econômico., 10/9/2019 <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2019/09/10/mais-25-frigorificos-do-brasil-recebem-o-sinal-verde-da-china.ghhtml>
- MOTTA, L. (21 de octubre de 2020). *Hoje o estoque de investimento chinês no Brasil é de cerca de U\$ 80 bilhões (Entrevista com o embaixador da China no Brasil, Yang Wanming).* Isto é Dinheiro. <https://www.istoeinheiro.com.br/hoje-o-estoque-do-investimento-chines-no-brasil-e-de-cerca-de-us-80-bilhoes/>
- NARCISO, B. (21 de febrero de 2020). *Coronavírus afeta 60% da indústria de eletroeletrônicos do Brasil, diz entidade.* Folha de S. Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/coronavirus-afeta-60-da-industria-de-eletroeletronicos-do-brasil-diz-entidade.shtml>
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. (13 de julio de 2020). *China Statistical Yearbook 2016.* <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>
- PENNAFORT, R. (5 de noviembre de 2018). *Países podem comprar no Brasil, mas não comprar o Brasil, diz Bolsonaro.* O Estado de S. Paulo. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,paises-podem-comprar-no-brasil-mas-nao-comprar-o-brasil-diz-bolsonaro,70002587504>
- POLITO, R. (10 de octubre de 2020). *Alvo de Bolsonaro, chineses têm 10% da geração de energia no Brasil.* Valor Econômico. 10/10/2018. <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2018/10/10/alvo-de-bolsonaro-chineses-tem-10-da-geracao-de-energia-no-brasil.ghhtml>
- RIBEIRO, M. (2 de junio de 2029). *China compra mais do Brasil e eleva participação na exportação para 40%.* Valor Econômico. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/02/china-compra-mais-do-brasil-e-eleva-participacao-na-exportacao-para-40.ghhtml>
- ROSITO, T. (25 de abril de 2020). *O Plano Decenal 2022-2031: oportunidade de preparação e realinhamento.* Carta Brasil-China. <http://cebc.org.br/2020/04/28/o-plano-decenal-brasil-china-2022-2031-oportunidade-de-preparacao-e-realinhamento/>
- SCOMAZZON, M. C. y FRANCO, J. **Primeira Circum-Navegação Brasileira e Primeira Missão do Brasil à China (1879).** Florianópolis: Dois por Quatro Editora, 2020.

- WANG, Q. y LU, W. (20 de marzo de 2020). *Mutual respect prerequisite for China-Brazil cooperation: experts*. Global Times. <http://www.globaltimes.cn/content/1183201.shtml> Acesso em 13/7/2020
- WARTH, A. (13 de julio de 2020). *Requisitos mínimos de segurança do 5G não restringem nem privilegiam empresas*. O Estado de S. Paulo. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,requisitos-minimos-de-seguranca-do-5g-nao-restringem-nem-privilegiam-empresas,70003362694>.
- WIZIAK, J. (19 de noviembre de 2020). *China pôs US\$ 100 bilhões de fundos à disposição do Brasil*. Folha de S. Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/china-poe-us-100-bilhoes-de-fundos-a-disposicao-do-brasil.shtml>
- WIZIAK, J. E URIBE, G. (12 de junio de 2020). *Bolsonaro transforma 5G em disputa geopolítica, e leilão deve ficar para 2021*. Folha de S. Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/bolsonaro-transforma-5g-em-disputa-geopolitica-e-leilao-deve-ficar-para-2021.shtml>

Gobernabilidad democrática de la defensa: civiles y militares en Brasil, 1985-2018

Matías Bustamante Urzúa matias.bustamante@uchile.cl
Universidad de Chile

Recibido: 04/09/2020. Aceptado: 24/11/2020

Resumen: El artículo muestra cuál ha sido la evolución de la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil; la que se abordará en tres periodos: el primero; desde la transición democrática hasta la creación del Ministerio de Defensa en 1999; el segundo; desde la instalación del Ministerio hasta su reforma en 2010; y el tercero contemplará la reforma del Ministerio hasta la elección de Jair Bolsonaro. Se plantea que Brasil ha tenido una débil gobernabilidad democrática de la defensa y logrado una aparente consolidación durante los gobiernos del PT; la que se fue rápidamente degradando. Este trabajo realizará una narración de la gobernabilidad democrática de la defensa guiada por las nociones teóricas de las relaciones entre civiles y militares.

Palabras claves: militares; fuerzas armadas; política de defensa; gobernabilidad; democracia; Brasil.

- ❖ **Cómo citar este artículo** Bustamante, M. (2020). Gobernabilidad democrática de la defensa. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 112.
<https://doi.org/10.24215/23142766e112>

Democratic governability of defense: civilians and the military in Brazil, 1985-2018

Matías Bustamante Urzúa¹

Abstract: The article shows the evolution of Brazil's democratic governability of defense, which will be approached in three periods: the first one, from the return to democracy to the creation of the Ministry of Defense in 1999; the second one, from the setting up of the Ministry until its reform in 2010; and the third will look into the Ministry's reform until the election of Jair Bolsonaro. It is argued that Brazil has had weak democratic governance of the defense, achieving an apparent consolidation during the PT's governments; however, it has rapidly degraded. This work will provide a narration of the democratic governability of defense guided by the theoretical notions of the relations between civilians and the military.

Keywords: the military; armed forces; policy defence; governability; democracy; Brazil.

¹ Administrador Público, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Grupo de Investigación en Defensa, Fuerzas Armadas y Relaciones Internacionales, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

1. Introducción

El fin de las dictaduras militares y el inicio de las transiciones a la democracia en América Latina se enmarcaron dentro lo que Huntington (1994) denominó la “tercera ola democrática”. Lo anterior implica comprender la democratización como un proceso cílico en el que las distintas olas producen algunos casos de democracias consolidadas (Flisfisch y Robledo, 2012). Por esta razón, es relevante analizar las relaciones entre civiles y militares, dado que el hecho de que la situación política de un país sea estable no quiere decir que se haya logrado una correcta articulación de las fuerzas armadas en la administración del Estado (Serra, 2010, p. 53).

Durante los últimos años en Brasil, particularmente a partir del gobierno de Michel Temer (2016-2018) y la asunción como presidente en 2019 de Jair Bolsonaro, miembros o ex miembros de las fuerzas armadas han adquirido protagonismo en la política brasileña. Ante esta situación y con el objetivo de determinar el control civil de los civiles democráticamente electos sobre los militares en Brasil, este trabajo se propone explorar cuál ha sido la evolución de la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil a partir del retorno a la democracia.

Se plantea que Brasil ha tenido una débil gobernabilidad democrática de la defensa y logrado una aparente consolidación, que prontamente se fue degradando. Para abordar esta hipótesis, se conceptualizarán las relaciones entre civiles y militares conforme la noción de gobernabilidad democrática de la defensa trabajada por Flisfisch y Robledo (2012), quienes operacionalizan este concepto bajo la perspectiva de Bruneau y Matei (2008), según la cual las relaciones entre civiles y militares se establecen sobre la siguiente trinidad: control democrático, entendido como la estructuración de la fuerza entre civiles democráticamente electos y militares dotados de la pericia práctica; eficacia, como la capacidad de poner en práctica las políticas definidas y ofrecer seguridad y defensa a la nación; y eficiencia, como maximizador del uso de los recursos (Bruneau y Matei, 2008). En este sentido, se realizará una narración de la gobernabilidad democrática de la defensa en el mencionado país, guiada por las nociones teóricas antes expuestas, buscando así un punto de saturación de la información.

Se abordará la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil a partir de tres períodos marcados por hitos en la relación entre civiles y militares. El primer período abarca desde 1985 hasta 1999, el cual considera el proceso de transición democrática, la elaboración de la Constitución de 1988 y la creación del Ministerio de Defensa en Brasil en 1999. El segundo período va desde 1999 hasta 2010, el que permitirá analizar la instalación del primer Ministerio de Defensa hasta su reforma en 2010. Y el tercer período aborda la reforma del Ministerio de Defensa hasta la elección e instalación del gobierno de Jair Bolsonaro el 1 de enero de 2019.

En el siguiente apartado se expone el marco conceptual de las relaciones entre civiles y militares hasta la gobernabilidad democrática de la defensa. Luego se abordan los tres períodos antes expuestos, realizando una narración a partir del control civil, la eficacia y la eficiencia. Para finalizar se concluirá con el análisis de la hipótesis y el desarrollo de la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil.

2. Marco conceptual

Los estudios sobre las fuerzas armadas y su relación con los civiles han enfatizado el problema del control civil debido a la posibilidad de intervención de los militares en los asuntos políticos del Estado y lo complejo de esta intervención dada la exclusividad en el uso legítimo de las armas que les otorgan los Estados modernos. Uno de los pioneros en el estudio y teorización de las relaciones entre civiles y militares fue Samuel P. Huntington (1995a), quien señala que la esencia de cualquier sistema de control civil es la minimización del poder militar e identifica dos niveles de control civil: control civil subjetivo, caracterizado por llevar al máximo el poder de los civiles frente a los militares; y el control civil objetivo, entendido como aquel en el que se lleva al máximo el profesionalismo militar haciéndolo una herramienta del Estado (Huntington, 1995a).

En esta discusión, Morris Janowitz (1967) advierte que los militares en sí mismos constituyen un grupo de presión y, a pesar de su profesionalismo, pueden sobreponer sus intereses particulares frente a los intereses de los órganos civiles, por lo que pretender que los militares no formen un grupo de presión eficaz sobre los órganos de gobierno supone incurrir en un error político y, por lo tanto, el control civil meramente objetivo no sería posible, aunque distingue que los militares no necesariamente forman un grupo de poder monolítico (Janowitz, 1967).

Los sucesivos golpes de Estado liderados por militares durante las décadas del 60 y 70 en Latinoamérica establecieron Regímenes Burocráticos-Autoritarios (O'Donnell, 1997, p. 75-76). Estudiando este período, Alfred Stepan presta atención a las doctrinas de las fuerzas armadas. Stepan (1988) realiza una diferenciación entre el “nuevo profesionalismo” frente al “viejo profesionalismo”, donde este último tenía como función la seguridad exterior y las destrezas militares estaban orientadas a la especialización. Incompatibles con la actividad política, su campo de acción era restringido, se lograba neutralidad política, y el efecto en las relaciones entre civiles y militares era favorable al control civil y a un carácter apolítico de las fuerzas armadas. Por otra parte, el “nuevo profesionalismo” tenía como función prioritaria la seguridad interna, con destrezas tanto militares como políticas, su campo de acción es irrestricto, se politizan las fuerzas armadas, y de esta manera, produce un efecto distinto al anterior, donde los militares juegan un rol importante en la política (Stepan, 1988, p. 31).

Tras las dictaduras militares y en el marco de las transiciones democráticas, pareció que los gobiernos civiles aumentaban de manera sistemática el control sobre las fuerzas armadas, a la vez que los militares disminuían su autonomía (Huntington, 1995b; Hunter, 1997, 1998; Pion-Berlin, 1998), a pesar de aún conservar prerrogativas heredadas de las dictaduras que, de una u otra manera, presentaban restricciones a las renacientes democracias (Loveman, 1994; Farcau, 1996; Bustamante, 1996; Agüero, 1998; Cruz y Diamint, 1998)2.

En este marco, se comenzó a observar el rol que estaban asumiendo los civiles democráticamente electos en las recuperadas democracias, donde Pion-Berlin (2005) devela que

2 Para profundizar esta discusión recomiendo consultar a Agüero (2003) y Fuentes (2006).

en Latinoamérica son muy pocos los civiles expertos en materia militar, de seguridad y de defensa, dado los pocos incentivos para su formación y preocupación por estos temas, producto de la inexistencia de amenazas de invasión, la carencia de industria militar y de la no relevancia de este tema para el electorado. Además, Pion-Berlin (2005) plantea que se puede alcanzar una relativa estabilidad de los asuntos civiles y militares sin necesidad de invertir demasiado en la construcción institucional, conocimiento, control legislativo o grandes presupuestos, pasando de un “control civil” a un “control político-civil”.

En este debate Bruneau (2005a), por medio de la metáfora del zorro y el erizo (civiles y militares respectivamente), discrepa de Pion-Berlin (2005) al afirmar que los civiles responsables del control de los militares deben saber lo suficiente para asegurarse de que los militares estén haciendo lo que se requiere y propone una “trinidad” de conceptos, los que fueron profundizados por Bruneau y Matei (2008) desde la perspectiva del Modelo de Reforma al Sector de Seguridad. Con la siguiente trinidad se conceptualizan las relaciones entre civiles y militares: control democrático, entendido como la estructuración de la fuerza entre civiles democráticamente electos y militares dotados de la pericia práctica; eficacia, como la capacidad de poner en práctica las políticas definidas y ofrecer seguridad y defensa a la nación; y eficiencia, como maximizador del uso de los recursos (Bruneau y Matei, 2008).

Sobre lo expuesto, Flisfisch y Robledo (2012) proponen una evaluación sistemática sobre el estado y la calidad de la gobernabilidad democrática del sector de la Defensa en Chile utilizando un modelo analítico cualitativo que operacionaliza la trinidad (control civil, eficacia y eficiencia) de Bruneau y Matei (2008) y establecen que la gobernabilidad democrática de la defensa se desarrolla como un continuo entre el control político sobre los militares, lo que permite un mínimo de libertad poliárquica; y una gobernabilidad de calidad de la defensa, que incluye un control político efectivo, un gobierno del sector eficaz y eficiente y una conducción activa del gobierno democrático en la política pública de seguridad y defensa del país (Flisfisch y Robledo, 2012: 10-11).

3. Evolución de las relaciones entre civiles y militares en Brasil

i. Transición y consolidación institucional de la defensa: 1985 - 1999

La literatura sobre las fuerzas armadas en Brasil ha evidenciado que éstas se han “utilizado innumerables veces en el escenario interno” (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p. 463) y han sido vistas como “una especie de ‘reserva de fuerza política’, a la cual recurren los gobiernos en baja popularidad y en la que los políticos y grupos de la oposición se apoyan en contra del gobierno” (Mei y Mathias, 2012, p. 110-111). Por las razones antes expuestas, en principio, no resultaría insólito la participación de las fuerzas armadas en la política brasileña.

El régimen militar brasileño (1964-1985) ha sido catalogado por O'Donnell (1997) dentro de aquellos regímenes autoritarios que tuvieron un desempeño económico relativamente exitoso y la represión, aunque dura y extendida por varios años, fue un poco más acotada y menos sistemática que en otros países de la región, a lo que agrega que son resultado de este tipo de regímenes importantes sectores del empresariado y sectores medios

producto de los fuertes periodos de expansión económica, lo que ha hecho que las fuerzas armadas hayan conseguido un bajo des prestigio y una baja impopularidad, y se haya producido generalmente en estos casos una transición negociada (O'Donnell, 1997, p. 227-228).

La transición democrática pactada en Brasil permitió a los militares mantener prerrogativas y un fuerte control de la política en general y de la política de defensa en particular, junto con un poder de veto ante las tentativas de investigación y revisión judicial de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el régimen militar (Alves_Soares_y_Kuhlmann, 2005).

Tras un proceso de apertura democrática, con la convocatoria a elecciones presidenciales, dado el interés de los líderes del régimen por resguardarse del “revanchismo civil” una vez terminado el período autoritario y por mantener un control por medio de un civil pro gubernamental (Stepan, 1988), resulta electo, a través de un colegio electoral, el candidato opositor Tancredo Neves, quien nunca pudo ejercer debido a su fallecimiento, tras lo cual asume la presidencia su vicepresidente, José Sarney.

Al gobierno de Sarney (1985-1990) le correspondió iniciar el proceso de transición democrática y encabezar el cambio constitucional. Su gobierno estuvo marcado por un carente apoyo, tanto parlamentario como popular. Esto permitió que se configurara un tutelaje militar sobre la vida política del país, que se vio reflejado en el gobierno, los partidos políticos, movimientos sociales y sindicatos, así como también en un papel militar de aval de muchas acciones políticas, siendo una de las más visibles las presiones sobre la Asamblea Nacional Constituyente establecida para el cambio Constitucional (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p.502).

En este sentido, Serna de la Garza (1998) muestra que la Asamblea Constituyente incluyó 23 senadores electos en 1982, durante el régimen militar (debido a la renovación parcial), lo que significó que intereses ligados a la dictadura tuvieran un espacio de representación. También sostiene este autor que el 77% de los 559 constituyentes pertenecían a dos partidos políticos (54% al PMDB, Partido del Movimiento Democrático Brasileño, y 23% al PFL, Partido del Frente Liberal), y un gran número de éstos habían pertenecido al Partido Democrático Social (PDS), caracterizado por su apoyo incondicional a los militares (Serna de la Garza, 1998). De esta manera, a pesar de no encontrarse las fuerzas armadas formalmente en el poder, sí pudieron influir directamente en el contenido de la Constitución, gracias al llamado *lobby militar* (Oliveira, 1987, como se citó en Mathias, 2014, p.127).

En la Constitución de Brasil se exponen las bases del sistema de defensa brasileño y se señalan las atribuciones del presidente de la República, del Congreso Nacional y el rol de las fuerzas armadas, junto a dos organismos de consulta sobre temas estratégicos: Consejo de la República y Consejo de Defensa Nacional, ambos convocados por el presidente y sólo el segundo de ellos con presencia militar. Cabe dar cuenta de que recién en 1999 el presidente de la República fue considerado “Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas”, es decir, tuvo el rango superior de las fuerzas armadas, lo que refleja la prescindencia de la autoridad civil hasta ese año.

El rol que la Constitución le asigna a las fuerzas armadas se encuentra en el Capítulo II de la Constitución, que establece en el artículo 142 que están constituidas por la marina, el

ejército y la fuerza aérea. Estas son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, y tienen como misión la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y del orden. Este texto reproduce, en líneas generales, la redacción de la Constitución de 1967 y de 1969, dictadas en pleno régimen autoritario, lo que es visto como una preservación del *status quo* y como parte de una transición política que fue tutelada por los militares (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p. 479), lo que evidencia significativos espacios de autonomía y un tutelaje de las fuerzas armadas prácticamente institucionalizado.

En 1989 se realizan en Brasil las primeras elecciones presidenciales libres y directas. Estas elecciones estuvieron marcadas por problemas políticos y económicos, los cuales crearon una atmósfera de profunda desesperanza, depresión y desencanto (Weyland, 1993). Esto se reflejó en que los principales protagonistas de las elecciones fueran dos candidatos alternativos: Fernando Collor de Mello (Partido de la Reconstrucción Nacional, ligado a la derecha) y Luiz Inácio Lula da Silva (Partido de los Trabajadores, ligado a la izquierda). El resultado de la elección dio por electo a Collor de Mello en segunda vuelta.

Fernando Collor de Mello (1990-1992) ha sido clasificado como un líder carismático (Weyland, 1993) y “neo-populista” (Conniff, 2003). Estos aspectos son fundamentales para comprender el liderazgo personalista y mediático de este mandatario brasileño. En cuanto a la política de defensa y su relación con los militares, Mei y Mathias (2012) señalan que las medidas adoptadas durante el gobierno de Collor de Mello estuvieron orientadas a crear expectativas en materia de control civil y a causar impacto mediático, siendo esto reconocido por el entonces Ministro del Ejército, General Carlos Tinoco, al señalar que “una de las formas que [Collor de Mello] encontró [para gobernar] fue el marketing” (Mei y Mathias, 2012, p. 117). Algunos ejemplos que demostrarían aquel “marketing” se encuentran en el cierre de un pozo ubicado en una base militar que ya se encontraba cerrado; el reemplazo del Sistema Nacional de Información (SNI) por una Secretaría que no modificaba sustancialmente la institución, la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE); o el cierre del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA), que estaba enfocado principalmente en la unificación de discursos más que en las operaciones conjuntas de las fuerzas armadas (Mei y Mathias, 2012, p. 117-118). Otro ejemplo se encuentra en que el Presidente Collor de Mello también divulgó la posibilidad de crear el Ministerio de Defensa, pero fue disuadido de esta idea por los ministros militares (Marques, 2004, p. 29).

Si bien lo anterior puede constituir una caracterización de su gobierno frente a las fuerzas armadas y los asuntos de la defensa, esto tiene que ser matizado al evidenciar que el Presidente Collor de Mello resolvió algunos asuntos relevantes en la materia, como la regulación de los Consejos definidos en la Constitución: Consejo de la República y Consejo Nacional de Defensa. También se aprueba en su periodo la Ley Complementaria N°69 de 1991, con disposiciones sobre la organización, preparación y empleo de las fuerzas armadas, aunque dicha ley fue propuesta en 1989 durante el gobierno de Sarney tras la muerte de tres trabajadores por la represión militar en una huelga (Pesquita Neto, 1999).

El liderazgo personalista y la no afiliación a grandes alianzas políticas del Presidente Collor de Mello, junto con una profunda crisis económica, protestas ciudadanas masivas y

acusaciones de corrupción, lo llevaron a enfrentar un juicio político, a menos de 2 años de gobierno. Las acusaciones de corrupción fueron realizadas por su hermano, Pedro Collor de Mello, debido a una trama de corrupción dirigida por el tesorero de su campaña electoral (Sallum Jr. y Casarões, 2011, p. 163). Esto llevó a que Collor de Mello renunciara antes de que el juicio político concluyera.

En este proceso de juicio se ha señalado que los militares no jugaron ningún papel decisivo (Valenzuela, 2008, p. 19), que fue conducido según las normas constitucionales vigentes: “al contrario de la tradición republicana brasileña, los militares lo hicieron como se espera en una democracia: permanecieron mudos” (Alves Soares y Kuhlmann, 2005: 502), aunque Mei y Mathias (2012) puntualizan que las fuerzas armadas se dividieron en este asunto, dado que algunos oficiales en retiro tenían planes para retirar a Collor de Mello del gobierno, mientras que otros tenían interés en mantenerlo, lo que mostraba en ambos bandos un descontento frente al proceso democrático (Mei y Mathias, 2012, p. 119).

Tras la renuncia de Collor de Mello en 1992, asume la presidencia Itamar Franco (1992-1994), quien hasta ese momento era su vicepresidente. Itamar Franco aprovechó los desacuerdos que había tenido desde el primer momento con Collor de Mello, particularmente con su política de privatización y cierre de empresas estatales, para dotarse de mayor legitimidad en el momento de asumir como nuevo mandatario (Mei y Mathias, 2012). Sin embargo, la preferencia por la llamada “política entre bastidores” se tradujo en “actitudes reactivas y hasta intempestivas, en las que ni siquiera se dan cuenta del deseo de eliminar a los militares de la política” (Mei y Mathias, 2012, p. 120).

Marcado su gobierno por una fuerte crisis económica y social, el Presidente Franco fue incapaz de superar las crecientes tensiones causadas por la falta de recursos a las fuerzas armadas y por la discusión de la igualdad de salarios entre los empleados del Estado, lo que confirmó las notas de los ministros militares, como la del Almirante Mario César Flores, que aducía el desdén del Presidente por “las cuestiones relativas a la comunidad militar” (Mei y Mathias, 2012, p. 120). Sin embargo, Acuña y Smulovitz (1996) precisan que, si bien las prerrogativas militares se mantienen durante los dos años gobierno de Collor de Mello y los otros dos de Franco, se devela una baja actitud contestataria de los militares (Acuña y Smulovitz, 1996, como se citó en Basombrío, 1999, p. 112).

Para buscar una solución a la mencionada crisis, el entonces Ministro de Hacienda Fernando Henrique Cardoso tuvo a cargo la formulación e implementación de un plan de estabilización económica (Plan Real), diseñado como un programa de cambios profundos a la economía y sociedad brasileña (Sáinz y Calcagno, 1999). El éxito de los primeros años del plan aumentó la popularidad del Cardoso y lo llevó a asumir como Presidente en 1995 y ser reelecto en 1999.

En el segundo año de gobierno de Cardoso se comenzaron a implementar medidas para superar la autonomía de las fuerzas armadas y se presentó en 1996 la “Política de Defensa Nacional” (PDN), aunque esta política fue desarrollada por un grupo dirigido por el General Alberto Cardoso, ministro del Gabinete de Seguridad Institucional. Este documento se tuvo como finalidad el establecimiento de “los objetivos para la defensa de la Nación y, asimismo, servir como guía para la preparación y la utilización de la capacidad nacional, en

todos los niveles y los ámbitos de poder, y con la participación de los sectores civil y militar" (Política de Defensa Nacional, Brasil, 1996).

La Política de Defensa Nacional (PND) de 1996 fue un progreso en materia de control civil y eficacia de la gobernabilidad democrática de la defensa debido a que sintetiza las aún insipientes políticas de defensa. La PND se ha considerado como un documento de carácter general, que representa pocos avances en la definición de la defensa y no sugiere una política militar para la implementación de la política de defensa nacional, y como acotado a los consensos sociales y políticos existentes (Mei y Mathias, 2012, p. 121-122). A pesar de esto, el documento constituyó el comienzo de una mayor preocupación de las autoridades civiles por los asuntos de la defensa y un paso para ir circunscribiendo los niveles de autonomía que hasta ese momento conservaban las fuerzas armadas.

Esta sistematización de la política de defensa continuaba dejando como gran deuda la creación de un Ministerio de Defensa, el cual no generaba consenso entre civiles y militares. En palabras del General Alberto Cardoso: "sucede que tenemos una incuestionable subordinación de las Fuerzas Armadas al presidente. No estoy diciendo que esté a favor o en contra, puede ser que algún día tengamos un Ministerio de Defensa" (Mei y Mathias, 2012, p. 122-123). De esta manera, se observa que el General Cardoso no dimensionaba que la subordinación militar no sólo se relaciona con la falta de conflicto directo entre las fuerzas armadas y el Presidente.

En 1997, Cardoso emprende la tarea de institucionalizar la política de defensa y las relaciones entre civiles y militares mediante la creación del Ministerio de Defensa. Para realizar esta tarea solicita al Jefe Del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas un estudio respecto de la creación del Ministerio, con lo que buscaba generar consensos con el mundo castrense. Sin embargo, para lograr este consenso el Presidente tuvo que recurrir a la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial formado por los ministros de la Marina, Ejército y Aeronáutica, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, de la antigua Casa Militar, de Relaciones Exteriores, de la extinta Secretaría de Asuntos Estratégicos y de la Casa Civil (que presidió el trabajo del grupo). Este Grupo se reunió durante un año (1997-1998) y, tras lograr superar las divergencias, presentó al Congreso Nacional una propuesta de Ministerio de Defensa que posteriormente sería aprobada de manera íntegra (Marques, 2004).

ii. Institucionalización de las relaciones entre civiles y militares: 1999 - 2010

La institucionalización de las relaciones entre civiles y militares se puede evidenciar en las instituciones de defensa, generalmente en los Ministerios de Defensa, los que permiten observar los arreglos formales e informales, en los que las relaciones entre civiles y militares se expresan. Sin embargo, la mera existencia de un Ministerio de Defensa constituye un indicador de las relaciones entre civiles y militares, pero no asegura en sí mismo un control democrático sobre las fuerzas armadas ni evita la posibilidad de conflictos (Bruneau, 2005b).

En el caso de Brasil, tras las comisiones y discusiones expuestas en el apartado anterior, se establece formalmente en 1999 el Ministerio de Defensa³ que reemplazó a los tres

3 Ley Complementaria N°97 de 1999.

ministerios militares y dos organismos con rangos ministeriales, donde cada uno de éstos contaba con un ministro militar: los ministerios de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica, además del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) y de la Casa Militar (Marques, 2004, p. 28). Así los tres ministerios militares pasaron a ser Comandos de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica y, junto al jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, se subordinaron formalmente al Ministerio de Defensa. La Casa Militar pasó a llamarse Gabinete de Seguridad Institucional (GSI)⁴, el cual se transformó en una oficina en 20155 y luego fue reabierto durante el gobierno de Michel Temer⁶.

Sobre el proceso de discusión del nuevo Ministerio, Marques (2004) plantea que “los militares intervinieron fuertemente en el proceso de su creación, a fin de garantizar que la implantación de la estructura ministerial no disminuyese ni la autonomía de las Fuerzas singulares ni su poder político” (Marques, 2004, p. 32). En este caso, se presencia un aumento del control democrático en la gobernabilidad democrática de la defensa, pero la efectividad para llevar a cabo las políticas de defensa aún quedaba pendiente dada la influencia militar en la creación de este organismo.

El naciente Ministerio de Defensa de Brasil fue encabezado por Élcio Álvares, aunque su gestión fue conflictiva y breve. Su principal labor se basó en conducir el proceso de implantación del Ministerio, pero pronto se vio envuelto en conflictos con el mundo castrense por respaldar a su principal asesora, que presentaba indicios de corrupción, lo que llevó al entonces comandante de la fuerza aérea Walter Braüer a declarar que una persona pública debería tener una conducta intachable, en alusión al ministro (Marques, 2004, p. 45-46), por lo que ante el conflicto fue reemplazado por Geraldo Quintão.

El nuevo ministro permaneció en el cargo hasta que Cardoso dejara la presidencia. La gestión de Quintão se limitó a tareas como el incremento de la presencia militar en la Amazonía, la realización de operaciones y ejercicios conjuntos de las fuerzas armadas, y atención a reivindicaciones corporativas. Se destaca, además, su esfuerzo por profundizar el diálogo con los países sudamericanos a través de la creación de grupos de trabajo bilaterales de defensa (Marques, 2004, p. 46-47). De esta manera, se muestra que una estructura no es garantía de mayor control civil sobre los militares y que los militares en Brasil seguían influyendo en la política. También es pertinente señalar que los dos primeros ministros de defensa poseían un bajo perfil político y no eran conocedores de temas militares y de defensa (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p. 505), por lo que su falta de redes al interior de las fuerzas armadas y su poca experiencia en el sector defensa son elementos para considerar en la evaluación de las gestiones realizadas.

⁴ Medida Provisoria N°1911-10 de 1999.

⁵ Medida Provisoria N°696 de 2015.

⁶ Medida Provisoria N°726 de 2016.

Durante el gobierno de Cardoso también fue reestructurado el sistema de inteligencia⁷. Se estableció el Sistema Brasilero de Inteligencia y se creó la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN). Así se instaura democráticamente un sistema de inteligencia y se dejan atrás las fugaces instituciones que se encargaron de esta tarea tras la extinción del Servicio Nacional de Informaciones (SIN) creado en pleno régimen autoritario, aunque recién en 2002 se dispone sobre su organización y funcionamiento⁸.

Igualmente se destaca la creación del Consejo de Aviación Civil⁹ como un órgano de asesoramiento ligado a la Presidencia de la República, el que quitó algunas prerrogativas de la fuerza aérea sobre el control y el funcionamiento de la aviación civil (Marques, 2004, p. 44). Otra materia apreciable en este ámbito fue la transferencia de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Deliberativo del Sistema de Protección de la Amazonía (SECONSPAM) del Ministerio de Defensa a la Casa Civil de la Presidencia de la República¹⁰, que amplió el papel de los civiles en la elaboración e implementación de políticas públicas para la Amazonía (Marques, 2004, p. 44).

A pesar de que, en términos informales, los militares seguían conservando influencia, en la síntesis de los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso se destacan importantes avances en la institucionalización del control democrático sobre las fuerzas armadas, tanto en el carácter normativo, con la definición de una Política de Defensa Nacional, como desde el punto de vista político-administrativo, con la implementación del Ministerio de Defensa.

La elección presidencial de 2002 puso a la cabeza del gobierno brasileño al otrora opositor al régimen militar, líder sindical y fundador del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. Esta elección se convirtió en una prueba del respeto de las fuerzas armadas a la institucionalidad vigente, cuyo comportamiento durante el proceso electoral fue acorde a los procedimientos propios de la legalidad (Alves Soares y Kuhlmann, 2005: 503). Para el Presidente Lula da Silva, quien goberaría por dos períodos (2003-2007 y 2007-2011), los desafíos en esta materia se materializaban en continuar con la relación de neutralidad de las fuerzas armadas frente al poder civil y en seguir consolidando la relación entre civiles y militares mediante la nueva institucionalidad del Ministerio de Defensa. Se presume que la neutralidad asumida por los militares fue producida por los puntos de encuentros programáticos de las instituciones castrenses con el nuevo gobierno debido a una perspectiva más nacionalista y menos dependiente de Estados Unidos, una mayor preocupación por la defensa de los intereses nacionales y, por extensión, una mayor atención a las demandas militares (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p. 503).

El Presidente Lula da Silva designó al diplomático José Viegas Filho como Ministro de Defensa, no sin antes consultar a los comandantes de las fuerzas armadas (Mei y Mathias,

7 Ley N°9.883 de 1999.

8 Decreto N°4.376 de 2002.

9 Decreto N°3.564 de 2000.

10 Decreto N°4.200 de 2002

2012, p.124). Viegas Filho era un conocedor de los temas de seguridad internacional (Marques, 2004, p. 43). Sin embargo, a pesar de su alta experiencia en el área y de la coordinación previa con los militares, se tuvo que asumir un alto costo para el control civil, convertir a Viegas Filho en “un rehén de las Fuerzas Armadas” (Zaverucha, 2005, p. 113).

A pesar de lo anterior, el ministro Viegas Filho quiso llevar adelante nuevas dinámicas de trabajo al interior del Ministerio de Defensa, entre lo que se destaca su intento por “civilizar” tanto el Ministerio como el sector de la Defensa (Mei y Mathias, 2012, p. 124), al volcarse a transformar el viejo concepto de “Seguridad del Estado” por el de “Seguridad Ciudadana”, pero al no delimitar el concepto, provocó que aumentaran las tareas subsidiarias de los militares (Saint-Pierre, 2012, p. 138-139). De esta manera, Viegas Filho se propuso actualizar la base conceptual del pensamiento estratégico, también puso énfasis en la protección del Amazonas y en Brasil como promotor de la integración regional y hemisférica, así como la consolidación de su presencia en foros internacionales (Saint-Pierre, 2012, p. 139-140). Otros objetivos fueron la obtención, modernización y adecuación de los medios necesarios para el empleo de las fuerzas armadas, proponiendo la elaboración de un documento de “Estrategia Militar Brasileña” (Saint-Pierre, 2012, p. 140).

Estas nuevas dinámicas de trabajo del Ministro Viegas Filho desgastaron las relaciones con las fuerzas armadas, que decayeron en una abierta indisciplina (Zaverucha, 2005, p. 113). Dentro de los hechos que contribuyeron a esta situación se encuentran la desautorización de los Comandos de las fuerzas por el público reclamo de sus salarios y el reequipamiento de las fuerzas, y la nota de elogio a la participación del ejército en la dictadura, hechos que hicieron renunciar a José Viegas Filho a tan sólo once meses de su nombramiento (Martins Filho, 2010, p. 304). Esta situación muestra que, a pesar del establecimiento del Ministerio de Defensa, la gobernabilidad democrática de la defensa aún estaba lejos de consolidarse, dado que los militares conservaban márgenes importantes de autonomía (Mei y Mathias, 2012, p. 124). El aumento del control democrático de la defensa, no se traducía necesariamente en aumento de la efectividad para llevar a cabo las políticas planteadas y en una eficiente utilización de los recursos.

El Presidente Lula da Silva nombra a su Vicepresidente, José Alencar, como Ministro de Defensa. Su administración estuvo nuevamente cruzada por el descontento en los salarios de las fuerzas armadas, lo que llevó a que en marzo de 2005 familiares de militares hicieran una protesta pública (Martins Filho, 2010, p. 304). A pesar de esto, su administración nunca tuvo que hacer frente directamente a sus subordinados por la disminución o incluso por la paralización de los cambios dentro del Ministerio para evitar los hechos de la administración anterior (Mei y Mathias, 2012, p. 127). De esta manera, la presión ejercida por los militares fue efectiva al punto de inmovilizar el quehacer de los ministros.

De todas formas, la administración del Ministro Alencar se destaca por llevar adelante la actualización de la Política de Defensa Nacional en 2005. Uno de los avances de este documento fue intentar diferenciar los conceptos de seguridad y defensa, aunque sin mucho éxito, dado que a las fuerzas armadas se les sigue considerando parte de los instrumentos del Estado para la seguridad interna con el fin de “preservar el ejercicio de la soberanía estatal y la indisolubilidad de la unidad federativa” (“Política de Defensa Nacional, Brasil”, 2005, cap. 6.16).

En marzo de 2006, Waldir Pires asume como nuevo Ministro de Defensa. Su historial de opositor al régimen autoritario y su lucha contra la corrupción daban señales de que el gobierno de Lula da Silva quería reanudar las ideas que habían prevalecido con Viegas Filho (Mei y Mathias, 2012, p. 127). Sin embargo, la gestión de Pires se vio fuertemente marcada por la “Crisis en el Sector Aéreo” al enfrentar dos graves accidentes de aviones comerciales en 2006 y 2007. La caída del primer avión desencadenó una serie de interrupciones del servicio de control aéreo, dado que las investigaciones culparon a los controladores aéreos, en su mayoría militares (Martins Filho, 2010, p. 288). Una posterior movilización llevaría a enfrentar esta situación al propio Presidente con el respaldo del comandante de la fuerza aérea, al argumentar que el movimiento era un motín militar (Mei y Mathias, 2012, p. 128-129). De esta manera, el Ministro Pires no logró dar solución a la crisis y su autoridad como Ministro se vio desplazada, con su renuncia meses más tarde.

Ante esta renuncia, el Presidente nombra a Nelson Jobim, quien se había desempeñado previamente como Ministro de Justicia (1995-1997). Su designación estuvo dada por su manejo y entendimiento de las reglas del juego de la gobernabilidad del país y para hacer frente al discurso autoritario al interior de las fuerzas armadas (Mei y Mathias, 2012, p. 129). Durante su gestión se constituye el Comité Ministerial de Formulación de Estrategia Nacional de Defensa¹¹ con el fin de elaborar una propuesta de estrategia de defensa y una actualización de la Política de Defensa Nacional de 2005. Este Comité fue integrado por el Ministro de Defensa (quien lo presidió), el Jefe de la Secretaría de Planificación (quien lo coordinó), el Ministro de Hacienda, Ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión, y el Ministro de Ciencia y Tecnología, además de los Comandantes de las Fuerzas Armadas. Los diálogos concluyeron en 2008 y dieron paso a la publicación de la Estrategia Nacional de Defensa (END)¹².

La explicitación del Ministerio como ejecutor de la política de defensa quedaría expresa, al menos en términos formales, en la Estrategia Nacional de Defensa ya que “El Ministro de Defensa ejercerá, en la plenitud, todos los poderes de dirección de las Fuerzas Armadas que la Constitución y las leyes no reservaren, expresamente, al Presidente de la República. La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político constitucional es presupuesto del régimen republicano y garantía de la integridad de la Nación” (“Estrategia Nacional de Defensa, Brasil”, 2008: 12-13).

Uno de los cambios relevantes que propuso la Estrategia Nacional de Defensa fue la creación del Estado Mayor Conjunto, el que fue criticado abiertamente por las fuerzas armadas (Saint-Pierre, 2012, p. 151). Es relevante considerar que la institución del Estado Mayor Conjunto permite mejorar el trabajo interinstitucional en el ámbito de defensa, unifica la política de defensa e incrementa la efectividad y eficiencia de las fuerzas armadas (FLACSO, 2007: 52). También esta Estrategia confirma la disposición de Brasil frente a la integración regional, la cual visualiza como una manera eficiente para obtener seguridad nacional y su orientación a asumir un liderazgo regional. De este modo, impulsa la creación

11 Decreto (no enumerado) del 6 de septiembre de 2007.

12 Decreto N°6703 de 2008.

de un organismo regional que se consolida en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fundada en 2008.

En este sentido, si bien la Estrategia de 2008 constituye un avance, se ha planteado que intentó abarcar todas las expectativas de diferentes actores, a veces opuestas, por lo que tiende a considerar ámbitos que exceden los temas de defensa (Saint-Pierre, 2012, p. 145-146). Por otro lado, también se ha señalado que no hubo diálogo con la sociedad civil ni con la recién creada Asociación Brasileña de Estudios de la Defensa (ABED), y que la Estrategia no necesariamente representó la manera de poner en práctica el Plan Nacional de Desarrollo, al tener poca relación con éste, entre otras críticas (Mei y Mathias, 2012, p. 131). De esta manera, si bien se puede percibir un progreso de la institucionalización de las relaciones entre civiles y militares, ésta aún no logra consolidarse.

Con Lula da Silva en la presidencia y Nelson Jobim en el Ministerio de Defensa, se produjeron importantes reformas al Ministerio. La más relevante de ellas fue la reestructuración del Ministerio de Defensa, con la aprobación en el Congreso de la Ley Complementaria N°136 de 2010, que modifica la Ley Complementaria N°97 de 1999, complementada además por el Decreto N°7274/2010, que permitió una nueva estructuración de la cadena de mando de los militares y el fortalecimiento de la democracia (Saint-Pierre, 2012, p. 159), lo que pone efectivamente al Ministro de Defensa como mediador entre el Presidente y las fuerzas armadas, en un intento por despolitizar a éstos últimos (Bertazzo, 2012, p. 4).

III. Consolidación y degradación de las relaciones entre civiles y militares en Brasil

Se ha planteado en este texto que las democracias son procesos cílicos donde sólo algunas logran consolidarse. Recientemente Levitsky y Ziblatt (2018) han señalado que estos no son los tiempos donde golpes de Estado militares terminan con las instituciones democráticas, sino que esto se produce por medio de su lenta e imperceptible degradación.

Teniendo lo anterior en consideración, Brasil se encontraba en un proceso de avances democráticos en materia de relaciones entre civiles y militares. La Ley Complementaria N°136/2010 actualizó las normas generales para la organización, la preparación y el uso de las fuerzas armadas, a través de la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMC), la formalización de lo contemplado previamente en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008, y la subordinación de las ramas de las fuerzas armadas a un mando unificado dependiente del Ministerio de Defensa. Además, el Jefe del EMC es nombrado tras la indicación del Ministro y designación del Presidente de la República.

Dentro de las visiones que tuvo la creación del EMC se ha señalado que “se crea un escalón más en la cadena de comandos, lo que disminuye la fuerza de los comandantes de cada una de las fuerzas y, concomitantemente, aumenta el poder del Ministerio de la Defensa” (Saint-Pierre, 2012, p. 159). Sin embargo, Mei y Mathias dan cuenta que el Estado Mayor Conjunto “no representa ni quiere representar la superación de las divisiones entre las fuerzas armadas, al contrario, se presenta como un órgano más en la jerarquía responsable de la aplicación de las decisiones en materia de defensa” (Mei y Mathias, 2012, p. 132).

A pesar de esta última crítica, efectivamente la creación de un EMC permite la eficiente utilización de los recursos de las fuerzas armadas y disminuye la posibilidad de que éstas puedan influir directamente en los pináculos de la toma de decisiones políticas, lo que tiene un efecto positivo directo en la gobernabilidad democrática de la defensa.

También, la Ley Complementaria N°136/2010 le asigna al Ministerio de Defensa la competencia de crear un Libro Blanco de Defensa Nacional que permita “el acompañamiento del presupuesto y de la planificación plurianual relativa al sector” (art. 9º, inc. 1). De esta manera se institucionaliza la creación de un Libro Blanco de la Defensa, lo que constituye un salto cualitativo que complementará vacíos que habían dejado los documentos de Política y Estrategia Nacional de Defensa de los años antecesores. Dos años después, en 2012, se dicta el primer Libro Blanco de Defensa Nacional. También, la Ley Complementaria regula la elaboración del presupuesto de la defensa y establece su relación con la Estrategia Nacional de Defensa mediante un “Plan Plurianual” a cuatro años.

Producto de estas reformas, Saint-Pierre (2012) señala que el Presidente Lula da Silva cierra un círculo en materia de control civil sobre los militares y conducción política efectiva de la Defensa, con la salvedad de que la mantención de esto dependerá de la voluntad y del cálculo político (Saint-Pierre, 2012, p. 161-162). De esta manera, se vuelve evidente que, durante los dos periodos de gobierno del Presidente Lula da Silva, existió tanto voluntad política para llevar adelante los cambios como también hubo cálculo político, al ser cauteloso con la profundidad de éstos.

Las elecciones presidenciales de 2010 le dieron la victoria a Dilma Rousseff, quien también había iniciado su carrera política como opositora al régimen militar. Además, durante los gobiernos de Lula da Silva fue Ministra de Minas y Energía, y Jefe de la Casa Civil (con estatus de Ministra) (Von Bülow y Lassance, 2012, p. 51). Su pasado como guerrillera podía ser también un potencial conflicto con las fuerzas armadas (Bertazzo, 2012). De todas maneras, el primer reto de la Presidenta Rousseff, en el área de seguridad y defensa, era avanzar en la implementación de la autoridad civil sobre los militares contemplado en la nueva institucionalidad del Ministerio de Defensa (Bertazzo, 2012, p. 814).

Dilma Rousseff mantiene al Ministro Nelson Jobim, el cual había asegurado enviar al Congreso una propuesta para la creación de la Comisión de la Verdad, el reexamen de las propuestas para la compra de aviones de combate de la fuerza aérea y la creación de la Secretaría de Aviación Civil (Saint-Pierre, 2012, p. 162). Sin embargo, poco de esto alcanzaría a realizar: a menos de siete meses de su nueva investidura dejaría el Ministerio debido a una serie de críticas a la administración de Rousseff que realizó abiertamente en la prensa (Bertazzo, 2012, p. 816).

Durante el primer gobierno de Dilma Rousseff se da una muestra de la desmilitarización del Estado con la transferencia de las agencias civiles de aviación del Ministerio de Defensa y, más específicamente, del comando de la Fuerza Aérea, a una nueva secretaría civil con rango ministerial, la Secretaría de Aviación Civil¹³, con lo que se cumplía una de sus promesas de campaña (Bertazzo, 2012, p. 817). En esta línea, la Presidenta Rousseff también

13 Ley N°12.462 de 2011

transfirió la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) del Ministerio de Defensa y el Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), este último a cargo de un alto oficial en servicio activo, a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASA) en el Ministerio de Justicia (Bertazzo, 2012, p. 817; Macaulay, 2012, p. 828-829).

Luego de la renuncia de Nelson Jobim, su sucesor sería el diplomático de carrera Celso Amorim, quien anteriormente había servido como Ministro de Relaciones Exteriores durante los gobiernos de Itamar Franco (1993-1995) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). De esta manera, se configura un segundo intento por tener a un diplomático en la cartera de defensa, después de Viegas Filho en 2003, pero esta vez tendría menos resistencias de parte de los militares (Bertazzo, 2012, p. 816)

Como se mencionó, tras la sanción de la Ley Complementaria N°136/2010, el Ministro de Defensa tiene la obligación de implementar un Libro Blanco de la Defensa. En ella se le asigna la tarea al Poder Ejecutivo de presentar al Congreso Nacional, cada cuatro años, las actualizaciones necesarias de la Política de Defensa Nacional, la Estrategia de Defensa Nacional y el Libro Blanco de la Defensa Nacional. Si bien a Jobim le correspondió iniciar este proceso, fue durante la gestión de Celso Amorim que esto se concretó. Así, durante un año, se realizan en diversas ciudades de Brasil una serie de seminarios con la idea de incluir a los más diversos sectores políticos y de la sociedad civil (Bertazzo, 2011, p. 2). Este proceso da como resultado el Libro Blanco de la Defensa de Brasil de 2012, donde en la introducción a este Libro, la Presidenta Rousseff señala que es “fruto de la evolución democrática de Brasil” (“Libro Blanco de la Defensa, Brasil”, 2012, p. 11), con lo que se plasma la idea de que a medida que las democracias se consolidan, necesariamente también lo debe hacer el sector defensa.

Es posible señalar que, tras la publicación del Libro Blanco de la Defensa, Brasil consolida su gobernabilidad democrática de la defensa o al menos está muy cerca de hacerlo, dado que pone a los civiles a la cabeza de la política de defensa, al involucrar al Ejecutivo y Legislativo en su elaboración, y con posibilidades de hacerla cumplir eficazmente por medio del nuevo Ministerio de Defensa. Se entregan importantes grados de eficiencia en la utilización de los recursos de la defensa, ligando el presupuesto a los objetivos (expresados en la política de defensa) y con una mirada de mediano-largo plazo, al ser un presupuesto plurianual (de 4 años).

La reelección presidencial de Dilma Rousseff no fue tarea fácil. Tras haber sorteado hechos de corrupción, la crisis económica de 2008 y sostener un escenario de bonanza económica, a finales de su primer gobierno se comienzan a dejar atrás los números positivos en materia económica y los escándalos de corrupción comienzan a profundizar la desconfianza de la ciudadanía, que se tradujeron en fuertes movilizaciones sociales a partir de 2013 (Fernández y Henrich, 2016, p. 178). A pesar de esto, Dilma Rousseff se impone en las elecciones de 2014. Sin embargo, los resultados ajustados hacían avizorar una intensa polarización brasileña, la cual se produjo a partir de enero de 2015 (Fernández y Henrich, 2016, p. 194).

En este segundo mandato, Rousseff intenta seguir fortaleciendo al Ministerio de Defensa junto a su nuevo Ministro de Defensa Jaques Wagner, otrora Gobernador del Estado de Bahía. En este sentido, se dicta en 2015 el Decreto N°8.515, donde al Ministro de Defensa

se le agrega la competencia de asignar los actos relativos al personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, entre los que se encuentran el llamado a la reserva (a retiro), reforma a los oficiales de activos y de reserva, la promoción de oficiales superiores e incluso el nombramiento de capellanes militares.

Tras un ajuste en el gabinete ministerial, Wagner asume como Ministro Jefe de la Casa Civil de Brasil, es decir, pasa a ser el jefe de gabinete de Rousseff, por lo que en su reemplazo asume quien hasta ese entonces había sido Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, el militante del Partido Comunista de Brasil, Aldo Rebelo, quien antes también había sido Ministro de Deportes y Presidente de la Cámara de Diputados. Sin embargo, su gestión estaría marcada por el juicio político a Dilma Rousseff.

Cabe destacar que, durante los periodos de Rousseff, se supo dar cuenta de las debilidades de su antecesor en materia de una supervisión eficaz y una consolidación de un sector que hasta entonces había estado débil, como lo era el sector aeronáutico, posicionándose en la ruta de lo logrado por Lula da Silva y por Fernando Henrique Cardoso (Bertazzo, 2012), aunque no sin resistencias militares, las cuales son particularmente complejas de resolver debido a que fue una institución que gozó e instituyó amplias prerrogativas durante gran parte de la transición democrática.

El ajustado triunfo electoral, la crisis política, económica y social desatada tras el caso “Lava Jato” y el posterior juicio a la Presidenta Rousseff¹⁴, tuvo como resultado su destitución y reemplazo por su Vicepresidente, Michel Temer. En este sentido, los aparentes avances en la relación entre civiles y militares, que osadamente he señalado como una consolidación democrática de la defensa, se comienzan a degradar, como otros aspectos de la democracia brasileña.

Cabe considerar que, en este proceso de destitución, el protagonismo lo tuvo el Poder Legislativo, por lo que el rol de las fuerzas armadas fue más bien pasivo, aun cuando se puede presumir que estuvieron expectantes del resultado. Un elemento que podría confirmar que, a pesar de la pasividad, sí se encontraban expectantes, es el momento en el que Michel Temer comenzó a formar su gabinete, tras la inminente suspensión parcial de Rousseff, el primer nombre que se especuló como su Ministro de Defensa fue el de Newton Cardoso Jr., el cual generó rechazo público de las fuerzas armadas¹⁵, por lo que se optó finalmente por Raúl Jungmann.

Michel Temer comenzó de inmediato a poner su sello en la gestión de la defensa, derogando en junio de 2016 el Decreto N°8.515 de 2015, mediante el Decreto N°8.798, que le

¹⁴ Sobre este proceso se recomienda revisar Domínguez Avila (2017) dado que lo aborda a partir de las distintas perspectivas. En su trabajo se señala que para algunos el *impeachment* se trata de un mecanismo constitucional de sustitución del Presidente por el Vicepresidente; mientras que para otros se ha tratado de un verdadero golpe de Estado.

¹⁵ Folha de S. Paulo: Depois de reação de militares, Temer volta atrás em indicação para a Defesa. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770192-depois-de-reacao-de-militares-temer-volta-atras-em-indicacao-para-a-defesa.shtml>

entregaba las atribuciones al poder civil sobre actos relativos al personal de las fuerzas armadas, como el llamado a retiro o la promoción de oficiales, entre otros aspectos. Otra erosión al control civil se encontró en que la ABIN, que había sido transferida al SENASP del Ministerio de Justicia, tuvo en 2015 un fugaz paso por la Secretaría de Gobierno, tras una fusión ministerial¹⁶, para volver nuevamente en 2016 al Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), reabierto durante su mandato¹⁷.

Sumado a esto, el Presidente Temer, de forma inédita desde la creación del Ministerio de Defensa, nombra como Ministro a un ex militar: el general de reserva Joaquim Silva e Luna, ex jefe del Estado Mayor del Ejército (2011-2014). Por su parte, Raul Jungmann asume el recientemente creado Ministerio de Seguridad Pública. Sin embargo, y acorde a la degradación de las instituciones democráticas, el general de reserva Silva e Luna ya venía trabajando en el Ministerio, incluso en el gobierno de Dilma Rousseff, donde asumió el cargo de secretario general del Ministerio de Defensa. Con este equipo en Seguridad Pública y Defensa, ganó un mayor impulso la utilización de las fuerzas armadas en actividades internas como la intervención federal en el estado de Río de Janeiro en febrero de 2018 (Alves Soares, 2018), un asunto que tiene que ver con los roles de las fuerzas armadas, los cuales se escapan a los márgenes de este estudio.

Por último, entre las gestiones Raul Jungmann y Joaquim Silva e Luna, se redacta y tramita una nueva versión del Libro Blanco de la Defensa, el que es aprobado de forma definitiva por el Congreso en 2018¹⁸. Sobre la elaboración de los Libros Blancos en Brasil se ha puesto atención a la significativa influencia política de sus grupos de poder militar y diplomático, y el fuerte dinamismo desarrollado por la comunidad académica brasileña (González Guyer, 2017).

En este contexto, el 2018 fue un año de cambios drásticos en la política brasileña, comenzando con una administración de Michel Temer extremadamente impopular y la elección del candidato de extrema derecha, Jair Bolsonaro (Duque y Smith, 2019). El 1 de enero asume la presidencia Bolsonaro, quien construye su gabinete con cinco miembros o ex miembros de las fuerzas armadas, incluídos la Vicepresidente y el Ministro de Defensa.

En definitiva, este período mostró grandes avances en la consolidación de las relaciones entre civiles y militares, desde la reforma al Ministerio de Defensa hasta la publicación de dos Libros Blanco de la Defensa, producto de la institucionalización que se hizo en la misma reforma del Ministerio. Sin embargo, la influencia militar estuvo permanentemente identificada, en mayor o menor medida durante este período, pero su momento de mayor expresión se produjo con la elección de Jair Bolsonaro.

16 Globo: Dilma anuncia reforma com redução de 39 para 31 ministérios. Disponible en: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html>

17 Medida Provisoria N°726, del 12 de mayo de 2016 y convertida en ley mediante la Ley N°13.341, del 29 de septiembre de 2016.

18 Decreto Legislativo N° 179 de 2018.

4. Conclusiones

La transición democrática pactada de Brasil permitió a los militares mantener márgenes de autonomía y ejercer influencia directa sobre instituciones democráticas. Esto se expresa tempranamente en el grupo de presión militar en la redacción de la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988, que derivó, entre otras consecuencias, en que recién en 1999 el presidente de la República pueda ejercer, en términos formales, como Jefe Superior de las Fuerzas Armadas.

El control civil se comienza a ejercer con la implementación de la Política de Defensa Nacional (PDN) de 1996, pero no es hasta 1999, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuando se establece formalmente el Ministerio de Defensa en Brasil, que se logra institucionalizar las relaciones entre civiles y militares, aunque esta estructura no fue suficiente para un control civil sobre los militares.

Con la llegada de Lula da Silva a la presidencia, se puso a prueba la evolución del control civil, pero gracias al entendimiento político y a encuentros programáticos, asumió sin inconvenientes la presidencia, aunque con dificultades de algunos ministros al comienzo. Estas dificultades no impidieron que avanzara en la gobernabilidad democrática de la defensa mediante la actualización de la Política de Defensa Nacional (2005) y la formulación de la Estrategia Nacional de Defensa (2008), que no sólo aumentaba el control civil sino que, mediante la creación del Estado Mayor Conjunto, aumentaba la eficiencia en la utilización de la fuerza.

También se consolida el Ministerio de Defensa como ejecutor de la política de defensa y la subordinación de las fuerzas armadas al poder político con la Ley Complementaria N°136/2010 que actualiza las normas generales para la organización, la preparación y el uso de las fuerzas armadas. Además, esta ley exhortaba la redacción del Libro Blanco de Defensa Nacional cada cuatro años, lo que vino a llenar algunos vacíos que habían dejado los documentos antecesores. Esta ley también permitió que el presupuesto de la defensa se hiciera sobre objetivos y a un periodo de cuatro años. Con eso se logra tener un presupuesto eficiente, en cuanto a su ajuste a objetivos predeterminados, y efectivo, porque busca el cumplimiento de esos objetivos.

Ya sea por exceso de celo de los militares, dadas las cuentas no saldadas de su pasado represor, por la falta de voluntad de la dirigencia política que asumía los gobiernos democráticos, o por ambas razones, la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil tuvo un impulso tardío (Saint-Pierre, 2012, p. 134). Sin embargo, este proceso, que evidenciaba cierta consolidación democrática del sector defensa, se fue degradando radicalmente junto a la democracia brasileña. En un contexto de crisis social, política y económica, la vuelta de los militares a la escena política no estuvo acompañada de un golpe de Estado como en 1964, pero sí se hizo evidente su participación en los asuntos políticos, al ser electos o al asumir como autoridades en distintas áreas estratégicas del Estado.

En este sentido, Saint-Pierre (2012) plantea elementos relevantes a tener en consideración de la realidad brasileña en materia de defensa: el debate de defensa aún se limita a ciertos especialistas elegidos por las fuerzas armadas, se mantienen algunos viejos valores militares, se refleja aún una activa participación política de los militares y ausencia de civiles

en el Ministerio de Defensa, la autonomía de las fuerzas armadas se extiende a órganos y gabinetes de la estructura de defensa (Saint-Pierre, 2012, p. 163).

Algunos asuntos no abordados con profundidad en este estudio tienen que ver con el rol de los ex militares en política (Adrogué, 1993) o con los (nuevos) roles que cumplen las fuerzas armadas (Pion-Berlin, 2016; Namihas et al., 2018), incluida la utilización de las fuerzas armadas para asuntos internos como la seguridad ciudadana (Alves Soares, 2018).

Como último punto, otro aspecto no tratado en este trabajo, que sin duda implicaría una reflexión mayor, ha sido la presidencia Jair Bolsonaro en sus tres primeros años (2018-2020) y la relación entre civiles y militares en dicho gobierno. En un primer acercamiento, se aprecia una disminución de la gobernabilidad democrática de la defensa por el rol asignado a los militares tanto en la definición como en la implementación de la política de defensa, al dejar en manos de ex uniformados el Ministerio de Defensa. Uno de los aspectos problemáticos de esta situación es la lealtad dividida que presentan los antiguos militares, dado el riesgo de favorecer a la institución que han servido por tantos años por sobre el gobierno constitucionalmente electo al que han prometido servir (Pion-Berlin, 2013, p. 28).

Sin embargo, la reflexión no sólo se debería acotar al ámbito de la defensa, porque militares activos y en retiro han asumido otras importantes responsabilidades en el Gobierno de Bolsonaro, como la Vicepresidencia, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Minas y Energía e incluso, en medio de la pandemia mundial por COVID-19, el Ministerio de Salud. También se ha detectado que en 2020 un total 6.157 militares activos y en reserva se encuentran en posiciones de gobierno¹⁹, lo que implicaría revelar los efectos que esto tiene y tendrá para la democracia brasileña.

Referencias

- Acuña, C. H., y Smulovitz, C. (1996). Adjusting the Armed Forces to democracy: Successes, failures and ambiguities in the Southern Cone. En E. Jelin y E. Hershberg, *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America* (pp. 13-38). Westview Press.
- Adrogué, G. (1993). Los ex militares en política. Bases sociales y cambios en los patrones de representación política. *Desarrollo Económico*, 33(131), 425-442.
- Agüero, F. (1998). *Brechas en la Democratización: Las visiones de la élite política sobre las Fuerzas Armadas*. Nueva Serie FLACSO.
- Agüero, F. (2003). 30 años después: La ciencia política y las relaciones fuerzas armadas, estado y sociedad. *Revista Ciencia Política*, 23(2), 251-272.
- Alves Soares, S. (2018). ¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar. *Nueva Sociedad*, 278, 48-58.

19 Globo: Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>

- Alves Soares, S., y Kuhlmann, P. R. L. (2005). Las relaciones civiles-militares en Brasil. En J. A. Olmeda (Ed.), *Democracias frágiles: Las relaciones civiles-militares en el mundo Iberoamericano* (pp. 463-521). Tirant Lo Blanch.
- Basombrío, C. (1999). Militares y Democracia en la América Latina de los '90 (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales). En R. Diamint (Ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- Bertazzo, J. (2011). *A Segurança Regional e o Papel do Brasil na América do Sul*. (Working paper Nº 29; Plataforma Democrática). http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_29_Portugues.pdf
- Bertazzo, J. (2012). Brazilian Security and Defense Policy Under President Dilma Rousseff: Transition and Initial Challenges. *Critical Sociology*, 38(6), 809-821.
- Bruneau, T. C. (2005a). Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19(1), 111-131.
- Bruneau, T. C. (2005b). Ministerios de defensa y relaciones civiles-militares en democracia. En J. A. Olmeda (Ed.), *Democracias frágiles: Las relaciones civiles-militares en el mundo Iberoamericano* (pp. 169-200). Tirant Lo Blanch.
- Bruneau, T. C., y Matei, F. C. (2008). Towards a new conceptualization of democratization and civil-military relations. *Democratization*, 15(5), 909-929.
- Bustamante, F. (1996). La agenda de seguridad del Ecuador en los años 90. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 11(4), 3-5.
- Conniff, M. L. (2003). Neo-populismo en América Latina. La década de los 90 y después. *Revista Ciencia Política*, 23(1), 31-38.
- Cruz, C., y Diamint, R. (1998). The new military autonomy in Latin America. *Journal of Democracy*, 9(4), 115-127.
- Domínguez Avila, C. F. (2017). Impedimento presidencial de Dilma Rousseff, rendición de cuentas interinstitucional, estrategias de subversión, y calidad de la democracia en Brasil. *Polis. Revista Latinoamericana*, 16(48), 223-244.
- Duque, D., y Smith, A. E. (2019). The establishment upside down: A year of change in Brazil. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 165-189.
- Farcau, B. (1996). *The transition to democracy in Latin America: The role of the military*. Praeger Publishers.
- Fernández, M., y Henrich, N. (2016). ¿Cambio o continuidad en la política brasileña? Las elecciones presidencial y parlamentaria de 2014. En M. Alcántara y L. Tagina (Ed.), *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015* (pp. 177-200). Ediciones Universidad de Salamanca.
- FLACSO. (2007). *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe* (L. Dammert, Ed.). FLACSO-Chile.

- Flisfisch, Á., y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: Un índice para el periodo 1990-2010*. PNUD.
- Fuentes, C. (2006). *La transición de los militares*. Lom editores.
- González Guyer, J. (2017). Libros Blanco de Defensa en Sudamérica: ¿Política Exterior o Política Doméstica? *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 17-48.
- Hunter, W. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. The University of North Carolina Press.
- Hunter, W. (1998). Negotiating Civil-Military Relations in Post-Authoritarian Argentina and Chile. *International Studies Quarterly*, 42(2), 295-317.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Ediciones Paidos.
- Huntington, S. P. (1995a). *El soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Huntington, S. P. (1995b). Reforming Civil-Military Relations. *Journal of Democracy*, 6(4), 9-17.
- Janowitz, M. (1967). *El Soldado Profesional*. Bibliográfica Omeba.
- Loveman, B. (1994). «Protected Democracies» and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(2), 105-189.
- Macaulay, F. (2012). Deepening the Federative Pact? The Dilma Government's Approach to Crime, Justice and Policing. *Critical Sociology*, 38(6), 823-834.
- Marques, A. (2004). El Ministerio de Defensa en Brasil: Limitaciones y perspectivas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(4), 27-51.
- Martins Filho, J. R. (2010). Tensões militares no governo Lula (2003-2009): A pré-história do acordo com a França. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (4), 283-306.
- Mathias, S. K. (2014). 50 anos depois... E os militares, ainda são os mesmos? *Historiæ*, 5(2), 116-139.
- Mei, E., y Mathias, S. K. (2012). Fuerzas Armadas y gobernabilidad en el gobierno de Lula. En S. Alda y H. L. Saint-Pierre (Eds.), *Gobernabilidad y democracia defensa y transiciones de Brasil y España* (pp. 109-132). RIL editores.
- Namihas, S., Baeza, J., Escudero, M. C., Gómez de la Torre, A., Pastrana, E., Pérez, D., Ramalho, A., Rocabado, J., y Vera, D. (2018). *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú / Konrad Adenauer Stiftung.
- O'Donnell, G. A. (1997). *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- Oliveira, E. R. de. (1987). Constituinte, forças armadas e autonomia militar. En E. R. de Oliveira y et al. (Eds.), *As Forcas Armadas no Brasil* (pp. 145-182). Espaço e Tempo.

- Pesquita Neto, P. de. (1999). Fuerzas Armadas, Políticas y de Seguridad Pública en Brasil: Instituciones y políticas gubernamentales. En R. Diamint (Ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (195-221). Grupo Editorial Latinoamericano.
- Pion-Berlin, D. (1998). Confrontation to Cooperation: Democratic Governance and Argentine Foreign Relation. En D. Mares (Ed.), *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe* (pp. 79-100). Westview Press.
- Pion-Berlin, D. (2005). Political management of the military in Latin America. *Military Review*, 85(1), 19-31.
- Pion-Berlin, D. (2013). La organización de la defensa y relaciones civiles-militares en América Latina. En D. Pion-Berlin y J. M. Ugarte (Eds.), *Organización de Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Jorge Baudino Ediciones.
- Pion-Berlin, D. (2016). *Military missions in democratic Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Saint-Pierre, H. L. (2012). La construcción de la defensa en el Brasil contemporáneo. En S. Alda y H. L. Saint-Pierre (Eds.), *Gobernabilidad y democracia defensa y transiciones de Brasil y España*. RIL editores.
- Sáinz, P., y Calcagno, A. F. (1999). *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*. Cepal.
- Sallum Jr., B., y Casarões, G. S. P. e. (2011). The impeachment of president Collor de Mello: The literature and the process. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (82), 163-200.
- Serna de la Garza, J. M. (1998). *La reforma del Estado en América Latina: Los casos de Brasil, Argentina y México*. UNAM, Inst. de Investigaciones Jurídicas.
- Serra, N. (2010). *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las Fuerzas Armadas*. Editorial DEBATE.
- Stepan, A. (1988). *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Planeta.
- Valenzuela, A. (2008). Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 49, 15-30.
- Von Bülow, M., y Lassance, A. (2012). Brasil después de Lula: ¿más de lo mismo? *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 49-64.
- Weyland, K. (1993). The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35(1), 1-37.
- Zaverucha, J. (2005). A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociología e Política*, 25, 107-121.

iii. Documentos

Estrategia Nacional de Defensa, Brasil. (2008). http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

Libro Blanco de la Defensa, Brasil. (2012). http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf

Libro Blanco de la Defensa, Brasil. (2016). https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=CE373BF6ED4A5CF5DFEF7ED0D9191025.proposicoesWebExterno2?codutor=1675427&filename=Avulso+-PDC+847/2017

Política de Defensa Nacional, Brasil. (1996). <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>

Política de Defensa Nacional, Brasil. (2005). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm

China y el arte de la guerra (tecnológica)

Sergio Cesarin y

scesarin@untref.edu.ar

CONICET

Gabriel Balbo

gbalbo@unaj.edu.ar

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Recibido: 7/10/2020.

Aceptado: 7/12/2020

Resumen: China se encamina a convertirse en una potencia tecnológica a mediados del siglo XXI. Este proceso se funda sobre cuatro pilares: sostenido incremento del presupuesto asignado al desarrollo científico-tecnológico, su directa vinculación con estrategias de innovación a fin de aumentar la productividad y sostener competitividad exportadora, creación e internacionalización de firmas tecnológicas, y expectativas gubernamentales por cerrar las brechas de conocimiento aún existentes que separan a China de competidores asiáticos y occidentales. A lo largo de cuatro décadas, las reformas pro mercado confirman esta senda de transformación y generación de capacidades en sectores tecnológicos de punta. La competencia estratégica con Estados Unidos acelera esta carrera y confirma objetivos sobre posicionamiento de firmas tecnológicas chinas como líderes en inteligencia artificial (IA), telecomunicaciones y redes 5G.

Palabras clave: ciencia; alianzas; poder tecnológico; empresas; innovación; geopolítica

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Cesarin, S. y Balbo, G. (2020). China y el arte de la guerra (tecnológica). *Relaciones Internacionales*, 29(59), 110.
<https://doi.org/10.24215/23142766e110>

China and the art of (technological) war

Sergio Cesarin¹ y Gabriel Balbo²

Abstract: China is on the way to become a technological power in the mid-21st Century. This process is based on four pillars: sustained increase in science and technology development budget allocations, its direct link to innovation strategies to increase productivity and upkeep exploration competitiveness, high-tech firm creation and internationalization, and national goals aimed at closing the gap between domestic S&T capacities and those of the more advanced developed Asian and Western economies. Over four decades, pro-market reforms have confirmed this path, towards transformation and capacity building in cutting edge technological sectors. Strategic tensions with the United States speed up this race and confirm China's national goals for its companies to take the lead in artificial intelligence (AI), telecommunications and 5G networks.

Keywords: science; alliances; technological power; business; innovation; geopolitics

¹ Investigador del CONICET, Docente de la Especialización en estudios chinos del IRI, y Coordinador del Centro de estudios sobre Asia del Pacífico e India (CEAPI) de la UNTREF.

² Docente-investigador de la UNAJ y UNLP, Coordinador del Programa Radar VTIC UNAJ, de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva.

“...Sun Zi dice: *las diferentes maneras de combatir por el fuego se reducen a cinco. La primera consiste en quemar a los hombres; la segunda, en quemar las provisiones; la tercera, en quemar los bagajes; la cuarta, en quemar los arsenales y almacenes; y la quinta, en utilizar proyectiles incendiarios...*” Sun Zi, *El arte de la guerra*, S V a.C

1. Introducción

La máxima de Sun Zi no suena extraña en tanto proviene de una cultura-civilización caracterizada por la inventiva e innovación desde centurias antes de la era cristiana. Sus logros científicos y técnicos fueron aplicados al desarrollo económico-social del Imperio como también al arte de la guerra en diferentes campos, como la astronomía, navegación marítima, cálculo, diseño arquitectónico, sistemas de irrigación o metalurgia. Un derrotero marcado por conquistas técnicas permitieron la supervivencia del Imperio del Centro por más de dos milenios. En este tiempo, y como ayer, la historia vuelve a repetirse bajo diferentes matices. Por ello, en los albores de la tercera década del siglo XXI, China persiste en lograr metas de mediano y largo plazo tendientes a incrementar sus capacidades en el plano tecnológico y vincularlas con mayores dosis de poder económico, financiero, comercial y militar.

Sobre la base de una “visión estratégica”, el proceso de transformación estructural en el plano tecnológico evoluciona sobre dos ejes interactuantes: en primer lugar, continuar el sendero trazado por los reformistas chinos a fines del siglo XX quienes consideraron la modernización tecnológica como uno de los cuatro pilares imprescindibles para revertir el subdesarrollo nacional; los líderes de entonces –con Deng Xiaoping a la cabeza– asumieron este desafío, determinante para que China recuperara posiciones perdidas de poder. Los estrategas chinos de aquel momento consideraron inescindibles la apertura económica pro mercado, la generación de un favorable ambiente económico apto para la recepción de inversiones externas (ie), la formación de recursos humanos y la transferencia tecnológica por parte de firmas extranjeras instaladas en enclaves económicos o zonas económicas especiales (Z.E.E), con el último fin de generar capacidades endógenas mediante técnicas de aprendizaje y asimilación de conocimientos (Naughton, 1996).

Un segundo eje fue la participación del capital extranjero asociado al nacional: capital y empresas extranjeras funcionaron como facilitadores en la búsqueda de nuevas capacidades científico-tecnológicas. El aporte combinado de socios extranjeros y financiamiento local (*joint ventures*) expandió internamente las fronteras y modalidades de “capitalismo schumpeteriano” creativo y emprendedor en una cultura con tradiciones mercantiles arraigadas, en una primera etapa, atraídos por bajos costos laborales y, en una segunda etapa, por oportunidades derivadas de una *e-economía* de redes en expansión desde fines del pasado siglo. Este entorno nuevo político-institucional definido por la política de “puertas abiertas”, en combinación con cambios generacionales, permitió luego el surgimiento de jóvenes emprendedores formados en su mayoría en instituciones académicas y centros de estudio de Estados Unidos, Europa, Japón, Australia, Singapur o Corea del Sur.

Como resultado, durante las dos últimas décadas del siglo XX, China favoreció la incorporación de nuevas tecnologías acompañadas por medidas internas de promoción sectorial que dieron origen al modelo *made in China* sostenido por bajos costos laborales, industrias mano de obra intensivas y una economía de escala sin precedentes históricos. Una segunda etapa, desde inicios del siglo XXI, da lugar a la promoción de industrias capital-intensivas, surgimiento de *start-ups* y proyección global de firmas tecnológicas. Este pasaje signado por aumentos en los costos laborales, automatización y robotización productiva culminó la transición del modelo *made in China* al “*designed in*” China (Shenkar, 2005).

En la actualidad, el resultado de esta estrategia general es verificable en indicadores sobre inversiones estatales y privadas en desarrollo científico-tecnológico y fomento de la innovación –una ajustada simbiosis entre entorno institucional y creatividad moviliza el espíritu empresarial de millones de jóvenes ingenieros y técnicos formados en China y el extranjero. El cuadro mundial de capacidades científico-tecnológicas indica cómo empresas chinas (estatales y/o privadas) lideran mundialmente en registros sobre diseño, patentes y marcas (World Intellectual Property Organization, WIPO); asimismo, varias se ubican en la cima de los rankings sobre competitividad y proveedores confiables en el sector nuclear, energías no convencionales, aeroespacial, IA, redes 5G y plataformas de *e commerce*, entre otros.

A las puestas de la tercera década del siglo XXI, estos procesos han cristalizado un entorno global competitivo definido, principalmente, por la escalada de tensiones entre Estados Unidos y China. Los Estados Unidos han puesto en el centro de la puja estratégica con China la “guerra tecnológica”. Según la National Defense Strategy (NDS, 2018), los Estados Unidos consideran a China un “competidor estratégico”, una directa amenaza a su predominio global en tecnologías críticas, como TICs, telecomunicaciones e IA, capaz de intimidar naciones vecinas, alentar operaciones de ciberspyonaje y –coaligadamente con Rusia e Irán– erosionar las bases del sistema político estadounidense. Como un sucedáneo de este conflicto bilateral, los planes de firmas chinas como Huawei (líder mundial en tecnologías 5G e IA) de instalar y operar redes en ALC agudizan mutuas desconfianzas e introducen nuevamente a nuestra región en un conflictivo escenario de tensiones sino-estadounidense, ya no sesgado por la ideología, sino por determinantes geopolíticos, pujas por influencia y determinismos de mercado.

En este contexto de escalada entre la “potencia declinante” y la “potencia emergente”, analizar el proceso de transformación de China en potencia tecnológica, sus expectativas por liderar segmentos de última generación y fijar estándares globales, reviste particular interés por sus implicancias sistémicas pero, fundamentalmente, por sus impactos actuales y futuros en América Latina y el Caribe (ALC). La asociación con una China tecnológicamente avanzada genera debates en una región que aún basa la fortaleza de su sector externo en la exportación de *commodities* en desmedro de objetivos sobre desarrollos en C&T3, aspecto que reafirma su inserción periférica en la economía mundial.

3 Katz, J. (2015) “La macro- y la microeconomía del crecimiento basado en los recursos naturales” en Bárcena, A. y Prado, A. (Eds.) *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del Siglo XXI*. CEPAL, Chile.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo analiza dos aspectos. El primero comprende factores y variables intervinientes en el proceso de transformación de China en potencia tecnológica. En segundo lugar, sus impactos en la disputa estratégica con Estados Unidos. Para el logro de estos propósitos, dividimos el trabajo en diferentes tópicos. Los tres primeros abordan la estrategia y trayectoria general de China dirigida al logro de avances en C&T, la descripción enfatiza variables tales como el activo rol desempeñado por el Estado en la asignación de recursos aplicados a C&T e I&D, los sucesivos planes nacionales con metas definidas, la sostenibilidad de una estrategia con miras al largo plazo (mediados del siglo XXI) y sus derivaciones actuales, evidentes en indicadores sobre posicionamiento global de firmas tecnológicas chinas.

Un cuarto apartado analiza específicamente el Plan “Hecho en China 2025” como eje de la puja que sostiene con Estados Unidos en la carrera por el predominio tecnológico mundial. Finalmente, un último punto analiza un “caso exitoso”, como es el de la empresa Huawei Technologies. La selección de esta firma obedece a varias razones. Es considerada un ejemplo paradigmático de la temprana creación de firmas tecnológicas privadas en el sur del país, con una posición actual de liderazgo en el mercado mundial de telecomunicaciones fijas y móviles, en redes 5G y en IA. Es considerada un “caso exitoso” de internacionalización de firmas tecnológicas chinas, un “ícono” del renovado poderío tecno-industrial chino y blanco principal de sanciones y prohibiciones impuestas por Estados Unidos en el contexto de la disputa con China.

Para elaborar el texto, tomamos un enfoque analítico-descriptivo basado en el aporte de fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras, incluimos planes quinquenales elaborados por el gobierno chino, el Plan “Hecho en China 2025” y documentos sobre futuros desarrollos tecnológicos con horizonte hacia el año 2050 elaborados por la Academia de Ciencias Sociales de China (CAS). Estos documentos aportan consistencia empírica al trabajo. Autores nacionales y extranjeros, incluso chinos, así como informes técnicos, brindan ideas y argumentos aplicables al objeto propuesto de estudio.

2. El inicio del camino (Dao)

La especificidad que China reviste en su encumbramiento como potencia tecnológica se define por diversas variables y factores. En primer lugar, se encuentra la decisión política adoptada en los albores de las reformas económicas a fines del siglo XX, respecto a la necesidad de generar renovadas capacidades en el campo científico-tecnológico. Cuando China lanzó su política de “puertas abiertas”, el capítulo sobre ciencia y tecnología (C&T) ocupó el tercer lugar dentro de las denominadas “cuatro modernizaciones” (Xiaoping, 1979). En aquel entonces, la dirigencia política coincidió en que el futuro de China inexorablemente debería fundarse, no sólo en su proyección cultural, financiera y militar, sino fundamentalmente en su poderío tecnológico.

El diagnóstico situacional de aquellos años fue muy claro. La China imperial fue la primera economía del mundo hasta mediados del siglo XIX (Madison, 2007). Su espíritu inventivo dio origen a notables descubrimientos determinantes en procesos de mundialización económica y socialización de ideas, como el papel, imprenta de tipos móviles, instrumentos

astronómicos de medición, el ábaco, métodos de cálculo, la pólvora, etc. Recuperar esa historia exitosa supondría dotar de fundamentos firmes el proceso de transformación económica estructural. Como resultado, maximizar capacidades opacadas bajo un modelo de economía centralmente planificada devino en prioridad estratégica.⁴

En sus orígenes, la construcción de poder tecnológico siguió un sendero similar al de otras economías avanzadas de Asia (Corea del Sur, Japón, Taiwán, Singapur). El activo rol del Estado mediante planes nacionales de mediano y largo plazo, la inversión estatal focalizada en sectores considerados estratégicos, el aliento a la radicación de firmas tecnológicas foráneas, la localización de actividades de investigación y desarrollo (I+D) en Zonas económicas especiales (Z.E.E), el aprendizaje tecnológico, la formación de recursos humanos calificados y el establecimiento de interfases con el sector productivo nacional, formaron parte de un amplio menú de incentivos gubernamentales⁵. Así China se transformó en una plaza atractiva para la radicación de inversiones (ie) en su mayoría proveniente de economías asiáticas. La deslocalización de industrias mano de obra intensivas desde Taiwán y Hong Kong retroalimentó el proceso de aprendizaje y formación de una mano de obra calificada. Normas y regulaciones nacionales favorecieron el establecimiento de *joint ventures* (JV) entre firmas nacionales y extranjeras con la condición de transferir tecnologías y conocimientos sobre gestión corporativa. Este “efecto derrame” brindaría el impulso inicial para la creación de empresas tecnológicas –estatales y privadas– gracias a la absorción de *know-how* en su mayor parte proveniente de Occidente.

En esta primera etapa, el rol del Estado fue determinante en la selección de sectores prioritarios, asignaciones presupuestarias, otorgamiento de incentivos crediticios y fiscales para la radicación de firmas tecnológicas extranjeras, contratación de técnicos y expertos foráneos, construcción de infraestructura educativa, apertura de nuevos centros de investigación, creación de parques tecnológicos y diseño de instrumentos financieros específicos. El clima de negocios resultante posibilitó que, hacia fines del siglo pasado, surgieran empresas tecnológicas hoy íconos de China, como Huawei, fundada en 1987 por Zheng Rongfei en la zona económica especial de Shenzhen (sur del país).

Durante la década del noventa del siglo XX, los gastos de China en I&D se triplicaron; entre 1991 y 1999 el gasto en C&T e I&D como porcentaje del PBI pasó del 1,8 y 0,7% al 1,57 y 0,83 respectivamente. Las oportunidades creadas por la nueva economía digital afianzaron el sendero establecido generaron condiciones para el despliegue creativo de emprendedores y la ceración de nuevas firmas tecnológicas. Claros ejemplos fueron Alibaba, Tencent, Baidú, ZTE y Lenovo en el sector computacional; el sector aeroespacial afianzó desarrollos satelitales, prioridades sobre cambio en la matriz energética tuvieron como resultado desarrollos en generación nucleoeléctrica, energía fotovoltaica, nuevos materiales, biomedicina para atender necesidades en salud pública, agricultura sostenible, telecomunicaciones, producción de chips y hardware. El entonces zar de la economía, Zhu Rongji, puso en marcha la

⁴ Bregolat, E. (2014). “La obsesión tecnológica de los nuevos mandarines”, en *Revista Política Exterior*, marzo/abril, p. 24

⁵ Naughton, Barry, (Edit.), 1997, *The China circle. Economis and technology in the PRC, Taiwan, and Hong Kong*, Brooking institutions Press, Washington DC.

política experimental de *gufenhua*, con la cual permitía la quiebra o fusión de empresas estatales y su concurrencia al mercado de capitales para financiar operaciones; entre las principales, bancos, aviación, transporte y telecomunicaciones.⁶ Producto de lo expuesto, en 1998 China exportó 30.000 millones de dólares en productos de alta tecnología, lejos aún de los Estados Unidos con 190.000 millones de dólares o Japón con 90.000 millones de dólares (Shenkar, 2005).

Los avances en la liberalización económica e internacionalización de empresas (*Go out policy*) alentó la globalización de firmas tecnológicas chinas. En el contexto de la nueva economía digital, la formación de empresas transnacionales de base tecnológica evidenció la adopción de formatos organizacionales y corporativos en una escala que las habilitó para competir con sus pares de Occidente y Asia. Empresas tecnológicas públicas y privadas, altamente flexibles⁷, internacionalizaron sus operaciones en sectores de punta, como microelectrónica, biotecnología, nanoelectrónica, robótica, TICs, petroquímica, nuevos materiales, optometría, energías no convencionales, etc.⁸ Firmas estadounidenses como Qualcomm, Intel, Broadcom y Texas Instruments (TI) consolidaron operaciones en el continente proveyendo microprocesadores a empresas como Huawei, ZTE y Xiaomi; a ellas se sumaron Apple o Intel en la producción de semiconductores, así como la empresa taiwanesa Foxconn en la producción de equipamiento, con operaciones principalmente desde la Zona Económica Especial de Shenzhen. Favorecidas por un entorno de rápida apertura económica en la búsqueda china por ingresar a la Organización Mundial de Comercio (OMC), las firmas occidentales recibieron a miles de ingenieros chinos en el Silicon Valley y en las Universidades, quienes luego replicarían dichas capacidades en parques tecnológicos específicamente diseñados para financiar *start-up industries* en sectores tecnológicos de punta.

La concepción planificadora central dio alta prioridad al establecimiento por parte de firmas extranjeras de Centros de I&D; tales fueron los casos de General Motors, Oracle, Siemens, Nokia, IBM, Hewlett Packard, Toyota, Ford, Volkswagen, entre otras. Filiales estadounidenses ampliaron sus operaciones en China, junto con el compromiso de inversión en I&D. En el año 2000, China ocuparía la undécima posición en la lista de países receptores de inversiones en I&D por parte de firmas estadounidenses (decimocuarta en 1994).

Los avances en el desarrollo tecnológico para uso civil nunca estuvieron desligados de sus potenciales aplicaciones en el campo de la defensa y seguridad nacional. Ejemplo paradigmático han sido las redes de telefonía fija y móvil, el descubrimiento de nuevos materiales y los avances en biomedicina militar. Como lo como expresa Wo Lap Lam “bajo la visión de la ‘ fusión de la paz y la guerra’, el general Chi Haotian pidió que el ejército juegue un papel más importante en el transporte civil y las telecomunicaciones. Incluso en tiempos

6 Lam, W. W. L. (1999). *The Era of Jiang Zemin*. Pearson PTR.

7 López, A y Ramos, D (Coord.), (2010), *Las Exportaciones de Servicios en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México*, Serie Red Mercosur.

8 Jonas Nahm y Edward S. Steinfield, (2013), *Scale up Nation: China's specialization in innovative manufacturing*, Massachusetts Institute of Technology y Brown University, pp.12-28.

ordinarios, el desarrollo nacional y regional en el ámbito del transporte y las telecomunicaciones debe tener en cuenta las necesidades de defensa”⁹.

Un último aspecto destaca el liderazgo ejercido por una nueva generación de empresarios; nóveles emprendedores, como Jack Ma (fundador y Presidente Ejecutivo de Alibaba), propiciaron un cambio radical en la concepción y operación de firmas en sectores tecnológicos de punta. Hijos de las reformas, asumieron el desafío de innovar con el solo objetivo de capturar nichos de mercado interno e internacional para sus firmas. La “virtualidad” de los nuevos negocios y su desacople con anclajes geográficos expandió sus capacidades en gran parte adquiridas a imagen y semejanza de sus pares estadounidenses.

A medida que la liberalización del comercio mundial amplificaba opciones de inserción externa e integración en cadenas globales de valor (GVC), las fábricas chinas de semiconductores, equipos de telefonía, electrónica, automotrices, computadoras se transformarían tanto en clientes como proveedores estratégicos para los Estados Unidos, mercados asiáticos y europeos.

3. Continuidad y reafirmación

A comienzos del siglo XXI, sectores considerados estratégicos fueron incluidos en sucesivos planes quinquenales. El XI Plan quinquenal 2006-2010 establecía la formación de grupos regionales con el fin de estimular el crecimiento económico, aumentar la productividad, consolidar cadenas regionales de producción, establecer corredores internos de desarrollo, alentar la innovación y aumentar la productividad en sectores exportadores. Si bien China ya contaba con grupos avanzados en zonas como el Delta del Río Yangtze (centrado en Shanghai) y el Delta del Río Perla (con epicentro en Guangzhou), el plan contemplaba ampliar la dotación mediante una conformación geoespacial en red asentada en diecinueve áreas compuestas por dos ciudades como núcleo vinculadas con nuevos centros urbanos o ciudades satélites.

En un contexto de acelerado crecimiento (11,2% promedio anual), el XII Plan Quinquenal (2011-2015) priorizó el impulso de siete industrias (SEIS, por sus siglas en inglés, *seven strategic emerging industries*) consideradas “motores de la economía nacional” para las siguientes décadas: i) tecnologías de energías limpias, ii) TI de nueva generación, iii) biotecnologías, iv) equipamiento de alta complejidad tecnológica, v) energías alternativas, vi) nuevos materiales y vii) vehículos propulsados por energías alternativas. El XIII Plan Quinquenal (2016-2020), aún vigente, contempla la importancia del desarrollo tecnológico para el crecimiento económico, subraya la necesidad de continuar apostando a la innovación productiva, el desarrollo coordinado y ecológico, y la apertura para generar un cambio estructural en la economía.¹⁰

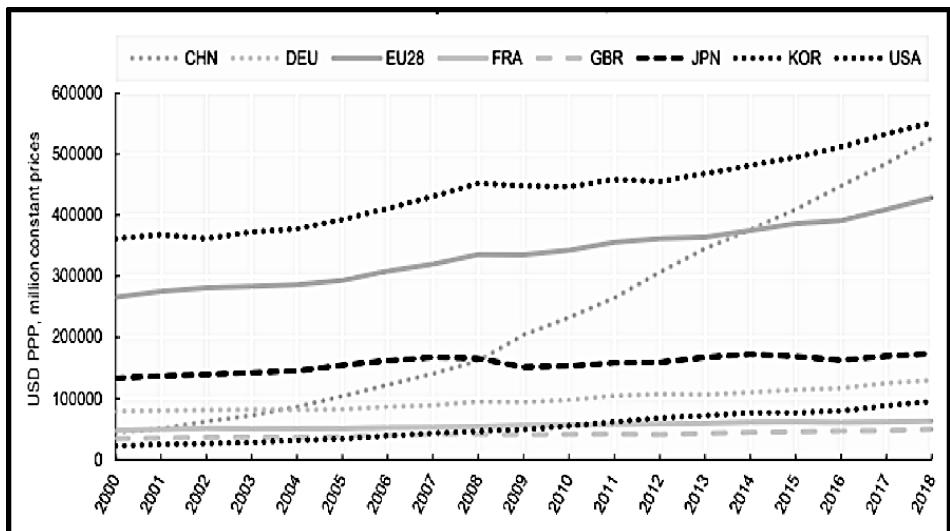
⁹ Lam (1999) ibidem. Op.cit, pág. 167.

¹⁰ El XII Plan Quinquenal de la República Popular China, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Shanghái.

4. Presente y futuro

El sendero seguido por China le permite ocupar posiciones de liderazgo en sectores tecnológicos de punta y mostrar evidentes logros en innovación. Según la OCDE, el gasto de China en I&D aumentó un 8,6% en 2018 (8,1% en 2017); y medido por la paridad de poder de compra (PPP) en términos absolutos para dicho año, China fue el segundo país que más invirtió en I+D, con \$ 468.000 millones de dólares luego de Estados Unidos con \$ 582.000 mil millones¹¹ (Gráfico 1).

Gráfico 1: Gasto interno bruto en I&D, 2000 – 2018.



Fuente: OCDE main Science and Technology database, febrero, 2020. <http://oe.cd/msti>.

De acuerdo a la Oficina Nacional de Estadísticas de China, el gasto total público y privado en ciencia y tecnología en 2019 aumentó un 12,5% con respecto al año anterior, hasta alcanzar los 322.000 millones de dólares. El gasto en investigación básica representó el 6% del total; y, distribuido de la siguiente forma: investigación aplicada, 11,3%, y desarrollo, 82,7%; equivalente al 2,23% del PIB. El objetivo sobre gasto en I+D para 2020 fue fijado en 2,5% del PIB.¹²

De acuerdo al *Global Innovation Index 2019*, China ocupó la décimo cuarta posición en 2019 (17 en 2018), pero si se la compara con otras economías de ingreso medio-alto, fue

11 La OCDE en su conjunto gastó el 2,38% del PIB I&D durante 2018, Israel y Corea del Sur gastaron el 4,9% y el 4,5% del PIB, respectivamente.

12 OECD, *Main Science and Technology Indicators R&D Highlights in the February 2020*, en <https://www.oecd.org/sti/msti2020.pdf>.

la primera de Asia seguida por Malasia¹³. Esta progresiva toma de posiciones en nichos tecnológicos antes dominados por firmas extranjeras se verifica con el número de solicitudes de patentes: Huawei Technologies (equipamiento de telecomunicaciones) lidera los registros del Patent Cooperation Treaty (PCT) desde hace un lustro, seguida por Oppo Mobile (móviles y electrónica de consumo), BOE Technology (electrónica, IoT, cuidado de la salud), Ping An Technology (plataformas) y ZTE (equipamiento de telecomunicaciones), las que ocupan lugares dentro de las veinte firmas que más solicitudes publicaron durante 2019 (Ver lista).

Listado de las 20 empresas con más solicitudes anuales de patentes en el PCT (Años 2017, 2018, 2019)

Ranking	Change in position from 2018	Applicant	Origin	Published PCT applications		
				2017	2018	2019
1	0	HUAWEI TECHNOLOGIES CO., LTD.	China	4,024	5,405	4,411
2	0	MITSUBISHI ELECTRIC CORPORATION	Japan	2,521	2,812	2,661
3	2	SAMSUNG ELECTRONICS CO., LTD.	Republic of Korea	1,757	1,997	2,334
4	-1	QUALCOMM INCORPORATED	U.S.	2,163	2,404	2,127
5	12	GUANG DONG OPPO MOBILE TELECOMMUNICATIONS CORP., LTD	China	474	1,042	1,927
6	1	BOE TECHNOLOGY GROUP CO., LTD	China	1,818	1,813	1,864
7	2	TELEFONAKTIEBOLAGET LM ERICSSON (PUBL)	Sweden	1,564	1,645	1,698
8	53	PING AN TECHNOLOGY (SHENZHEN) CO., LTD.	China	23	336	1,691
9	1	ROBERT BOSCH CORPORATION	Germany	1,354	1,525	1,687
10	-2	LG ELECTRONICS INC.	Republic of Korea	1,945	1,697	1,646
11	9	LG CHEM, LTD.	Republic of Korea	850	969	1,624
12	0	PANASONIC INTELLECTUAL PROPERTY MANAGEMENT CO., LTD.	Japan	1,280	1,465	1,567
13	0	SONY CORPORATION	Japan	1,735	1,342	1,566
14	1	HEWLETT-PACKARD DEVELOPMENT COMPANY, L.P.	U.S.	1,519	1,170	1,507
15	-4	MICROSOFT TECHNOLOGY LICENSING, LLC	U.S.	1,536	1,476	1,370
16	5	FUJIFILM CORPORATION	Japan	970	962	1,158
17	-3	SIEMENS AKTIENGESELLSCHAFT	Germany	1,063	1,211	1,153
18	-14	ZTE CORPORATION	China	2,965	2,080	1,085
19	0	DENSO CORPORATION	Japan	968	998	1,026
20	2	NEC CORPORATION	Japan	899	947	1,024

Fuente: WIPO (2020)

En la lista Global 2000 de Forbes, que incluye las principales firmas tecnológicas a nivel mundial, Apple mantuvo su posición como líder, en tanto Tencent, el conglomerado chino, se encuentra entre las ocho principales compañías del mundo por su valor de mercado¹⁴. Si se miden logros por el número de “unicornios” (empresas que ostentan un valor de mercado superior a los 1.000 millones de dólares), acorde a datos de Hurun Global Unicorn Index¹⁵, Estados Unidos aún lidera la lista a nivel mundial con 233 sobre 227 de China; entre ambos concentran el 80% de mayor valor que figuran en la lista. No obstante, China hoy es

13 WIPO, https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/GII_2019_EN_English.pdf.

14 Ver: <https://forbes.co/2020/05/15/tecnologia/las-companias-tecnologicas-mas-grandes-del-mundo-2020-apple-se-mantiene-en-la-cima/>

15 Ver: <https://www.hurun.net/EN/HuList/Unilist?num=ZUDO23612EaU>, consultada el 20 de septiembre de 2020.

el hogar de los tres unicornios más valiosos del mundo.¹⁶ Ant Group, compañía fintech afiliada a Alibaba, ocupa el primer lugar por su valor de Mercado (143.000 millones de dólares), Beijing ByteDance Technology, controladora de TikTok, el segundo lugar (80.200 millones de dólares), y la tercera es el gigante de transporte compartido Didi Chuxing.

De acuerdo al estudio, en China los unicornios prevalecen en al menos trece sectores industriales, con mayor componente tecnológico, como servicios empresariales, medios y entretenimiento, transporte y automotriz, y fintech (servicios de tecnología financiera digital). Ejemplos de unicornios en estos sectores son ManBang Group (transporte de camiones), Meicai (una plataforma B2B para la industria agrícola), ByteDance (desarrollador de la plataforma de contenido Toutiao y la popular aplicación de video de 15 segundos TikTok), Yitu (servicios de inteligencia artificial IA a empresas) o Tuhu, que conecta personas con servicios relacionados con el automóvil en línea. Por su localización geográfica, el 80% de estos unicornios tiene su sede en ciudades como Beijing, Shanghai, Shenzhen o Hangzhou. Para varias de estas empresas, sus planes de expansión global contemplan aprovechar las oportunidades que brindan proyectos asociados a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda (OBOR) ¹⁷.

Durante la última Asamblea Legislativa (APN) celebrada en mayo de 2020, el gobierno central reafirmó los planes 2025 y 2050, así como la inversión de 1,4 billones de dólares en un programa de infraestructura digital. Estos buscan desacoplar tecnológicamente a China de los Estados Unidos, enfrentar la creciente competencia global, responder a medidas restrictivas sobre provisión de insumos estadounidenses y/o europeos, y ajustar las condiciones operativas de sus empresas a un mundo post pandemia con cadenas globales (CG) y regionales (CR) fragmentadas bajo determinantes de un nuevo “soberanismo” económico y deterioro del multilateralismo comercial institucionalizado en la crisis de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Corolario de las nuevas reglas, las empresas extranjeras deberán adoptar modelos de negocios “en China para China” si desean acceder al mercado interno¹⁸.

En su trayectoria como potencia global, el Documento Mapa de Ruta para la Ciencia y Tecnología en el 2050 (2010), elaborado por la Academia China de Ciencias (CAS, en su sigla en inglés), define objetivos en C&T con el objeto de lograr un modelo como “*high-tech economy*” para dicho año. Los sectores seleccionados en el documento prospectivo son: sistemas de energías y recursos sustentables, materiales avanzados y manufacturas ecológicamente inteligentes, nuevas redes y sistemas de información (hacia la “sociedad del conocimiento”, universalización de las TICs, mayor capacidad de las redes y servicios de informa-

16 Ver: <https://www.bworldonline.com/us-china-lead-number-of-unicorns-in-global-unicorn-index-2020/>, consultada el 21 de septiembre de 2020.

17 Jianbin Gao and Yuqing Guo, 2019, *China's herd of unicorns. About 200 Chinese startups have valuations of \$1 billion or more, and many are preparing to go global*, en. <https://www.strategy-business.com/article/China-s-herd-of-unicorns?gko=5a81d>.

18 Ver, Capri, Alex, 2020, “**Export controls and the rise of US-China techno-nationalism**”, link: <https://technode.com/author/alexander-capri/>.

ción, sistema de seguridad social en salud, desarrollo de la conservación ecológica y medioambiental, expansión de la capacidad de exploración del espacio y el océano, sistema Nacional de Seguridad Pública con el fin de asegurar el uso pacífico del espacio exterior, transporte oceánico y protección ante amenazas biológicas y ecológicas. En síntesis, hacia el 2050, China aspira aprovechar oportunidades abiertas por cambios transformadores en TI, mejorar habilidades pro innovación, fomentar el desarrollo sostenible y lograr, para la futura sociedad china, un nivel de informatización cercano al de países desarrollados.¹⁹

5. El Plan China 2025 y la puja tecnológica con Estados Unidos

El *Plan Hecho en China 2025* es la manifestación concreta de la voluntad nacional por consolidar su status como potencia tecnológica durante el siglo XXI. Lanzado por el presidente Xi Jinping en 2015, busca reducir brechas con Occidente y sostener la competitividad general de la economía. También suele ser visto como una respuesta a los desafíos que enfrenta la industria manufacturera nacional ante la pérdida de competitividad por mayores costos laborales y la consiguiente necesidad de fortalecer bases nacionales de innovación superando obstáculos institucionales disfuncionales.²⁰

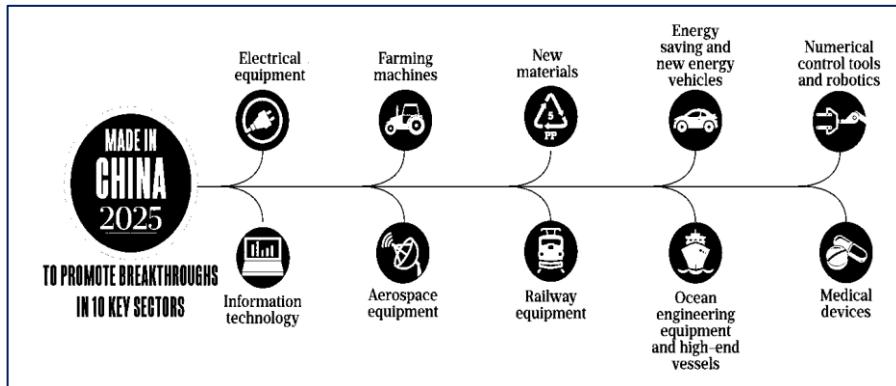
Las principales sectores incluidos en el Plan son: IT de nueva generación, maquinaria de alta gama de control numérico, robótica, equipos aeroespaciales, equipos para ingeniería marítima y fabricación de embarcaciones de alta tecnología, equipos ferroviarios avanzados, vehículos eléctricos, equipos eléctricos, maquinaria y equipos agrícolas, nuevos materiales, productos biofarmacéuticos y dispositivos médicos de alto rendimiento. De concretarse las metas, el país debería alcanzar un 40% de componentes básicos y materiales básicos fabricados en el país para 2020 (70% en 2025), una reducción de 30% en costos operativos, ciclos de producción y tasas de defectos en productos para 2020 (50 % para 2025) y el establecimiento de quince centros de innovación para el año 2020, número que aumentaría hasta cuarenta en 2025.²¹

19 Yongxiang Lu (Ed. In Chief), *Sciences & Technology in China: A Roadmap to 2050*, Science Press, Chinese Academy of Sciences, Beijing 2010

20 China manufacturing 2025, 2017, *Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces*, European Chamber, pág. 8-20

21 Gómez Pérez-Cuadrado, Esther, 2016, Plan Made in China 2025, ICEX, Oficina Económica y Comercial de España en Pekín.

Los 10 sectores apuntados por el Plan China 2025 para generación de innovación radical



Fuente: HQ Magazine: Revamping “Made in China, 2020

Este plan es el epicentro de la puja competitiva con Estados Unidos. Él estimula el surgimiento de *start ups* locales que desplazan servicios provistos por compañías extranjeras (principalmente estadounidenses) en áreas particularmente sensibles, como el diseño de microchips. Por este motivo, entre otras metas, el gobierno prevé una inversión de 29.000 millones de dólares destinada a desarrollar una industrial nacional de semiconductores. De esta forma, China aspira ampliar márgenes de “autonomía tecnológica” y reducir su dependencia de proveedores estadounidenses.²² En sintonía con el plan, la creación en 2019 de una versión china del mercado estadounidense de capitales para firmas tecnológicas (Nasdaq), el Star Market busca facilitar el ingreso de capital privado –nacional y/o externo– a *startups* en dichos sectores. Estas medidas confirman tendencias vinculadas a una paulatina desvinculación entre la primera y segunda economía mundial, una preponderancia en ambas partes de enfoques sesgados hacia el “tecnico-nacionalismo” y la presunción compartida sobre escalamiento de hostilidades hoy agudizadas por una frontal guerra comercial.

Los logros de China en el campo tecnológico, sus planes de mediano y largo plazo, y el achicamiento de la brecha de financiación en I&D respecto de Estados Unidos explican las aprehensiones estadounidenses. Desde el año 2000, según estadísticas provistas por la Fundación Nacional de Ciencias de Estados Unidos (NSF), durante el período comprendido entre 2000 y 2017, el gasto en I + D en dicho país creció a un promedio de 4,3% anual, en tanto el

²² Golpe de Estados Unidos a Huawei: corta su acceso a los proveedores mundiales de chips. Huawei continuó utilizando tecnología norteamericana para diseñar semiconductores a pesar de haber sido incluido en una lista negra económica de Washington, David Shepardson, 15 de mayo de 2020.

registro de China fue de un 17%. De acuerdo al Informe, de los 2,2 billones de dólares invertidos en I + D a nivel mundial durante 2018, Estados Unidos representó el 25% y China el 23%.²³

La IA y las redes ocupan el centro de las disputas bilaterales, y la competencia abierta entre Estados Unidos y China incluye quién controlará la infraestructura y estándares internacionales en TI. En este contexto, durante 2017 China anunció su ambición de convertirse en líder mundial en IA para 2030. La expectativa de China en aventajar a Estados Unidos en el dominio de IA se sostiene en ventajas tales como el tamaño de su mercado interno y en la ausencia (al menos aparente) de cuestionamientos éticos y sociales que pueden traer aparejadas las aplicaciones de AI a la vigilancia social e individual. Actualmente, China detenta una posición de liderazgo en robótica y dispositivos móviles, ambos grandes usuarios de AI, aún con un gran potencial de expansión doméstica, y además está a la vanguardia en el mercado de aplicaciones para video vigilancia y reconocimiento facial de difundida aplicación en espacios públicos.

En el terreno de 5G, China lidera también la carrera en una nueva generación de tecnologías asociadas a comunicaciones móviles, principalmente en lo concerniente al equipamiento de redes. En el mercado naciente de Quinta Generación existen pocas compañías con plena capacidad para desplegar redes; entre ellas, y las únicas firmas que dominan la nueva arquitectura, son empresas como Huawei y ZTE, la compañía finlandesa Nokia, la sueca Ericsson más el gigante surcoreano Samsung. En todos los casos, las compañías detentan antecedentes determinantes en anteriores desarrollos de standares 2G, 3G y 4G/LTE empleadas en comunicaciones móviles.

Sumado a estos factores, en 2018 cuando la tecnología china 5G comenzó a crecer como alternativa en economías en desarrollo, el Departamento de Estándares Industriales del Comité Nacional de Normalización del país encargó un estudio prospectivo denominado China Standards 2035. Este propone una hoja de ruta estratégica para industrias de tecnología de la información: inteligencia artificial, *big data*, computación en la nube, 5G y biotecnología.²⁴ Su objetivo central consiste en respaldar y aprovechar la sólida posición de empresas chinas en mercados emergentes para establecer estándares a favor su favor. En este contexto, América Latina es un importante campo de batalla en el que empresas chinas buscan utilizar su posición en industrias tecnológicas como un vehículo para establecer normas y dominar mercados globales. El empleo industrial eficiente de tecnologías depende de la calidad e interoperabilidad con diferentes sistemas; por lo tanto, los estándares son esenciales al proporcionar una línea de base universal para los múltiples usos y aplicaciones.²⁵

23 The State of U.S. Science and Engineering 2020 (NSF), 2020, ver <https://ncses.nsf.gov/pubs/nsb20201/global-r-d>.

24 Horizon Advisory, China Standards series. First report. China Standards 2035, en file://C:/Users/pcescritorio/Documents/Horizon%20Advisory%20_%20Actionable%20Geopolitical%20Insight%20_%20China%20Standards%202035.html.

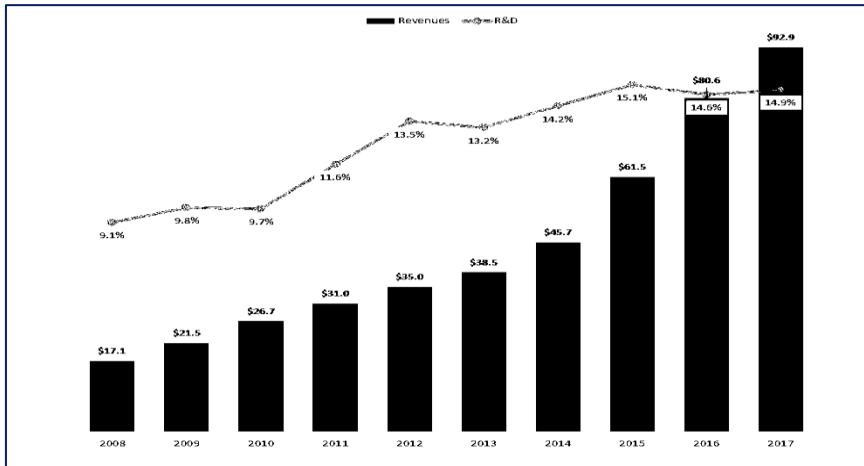
25 *China Standards 2035 and the Plan for World Domination—Don't Believe China's Hype*, Council on Foreign relations, Blog Post by Guest, Blogger for Net Politics, June 3, 202, en

6. Huawei: ¿caso exitoso, ícono tecnológico o amenaza para la seguridad de Europa y Estados Unidos?

En el marco de la guerra comercial con China, las aprehensiones estadounidenses sobre las operaciones globales de Huawei incluyen desafíos sobre defensa, ciberseguridad y pérdida de mercados por parte de sus firmas tecnológicas. China aventaja a Estados Unidos en desarrollo de redes 5G. Las empresas chinas detentan, además, el 32% del total de patentes esenciales en tecnología 5G: 16% en manos de Huawei, 10% pertenecientes a ZTE y un 3% en poder de la China Academy of Telecommunications Technology (CATT, Datang Telecom) (Polham, 2019).

En el contexto de una estrategia selectiva de sustitución de importaciones, el crecimiento de la firma tuvo su primer impulso en la protección gubernamental ante la competencia externa. Posteriormente fue beneficiada con créditos otorgados por bancos nacionales destinados a sostener su expansión global. En 2004 logró el apoyo financiero del China Development Bank (CDB) para operaciones de comercio exterior. Huawei cerró entonces contratos de venta de equipos y servicios, con grandes operadoras telefónicas, como Vodafone (Gran Bretaña), Bell Canadá y Telus (Canadá), Vivo (Brasil), Telecom Italia y TATA (India), entre otras. Actualmente, su modelo operativo se sostiene en la reinversión de utilidades en I&D del orden de un 10% promedio de sus ingresos por ventas (Gráfico 2). Esto se ha visto reflejado en la apertura de numerosos centros de investigación en China y la deslocalización de operaciones con el fin de sumar capacidades en nuevas tecnologías hacia mercados como India, Suecia y Estados Unidos, entre otros países.

Grafico Nro. 2. Huawei. Gastos en Investigación y Desarrollo sobre Ingresos por Ventas (período 2008-2017)



Fuente: Counterpoint Research (2018)

Ya entrado el siglo XXI, los resultados de la inversión en I+D son verificables en el crecimiento exponencial de solicitudes sobre patentes propias (IPRs). Otro hito que consolidó su posición como líder en el sector 5G fue la adopción en 2017 del Polar Code como estándar de comunicaciones RAN (Radio Access Network), hecho que alarmó aún más a los Estados Unidos ante la amenaza real que constituía al –hasta ese momento– indiscutido liderazgo sectorial a nivel internacional.²⁶

Huawei compite en el mercado mundial de equipos de telecomunicaciones y electrónica de consumo, presta servicios asociados y brinda soluciones relacionadas a servicios *wireless*, inteligencia artificial (AI), *cloud*, *big data*, Internet de las Cosas (IoT) y otros servicios de alta tecnología destinados a individuos, gobiernos y/o empresas. Su modelo de negocios, estructura societaria propiedad de Ren Zhengfei más los trabajadores, la pasada pertenencia de su fundador al Ejército Popular de Liberación (EPL) y el tácito apoyo que recibe (subsidios, financiamiento preferencial, compras gubernamentales, etc) por parte del Partido Comunista Chino (PCC) constituyen la principal fuente de sospechas estadounidenses sobre los verdaderos alcances de sus operaciones.

Por tales motivos, las réplicas estadounidenses adoptan variadas formas. El gobierno de Trump lanzó en febrero de 2019 la denominada *American AI Initiative* con el fin de mantener el predominio estadounidense en dicho campo, aumentar recursos aplicados a I+D y redireccionar gran parte de sus resultados hacia operaciones anti piratería, ciberseguridad y defensa nacional.²⁷ Mediante un conjunto de normas, regulaciones, prohibiciones y restricciones impuestas por el Ejecutivo y agencias gubernamentales (Departamento de Comercio, Departamento de Justicia), se “deneó el acceso” de firmas chinas a redes nacionales de uso civil y/o militar. Tal es el caso de Huawei o plataformas de entretenimiento, como Tik tok o wechat.

Los argumentos estadounidenses legitiman las medidas como represalia ante constantes ataques de *hackers* y piratas informáticos chinos que ponen riesgo la seguridad nacional. Estados Unidos también argumenta que la Ley de Inteligencia de China (2017) especifica que las organizaciones deben apoyar, cooperar y colaborar en el trabajo de inteligencia nacional, lo cual significa transferir datos e información obtenida en el exterior al Gobierno Central. La escalada bilateral incluyó el arresto en Canadá, en diciembre de 2018, de Meng Wanzhou, Directora financiera de Huawei, acusada de supuesta violación de sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán.

Los desafíos sobre defensa y seguridad aducidos por Estados Unidos, presionan también a miembros de la OTAN. En tal sentido, Gran Bretaña informó que, a partir de fines de 2020, dejará de comprar equipos 5G provistos por Huawei y concedió plazo hasta 2027 para retirar todos los productos de la compañía que componen la infraestructura de red de nueva

26 *Polar Codes for Cloud RAN Applications*, White Paper Polar Codes for Cloud RAN Applications, Polaran LTD. Agosto de 2018, en: http://www.polaran.com/documents/White_Paper_Polar_Codes_For_CRAN_Applications.pdf.

27 AI Policy- United States. Future of Life Institute <https://futureoflife.org/ai-policy-united-states/?cn-reloaded=1&cn-reloaded=1> (consultado el 27 de julio de 2020)

generación del país. Otros países han seguido su ejemplo, como Canadá, Australia, Japón y Nueva Zelanda, los que han vetado la compra de equipos y servicios 5G provistos por la tecnológica china. En el plano de la competencia con tecnológicas estadounidenses, en marzo de 2019, Google canceló la licencia de Huawei para Android, el sistema operativo utilizado en la mayoría de teléfonos móviles en uso a nivel mundial. No obstante los obstáculos, en ALC, Huawei mantiene expectativas por expandir su presencia en Brasil, Argentina, Venezuela y Chile. En el caso de México, según el CEO de América Móvil Carlos Slim, pese al voto estadounidense, la empresa podría continuar empleando equipos chinos provistos por Huawei.

7. Conclusiones

Los planes nacionales de China apuntan a posicionarla como potencia tecnológica a mediados del siglo XXI. Se espera que el poderío tecnológico chino mantenga y mejore capacidades competitivas a partir del apoyo estatal, el financiamiento obtenible gracias a la liquidez de sus instituciones financieras y su eficiente canalización hacia empresas medianas y transnacionales. China aspira a ser líder mundial en IA para 2030, lo cual acelera la competencia estratégica con Estados Unidos e impone a la superpotencia global nuevos desafíos en defensa, seguridad y liderazgo tecnológico, extensibles a sus aliados europeos.

El actual contexto de disputas aparenta tener sus límites en la interdependencia entre la primera y la segunda economía del mundo, hoy sujeta a discusión. No obstante, el arte de esta guerra tecnológica puede esconder tanto gruesos trazos como sutiles pinceladas que relativicen esas relaciones. En el caso del gigante asiático, estas líneas parecen estar estudiadas y direccionadas hacia un anhelo de liderazgo mundial que coincide temporalmente con el centenario de la revolución de Nueva China.

8. Bibliografía

- Bregolat, E. (2014). La obsesión tecnológica de los nuevos mandarines. *Revista Política Exterior*, marzo/ abril, pp.24
- Capri, A. (24 de abril de 2020), Export controls and the rise of US-China techno-nationalism. *Technode*, Recuperado el 20/09/2020 de <https://technode.com/author/alexander-capri/>
- Deng X. (1987) *Problemas fundamentales de la China de hoy*, Ediciones de Lenguas extranjeras, Beijing.
- Dussel Peters, E. (2014). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- European Union Chamber of Commerce in China. (2017). *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces*.
- Gómez Pérez-Cuadrado, E. (2016). *Plan Made in China 2025*. ICEX
- Harwit, E. (2008), *China's telecommunications revolution*, Oxford University Press.

- Jorgensen, B. (15 de mayo de 2020) U.S. Moves to Cut Huawei's Access to Global Chip Suppliers, *EPSNews*
- Katz, J. (2015). La macro-y la microeconomía del crecimiento basado en los recursos naturales. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago: CEPAL, 2015. LC/G. 2633-P/Rev. 1. p. 243-259.
- Kosacoff, B., López, A., & Pedrazzoli, M. (2007). *Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina?*. Serie Estudios y Perspectivas, 39. CEPAL.
- Li, G. (Ed.). (2011). *Information Science & Technology in China: A Roadmap to 2050*. Science Press.
- Lu, Y. (2009). *Science & technology in China: a roadmap to 2050: Strategic General Report of the Chinese Academy of Sciences*. Springer Science & Business Media.
- Maddison, A. (2007). Chinese Economic Performance in the Long Run—Second Edition, Revised and Updated: 960–2030 AD. Paris, FR: OECD Development Centre Studies.
- Moneta, C., & Cesarín, S. (2012). Tejiendo redes. *Estrategias de las empresas transnacionales asiáticas en América Latina*. EDUNTREF, Argentina.
- Nahm, J. and Steinfeld, E.S. (2014). Scale-up nation: China's specialization in innovative manufacturing. *World Development*, 54, pp.288-300.
- National Sciences Foundation (2020), *The State of U.S. Science and Engineering 2020*. Science & Engineering Indicators recuperado el 5/09/2020 de <https://ncses.nsf.gov/pubs/nsb20201/global-r-d>.
- Naughton, B. (1995) *Growing out of the plan. Chine economic reform 1978 – 1993*, Cambridge University Press.
- Naughton, B. (1997) *The China circle. Economy and technology in the PRC, Taiwan, and Hong Kong*, The Brooking Institution.
- Polhman, T. (2019), *Who is leading the 5G patent race? A patent landscape analysis on declared 5G patents and 5G standards contributions*, Iplytics Noviembre 2019, https://www.iplytics.com/wp-content/uploads/2019/01/Who-Leads-the-5G-Patent-Race_2019.pdf
- Rosales, O. (2018). Las claves del conflicto económico China-Estados Unidos. Santiago, Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperado de: <http://www.flacsochile.org/slider/las-claves-del-conflicto-economico-china-estadosunidos>.
- Shaolong, Y. (2016), *The Huawei Way: Lessons from an International Tech Giant on Driving Growth by Focusing on Never-Ending Innovation*, McGraw Hill Professional.
- Shenkar, O. (2005) *El siglo de China*; Grupo editorial Norma, Bogotá.
- World Intellectual Property Organization WIPO (28 de septiembre de 2020),

https://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/profile.jsp?code=CN.

Zheng, Y. (1999). *The Outlook for US-China Relations Following the 1997-1998 Summits: Chinese and American Perspectives on Security, Trade, and Cultural Exchange*. Chinese University Press.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

Septiembre - diciembre 2020

138

Índice

ARTÍCULOS

Un siglo de Relaciones Internacionales: la necesidad de una reconceptualización en el marco del siglo XXI

Carlos Murillo Zamora

La expansión del imaginario del desarrollo. Algunas consideraciones desde la política internacional

Sandra Kanety Zavaleta Hernández

El Grupo de Visegrado en la Unión Europea del siglo XXI:
euroescepticismo, ultranacionalismos y exclusión social

Pedro Manuel Rodríguez / Arelly González Pérez

El régimen de no proliferación nuclear y las sanciones de la ONU contra Corea del Norte

María Cecilia Añños Meza

El proceso de reforma de la Organización Mundial del Comercio: reto urgente e inevitable

Roberto Corona Guzmán

La reconfiguración bilateral Brasil-México en la era Trump

Rebeca Rodríguez Minor

La acción internacional de los gobiernos locales en la Alianza del Pacífico. Una propuesta de Acuerdo Interinstitucional entre Antioquia y Jalisco sobre PyMES y Foro de Localidades inter-Alianza

Daniel García Magallón

RESEÑAS

MEMORIAS DE FOROS VIRTUALES SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Memorias del Primer Foro Virtual de la Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, titulado “Los migrantes en el Continente Americano frente a la COVID-19: realidades y perspectivas”

Memorias del Segundo Foro Virtual de la Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, titulado “Evaluación de la política exterior de México frente a la pandemia”

Cronología de la política exterior de México

Mayo-agosto 2020

Informes y suscripciones:

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Círculo Cultural “Mario de la Cueva”, Edificio “G”, Planta Baja,
C. P. 04510, Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México

Tel.: 5622-9470, extensión 1060 o 1061.

Correo electrónico: suscripciones.fcpys@gmail.com



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Tesis

Paradiplomacia y Desarrollo Endógeno. Estudio de caso de la ciudad de Medellín. 2000-2015.

Juan Camilo Mesa Bedoya mesabedoya@gmail.com
Universidad San Martín (Colombia)

Resumen: Este artículo tiene por objetivo presentar una metodología para determinar la incidencia de la paradiplomacia en el desarrollo territorial. Por lo tanto, el diseño metodológico constituye la metodología planteada en sí misma y aplicada a un estudio de único caso, el de la ciudad de Medellín, Colombia, en el periodo 2000-2015. Tras este ejercicio es posible concluir que la metodología formulada puede ser parametrizada a cualquier caso de paradiplomacia. También fue posible concluir que el desarrollo de la ciudad de Medellín está vinculado en gran medida a su proceso de paradiplomacia.

Palabras clave: paradiplomacia; desarrollo territorial; metodología.

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Mesa Bedoya, J. (2020). Paradiplomacia y desarrollo endógeno. Estudio de caso de la Ciudad de Medellín. 2000-2015. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 115. <https://doi.org/10.24215/23142766e115>

Paradiplomacy and Endogenous Development. Case study of the city of Medellín. 2000-20151

Juan Camilo Mesa Bedoya2

Abstract: This article aims to present a methodology to determine the incidence of paradiplomacy in territorial development. Therefore; the methodological design constitutes the very methodology proposed in this article and applied to a single case study; that of the city of Medellín; Colombia; in the 2000-2015 period. After this exercise it is possible to conclude that the methodology formulated can be parameterized to any case of paradiplomacy. It was also possible to conclude that the development of the city of Medellín has been largely linked to its paradiplomacy process.

Key words: paradiplomacy; territorial development; methodology.

1 Resumen de la tesis del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata presentada por el autor y dirigida por ZIDANE ZERAOUI. La versión completa de la misma está publicada en la página del IRI

2 Doctor en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina. Internacionalista Universidad San Martín, Medellín, Colombia.

1. Introducción

La paradiplomacia toma diversas expresiones de acuerdo a los diferentes contextos en los que se desarrolla. De igual manera, su abordaje académico en las Relaciones Internacionales también se ha conducido por diversos enfoques. Sin embargo, una de las particularidades de la paradiplomacia es que las formas en que los actores subnacionales se relacionan están cambiando constantemente, por lo cual éste es un campo con un importante potencial de investigación académica.

El objetivo de este artículo es suprir uno de los vacíos metodológicos observados en el campo de los estudios sobre la paradiplomacia. En concreto, es analizar la incidencia de la paradiplomacia en el desarrollo territorial toda vez que la mayoría de la bibliografía académica alrededor de este tema versa sobre los motivantes y las diferentes expresiones de este fenómeno.

Es evidente que la paradiplomacia es llevada a cabo por territorios que persiguen el desarrollo, pero ¿es cierto que la paradiplomacia lo genera? A partir de los análisis estadísticos que se presentan como resultados de esta investigación, se propone una metodología para abordar este problema partiendo de un estudio de caso de la ciudad de Medellín, Colombia, en el periodo 2000-2015. Lo que se espera con este modelo es que pueda ser fácilmente parametrizado y replicado a otros escenarios de internacionalización territorial y que se pueda determinar si, efectivamente, la paradiplomacia ha aportado al desarrollo.

El modelo propuesto parte de una hipótesis simple en la que una variable determina otro proceso: Las dinámicas de desarrollo endógeno de la ciudad de Medellín, Colombia, están relacionadas con sus actuaciones de paradiplomacia. Por lo tanto, la variable independiente es la paradiplomacia de la ciudad de Medellín y la variable dependiente es el desarrollo endógeno.

2. Discusión conceptual en torno al fenómeno de la paradiplomacia

Tras abundantes reflexiones teóricas y conceptuales que datan de finales de la década de 1970 y que se extendieron hasta principios de la década del 2000, el abordaje académico de las dinámicas de internacionalización de los actores subnacionales ha sido denominado como paradiplomacia.

Para analizar la paradiplomacia, es necesario partir de dos consideraciones básicas. La primera es que los actores subnacionales han realizado procesos de paradiplomacia desde hace muchos años. De hecho, como mencionan Mesa y González (2016), uno de los primeros convenios de cooperación por la vía de hermanamiento data del año 836, entre las ciudades de Paderborn (Alemania) y Le Mans (Francia), o, por ejemplo, en el caso de las ciudades de Tokio (Japón) y Seattle (Estados Unidos), cuyo hermanamiento data de la década de 1950. Alexander Ugalde (2006), por su parte, menciona que la presencia internacional de los que él denomina Actores Gubernamentales No Centrales cuenta con una trayectoria histórica, citando ejemplos de las relaciones exteriores de los cantones suizos con entidades del exterior, la proyección internacional de Quebec desde el siglo XIX y la acción exterior del

primer gobierno vasco durante la guerra civil española (1936-1939). Por tanto, es un proceso que tiene un fundamento histórico incluso previo a la consolidación de la figura del Estado Nación moderno.

La segunda consideración, y es en la que más énfasis se hace en esta sección, tiene que ver con el desarrollo conceptual de la paradiplomacia. En este sentido, se puede hablar de un florecimiento de los estudios en esta materia, sobre todo a partir de finales la década de 1970. Una búsqueda simple del concepto “paradiplomacia” o “*paradiplomacy*” (en inglés), en bases de datos especializadas, arroja más de 2.900 resultados³, en torno a trabajos académicos que estudian y analizan el fenómeno desde diferentes enfoques.

Entre los más grandes referentes académicos en el estudio de la paradiplomacia, es posible encontrar los trabajos de Ivo Duchacek (1984; 1986a; 1986b; 1988; 1990), Panayotis Soldatos (1990; 1993), Michael Keating (1999), Noé Cornago (2000) y John Kincaid (2003).

En la tabla 1, se evidencia el proceso de madurez que ha tenido el concepto de paradiplomacia a lo largo del tiempo. Este es un proceso de evolución paulatina, en el que poco a poco la comunidad académica ha aceptado no solo la existencia de un fenómeno creciente, sino también su conceptualización. A pesar de que los enfoques con los que se observa y estudia este fenómeno son disimiles, de cierta manera ha existido un consenso en cuanto a su conceptualización.

Tabla 1. Evolución del concepto paradiplomacia

Autor	Año	Conceptos Introducidos	Definición
Duchacek	1984	Paradiplomacia	Solo enuncia el concepto, más no lo define
		Regionalismo transfronterizo	Procesos informales de asociación entre provincias o estados federados cuyos Estados comparten fronteras
		Microdiplomacia global	Contactos directos entre “gobiernos constituyentes” domésticos con extranjeros
	1986a	Microdiplomacia regional transfronteriza	Contactos formales e informales, condicionados por la proximidad geográfica y por la similitud de los

3 Fueron consultadas las siguientes bases de datos: Scielo: 57 resultados. Jstor: 177 resultados. Google Académico 2.710 resultados.

			problemas comunes y sus posibles soluciones.
		Microdiplomacia transregional	Conexiones y negociaciones entre gobiernos no centrales que no son contiguos, pero que los Estados a los que pertenecen sí lo son.
		Paradiplomacia global	Los contactos políticos de los gobiernos no centrales, con otros de nacionales distantes, no solo para lo relacionado a comercio o negocios, sino también para establecer vínculos sociales y culturales
		Protodiplomacia global	Las acciones exteriores de los gobiernos no centrales, de connotaciones separatistas en busca de soberanía propia.
1986b	Regionalismo transfronterizo	Microdiplomacia global	Los categoriza como "actividades paradiplomáticas" y los describe como conceptos correlacionados, más no los define nuevamente
1988	Regionalismo transfronterizo o paradiplomacia regional	Paradiplomacia transregional	Interacciones regionales, generalmente entre provincias o estados, con actores subnacionales con los que comparten fronteras
			Contactos más formales entre actores subnacionales que no son vecinos geográficamente, pero que los Estados a los que pertenecen sí lo son
		Paradiplomacia global	Interacciones de los actores subnacionales con sus pares de países no contiguos

		Protodiplomacia	Aplica exclusivamente a aquellos actores subnacionales, cuya paradiplomacia busca generar otro Estado soberano, una suerte de actuaciones en la esfera internacional que busca generar un proceso de secesión
1990	1990	Paradiplomacia regional transfronteriza	Los contactos de los gobiernos no centrales con sus pares a lo largo de las fronteras
		Paradiplomacia transregional	Vínculos o contactos de los actores subnacionales con sus pares, cuyas jurisdicciones no son continuas, pero que los países a los que pertenecen sí lo son
		Paradiplomacia global	Los contactos de los actores subnacionales con gobiernos centrales en el exterior
		Paradiplomacia	La participación directa y, en varios casos autónoma, de las unidades federadas en las relaciones exteriores
Soldados	1990	Paradiplomacia global	la paradiplomacia de las unidades federadas cuando su interés son las cuestiones relativas a todo el sistema internacional
		Paradiplomacia regional	El involucramiento de las unidades federadas en asuntos internacionales de relevancia regional
		Paradiplomacia Macro-regional	El involucramiento de los actores subnacionales en asuntos que conciernen a comunidades que no son contiguas
		Paradiplomacia Micro-regional	La paradiplomacia de los actores subnacionales tiene que ver con

			comunidades con las que se tiene contigüidad geográfica
	1993	Paradiplomacia	La actividad directa realizada por actores subnacionales (unidades federadas, regiones, comunidades urbanas, ciudades) secundando, complementando, corrigiendo, duplicando o retando la diplomacia del Estado-nación; el prefijo “para” indica el uso de la diplomacia fuera del marco tradicional del Estado-nación
Keating	1999	Paradiplomacia	Es una “parte de la ampliación de los asuntos internacionales, en la que los Estados ya no son los únicos actores
Cornago	2000	Paradiplomacia	La participación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, mediante el establecimiento de contactos formales o informales, permanentes o ad hoc, con entidades públicas o privadas extranjeras, con el fin de promover cuestiones socioeconómicas o políticas, así como cualquier otra dimensión extranjera de sus propias competencias constitucionales
Kincaid	2003	Diplomacia Constituyente	La participación de los gobiernos locales y regionales en la política exterior y los asuntos internacionales

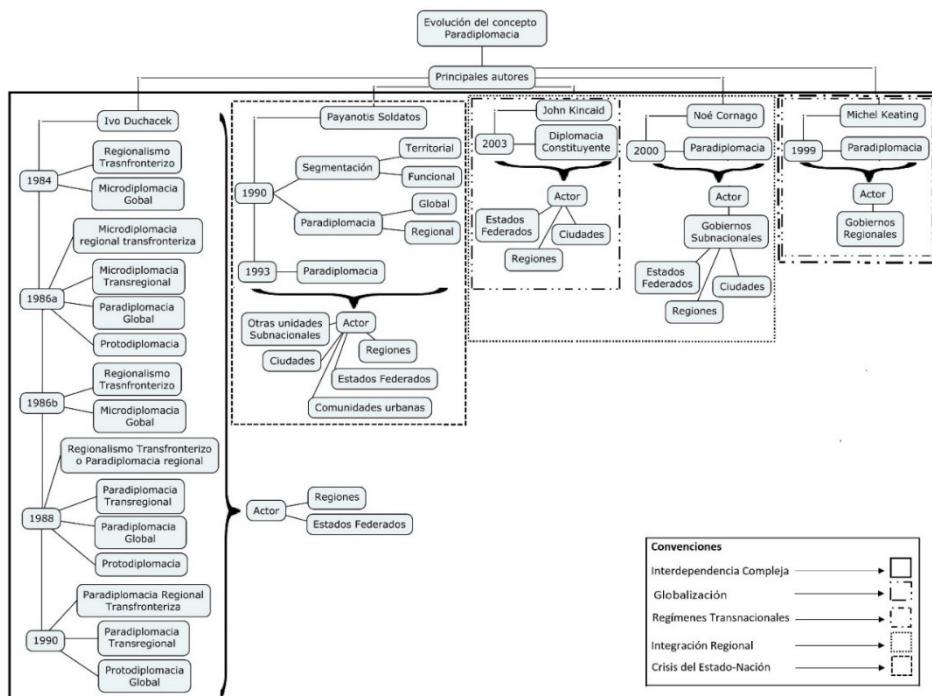
Fuente: Elaboración propia

Los aspectos teóricos que dan sustento a la paradiplomacia se integran en la teoría de la interdependencia compleja, que supone una base general a los principales conceptos desarrollados. Sin embargo, debe recalcarse que no hay un único enfoque ni una única com-

binación de enfoques para estudiar el fenómeno de la paradiplomacia. Es pertinente, entonces, reconocer que existe una suerte de flexibilidad teórica para el abordaje de este fenómeno, en el que confluyen no solo la ya mencionada interdependencia compleja sino también el análisis del Estado, de los regímenes transnacionales, de la integración regional y de la globalización, como se muestra en la figura 1.

En cuanto a los actores que ejercen la paradiplomacia, es evidente que en el sistema internacional se presenta una dinámica en la que intervienen una multiplicidad de actores de distintas características. En ese sentido, en la evolución de los estudios en torno a la paradiplomacia, se ha incluido y reconocido, paulatinamente, el papel de actores cada vez más pequeños y de menor complejidad. Los primeros conceptos de la paradiplomacia giraron en torno a las regiones y los estados federados como actores clave en este proceso, pero paulatinamente se incluyó también a las ciudades y a otras unidades subnacionales, lo que nuevamente es evidencia de una flexibilidad conceptual de la paradiplomacia. Esto no sugiere, de ninguna manera, una falta de rigor teórico o metodológico; por el contrario, es el reconocimiento de que los marcos de referencia se han tenido que ampliar paulatinamente conforme se profundiza el estudio de este fenómeno.

Figura 1. Evolución del sustento teórico del concepto paradiplomacia



Fuente: Elaboración propia

El abordaje académico de la paradiplomacia abarca, en general, estudios de caso descriptivos y comparativos, algunos de los cuales establecen mecanismos para cuantificar y calificar la paradiplomacia y para medir su evolución en diferentes períodos. También hay análisis que crean tipologías generales de análisis de este fenómeno. En los aportes de Velázquez (2006); González (2009); Schiavon & Velázquez (2009, 2013); Schiavon (2010a, 2010b, 2010c); Ponce (2008); Arellanes (2008); Dalla (2004); Colacrai & Zubelzú (2004); Colacrai (2008; 2010; 2013); Esposto, Simonoff, & Zapata (2009); Maira (2009); Silva & Morán (2010); Calvento (2016); Herrero (2017); Borgéa (2002); Vigevani (2004); Rodrigues (2004); Barros (2007); Sombra (2009; 2011); Salomón, (2009); Vigevani & Figueiredo (2012); Balthazar (1999); Bussières (2009); Zepeda (2018); Domínguez (2009); Kincaid (2013); Astroza (2016); Gutiérrez (2009; 2011); Botero (2010); Molina (2011); Zamora (2016); Mesa & González (2016); Nganje (2014); y Paquin (2004a) se analizaron las diferentes formas y manifestaciones de la paradiplomacia, de acuerdo a los condicionantes que pueden significar las diferentes formas de organización de los Estados en los que se encuentran adscritos los actores subnacionales, así como los diferentes intereses para su ejercicio. Esta revisión dio cuenta de la paradiplomacia es un fenómeno dinámico y en evolución que presenta expresiones particulares bajo diferentes condicionantes o potenciadores. Los análisis en torno dichas manifestaciones de la paradiplomacia se puede categorizar en relación con cinco aspectos:

- I. La relevancia de analizar el componente regulatorio en torno a la paradiplomacia, partiendo de la consideración que cada Estado significa un marco regulatorio distinto y en ocasiones flexible en mayor o menor medida para este fenómeno.
- II. Los intereses y motivaciones de los actores subnacionales para el ejercicio de la paradiplomacia se pueden agrupar en aspectos económicos, políticos, culturales y sociales; cada uno de ellos muy amplios en la diversidad de matices que pueden llegar a tener.
- III. Las dinámicas en las que se manifiesta la paradiplomacia son muy similares; no obstante, existen diferencias entre la llevada a cabo por ciudades y/o municipios y la que respecta a las provincias y/o estados federados.
- IV. Existe un mayor desarrollo de la paradiplomacia en los Estados federales, tanto con relación a su ejercicio como a su abordaje académico, por lo que es posible afirmar que el ordenamiento político federal propicia un mejor espacio para el desarrollo de la paradiplomacia de los actores subnacionales.

3. Metodología

La unidad de análisis de este artículo es la ciudad de Medellín, Colombia. El objeto de análisis son las dinámicas de paradiplomacia de esta ciudad en clave de desarrollo endógeno, en el periodo 2001-2015. Por tanto, en aspectos estructurales, los análisis aquí planteados son de carácter explicativo, longitudinal y pre-experimental, partiendo de una mixtura de enfoques en los que se utilizaron cuestiones cualitativas y cuantitativas.

En la evolución disciplinar de las Relaciones Internacionales han sido constantes – como sucede en el desarrollo natural de cualquier disciplina– los debates de corte teórico,

epistemológico y metodológico. Particularmente en este caso, como menciona Salomón (2002), el denominado “segundo debate” de las Relaciones Internacionales acaecido en la década de 1960 entre científicas y tradicionalistas fue un debate metodológico en el que tanto realistas como idealistas estuvieron presentes en ambos campos. No obstante, no es el interés de esta sección abrir nuevamente un debate disciplinal de corte metodológico, sino más bien profundizar en la pertinencia de la metodología cuantitativa en los estudios de las Relaciones Internacionales.

En comparación con otras disciplinas sociales, las Relaciones Internacionales presentan importantes insuficiencias metodológicas, en especial las que tienen relación con el proceso de cuantificación con fines analíticos y de explicación teórica (Calduch, 2006). No obstante, es importante reconocer que abundan los estudios de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en las que son aplicados enfoques cuantitativos y que hay una cierta coincidencia académica acerca del aporte del enfoque cuantitativo a la disciplina de las Relaciones Internacionales, dado que permite hacer inferencias sobre la realidad basándose en los datos disponibles y en las leyes de la probabilidad (Braumoeller & Anne, 2004).

Gracias al apogeo de la sociología conductista norteamericana, las Relaciones Internacionales, al igual que casi todas las Ciencias Sociales, fueron influenciadas hacia el rigor metodológico cuantitativo, lo que generó que los primeros trabajos en esta disciplina respondieran a la elaboración de modelos matemáticos para la interpretación en términos numéricos de las formulaciones teóricas. Sobresalen en este campo el desarrollo de la teoría de juegos de von Neumann y Morgenstern (1944) y los posteriores trabajos “en algunas parcelas muy concretas de las relaciones interestatales, especialmente en el ámbito político-estratégico y de la toma de decisiones” (Calduch, 2006, pág. 48).

Por otro lado, también se desarrolló una vertiente en las Relaciones Internacionales alrededor de la elaboración de indicadores estadísticos, entre los que sobresalen, retomando a Calduch (2006), los indicadores del poder estatal, en sus vertientes militar y económica (Hart, 1976), del número y alcance de los conflictos bélicos (Bouthoul & Carrère, 1976; James, 1989), de los flujos de comunicación (Deutsch, 1970), del grado de integración (Hansen, 1969; Lindberg, 1970), del nivel de desarrollo y de la estabilidad del sistema internacional (Haas, 1970; Bueno De Mesquita, 1975).

En resumen, las denominadas teorías cuantitativas de las Relaciones Internacionales eran, más que formulaciones teóricas en sentido estricto, esfuerzos metodológicos destinados a elaborar modelos estadístico-matemáticos que permitiesen evaluar y predecir el desarrollo de los principales fenómenos internacionales. No resulta extraño, por tanto, que sus aportaciones al análisis y explicación de la realidad internacional hayan sido consideradas muy escasas en comparación con las realizadas por otras corrientes doctrinales. Sin embargo, su limitado alcance explicativo no merma su inestimable valor metodológico y su nada despreciable contribución empírica al desarrollo de las Relaciones Internacionales como ciencia (Calduch, 2006, pág. 50).

Por lo tanto, es clara la necesidad de implementar enfoques cuantitativos a las Relaciones Internacionales para contribuir a una mayor profundidad en el desarrollo de indicadores estadísticos y modelos matemáticos que contribuyan a conocer las particularidades

de la realidad y del sistema internacional, que otorgue herramientas para análisis más profundos y para la clasificación y comparación.

Ahora bien, el modelo metodológico implementado para la investigación acá presentada integra dos aspectos funcionales. El primero de ellos es la operacionalización de las variables de análisis a partir de aspectos conceptuales, dimensiones, subdimensiones e indicadores, los cuales se presentan en la tabla 2, con mención especial a los aportes de Mariana Calvento (2012; 2014; 2015; 2016), Caterina García (1996), Mauricio Fronzaglia (2005), Graciela Zubelzú (2008), Mónica Salomón (2009), Jorge Schiavon (2010a), Ray Freddy Lara (2014), Antonio Vázquez Barquero (1999) y Mauro Mediavilla y Eduard Salvat (2004), de los cuales se tomaron una serie de indicadores, que fueron clasificados en función de los análisis a realizar.

Tabla 2. Dimensiones e indicadores de análisis de la variable independiente y dependiente

Vrb.	Conceptual	Dimensión	Subdimensión	Indicador
Variable Independiente	Gestión internacional	Contextual	General	Tipo de Estado
				Nivel de desarrollo del país
				Procesos de integración regional del país
				Aspectos legales desde la Constitución en materia de gestión internacional
				Aspectos legales desde las leyes en materia de gestión internacional
				Apoyo institucional desde el gobierno central a la gestión internacional
				Apoyo financiero desde el gobierno central a la gestión internacional
			Particular	Localización (fronterizo o no fronterizo)
				Tamaño de la ciudad
				PIB de la ciudad

				Recursos políticos
				Recursos sociales
				Recursos físicos
				Recursos científicos
				Presencia o ausencia de motivaciones de tipo identitario
	Relacional	Bilateral		Hermanamientos
				Recursos captados y ofrecidos por cooperación internacional descentralizada.
				Inversión extranjera captada
				Convenios con otros actores subnacionales
				Visitas oficiales recibidas
				Visitas oficiales realizadas
	Organizacional	Estructura administrativa	Multilateral	Membresía en asociaciones internacionales con o sin carácter regional o fronterizo
				Existencia de un órgano de vinculación exterior
	De posicionamiento	Comercio exterior		Presupuesto destinado a la gestión internacional
				Incentivos financieros
				Misiones comerciales
		Marketing de ciudad		Rondas de negocios
				Marca Ciudad
				Realización de eventos Internacionales

			Cubrimiento en medios internacionales
			Premios internacionales
Vrb.	Conceptual	Dimensión	Indicador
Variable Dependiente	Desarrollo endógeno	Competitividad	Exportaciones totales/PIB local
			Intensidad tecnológica de las exportaciones
			Productividad
	Factores de crecimiento		Inversiones públicas/ PIB
			Gasto en I+D / PIB
			Tránsito de pasajeros en aeropuertos
			Alumnos universidades
			Alumnos de doctorado
		Calidad de vida	Índices de calidad de vida

Fuente: Elaboración propia

4. Resultados

i. La paradiplomacia de Medellín (2000-2015)

La unidad de análisis de este artículo es el actor subnacional que constituye la ciudad de Medellín, Colombia. Esta ciudad ha experimentado dos momentos en su proceso de internacionalización. El primero, circunstancial, tuvo relación con el fenómeno de los carteles de narcotráfico que operaron en la ciudad en la década de los 80 e inicios de la década de los 90. En este primer momento la unidad de análisis tuvo una suerte de visibilidad internacional pues durante este periodo fue considerada como una de las ciudades más violentas del mundo. Este primer proceso de internacionalización no tiene relevancia en términos del interés de este artículo, ya que este proceso fue más producto de diferentes causalidades exógenas a la actividad gubernamental.

El segundo momento del proceso de internacionalización es uno institucional, que precisamente se gesta en el año 2000, mediante la formalización de una política pública que posibilita la paradiplomacia de este ente subnacional. Por tanto, el año 2000 sugiere un punto de partida del objeto de estudio dentro de la unidad de análisis. Por otro lado, el año

2015, como límite de la limitación temporal, se fundamenta en los períodos gubernamentales de los entes territoriales en Colombia. Así las cosas, el año 2015 es el fin de uno de los períodos gubernamentales del alcalde de la ciudad.

Medellín es un caso importante de análisis sobre la paradiplomacia debido a los siguientes factores:

Su ubicación no fronteriza no ha sido impedimento para llevar a cabo procesos de paradiplomacia. A pesar de que la localización fronteriza implica cierta propensión y motivación natural a la paradiplomacia (Duchacek, 1984; 1986a; Soldatos, 1990; Cornago, 2000; Kincaid, 2003; (Salomón, 2009), y que la Constitución Política del Estado colombiano otorga más autonomía para la paradiplomacia a los actores subnacionales fronterizos, la ciudad de Medellín desarrolla procesos de paradiplomacia, con motivaciones de diferente índole, entre ellas, el aspirar a generar dinámicas de desarrollo endógeno.

Es la segunda ciudad en importancia económica en Colombia y cuenta con un alto PIB. Ambos aspectos que la hacen gozar de una mayor probabilidad de llevar a cabo su proceso de paradiplomacia.

Se evidencia un interés político por la internacionalización de la ciudad que se materializa en la continuidad de este tópico los planes de desarrollo locales de los diferentes gobiernos, así como por la creación de una serie de instrumentos jurídicos que garantizan la continuidad en el tiempo del proceso de internacionalización de la ciudad, cumpliendo con las condiciones propuestas por Gutiérrez-Camps (2013): que la paradiplomacia tenga metas políticas y que esté mínimamente institucionalizada. Lo anterior se complementa con el alto grado de consolidación del organismo encargado de la paradiplomacia y con el incremento paulatino que han tenido los recursos presupuestarios que se han destinado para tal fin.

A pesar de ser una ciudad desigual con aceptables niveles de calidad de vida, hay una motivación para llevar a cabo procesos de paradiplomacia en la ciudad por la premisa que este proceso derrama sus logros en beneficios sociales para los habitantes de la ciudad.

Cuenta con infraestructura de transporte y de salud ligada a la internacionalización, lo que se refleja en un crecimiento en el sistema de transporte público, en el número de rutas, de compañías aéreas y en el flujo de visitantes que recibe la ciudad en el periodo analizado y en la consolidación como destino para el turismo de salud.

Existe un trabajo mancomunado con instituciones educativas para asesorar las políticas públicas de internacionalización de la ciudad y se destaca el trabajo de la institución *Ruta N* en relación con la industria del conocimiento y la atracción de inversión extranjera.

El proceso de paradiplomacia desarrollado por la ciudad no tiene motivaciones identitarias. Además, este actor subnacional ha mantenido una política de firmar hermanamientos con diferentes ciudades. No obstante, esta apuesta no se agota con firma del hermanamiento, sino que por el contrario se han profundizado los lazos con algunas ciudades mediante el desarrollo de proyectos por medio de cooperación internacional descentralizada sur-sur.

El alto grado de institucionalización de la cooperación internacional descentralizada es otro de los factores de éxito de la paradiplomacia de Medellín. En este proceso, se ha consolidado como receptor y oferente, ha incluido recursos de cooperación en el presupuesto municipal, ha incursionado en nuevas formas como la cooperación internacional descentralizada sur-sur y ha diseñado una política pública de cooperación internacional.

Uno de las principales motivaciones de la paradiplomacia es la atracción de inversión extranjera (Duchacek, 1984; Kincaid, 2003). Este factor es muy importante en el caso de Medellín dado que los recursos captados por esta vía han impactado positivamente la economía local y mejorado los índices de empleo, lo que ha contribuido en el mediano y largo plazo con el desarrollo territorial.

También ha optado por materializar la institucionalización de la paradiplomacia mediante la firma de convenios con otros actores internacionales, con la finalidad de desarrollar diferentes proyectos de diversa índole.

Las visitas oficiales realizadas y recibidas por parte de este actor subnacional evidencian un alto dinamismo y han permitido, entre otros, afianzar lazos con otros actores subnacionales y promocionar la imagen de la ciudad.

La participación activa en redes o asociaciones de ciudades ha aportado a la consolidación del proceso de paradiplomacia de la ciudad. Estos medios de relacionamiento horizontal han facilitado procesos de cooperación internacional descentralizada y se han convertido en foros de discusión y solución de problemas comunes.

Hay evidencia de apoyo tanto al comercio exterior como la promoción de las exportaciones, que son considerados como pilares de la paradiplomacia (Duchacek; 1986a; 1990; Soldatos, 1990; 1993; Schiavon y Velázquez, 2010a; 2010b; 2010c; 2013; Borgéa, 2002, Kincaid, 2003). Estos dos aspectos son considerados como prioritarios dentro del proceso de paradiplomacia que experimenta la ciudad.

Posicionarse como sede de eventos internacionales ha sido un proceso paulatino de la ciudad de Medellín, a través de la realización de eventos de media y alta categoría para los que se ha dispuesto recursos presupuestales y capacidad institucional.

Por último, como herramienta de visibilidad internacional, este actor subnacional optó por aportarle a la invitación de personajes ilustres, validadores y periodistas internacionales, con la finalidad de que estos repliquen el proceso de transformación que se ha desarrollado en la ciudad y que esto se vea reflejado en el amplio cubrimiento que se ha realizado de la ciudad de medios internacionales. También se ha impactado la visibilidad internacional por medio de la postulación a diferentes premios internacionales, lo que ha permitido recibir diferentes nominaciones y premios, y publicitar la ciudad en una suerte de vitrina de ciudades.

ii. Modelo de correlación: paradiplomacia y desarrollo endógeno

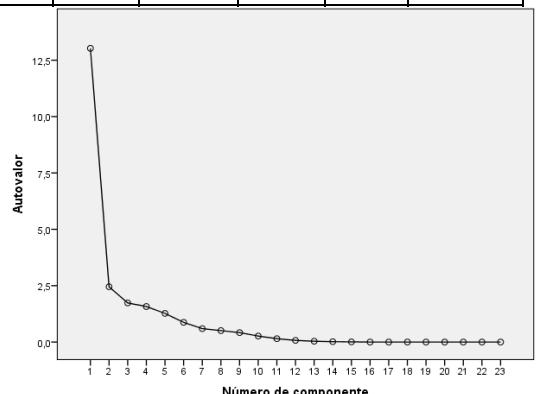
En esta sección se presentan los resultados de los análisis estadísticos realizados, tras la operacionalización de los indicadores, tanto desde la estadística como desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. En los análisis realizados se destacan varios aspectos.

Existe variables en los que la correlación es perfecta, como el caso de las diadas Proceso de integración regional del país – Recursos físicos, Recursos políticos – Recursos físicos e Incentivos financieros – Misiones Comerciales.

Dentro del Análisis de Componentes Principales (ACP) aplicado, se presentaron comunidades muy altas, con valores cercanos a uno entre todos los indicadores analizados. Posteriormente, en el ACP, se desarrolla la elección de las componentes principales de una muestra. Esta se realiza a partir de un procedimiento matemático en el cual se parte de una matriz de correlaciones y por medio de la aplicación del análisis factorial, se extrae otra matriz que se denomina factorial. Para la selección de los componentes o factores existen dos reglas. La primera es el “Criterio de Kaiser”, según este, se deben conservar los componentes principales que sean mayores a la unidad, esto dado que, obtener los componentes principales de una matriz de correlaciones, es equivalente a suponer que las variables observadas tengan una varianza 1, por lo que un componente principal con varianza inferior a 1 explica menos variabilidad que una variable observable. La segunda regla, que es el criterio más utilizado, se basa en observar cuál es el porcentaje de varianza total explicada por cada componente o factor; así, a observar el porcentaje de varianza acumulada, este se considera alto cuando esté por encima de ochenta.

Tabla 3. Varianza total explicada de los indicadores de la variable independiente

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
Factor1	13,03	56,63	56,63	13,03	56,63	56,63	9,50	41,31	41,31
Factor2	2,45	10,66	67,30	2,45	10,66	67,30	3,77	16,39	57,70
Factor3	1,73	7,54	74,84	1,73	7,54	74,84	2,61	11,36	69,06
Factor4	1,57	6,85	81,68	1,57	6,85	81,68	2,52	10,94	79,99
Factor5	1,27	5,52	87,21	1,27	5,52	87,21	1,66	7,22	87,21
Factor6	0,87	3,79	91,00						
Factor7	0,60	2,59	93,59						
Factor8	0,51	2,21	95,80						
Factor9	0,42	1,82	97,61						
Factor10	0,27	1,16	98,77						
Factor11	0,15	0,65	99,42						
Factor12	0,07	0,32	99,74						
Factor13	0,04	0,15	99,90						
Factor14	0,02	0,07	99,97						



Fuente: Elaboración propia

Dadas las anteriores condiciones, se pueden considerar cinco componentes o factores principales, seleccionados tanto por el criterio Kaiser como por el porcentaje de varianza total explicada. Dichos factores tienen valor propio de más de 1 y explican el 87,21% de la varianza. Además, en el gráfico de sedimentación, se observa un cambio de tendencia desde el segundo factor. Esto se debe a que el primer y segundo factor explican por sí solos el

57,7% de la varianza de los datos. Aun así, se observa una tendencia ya definida desde el quinto factor, en el que se presenta un porcentaje de varianza acumulada del 87,21%.

Para la interpretación de los resultados obtenidos, se realizó una rotación de los ejes factoriales. Uno de los métodos más comunes es el Varimax con normalización de Kaiser. Este método, desarrollado por Kaiser a mediados del siglo XX, efectúa una rotación ortogonal de los ejes factoriales con el objetivo de conseguir que la correlación de cada una de los indicadores sea lo más próximo a 1 con sólo uno de los factores y más próxima a 0 con todos los demás (Carmona, 2014). La matriz resultante de esta rotación se presenta en la tabla 4. Como se puede observar, se realiza una suerte de agrupación de indicadores en cada uno de los factores, que se consideran ahora como factores de la paradiplomacia. Como se ve a continuación, se eliminaron todas aquellas interacciones con cargas bajas, es decir, con valores absolutos menores a 0,5, de acuerdo al criterio de Fornell & Larcker (1981).

Tabla 4. Matriz de componente rotado variable independiente

Indicador	Componente				
	Factor1	Factor2	Factor3	Factor4	Factor5
CE3	0,96				
CE2	0,93				
M1	0,92				
B1	0,90				
B3	0,83				
G3	0,81				
P7	0,78				
P3	0,75				
G2	0,73				
P6	0,72				
MC3	0,65				
P4	0,65				
B6	0,61				
B2	0,58				
B5	0,55				
B4		0,80			
P5		0,78			
E1		0,76			
CE1			0,88		
E2			0,58		

MC2				0,91	
MC1					0,85
MC4					0,66

Fuente: (Mesa Bedoya, 2019)

Como se puede observar en la tabla 4, el factor 1 agrupo a 15 de los 23 indicadores de la variable independiente. El primer factor se ha denominado, para efectos de este artículo, como factor estratégico, dado que en él se incluyen indicadores muy heterogéneos como las rondas de negocios, las misiones comerciales, la membresía en asociaciones internacionales con o sin carácter regional o fronterizo, los hermanamientos, la inversión extranjera captada, los procesos de integración regional del país, los recursos científicos, el PIB de la ciudad, el nivel de desarrollo del país, los recursos físicos, el cubrimiento en medios internacionales, los recursos políticos, las visitas oficiales realizadas, los recursos captados y ofrecidos por cooperación internacional descentralizada y las visitas oficiales recibidas.

El segundo factor se ha denominado factor institucional, ya que este integra indicadores que implican procesos institucionalizados, tales como los convenios con otros actores subnacionales, los recursos sociales y la existencia de un órgano de vinculación exterior.

El tercer factor se denomina factor presupuestal. En este se encuentran los indicadores que tienen que ver con recursos presupuestarios, tales como los incentivos financieros y el presupuesto destinado a la gestión internacional. Por su parte, el cuarto factor se denominó factor de posicionamiento e integra el indicador de realización de eventos internacionales. El último factor, fue denominado factor de visibilidad, ya que integra los indicadores de marca ciudad y premios internacionales.

Dentro del ACP, estos cinco nuevos factores, que explicarían la paradiplomacia, a su vez dan como resultado una nueva matriz de datos, a los que también se le realizan el cálculo de media, desviación estándar y correlación de Pearson. Este proceso indica que los coeficientes de correlación son muy bajos, lo que indica que dichos factores no sufren multicolinealidad entre ellos. La multicolinealidad es una condición en la que algunas variables predictoras, incluidas en un modelo, están fuertemente correlacionadas con otras variables predictoras, lo que puede incrementar la varianza de los coeficientes de regresión. Sin embargo, dicho problema no se presenta para los factores anteriormente definidos por medio del ACP.

Ahora bien, los análisis anteriormente realizados para la variable independiente también se llevaron a cabo con la variable dependiente y se presentan a continuación.

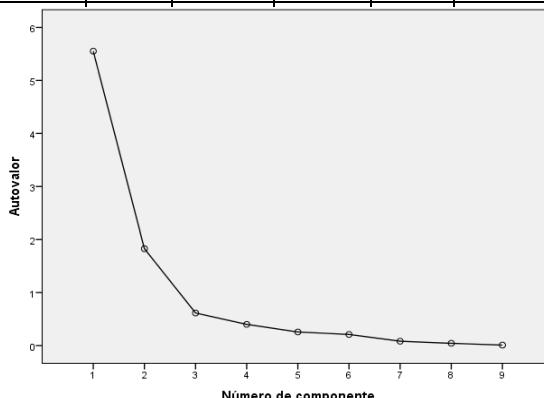
Se aplicó la correlación de Pearson a los indicadores que componen la variable dependiente. En este caso, la mayoría de los coeficientes de correlación son positivos y de acuerdo a la interpretación del coeficiente de correlación de Pearson, explicado con anterioridad, se encuentran en el rango de correlaciones positivas medias y muy fuertes.

Se destacan algunos casos en los que la correlación es muy fuerte, de acuerdo a los valores de interpretación del coeficiente de correlación de Pearson, como las diadas Productividad – Alumnos en universidades, y otros en los que la correlación es considerable, como en los indicadores Productividad – Inversiones públicas/PIB, Productividad – Tránsito de pasajeros en aeropuertos. Se destaca que la variable dependiente no se presentaron casos de inexistencia de correlación. Los demás indicadores presentan algún grado de correlación, aunque esta sea débil.

Dentro del ACP aplicado a los indicadores de la variable dependiente, también se realizó la extracción de comunalidades. Se presentan comunalidades muy altas, con valores cercanos a uno entre todos los indicadores analizados. Posteriormente, en el ACP, se desarrolla la elección de las componentes principales de una muestra. Este procedimiento también fue aplicado a los indicadores de la variable dependiente, a partir de lo que se obtuvieron los resultados que se presentan en la tabla 5.

Tabla 5. Varianza total explicada de los indicadores de la variable dependiente

Compo- nente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de car- gas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de va- rianza	% acu- mulado	Total	% de va- rianza	% acu- mulado	Total	% de va- rianza	% acu- mulado
Factor 1	5,55	61,69	61,69	5,55	61,69	61,69	4,74	52,64	52,64
Factor 2	1,83	20,30	82,00	1,83	20,30	82,00	2,64	29,35	82,00
Factor 3	0,62	6,84	88,83						
Factor 4	0,40	4,46	93,29						
Factor 5	0,26	2,86	96,14						
Factor 6	0,21	2,34	98,48						
Factor 7	0,08	0,92	99,40						
Factor 8	0,04	0,48	99,89						
Factor 9	0,01	0,11	100,00						



Fuente: Elaboración propia

Según el criterio Kaiser y por el porcentaje de varianza total explicada, se seleccionados dos componentes o factores principales. Dichos factores tienen valor propio de más de 1 y explican el 82% de la varianza. Lo anterior se reafirma en el gráfico de sedimentación, en el que se presenta un cambio de tendencia desde el segundo el factor.

Para la interpretación de los resultados obtenidos, se realizó también una rotación de los ejes factoriales por medio del método Varimax con normalización de Kaiser. Se realiza

una suerte de agrupación de indicadores en cada uno de los factores, que se consideran ahora como factores del desarrollo endógeno. Siguiendo la pauta de los pasos aplicados a la variable independiente, se eliminaron todas aquellas interacciones con cargas bajas, es decir, con valores absolutos menores a 0,5.

Tabla 6. Matriz de componente rotado variable dependiente		
	Componente	
Indicador	Factor 1	Factor 2
C1	0,88	
C2	0,86	
C3	0,81	
F1	0,79	
F2	0,79	
F3	-0,78	
F4	0,76	
F5		-0,87
CV1		0,84

Fuente: Elaboración propia

terogéneos, como la intensidad tecnológica de las exportaciones y el índice de desarrollo humano. En este factor también es importante tener en cuenta el indicador de intensidad tecnológica de las exportaciones (F5), dado que puede generar un impacto negativo al tener un valor de -0,87.

Dentro del ACP, estos dos nuevos factores, que explicarían el desarrollo endógeno, a su vez dan como resultado una nueva matriz de datos, tal como sucedió con los factores que explican la paradiplomacia. A estos factores además se le realizan el cálculo de media, desviación estándar y correlación de Pearson, lo que da como resultado que los coeficientes de correlación son muy bajos, 0,00 e indica que dichos factores no sufren multicolinealidad entre ellos.

Ahora bien, para determinar la relación entre los cinco factores de la paradiplomacia y los dos factores del desarrollo endógeno, se procedió a realización de un análisis de regresión lineal múltiple. Lo que se pretendió con este modelo es tratar de encontrar la relación entre los cinco factores que componen la variable independiente, con cada uno de los dos factores que componen la variable dependiente, por lo cual se desarrollaron dos modelos, uno para cada factor de la variable dependiente.

Como se puede observar en la tabla 6, el factor 1 agrupó a 7 de los 9 indicadores de la variable independiente. El primer factor se ha denominado, a los efectos de este artículo, como factor principal, dado que en él se incluyen indicadores muy heterogéneos como los alumnos universidades, el gasto en I+D en relación al PIB, el tránsito de pasajeros en aeropuertos, la productividad, las inversiones públicas, las exportaciones totales en relación al PIB local y los alumnos de doctorado. En este factor es importante prestarle atención al indicador exportaciones totales en relación con el PIB local (F3), dado que puede generar un impacto negativo al tener un valor de -0,78.

El segundo factor se ha denominado factor secundario y también está integrado por indicadores bastante he-

El primer modelo estableció la relación entre los cinco factores de la variable independiente y el factor principal de la variable dependiente. Este primer modelo es bastante bueno, ya que arroja un coeficiente de determinación “r cuadrado” positivo y muy próximo a uno. Vale la pena destacar que el resultado del coeficiente de terminación varía entre 0 y 1, cuanto más se acerca a 1, mayor es el ajuste del modelo a la variable que se intenta explicar. De igual manera, se destaca que este resultado es estadísticamente significativo, dado que el modelo presenta valores 0,00 (ver columna “Sig. Cambio en F”) de acuerdo su prueba F4.

Tabla 7. Resumen del primer modelo

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Estadísticos de cambio						Durbin-Watson
					Cambio en R cuadrado	Cambio en F	g1	g2	Sig. Cambio en F		
1	0,940 ^a	0,88	0,82	0,43	0,88	15,07	5,00	10,00	0,00	2,38	

a. Predictores: (Constante), Factor de visibilidad, Factor de posicionamiento, Factor institucional, Factor presupuestal, Factor estratégico

b. Variable dependiente: Factor principal

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, la dispersión, que corresponde a la columna “error estándar de la estimación”, es 0,43; lo que representa un valor bastante bajo, que le otorga mayor confiabilidad al modelo. Además, la prueba Durbin-Watson, que es una prueba de autocorrelación de residuos, indica que no se detecta autocorrelación en la muestra, dado que el valor resultante es cercano a 2, manteniéndose en el rango ideal propuesto por este *test*, según el cual los valores ideales se encuentran entre 1 y 3.

El cambio en R cuadrado muestra el cambio que se produce al añadir o eliminar una o más variables independientes. En el caso particular del primer modelo, el valor es considerado alto, por lo cual, los factores de la variable independiente son predictores del factor principal de la variable dependiente.

En el análisis ANOVA, se puede evidenciar nuevamente que los resultados del modelo presentan significación estadística, dado que el valor resultante es 0,000, por lo que se puede concluir que los factores de la variable independiente influyen de forma conjunta y positiva sobre el factor principal de la variable dependiente. De igual manera, se puede observar que el factor estratégico, que agrupa la mayor cantidad de indicadores, es el que

4 Este modelo, desarrollado por Ronald Fisher (1990) propone que, cuanto menor sea el nivel de significación, más fuerte será la evidencia de que un hecho no se debe a una coincidencia.

tiene un peso más significativo dentro del modelo. También es evidente que el factor presupuestal tiene un efecto negativo en el modelo, dado que su valor es -0,07; sin embargo, es muy poco significativo.

De acuerdo a la información obtenida, la ecuación de regresión directa del primer modelo es:

$$\hat{Y} = 0,9x_1 + 0,14x_2 - 0,7x_3 + 0,21x_4 + 0,02x_5 \text{ Siendo:}$$

Y = Factor principal de la variable dependiente

X₁= Factor estratégico

X₂= Factor institucional

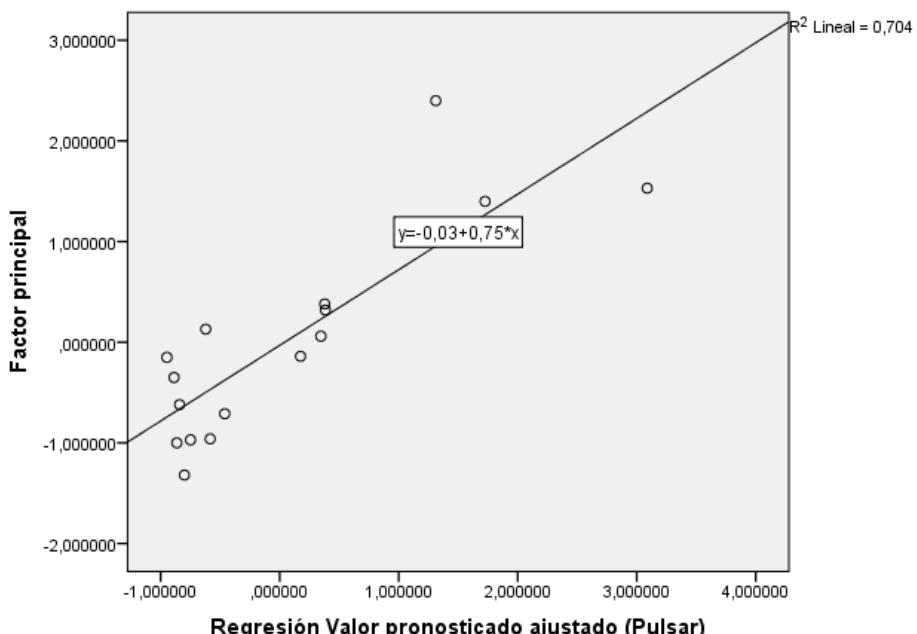
X₃= Factor presupuestal

X₄= Factor de posicionamiento

X₅= Factor de visibilidad

De acuerdo a lo anterior, el gráfico de dispersión del primer modelo se presenta a continuación. Como se puede observar, la dispersión de los datos se apega al R cuadrado lineal y representa una distribución normal.

Figura 2. Gráfico de dispersión del primer modelo



Fuente: Elaboración propia

El segundo modelo estableció la relación entre los cinco factores de la variable independiente y el factor secundario de la variable dependiente. Al igual que el primer modelo, este segundo modelo también es bastante bueno, ya que su coeficiente de determinación “r cuadrado” es positivo y muy próximo a uno. Además, se destaca que este modelo también es estadísticamente significativo, dado que su prueba F presenta valor 0,000.

Tabla 8. Resumen del segundo modelo

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Estadísticos de cambio					Durbin-Watson
					Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Sig. Cambio en F	
2	,933 ^a	0,87	0,81	0,45	0,87	13,46	5,00	10,00	0,00	2,45

Fuente: Elaboración propia

La dispersión de este modelo también es muy baja (0,45) y la prueba de Durbin-Watson indica que no se detecta autocorrelación en la muestra. El cambio en R cuadrado es un valor considerado como alto, por lo cual, los factores de la variable independiente son predictores del factor secundario de la variable dependiente.

En el análisis ANOVA, se puede evidenciar, al igual que en el primer modelo, que los resultados del segundo modelo presentan significación estadística, dado que el valor resultante es 0,000, por lo que se puede concluir que los factores de la variable independiente influyen de forma conjunta y positiva sobre el factor secundario de la variable dependiente. En este caso, contrario al primer modelo, el factor estratégico tiene un efecto negativo en el modelo, con un valor -0,06; no obstante, es muy poco significativo; mientras que el factor institucional es el que presenta un peso más significativo en el modelo, con un valor de 0,79. Por lo tanto, la ecuación de regresión directa del segundo modelo es:

$$\hat{Y} = -0,06x_1 + 0,79x_2 + 0,39x_3 + 0,24x_4 + 0,17x_5 \text{ Siendo:}$$

Y = Factor secundario de la variable dependiente

X₁= Factor estratégico

X₂= Factor institucional

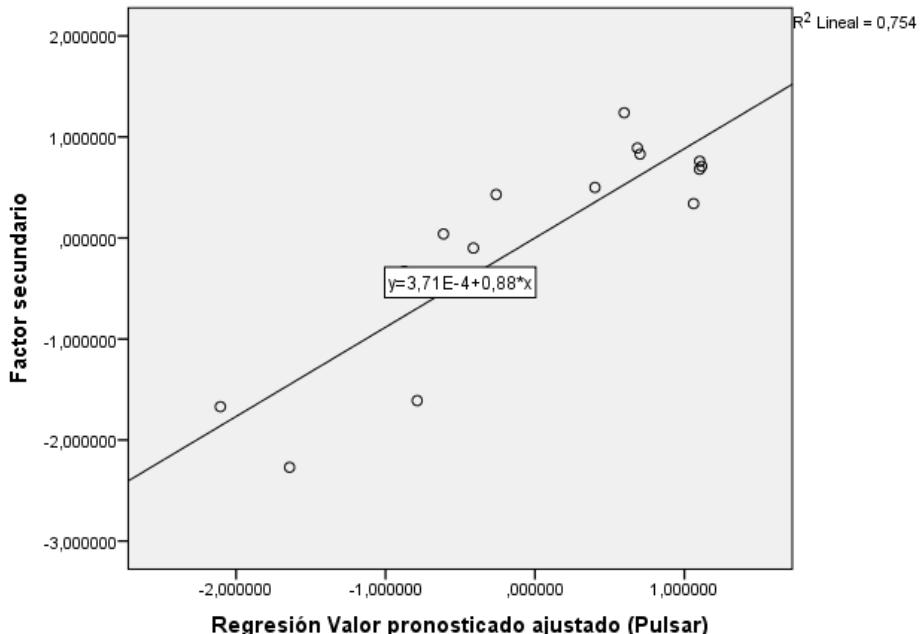
X₃= Factor presupuestal

X₄= Factor de posicionamiento

X₅= Factor de visibilidad

De acuerdo a lo anterior, el gráfico de dispersión del segundo modelo se presenta a continuación. Como se puede observar, la dispersión de los datos se apegó mucho más al R cuadrado lineal y representa una distribución más normalizada que el primer modelo.

Figura 3. Gráfico de dispersión del segundo modelo



Fuente: Elaboración propia

Tras los análisis estadísticos realizados a través de los dos modelos empíricos propuestos, es posible asumir que, en el caso del actor subnacional que representa la ciudad de Medellín, las dinámicas de desarrollo endógeno tienen relación directa con paradiplomacia.

Como se ha observado, la condición preponderante de paradiplomacia es que ésta esté direccionada a generar desarrollo endógeno. En la tabla 9, se pueden observar el impacto (alto, medio o bajo) que tienen cada uno de los indicadores de la paradiplomacia en los del desarrollo endógeno.

Tabla 9. Impacto de indicadores

Factor /Indicador		Principal						Secundario	
		Alumnos universidades	Gasto en I+D/PIB	Tránsito de pasajeros en aeropuertos	Productividad	Inversiones públicas	Exportaciones totales/PIB local	Alumnos de doctorado	Intensidad tecnológica de las exportaciones
Estratégico	Rondas de negocios			Medio	Bajo		Alto		Alto
	Misiones comerciales			Bajo	Bajo		Alto		Alto
	Membresía en asociaciones internacionales con o sin carácter regional o fronterizo			Bajo					
	Hermanamientos			Medio		Alto	Medio		
	Inversión extranjera captada		Bajo		Alto	Alto	Alto		Alto
	Procesos de integración regional del país	Bajo	Bajo	Bajo	Alto		Alto	Bajo	Alto
	Recursos científicos	Alto	Alto			Bajo		Alto	Alto
	PIB de la ciudad		Alto		Alto	Alto		Alto	Bajo
	Nivel de desarrollo del país	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
	Recursos físicos			Alto	Alto		Alto		Alto
	Cubrimiento en medios internacionales	Medio		Bajo		Bajo		Medio	
	Recursos políticos	Medio	Alto	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Bajo
	Visitas oficiales realizadas			Alto		Bajo	Alto		Alto

	Recursos captados y ofrecidos por cooperación internacional descentralizada.	Medio				Alto		Medio		Bajo
	Visitas oficiales recibidas			Alto		Bajo	Alto		Alto	
Institucional	Convenios con otros actores subnacionales	Alto		Medio				Alto		Medio
	Recursos sociales	Alto						Alto		Alto
	Existencia de un órgano de vinculación exterior	Medio		Alto	Medio	Alto	Alto	Medio	Alto	Bajo
Presupuestal	Incentivos financieros		Bajo		Alto	Alto	Alto		Alto	
	Presupuesto destinado a la gestión internacional	Medio		Bajo	Bajo	Alto		Medio		Bajo
Posicionamiento	Realización de eventos Internacionales		Alto	Alto	Alto	Alto	Alto		Alto	Medio
	Marca Ciudad			Alto	Alto		Alto		Alto	
Visibil	Premios internacionales	Medio		Bajo		Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio

Fuente: Elaboración propia

iii. El concepto de Endodiplomacia

Como se ha podido observar a lo largo este artículo, la paradiplomacia toma diversas expresiones de acuerdo a los diferentes contextos en los que se desarrolla. De igual manera, su abordaje académico en las Relaciones Internacionales también se ha conducido a través de diversos enfoques. No obstante, las aceleradas dinámicas de interrelacionamiento de los actores subnacionales, las cuales varían y se intensifican constantemente, permiten afirmar que este campo aún cuenta con un importante potencial de investigación académica, dado que se generan nuevos espacios teóricos, conceptuales y metodológicos para el estudio de la paradiplomacia.

Una de las preguntas que se pretendió responder en esta investigación es para qué la paradiplomacia. La respuesta obvia es que los actores subnacionales realizan paradiplomacia en busca de generar desarrollo. Sin embargo, esta respuesta es amplia e inconclusa. Es evidente que la paradiplomacia es ejercida con ese fin, pero ¿es cierto que la paradiplomacia

genera desarrollo? A partir de los análisis estadísticos que se llevaron a cabo en la sección anterior, es posible afirmar que en el caso particular del actor subnacional que constituye la ciudad de Medellín, la paradiplomacia está vinculada al desarrollo, bajo una perspectiva del desarrollo endógeno.

Partiendo de lo anterior, se propone el término “Endodiplomacia”. Para efectos de los análisis en Relaciones Internacionales, la endodiplomacia es un tipo de paradiplomacia que se origina en el interior de los Estados, es decir, por sus unidades administrativas de menor nivel, y es conducida por ellas mismas con el fin de generar procesos de desarrollo endógeno en sus territorios. La “Endodiplomacia” es, entonces, la paradiplomacia realizada por los actores subnacionales en busca de generar procesos de desarrollo endógeno en sus territorios. Por lo tanto, el desarrollo endógeno se convierte en la finalidad y la paradiplomacia en la herramienta.

Es importante resaltar que no todo proceso de paradiplomacia se puede considerar endodiplomacia. Como se ha observado, la condición preponderante es que ésta esté direccionalizada a generar desarrollo endógeno. En la tabla 9, se puede observar el impacto (alto, medio o bajo) que tienen cada uno de los indicadores de la paradiplomacia en los del desarrollo endógeno.

Para considerar la paradiplomacia de un actor subnacional como endodiplomacia, se deben revisar ciertos aspectos, los cuales se presentan a continuación.

El tipo de Estado es una característica que no condiciona la paradiplomacia; por lo tanto, es posible que se lleven cabo gestiones de endodiplomacia por actores subnacionales de cualquier tipo de Estado. No obstante, como ya se ha explicado recurrentemente, el más factible el desarrollo de la endodiplomacia en Estados de tipo Federal, dado que en este tipo de Estado los actores subnacionales tienen mayores márgenes de autonomía, tanto para hacer su inserción internacional como para definir la estrategia de desarrollo que quieran implementar.

Otro de los puntos relevantes son los aspectos constitucionales y legales que permitan o condicionen el ejercicio de la paradiplomacia. Es posible que un actor subnacional desarrolle procesos de paradiplomacia aún al encontrar impedimentos constitucionales y legales; no obstante, esto le podría acarrear problemas y el proceso de institucionalización de la paradiplomacia sería más complejo. Por consiguiente, un marco constitucional y legal favorable tanto a la paradiplomacia como a una mayor autonomía territorial será más propicio para que se desarrolle la endodiplomacia.

El apoyo institucional y financiero desde el gobierno central a los procesos de paradiplomacia subnacional es un aspecto muy relevante a analizar. Si bien la no existencia de dichos apoyos no es impedimento para el desarrollo de la paradiplomacia, es muy probable que un actor subnacional lleve a cabo dinámicas de paradiplomacia si existe una motivación institucional y financiera desde el gobierno central para este propósito; por tal motivo, el escenario ideal para cualquier tipo de paradiplomacia –entre ellos la endodiplomacia– es aquel en el que el gobierno central del Estado genere este tipo de apoyos.

En cuanto a la localización del actor subnacional, para determinar si es o no fronterizo, como ya se ha mencionado con anterioridad, la ubicación geográfica fronteriza puede generar mayor propensión al desarrollo de la paradiplomacia; sin embargo, a pesar de ser un factor importante a analizar por la forma en la que dinamizaría la paradiplomacia, no es un factor determinante para su desarrollo.

Otro de los aspectos relevantes a tener en cuenta es el tamaño de la ciudad. En este punto, es necesario mencionar que es un asunto relativo. La recomendación es analizar el tamaño de la ciudad en comparación con otras ciudades del mismo Estado, dado que, en el caso particular acá analizado, Medellín constituye la segunda ciudad en tamaño e importancia económica de Colombia; sin embargo, es una ciudad pequeña comparándola con grandes metrópolis como Nueva York, Ciudad de México o Buenos Aires. También es relevante analizar las transformaciones del actor subnacional a lo largo del tiempo, dado que existen casos particulares en que estos presentan un gran crecimiento en un periodo de tiempo corto, como es el caso de Dubái, que representa un caso muy relevante de paradiplomacia en Medio Oriente.

La presencia de motivaciones identitarias transforma la paradiplomacia en protodiplomacia –si se busca independencia– o en paradiplomacia identitaria –si se busca la reivindicación de identidades culturales. Por esta razón, el escenario ideal para un caso de endodiplomacia, es aquel en el que el actor subnacional no presenta motivaciones identitarias en el ejercicio de su paradiplomacia.

Ahora bien, en cuanto a los indicadores específicos, la tabla 9 brinda información sobre el impacto (ya sea alto, medio o bajo) que presentan cada uno de los indicadores de los factores de la paradiplomacia en los respectivos del desarrollo endógeno.

El primer indicador del factor estratégico son las rondas de negocios y las misiones comerciales, cuestiones que son analizadas desde los primeros desarrollos teóricos de la paradiplomacia. Asimismo, constituyen pilares de la endodiplomacia. Las rondas de negocios y las misiones comerciales son actividades que deben desarrollarse para llegar a la endodiplomacia. Si bien las empresas pueden participar en este tipo de actividades de manera particular, se pueden generar mejores resultados cuando se cuenta con el respaldo institucional, esto a razón de disminuir costos, aumentar visibilidad internacional y generar mayor confianza al estar acompañado por un ente gubernamental oficial.

Como se puede observar, las rondas de negocios tienen un impacto alto en las exportaciones y en la intensidad tecnológica de las exportaciones, dado que dichas rondas permiten la visibilidad internacional de las empresas locales y concretar negocios, lo que conlleva necesariamente a un proceso de exportación. Por otro lado, este indicador genera un impacto medio en el tránsito en aeropuertos, por las posibles visitas que se realicen a futuro y un impacto bajo, pero aún significativo, en los índices de productividad, ya que el efecto en cadena puede conducir una mayor producción por hora de trabajo.

Las misiones comerciales, por su parte, generan un impacto alto en las exportaciones y en la intensidad tecnológica de las exportaciones. Esto ocurre a razón de la visibilidad internacional que generan y que atrae nuevos socios comerciales para los empresarios locales, lo que puede aumentar las exportaciones locales. También genera un impacto bajo que

puede contribuir a mejorar la productividad y aumentar las visitas sea por negocios o turismo.

Dos de los mecanismos con los que los actores subnacionales han institucionalizado su actividad paradiplomática son el participar en redes o asociaciones internacionales y la firma de acuerdos de hermanamientos. Estos dos mecanismos, como se pudo observar en secciones anteriores, son de los procesos más utilizados en la paradiplomacia. No obstante, hay quienes dudan de su efectividad dado su carácter no vinculante o la falta de voluntad política para materializar los acuerdos que se pudieran generar a partir de los mismos.

Ahora bien, en un proceso de endodiplomacia, dichos mecanismos deberían ser herramientas para la materialización de aspectos en virtud del desarrollo, como suceden en caso de la unidad de análisis de esta investigación. Como se explicó en secciones anteriores y se observa en la tabla 9, estos dos mecanismos generan impacto alto y medio en el tránsito en aeropuertos, en las inversiones públicas y en las exportaciones. En el primer caso, a partir de la membresía en redes y de los hermanamientos, se ha generado la posibilidad de desarrollar eventos internacionales, lo que impacta positivamente el tránsito en aeropuertos. En el segundo caso, el vínculo de hermanamiento ha permitido la llegada de recursos a la ciudad, lo que impacta en alto grado las inversiones públicas al incorporar dichos recursos al presupuesto del actor subnacional para el desarrollo de proyectos estratégicos. En el tercer caso, estos mecanismos han fortalecido los vínculos comerciales, impactando positivamente las exportaciones.

Convertirse en un destino para la inversión extranjera es uno de los motivantes de la paradiplomacia. Por lo tanto, es un punto también a considerar dentro de la endodiplomacia. Como se puede observar en el caso acá analizado, la inversión extranjera captada se ha materializado en un aumento de la productividad por su contribución a la generación de nuevos puestos de trabajo. También genera un impacto positivo en las inversiones públicas dado que aumenta la base impositiva de recaudo que se incorpora al presupuesto del actor subnacional. Como se pudo observar, muchas de las empresas extranjeras que se instalaron en la ciudad en el periodo analizado, son de base tecnológica, por lo cual hay un impacto directo en el gasto en I+D, en las exportaciones y en las exportaciones de base tecnológica.

Uno de los factores exógenos que dinamiza la paradiplomacia y, por consiguiente, la endodiplomacia son los procesos de integración regional en los que se encuentra inmerso el Estado al que pertenecen los actores subnacionales, ya que estos generan acceso a un amplio espectro de posibilidades en materia académica, turística y comercial. En el caso acá revisado, dicho indicador genera un impacto significativo en las exportaciones, en la intensidad tecnológica de las exportaciones y en la productividad.

En algunos casos, existen procesos de integración regional que también abarcan aspectos académicos, como, por ejemplo, el caso de Colombia en la Alianza del Pacífico, plataforma que tiene un capítulo dedicado a las becas para estudiantes de los Estados miembro. En ese sentido, el indicador de procesos de integración regional también puede generar impactos en el indicador de alumnos de universidad y alumnos de doctorado.

El componente turístico también es relevante en este punto, dado que algunos procesos de integración abarcan aspectos relativos a facilitar la movilidad entre los habitantes de

los Estados miembro, como, por ejemplo, eliminar requisitos de visado. Por lo tanto, se genera un impacto positivo el tránsito de pasajeros en aeropuertos.

Es útil analizar los recursos científicos en relación con la paradiplomacia y la endodiplomacia, en la medida en que ellos tengan una orientación hacia el proceso de internacionalización del actor subnacional. No obstante, la existencia de este tipo de recursos es valiosa para la internacionalización y el desarrollo, en la medida que estos estén articulados para este propósito.

En un proceso de endodiplomacia, debe existir una articulación entre los entes gubernamentales y educativos, en virtud de lograr una mejor inserción internacional del actor subnacional y que este proceso conlleve un aporte al desarrollo endógeno. Como se pudo observar en el caso de examen, desde el gobierno municipal se optó por articular a la academia en ambos procesos; por lo tanto, es posible asumir que los recursos científicos ligados a la paradiplomacia generan un impacto directo en el desarrollo endógeno, en los indicadores de alumnos de universidades y de doctorado al ampliar cupos y posibilidades de movilidad, en el gasto en I+D, en las inversiones públicas, en la intensidad tecnológica de las exportaciones y en la calidad de vida.

El PIB de la ciudad es un indicador que se sale del control, por así decirlo, con relación a una estrategia de endodiplomacia. Sin embargo, es necesario su análisis dado que sin éste no sería posible el cálculo de otros indicadores de la paradiplomacia, como en el caso de definir el tamaño de la ciudad. Tampoco sería posible calcular algunos indicadores del desarrollo endógeno que dependen del PIB, como, por ejemplo, aquellos en los que tiene un impacto directo como gasto en I+D, productividad, inversiones públicas, exportaciones totales, intensidad tecnológica de las importaciones y, en menor proporción, calidad de vida.

Otro de los indicadores exógenos es el nivel de desarrollo del país. Es importante aclarar que la paradiplomacia se puede desarrollar bajo condiciones adversas de desarrollo del Estado al que pertenecen los actores subnacionales; sin embargo, un escenario más propicio para la paradiplomacia y la endodiplomacia es que el Estado se encuentre en niveles intermedios y altos de desarrollo, de tal manera que ese nivel de desarrollo se vacíe sobre los actores subnacionales y ellos puedan desviar más recursos a la paradiplomacia, en lugar de cubrir otras necesidades. Como puede verse, este indicador de la paradiplomacia tiene un efecto directo y alto en todos los indicadores del desarrollo endógeno.

En el caso de los recursos físicos, se deben analizar en función de su aporte tanto al proceso de paradiplomacia como al desarrollo endógeno, es decir, al igual que con los recursos científicos, debe haber una articulación de los mismos en relación con la internacionalización y el desarrollo.

Es útil analizar los recursos científicos con relación a la paradiplomacia y a la endodiplomacia, en la medida en que ellos tengan una orientación hacia el proceso de internacionalización del actor subnacional. No obstante, la existencia de este tipo de recursos es valiosa para la internacionalización y el desarrollo, en la medida que los mismos estén articulados para este propósito.

En el caso acá analizado, los recursos físicos impactan sobre el alto grado el tránsito de pasajeros en aeropuertos, dado que en este se analiza la infraestructura aeroportuaria con la que cuenta la ciudad. También tienen un alto impacto en la productividad, en función de la infraestructura que permite mayor producción por hora de trabajo. Por último, también genera un alto impacto tanto en las exportaciones totales como en la intensidad tecnológica de las exportaciones toda vez que los recursos dependen en gran medida de la de las facilidades en infraestructura física de la ciudad.

El indicador de cubrimiento en medios internacionales es una variable que, podría decirse, es relativamente nueva en los estudios alrededor de la paradiplomacia, dado que su estudio y análisis se facilita con las tecnologías de la información con las que se cuenta en esta época. Este indicador, en el caso de un proceso de endodiplomacia, permite dar cuenta de visibilidad internacional del actor subnacional. A su vez, genera impactos positivos en los indicadores de desarrollo, tales como visibilizar los procesos educativos, por lo que impacta a los alumnos en universidades y de doctorado, podría incentivar el turismo por lo que impacta el tránsito de pasajeros en aeropuertos, y también genera un impacto en las inversiones públicas, dado que esto implica destinar recursos de la ciudad.

Los recursos políticos constituyen uno de los indicadores más importantes para la paradiplomacia y, por consiguiente, para la endodiplomacia. Como se ha observado, tanto en la práctica como en la academia, los procesos de paradiplomacia acaecen en escenarios donde hay una voluntad política hacia ellos. De hecho, la figura visible de la actividad internacional de un actor subnacional es comúnmente el alcalde o gobernador. Por tanto, un escenario ideal para la endodiplomacia es aquel en el que haya voluntad política por parte de los actores gubernamentales y en los que se hayan hecho avances en el proceso de institucionalización de la paradiplomacia local.

Es posible suponer que la endodiplomacia depende de los recursos políticos, toda vez que los burgomaestres de las ciudades y regiones son quienes deciden hacia qué punto se direcciona la paradiplomacia de la ciudad. Si no existe voluntad política para la internacionalización de un territorio, no hay lugar para la paradiplomacia ni para la endodiplomacia. Si la paradiplomacia no se direcciona en buscar del desarrollo endógeno, no es posible un escenario de endodiplomacia. Por lo tanto, este es el indicador de mayor relevancia e importancia. En el caso de actor subnacional acá analizado, se observa que los recursos políticos impactan, en mayor o menor medida, sobre todos y cada uno de los indicadores del desarrollo endógeno.

Desde las primeras caracterizaciones de la paradiplomacia de las federaciones canadienses, uno de los puntos más recurrentemente analizados fue el de las visitas oficiales, tanto realizadas como recibidas. Estos indicadores son muy importantes tanto para la paradiplomacia como para la endodiplomacia, puesto que son herramientas para la visibilidad internacional del actor subnacional. En el caso particular de la endodiplomacia, estas actividades deberían ir acompañadas de un componente comercial, de tal manera que puedan materializar posibles negocios de empresarios en el extranjero con empresarios locales.

En el caso analizado, las visitas oficiales realizadas y recibidas, que son dos indicadores independientes, impactan de manera directa en los indicadores del desarrollo endógeno,

tales como el tránsito de pasajeros en el aeropuerto dado que ambos implican salida y llegada de personas, las inversiones públicas dado que ambos indicadores involucran la destinación de presupuestos del actor subnacional, y las exportaciones totales y la intensidad tecnológica de las exportaciones, dada la posibilidad de realizar negocios entre empresarios tanto locales como extranjeros.

Al igual que los Estados, los actores subnacionales han desarrollado dinámicas de relacionamiento internacional más profundo, que se materializan por medio de la cooperación internacional descentralizada. De hecho, la oferta y demanda de cooperación internacional descentralizada son motivaciones para el desarrollo de la paradiplomacia, de allí se desprende la necesidad de analizarlas también en el contexto de endodiplomacia. Como se observa en tabla 9, este indicador tiene un alto impacto en las inversiones públicas dado que los recursos de cooperación internacional descentralizada, captados y ofrecidos, se incorporan o se destinan –según sea el caso– del presupuesto del actor subnacional. También generan efectos en la cantidad de alumnos en universidades y la cantidad de alumnos de doctorado, dado que se pueden ejecutar proyectos en materia educativa que benefician a la población, como en los casos observados del actor subnacional que constituye la ciudad de Medellín. También impacta el índice de desarrollo humano, dados los proyectos sociales desarrollados con estos recursos.

El primer indicador del factor institucional son los convenios realizados con otros actores subnacionales. Precisamente, es un indicador que aporta dentro del proceso de institucionalización de la paradiplomacia y de la endodiplomacia, puesto que los convenios son mecanismos por medio de los cuales se formalizan los contactos y las interacciones que tienen estos actores con sus pares y con otras instituciones o actores de distinto nivel. Retomando lo que se mencionó en apartados anteriores, la firma de convenios internacionales potencia la paradiplomacia y la endodiplomacia, pues contribuye a su institucionalización y a que perdure en el tiempo, mientras que la ausencia de una institucionalización de las actividades de paradiplomacia conlleva a su debilidad.

En ese orden de ideas, el indicador en cuestión, en el caso acá analizado, genera impactos en el número de alumnos en universidades y alumnos de doctorado, dada la naturaleza académica de algunos convenios y proyectos ejecutados. También impacta el tránsito en aeropuertos por las visitas recibidas y realizadas a partir de dichos convenios. Por último, puede impactar el indicador de índice de desarrollo humano en la medida en que los convenios estén ligados a proyectos que impacten de manera positiva la calidad de vida.

Los recursos sociales están determinados por el nivel de desarrollo social del actor subnacional. Como se mencionó en el caso de los recursos científicos y físicos, es útil su análisis en relación con la paradiplomacia y la endodiplomacia, en la medida en que tengan una orientación hacia el proceso de internacionalización del actor subnacional. Así, en con unos recursos sociales que debe cuenta de un mejor nivel de desarrollo social, será un escenario más factible para poner en marcha procesos de paradiplomacia y endodiplomacia. En el estudio de caso acá revisado, dicho indicador impactó la cantidad de alumnos en universidades y alumnos de doctorado, y el índice de desarrollo humano.

Otro de los indicadores que da cuenta de un proceso institucionalizado de la paradiplomacia es la existencia de un órgano de vinculación con el exterior. Por lo tanto, este indicador también es relevante en el estudio de la endodiplomacia. Este indicador da cuenta de la madurez en el ejercicio de la paradiplomacia y no es relevante solo la existencia de una oficina, sino que ella tenga historia y se pueda evidenciar una trayectoria en la materia.

Además de esto, un órgano de vinculación con el exterior es un nivel más allá de la materialización de las voluntades política de la internacionalización territorial, pues de cierta manera garantiza la continuidad del proceso de paradiplomacia del actor subnacional, más allá de los períodos gubernamentales. En el caso analizado, este indicador impactó en buena medida sobre casi todos los indicadores del desarrollo endógeno.

Dentro del factor presupuestal, existen dos indicadores muy relevantes tanto para la paradiplomacia como para la endodiplomacia. El primero de ellos es el que comprende los incentivos financieros para el comercio exterior. Este indicador es relevante en la medida en que representa la apuesta presupuestal del actor subnacional por motivar las exportaciones de las empresas presentes en su territorio, es más, implica también el desarrollo de las capacidades exportadoras de las empresas.

En el caso analizado, que representa un escenario de endodiplomacia, el indicador de incentivos financieros impactó el gasto en I+D, dado que motivó la inversión de las empresas para el diseño de sus unidades de comercio exterior; por consiguiente, se afectó también de manera positiva tanto a las exportaciones totales como a la intensidad tecnológica de las exportaciones. También impactó la productividad con relación al aumento de la producción por hora de trabajo. Las inversiones públicas se impactaron en la medida en que dichos incentivos hacen parte del presupuesto general del actor subnacional.

El segundo indicador del factor presupuestal es el presupuesto destinado a la paradiplomacia. Este es un indicador fundamental para llevar a buen término una iniciativa de paradiplomacia y de endodiplomacia, dado que contar con recursos facilita el desarrollo de planes, programas y proyectos en relación con la paradiplomacia. En un escenario ideal para la endodiplomacia, el actor subnacional debería contar con un organismo de vinculación con el exterior que tenga su propio presupuesto y pueda gestionarlo en autonomía, en virtud de las proyecciones o necesidades que se presentasen en materia de internacionalización y de desarrollo endógeno.

Como se puede observar en la tabla 9, el indicador de presupuesto destinado a la paradiplomacia tiene un impacto alto en las inversiones públicas, dado que implica la destinación de recursos del actor subnacional a una finalidad muy específica. Este indicador también tiene impacto en la cantidad de alumnos en universidades y alumnos de doctorado, en la productividad y en el índice de desarrollo humano.

Convertirse en sede de eventos de talla mundial es una de las finalidades de los actores subnacionales que realizan paradiplomacia y endodiplomacia, dado que aporta a la proyección de la ciudad, tanto en su posicionamiento internacional como en la capacidad de albergar eventos de amplia magnitud. Precisamente, el indicador del factor de posicionamiento es la realización de eventos internacionales.

Para un actor subnacional, ser una vitrina para eventos internacionales es el escenario ideal para que se gesten procesos de endodiplomacia. Este indicador permite tener un impacto directo en el gasto en I+D, dada la inversión necesaria para su realización, y también permite generar efectos positivos en el tránsito de pasajeros por aeropuertos, dada la importante cantidad de visitantes de la ciudad. Muchos de los eventos además permiten visibilizar el potencial exportador de las empresas locales, lo que genera impactos en la productividad, en las exportaciones totales y en la intensidad tecnológica de las exportaciones. También genera un impacto en las inversiones públicas concerniente por ejemplo al gasto en la adecuación de escenarios y la logística para dichos eventos. Además de esto, los eventos internacionales generalmente tienen un efecto de vaciamiento hacia otros aspectos del día a día local, como, por ejemplo, los recursos generados por turismo, negocios, generación de empleo, etc., por lo tanto, también tienen un impacto en el índice de desarrollo humano.

El primer indicador del factor de visibilidad es la marca ciudad. Este indicador, similar al instrumento “marca país”, tiene como finalidad la visibilidad internacional de una imagen favorable del territorio. La marca ciudad no solo es importante en el ejercicio de la paradiplomacia, sino es fundamental para la endodiplomacia, toda vez que ella es usada por los actores subnacionales para potenciar las capacidades de su territorio, desplegar ventajas competitivas y posicionarse nacional e internacionalmente.

En tal sentido, el indicador de marca ciudad, en el caso acá analizado, genera impactos en el tránsito de pasajeros en aeropuertos, dado el posible efecto positivo en el turismo. Como la marca ciudad implica también el despliegue de ventajas competitivas, puede generar impactos en la productividad, y en la proyección de ciudad exportadora; por lo tanto, impacta en alto grado las exportaciones locales y la intensidad tecnológica de las exportaciones.

Finalmente, el segundo indicador del factor de visibilidad está conformado por los premios internacionales que recibe el actor subnacional. Este indicador tiene mucha relación con la marca ciudad, dado que significa un reconocimiento de las capacidades del actor subnacional de sobresalir en diferentes áreas, ya sean aspectos sociales, culturales, tecnológicos, de innovación, etc. Por lo tanto, como aporta a la visibilidad internacional, es un indicador relevante para la paradiplomacia y para la endodiplomacia.

En el caso analizado, el actor subnacional que constituye la ciudad de Medellín optó por una apuesta agresiva de presentarse a distintos certámenes internacionales, lo que significó una importante cantidad de premios recibidos. En relación con el desarrollo endógeno, el indicador de premios internacionales genera impacto en diferentes indicadores. En primer lugar, genera impacto en la atracción de estudiantes hacia las universidades, tanto de grado como de doctorado. También impacta en el turismo, lo que se refleja en un aumento potencial del tránsito de pasajeros por aeropuertos. Puede generar un impacto en las exportaciones y en la intensidad tecnológica de las exportaciones, dado que se pueden proyectar aspectos comerciales y empresariales. Como esta iniciativa también demanda recursos, se genera un impacto en el indicador de inversiones públicas. Finalmente, los reconocimientos internacionales juegan un papel importante en el imaginario social y en la forma en las que los habitantes perciben el territorio; por lo tanto, este indicador también impacta el indicador de índice de desarrollo humano.

Planteado lo anterior, es posible explicar la endodiplomacia de un actor subnacional a partir de los cinco factores de la paradiplomacia y de los dos factores del desarrollo endógeno.

De los factores de la paradiplomacia es el factor estratégico es el más importante. Como se pudo observar, no solo abarca el mayor número de indicadores sino impacta en alto grado sobre la mayoría de los indicadores del desarrollo endógeno. Este factor se puede definir como la combinación de componentes exógenos (aspectos del Estado al que se pertenece) y endógenos (aspectos propios del actor subnacional) sobre los cuales se cimienta el proceso de inserción internacional de un actor subnacional.

El factor institucional es el segundo en importancia. Este factor se define como los mecanismos por medio de los cuales los actores subnacionales institucionalizan sus procesos de relacionamiento. Esto involucra tanto los mecanismos e instrumentos como los acuerdos y convenios, hasta la existencia de oficinas gubernamentales que planeen, coordinen y dirijan los procesos de paradiplomacia de la ciudad

El factor presupuestal es el tercero en importancia e implica los recursos presupuestarios y financieros con los que cuenta el actor subnacional para implementar procesos de paradiplomacia. Este factor, además, da cuenta de un proceso que ya se viene institucionalizando, dado que los aspectos presupuestarios requieren una aprobación burocrática previa. Este factor es de doble vía, pues involucra, por una parte, los incentivos para hacer más competitivo el sector empresarial exportador y, por otra, los recursos necesarios para el funcionamiento de los organismos que direccionan la paradiplomacia.

Antes de abordar los dos últimos factores, corresponde realizar una diferenciación entre el posicionamiento y la visibilidad. La visibilidad hace referencia a la recordación, que tanto está presenten una marca, en este caso, el nombre de la ciudad, en el contexto internacional. El posicionamiento tiene más relación con la experiencia personal que se haya tenido, por lo tanto, implica un contacto más directo que la visibilidad. No obstante, la visibilidad puede aportar al posicionamiento.

El factor de posicionamiento es el cuarto en importancia. Implica los esfuerzos del actor subnacional por atraer y realizar eventos de talla internacional en su territorio, con la finalidad de posicionarse en el contexto internacional. Este factor, además, implica que el actor subnacional tenga capacidades instaladas en materia logística para la atención del evento y en materia de infraestructura en general, como hoteles, sistemas de transporte y seguridad.

El último factor de la paradiplomacia es el factor de visibilidad. Este implica los mecanismos para construir una imagen internacional de la ciudad, tales como el diseño y puesta en marcha de una marca de ciudad y la apuesta por obtener reconocimientos internacionales.

De los factores del desarrollo endógeno, el más importante es el principal. Este agrupa casi la totalidad de los indicadores del desarrollo endógeno. Su denominación como factor principal se debe a que los indicadores agrupados son muy heterogéneos entre ellos, aunque guardan relación. Este factor se puede definir como el factor determinante del desarrollo endógeno, en virtud de abarcar la mayoría de indicadores. El factor secundario, por su

parte, integra dos indicadores también bastante heterogéneos. Este puede ser definido como el factor determinante de la calidad de vida.

Por último, es importante recalcar que los factores construidos deben ser analizados como un todo en el contexto de la endodiplomacia, ya que lo importante no es cada factor *per se* sino las relaciones entre ellos y los efectos de dichas relaciones.

5. Conclusiones

La paradiplomacia es uno de los temas en boga en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Al igual que otros temas nuevos en esta disciplina, es cada vez más común encontrarlo en libros y artículos académicos, en tesis y en ponencias científicas. A pesar de no ser un fenómeno reciente, la paradiplomacia de los actores subnacionales ha tomado fuerza en las últimas décadas, tanto como fenómeno y como objeto de estudio.

El estudio de la paradiplomacia no ha sido particularmente desarrollado por las escuelas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de Colombia. Los estudios de Relaciones Internacionales que emanan de este país tienen una inclinación preponderante hacia el análisis de la política exterior colombiana. Ha sido predominante el estudio de los vínculos del Estado colombiano con los Estados Unidos de América, ya sea por sus acercamientos o distanciamientos. Sin embargo, como lo mencionan González y Mesa (2018), en la última década se observa una interesante ampliación de estos estudios que cubren temáticas específicas de la política exterior colombiana, anteriormente poco exploradas, como el rol de actores no estatales, los quiebres y continuidades entre la política exterior de los diferentes gobiernos y, de forma más actual y respondiendo a la coyuntura histórica del país, los estudios de la política exterior en el contexto del posconflicto. No obstante, no se observa una apertura hacia nuevos aspectos de las relaciones internacionales.

Otra particularidad de los estudios en Relaciones Internacionales de la academia colombiana es que los estudios cuantitativos son minoritarios. También hay grandes vacíos en la enseñanza de esta metodología. La razón de presentar detalladamente la metodología acá aplicada fue hacer los resultados más comprensibles, así como también invitar al desarrollo de nuevos estudios en esta disciplina, aplicando este tipo de métodos.

La paradiplomacia de los actores subnacionales no ha sido una prioridad de la academia colombiana. Por lo tanto, este artículo se convierte en un insumo y en una invitación para que se exploren estos aspectos dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Vale la pena resaltar que la paradiplomacia es un campo muy amplio y puede ser analizado desde diferentes disciplinas, ópticas y métodos, tal como se propone en este artículo, al determinar la relación entre paradiplomacia y desarrollo endógeno, con una mixtura de enfoques metodológicos.

En esta investigación se pretendió responder si la paradiplomacia genera desarrollo endógeno. De acuerdo a los análisis planteados, es posible afirmar que la hipótesis de esta investigación se cumple. Por lo tanto, las dinámicas de desarrollo endógeno de la ciudad de Medellín, Colombia, son resultado de su paradiplomacia como actor subnacional en las re-

laciones internacionales. Como se pudo constatar a partir de los análisis cualitativos y cuantitativos que se llevaron a cabo, es posible afirmar que en el caso particular del actor subnacional que constituye la ciudad de Medellín, la paradiplomacia sí genera desarrollo, bajo una perspectiva del desarrollo endógeno, por lo que estaríamos ante un caso de endodiplomacia. Pero para realizar esta afirmación primero fue necesario hacer una amplia documentación, para que el modelo conceptual propuesto se convirtiera en un modelo estadístico con resultados concluyentes.

Lo primero que se revisó fueron los aspectos teóricos. Por lo tanto, se concluye que existe un sustento teórico sólido para la endodiplomacia, el cual se apoya en los aportes teóricos en los que se insertan tanto la paradiplomacia como el desarrollo endógeno y se nutre de los hallazgos de esta investigación. En el campo disciplinal de las Relaciones Internacionales, vale la pena resaltar que la visión realista no contempla siquiera la relevancia de los actores subnacionales en las relaciones internacionales; por tanto, los análisis en esta materia se deben orientar por la corriente liberal-institucionalista.

No obstante, los aportes de este artículo controvertirán algunas de las dimensiones teóricas que se propusieron alrededor de los determinantes de la paradiplomacia. Esto tiene una explicación. Muchos de los determinantes de la paradiplomacia fueron conceptualizados a partir de investigaciones cualitativas, en las que no se determinó el impacto real de los determinantes ni las posibles relaciones resultantes de ellos, mientras que una vez aplicados los instrumentos cuantitativos se pudo constatar que la existencia de cinco factores determinantes de la paradiplomacia y dos factores determinantes del desarrollo endógeno. Lo que se ha evidenciado aquí, entonces, es la validez de la mixtura de enfoques, de tal manera que las futuras investigaciones en torno a la paradiplomacia tengan resultados más concluyentes.

Posteriormente, se analizaron los diferentes enfoques en los que se ha abordado la paradiplomacia. Ésta toma diversas expresiones y manifestaciones de acuerdo a dos características. La primera, debido a los diferentes contextos en los que se desarrolla y la segunda, a que su abordaje académico en las Relaciones Internacionales también se ha conducido por diversos enfoques. Esto permite afirmar que esta área del conocimiento tiene aún mucho potencial para la investigación académica, no solo para suplir vacíos sino para generar nuevos enfoques teóricos, conceptuales y metodológicos. Muestra de ello es la posibilidad de este artículo de proponer un nuevo concepto, como es la endodiplomacia, en el amplio espectro de posibilidades que permite la paradiplomacia.

Los efectos de paradiplomacia de la ciudad de Medellín se ven reflejados en el desarrollo endógeno de ciudad. Como se pudo observar, cada uno de los indicadores de la paradiplomacia generaron un efecto, en menor o mayor medida, en los indicadores del desarrollo endógeno. Por lo tanto, no es factible asumir el desarrollo endógeno de la ciudad como una variable independiente sino, por el contrario, debe ser interpretado como una variable que depende de la paradiplomacia.

El concepto acá propuesto, la endodiplomacia, pretende llenar un vacío teórico, conceptual y metodológico en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Éste hace referencia a un tipo de paradiplomacia que se origina en el interior de los Estados, sean federales,

unitarios o regionales, y es conducido por sus unidades administrativas de menor nivel –que acá hemos denominado actores subnacionales– con el fin de generar procesos de desarrollo endógeno en sus territorios. Por lo tanto, la paradiplomacia es una herramienta para el desarrollo endógeno.

Para explicar la endodiplomacia de un actor subnacional es necesario recurrir al análisis de los cinco factores de la paradiplomacia formulados en esta investigación: factor estratégico, factor institucional, factor presupuestal, factor de posicionamiento y factor de visibilidad. También deben ser incluidos los dos indicadores del desarrollo endógeno, a saber, factor principal y factor secundario. Estos factores deben ser analizados como un todo en el contexto de la endodiplomacia, puesto que la importancia de los mismos radica en las relaciones entre ellos y los efectos de dichas relaciones.

6. Referencias Bibliográficas

- Arellanes, P. (2008). El Federalismo y Municipio Contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El Caso Mexicano. *Argentina Global*(18).
- Astroza, P. (2016). Les activités internationales des régions chiliennes un embryon de diplomatie subétatique? *Thèse (Dissertation) Université catholique de Louvain*.
- Balthazar, L. (1999). The Quebec experience: Success or failure? *Regional & Federal Studies*, 153-169.
- Bernal, J., Martínes, M.-D., & Sánchez, J. (2004). Modelización de los factores más importantes que caracterizan un sitio en la red. *XII Jornadas de ASEPUA*.
- Borgéa, A. (2002). *A diplomacia federativa*. Brasilia: Centro Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores.
- Botero, M. (2010). La imposible misión de internacionalizar regiones en un Estado centralista: El caso colombiano. *Administración & Desarrollo*, 145-158.
- Bouthoul, G., & Carrère, R. (1976). *Le défi de la guerre, 1740-1974: deux siècles de guerres et révolutions*. París: Presses Universitaires de France.
- Braumoeller, B., & Anne, S. (2004). The Promise and Perils of Statistics in International Relations. En D. Sprinz, & Y. Wolinsky-Nahmias, *Models, numbers, and cases. Methods for Studying International Relations* (págs. 129-151). Ann Arbor THE UNIVERSITY OF MICHIGAN PRESS : The University of Michigan Press.
- Bueno De Mesquita, B. (1975). Measuring Systemic Polarity.- *Journal of Conflict Resolution*. *Journal of Conflict Resolution*(19), 187-216.
- Bussières, M. (2009). Las relaciones internacionales de Quebec. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones* (págs. 139-166). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Calduch, R. (2006). Aplicación de indicadores en las Relaciones Internacionales: Índice de inseguridad política nacional. *Relaciones Internacionales*, 45-77.

- Calvento, M. (2012). La participación internacional de los estados subnacionales. El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires. Argentina: tesis de doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de San Martín.
- Calvento, M. (2014). La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. *Interações*, 15(2), 301-313.
- Calvento, M. (2015). Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subestatal. En M. Calvento, *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subestatal* (págs. 13-41). Tandil: ANPCyT-UNCBA.
- Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 293-332.
- Calvento, M. (2019). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 295-332.
doi:dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07
- Calvento, M., & Rolandi, M. (2015). Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur y la participación internacional de los actores subnacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 315-348.
- Calvento, M., Lorenzo, N., & Herrero, M. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. *CONfines*, 10(20), 35-58.
- Carmona, F. (2014). Un ejemplo de ACP paso a paso. *Departament d'Estadística*.
- Colacrai, M. (2010). El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre Argentina y Chile. En L. Maira, *La política internacional subnacional en América Latina* (págs. 305-328). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Colacrai, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco. *Integración y Cooperación Internacional*(14), 4-20.
- Colacrai, M., & Zubelzú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales. En T. Vigevani, T. Wanderley, & M. Barrero, *A Dimensão Subnacional e como Relações Internacionais* (págs. 313-344). São Paulo: UNESP.
- Cornago, N. (2000). Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. Ottawa: Forum of Federations.
- Dalla, A. (2004). El marco jurídico institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. *Integración & Comercio*(21), 11-26.
- Deutsch, K. (1970). *Political Communication at the International Level. Problems of Definition*

- and Measurement* (1 ed.). New York: Handem, Co.
- Domínguez, R. (2009). Las relaciones exteriores de Massachusetts e Illinois. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones* (págs. 121-138). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Duchacek, I. D. (1986). *Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. Boulder: Westview Press.
- Duchacek, I. D. (1984). The international Dimension of Subnational SelfGovernment. *Publius: The Journal of Federalism*(14), 5-31.
- Duchacek, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31.
- Duchacek, I. D. (1986b). International Competence of Subnational Governments: Borderlines and Beyond. En O. J. Martínez, *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press.
- Duchacek, I. D. (1988). Multicommunal and Bicommunal Polities and Their International Relations. En I. D. Duchacek, D. Latouche, & G. Stevenson, *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York & London: Greenwood Press.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. En H. J. Michelmann, & P. Soldatos, *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En H. J. Michelmann, & P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of subnational units* (págs. 1-33). New York: Oxford University Press.
- Esposto, L., Simonoff, A., & Zapata, V. (2009). La gestión subnacional de las relaciones internacionales en el marco de la globalización. El caso de la provincia de Buenos Aires. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones* (págs. 167-182). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Fisher, R. (1990). *Statistical methods and Scientific inference: A Re-issue of Statistical Methods for Research Workers, The Design of Experiments, and Statistical Methods and Scientific Inference*. Oxford University Press: Oxford.
- Fornell, C., & Larcker, D. (1981). Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research*, 18(1), 39-50.
- Fronzaglia, M. (2005). *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo-de 2001 a 2004*. Campinas: Unicamp, tesis de Maestría.
- Fronzaglia, M. L. (2005). Unidades subnacionais e relações internacionais : um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo - de 2001 a 2004 . Campinas, Brasil: Tesis de

maestría en ciencia política.

- García, C. (1996). La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales. *Estudios Políticos (Nueva Época)*(91), 235-264.
- González, C., & Mesa, J. (2016). Multilateralismo chino, ¿giro hacia el revisionismo? El caso del BRICS y el G20. En M. Staiano, L. Bogado, & L. Bono, *Estudios sobre la República Popular China: relaciones internacionales y política interna* (págs. 17-32). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- González, L. (2009). La paradiplomacia de Nuevo León en los procesos de integración subregional. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones* (págs. 87-120). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Gutiérrez, J. (2009). La cooperación internacional como herramienta para la gestión municipal en Colombia. *Revista ciencias estratégicas*, 9-21.
- Gutiérrez, J. (2011). Cooperación internacional descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de Relaciones Interacionales, Estrategia y Seguridad*, 63-88.
- Gutiérrez-Camps, A. (2013). "Local Efforts and Global Impacts: a City-Diplomacy Initiative on Decentralisation. *Perspectives: Review of International Affairs*, 21(2), 49-61.
- Haas, M. (1970). International Subsystems: Stability and Polarity. *American Political Science Review*(64), 98-123.
- Hansen, R. (1969). Regional Integration. Reflections on a Decade of Theoretical Efforts. *World Politics*, 21, 242-271.
- Hart, J. (1976). Three approaches to the measurement of power in international relations. *International Organization*, 30, 289-305.
- Herrero, M. (2017). La política internacional subnacional de un municipio intermedio: reflexiones sobre el caso de Bahía Blanca. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 8(15), 5-33.
- Keating, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. En F. Aldecoa, & M. Keating, *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments* (págs. 1-16). London; Portland: Frank Cass Publishers.
- Kincaid, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. Constituent Diplomacy in Federal Systems. En R. Blindenbacher, & A. Koller, *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other* (págs. 74-96). St. Gallen: McGill-Queen's Press.
- Kincaid, J. (2013). The International Competences of US States and their Local Governments. En F. Aldecoa, & M. Keating, *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments* (págs. 111-133). New York: Routledge.
- Lara, R. F. (2014). Una tipología para el estudio de la proyección internacional de las ciudades. En A. B. Rodríguez, & Ó. F. Contreras, *La construcción del futuro: los retos de*

- las ciencias sociales en México* (págs. 293-310). Tijuana: CESMECA-UNICACH, Tuxla Gutiérrez y COMECSO.
- Lindberg, L. (1970). Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement. *International Organization*, 24(4), 649-731.
- Maira, L. (2009). Argentina y Chile: Una experiencia dinámica de paradiplomacia . En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones en el contexto de la integración sudamericana* (págs. 253-266). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Mediavilla, M., & Salvat, E. (2004). Propuesta de un Indicador Sintético de Desarrollo Endógeno. Una aproximación para la Región Metropolitana de Barcelona. Barcelona: Congreso de la Asociación Española de Ciencias Regionales.
- Mesa Bedoya, J. C. (2019). *Paradiplomacia y Desarrollo Endógeno. Estudio de caso de la ciudad de Medellín. 2000-2015*. La Plata: Tesis doctoral.
- Molina, G. (2011). *Administración pública y procesos de internacionalización de ciudades: el caso de Medellín 1998-2010* (Vol. 1). Medellín, Antioquia, Colombia: Departamento de publicaciones Universidad Nacional de Colombia.
- Nganje, F. (2014). The Developmental Paradiplomacy of South African Provinces: Context, Scope and the Challenge of Coordination. *The Hague Journal of Diplomacy*, 119-149.
- Nganje, F. (2014a). Paradiplomacy and the democratisation of foreign policy in South Africa. *South African Journal of International Affairs*, 89-107.
- Paquin, S. (2004a). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Québec: P.I.E.-Peter Lang.
- Paquin, S. (2004b). La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. *Politique et Sociétés*, 203-237.
- Ponce, E. (2008). La dimensión internacional de los municipios mexicanos: Marco teórico-normativo y práctica de una realidad. En C. Dávila, J. Schiavon, & R. Velázquez, *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salomón, M. (1993). Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional. *Papers revista de sociología*, 127-141.
- Salomón, M. (2002). La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI. Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, 1-59.
- Salomón, M. (2009). Paradiplomacia de regiones y paradiplomacia de ciudades: Los casos de Río Grande do Sul y de Porto Alegre. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones* (págs. 227-252). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Schiavon, J. (2004). La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio

- comparativo con seis federaciones. *Integración & comercio*(21), 109-138.
- Schiavon, J. (2010a). Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México. En L. Maira, *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (págs. 135-176). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Schiavon, J. (2010c). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010). (201).
- Schiavon, J. A. (2010). Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009. En B. Torres, & G. Vega, *Relaciones Internacionales; v. 12 Los grandes problemas de México* (Primera ed., págs. 241-284). México D.F: El Colegio de México.
- Schiavon, J. A., & Velázquez Flores, R. (2008). Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico-conceptual. En C. Dávila, J. A. Schiavon, & R. Velázquez Flores, *Diplomacia local, las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 23-38). México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schiavon, J., & Velázquez, R. (2009). La paradiplomacia de las entidades federativas de México. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. (págs. 67-86). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Silva, V., & Morán, C. (2010). Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina. En L. Maira, *La política internacional subnacional en América Latina* (págs. 259-204). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelman, & P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of Subnational Units* (págs. 34-53). New York: Oxford University Press.
- Soldatos, P. (1993). Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. En D. M. Brown, & E. H. Fry, *States and Provinces in the international economy* (págs. 45-64). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press University of California & Institute of Intergovernmental Relations Queen's University.
- Ugalde, A. (2006a). La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial. *Politika*, 115-128.
- Vázquez Barquero, A. (1983). *Industrialization in Rural Areas. The Spanish Case*. Senigallia: Informe presentado en la reunión del OCDE.
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide S.A.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo* (Primera ed.). Barcelona,

España: Antoni Bosch.

- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 183-201.
- Velázquez, R. (2006). Paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 123-149.
- Velázquez, R., & Schiavon, J. (2013). Los tres niveles de análisis y las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México. En Z. Zeraoui, *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia* (págs. 171-194). Puebla: Montiel & Soriano Editores - Tecnológico de Monterrey.
- Vigevani, T. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales de Brasil. *Integración y Comercio*, Año 8(21), 27-46.
- Vigevani, T., & Figueiredo, D. (2012). Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil. En L. Maira, *La política internacional subnacional en América Latina* (págs. 177-208). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Zamora, E. (2016). Bogotá, Cali y Medellín en el escenario internacional (2001-2012). *Desafíos*, 247-293.
- Zepeda, R. (2018). La paradiplomacia de las provincias canadienses: los casos de Quebec, Alberta y Columbia Británica. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 53-77.



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe en un mundo en transición:
actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas

Edición a cargo de Andrés Serbin, Carolina Silva Pedroso
y Andrei Serbin Pont

Colaboradores:

Luis Fernando Ayerbe, Carola Ramón-Berjano, Anna Ayuso, Jorge Heine,
Hari Seshasayee, Leyde E. Rodríguez Hernández, Ariel González Levaggi,
Jaime Baeza Freer, John Griffiths Spielman, Nikolai Dobronravín,
Víctor Jeifetz, Guilherme Casarões, Marcela Franzoni,
Tomás González Bergez, Carolina Cepeda, Alan Fairlie Reinoso,
Gian Luca Gardini, Vladimir Rouvinski, Gilberto Rodrigues,
Lincoln Bizzozero y Omar Everleny Pérez Villanueva

EDICIÓN ANIVERSARIO - VOLUMEN DOBLE

49-50

ENERO-JUNIO / JULIO-DICIEMBRE 2019 / AÑO 24

**YA ESTÁ DISPONIBLE EL NUEVO NÚMERO DE
PENSAMIENTO PROPIO:**

**América Latina y el Caribe en un
Mundo en Transición:
Actores Extrarregionales y
Estrategias Latinoamericanas**

cries

Tesis

Estado-empresas transnacionales: cambios en el régimen de solución de controversias inversor-Estado y redefinición de la soberanía a la luz de la protección de los derechos humanos

Magdalena Bas Vilizzio

Resumen: En medio de la crisis de legitimidad del régimen de solución de controversias inversor-Estado, la dinámica de la relación Estado-empresas transnacionales impacta en tres áreas. En primer lugar, permea en la conducta de los Estados que, *a posteriori* de controversias emblemáticas o congelamiento normativo, abandonaron el régimen o propusieron acuerdos “balanceados”. Asimismo, la dinámica se retroalimenta con los casos concretos de controversias, especialmente aquellos que involucran temas de derechos humanos (medioambiente sano, salud pública, derecho humano al agua, etc.). Y, finalmente, se manifiesta en la transición hacia el nuevo concepto de soberanía (soberanía regulatoria), con base en la protección del espacio de política pública, cuyo centro es el derecho de regular, especialmente en materia de derechos humanos y otras áreas de interés público.

Palabras clave: Estado, Empresa transnacional, Solución de controversias inversor-Estado, Soberanía

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Bas Vilizzio, M. (2020). Estado-empresas transnacionales: cambios en el régimen de solución de controversias inversor-Estado y redefinición de la soberanía a la luz de la protección de los derechos humanos. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 116. <https://doi.org/10.24215/23142766e116>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

State-translational businesses: changes in dispute resolution frameworks regarding investors and the State. Redefining sovereignty in the light of the protection of human rights¹

Magdalena Bas Vilizzio²

Abstract: In the midst of the legitimacy crisis of investor-State dispute resolution frameworks, the dynamics of the relationship between States and transnational businesses impacts on three areas. Firstly, it permeates the behavior of States that, after emblematic disputes or regulatory chills, abandoned the framework or suggested “balanced” agreements. Secondly, the dynamics are fed back with specific disputes, especially those involving human rights (healthy environment, public health, human right to water, etc.). Finally, it manifests in the transition towards the new concept of sovereignty (regulatory sovereignty) based on the protection of public policy space, whose heart is the right to regulate, especially in matters of human rights and public interest.

Key words: State, Transnational businesses, Investor-State Dispute Resolution, Sovereignty

¹ Resumen de la tesis del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata presentada por la autora y dirigida por LINCOLN BIZZOZERO. La versión completa de la misma está publicada en la página del IRI

² Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata), Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior de la Universidad de la República (Uruguay). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). E-mail: magdalena.bas@fder.edu.uy

1. Punto de partida

El régimen internacional de protección de inversiones, en el que se enmarca el régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado, tuvo su momento de auge en la década de los noventa con la celebración de casi la mitad de los acuerdos actuales, gracias a su impulso por el consenso de Washington y otras instituciones vinculadas a la gobernanza del régimen, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por su sigla en inglés). A pesar de haberse construido una red de más de 3500 acuerdos en materia de inversiones³, que establecen prórroga de jurisdicción al arbitraje internacional inversor-Estado, los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado comenzaron a emplearse de manera más dinámica a partir de la primera década del siglo XXI: de los 1061 casos conocidos, 326 corresponden a la primera década del siglo XXI y 653 a la segunda.

En esta evolución actúan como catalizadores las crisis económicas atravesadas por los dos principales Estados demandados. Este es el caso de Argentina, Estado número 1 en el ranking del *Policy Investment Hub* de la UNCTAD (62 demandas)⁴. Las medidas tomadas para paliar los efectos de crisis económica del año 2001 dan lugar a 37 de demandas de inversores extranjeros, en particular producto de las normas que imponen la conversión a pesos argentinos de los precios y tasas en contratos públicos y el abandono de las cláusulas de ajuste en monedas extranjeras o parámetros internacionales.

La situación de Argentina no es diferente a la de España, Estado número 3 en el ranking (52 demandas)⁵. Puntualmente, el paralelismo se puede trazar con las 47 controversias en el sector energías renovables, particularmente energía solar. Las demandas tienen como base los recortes y posterior eliminación de los beneficios a las energías renovables que forman parte del paquete de medidas tomado por el Estado para mitigar los efectos de la crisis económica 2008-2014. La problemática de España y los arbitrajes de las energías renovables generan un nuevo aumento en el número de demandas registradas, en particular en 2015, año en que se inician 83 arbitrajes, 18 correspondientes a las demandas a España.

En la actualidad, el régimen de solución de controversias inversor-Estado atraviesa una crisis de legitimidad. Entre las críticas recibidas se destaca que las demandas o amenazas de demandas de inversores extranjeros inciden negativamente sobre el espacio de política pública del Estado, especialmente sobre su corazón: el derecho de regular. Este efecto se da, en primer lugar, en términos de congelamiento o parálisis normativa dentro del propio Estado u otros que, para evitar verse involucrados en disputas, se abstienen de regular, fenómeno que es advertido en el “Cuarto reporte del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo” (ONU 2015). En segundo lugar, los tribunales arbitrales se han convertido en órganos de contralor externo de la actividad o

3 Entre tratados bilaterales de inversiones (TBI), capítulos de inversiones en tratados de libre comercio, capítulos de inversiones en tratados plurilaterales.

4 Datos al 31 de julio de 2020. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020.

5 Datos al 31 de julio de 2020. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020.

inactividad estatal (Hernández González, 2017; Postiga: 2013, p. 182; Van Hurten y Loughlin, 2016, p. 149), incluso políticas vinculadas a la protección de los derechos humanos (salud pública, derechos de las comunidades indígenas, acceso al agua y saneamiento, entre otros) y el medioambiente.

A la luz de lo anterior, este trabajo busca analizar la dinámica de la relación entre los principales actores vinculados a la inversión extranjera –Estados y empresas transnacionales–, en el marco del régimen de solución de controversias inversor-Estado. Desprendiéndose de dicho objetivo general, se plantearon tres objetivos específicos, a saber: 1) examinar las alternativas que se plantearon frente al régimen de solución de controversias inversor-Estado (período 2007-presente), su fundamento y el rol de los actores involucrados; 2) determinar cuál es el impacto de la regulación estatal sobre temas vinculados a derechos humanos en casos concretos de controversias inversor-Estado que involucren a Estados de Sudamérica y la UE; y 3) valorar si el concepto de soberanía ha evolucionado hacia una nueva definición, que parte de supuestos diferentes a los que propone Krasner, explicativa de los cambios en el régimen de solución de controversias inversor-Estado, y en caso afirmativo identificar sus características y su fundamento.

En cuanto a la estrategia metodológica, conforme a sus objetivos esta investigación es explicativa y busca establecer por qué ocurre un fenómeno internacional en concreto. En relación con la dimensión temporal, se trata de un estudio longitudinal, ya que el fenómeno es observado a lo largo de un período de tiempo extenso (2007-presente) a los efectos de comprender su propia dinámica. La elección del marco temporal responde a que el año 2007 marca uno de los hitos en el régimen: Bolivia se convirtió en el primer Estado del mundo en retirarse del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) al denunciar el Convenio de Washington. Asimismo, el 2007 fue la antesala de la crisis global de 2008, instancia que abre una nueva etapa en la que se cuestiona el modelo de gobernanza neoliberal que, estructurado desde la década del noventa, dio cabida a la fase de construcción y auge del régimen de protección de inversiones⁶.

La unidad de análisis es la relación Estado-empresa transnacional, en tanto actores de las relaciones internacionales y en términos del Derecho Internacional Público: la relación existente entre el Estado como sujeto originario, pleno e indiscutido y la empresa transnacional como un sujeto nuevo, limitado y discutido. Si bien se trata de una relación de poder,

6 Sornarajah (2015) plantea que existen cuatro fases en la evolución del régimen, en cada una identifica fuerzas en pugna que forman, universalizan, construyen o destruyen el régimen internacional de protección de inversiones. De esta forma, se identifican: 1) la fase formativa caracterizada por la puja entre la protección diplomática sin restricciones (propulsada especialmente desde Estados Unidos) y la doctrina Calvo (América Latina); 2) la fase de universalización de los conflictos cuyo centro es la colisión entre la fórmula Hull relativa a la expropiación y debida compensación (Estados Unidos y aliados) y la universalización de la doctrina Calvo junto a la defensa de la soberanía permanente sobre los recursos naturales; 3) la fase neoliberal que tiene como foco al consenso de Washington y la construcción del régimen internacional de protección de inversiones enmarcado en un red de más de 3500 TBI; y 4) la fase actual es la que presenta la lucha entre la continuación de la fase neoliberal y la resistencia al neoliberalismo a fin que el régimen no proteja exclusivamente a la inversión extranjera.

en este trabajo el foco está puesto en la dinámica de la relación en el marco del régimen de solución de controversias inversor-Estado y no en el análisis del poder *per se*.

En vista de lo anterior, las unidades de observación son tres: 1) la red de tratados que sostiene el régimen de solución de controversias inversor-Estado, al prever el arbitraje *ad hoc* como mecanismo para resolver las disputas que puedan surgir; 2) los casos concretos de controversias que son dirimidas por los tribunales arbitrales *ad hoc*, tanto las terminadas como las pendientes; y 3) las alternativas al régimen de solución de controversias inversor-Estado, tanto en términos de creación de una nueva institucionalidad, tratados que plantean exclusiones sectoriales o totales del arbitraje inversor-Estado, como de disidencia (retiro del régimen al que se pertenecía). El universo de análisis es acotado por el recorte temporal (2007-presente) y geográfico (Estados de Sudamérica y la Unión Europea), sin perjuicio del aporte que pueda realizarse de elementos contrafácticos para analizar la evolución de los conceptos involucrados o brindar perspectivas desde otras regiones del globo, con el fin de enriquecer el análisis y no perder la visión sistémica que esta temática requiere.

Este artículo se estructura en cuatro partes: en primer lugar se presenta el marco teórico de la investigación (apartado 2) y a continuación se dedica un apartado a cada objetivo específico con sus respectivas conclusiones parciales (apartados 3, 4 y 5). El trabajo cierra con unas reflexiones finales y un epílogo a modo de actualización al mes de noviembre de 2020.

2. Articulación de un marco teórico para la relación Estado-empresas transnacionales

El diseño de investigación es un protocolo de todas las tareas que demanda la ejecución de la investigación, por tanto comprende un conjunto de decisiones interconectadas relativas al marco teórico, los objetivos y la metodología (Sautú et al., 2005). Habiendo hecho referencia a los dos últimos, este apartado se dedicará al primero.

El marco teórico articulado para esta investigación parte de la teoría de los regímenes internacionales a los efectos de comprender el funcionamiento del sistema internacional, en lo que concierne a las relaciones entre Estados y empresas transnacionales, puntualmente en el marco del régimen de solución de controversias inversor-Estado. Este, como parte de un régimen mayor, el de protección internacional de inversiones, puede ser definido como “un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los distintos actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983, p. 2).

Desde el punto de vista jurídico, los regímenes están conformados por normas jurídicas que recogen principios y reglas que no necesariamente son compartidos por otros regímenes. Este fenómeno, actualmente se conoce con el nombre de fragmentación del Derecho Internacional General en regímenes autocontenido o especiales, cuyos riesgos son analizados por la Comisión de Derecho Internacional de la Asamblea General (ONU, 2006). La extensión de los temas susceptibles de regulación internacional retroalimenta la existencia

de los regímenes y una potencial tensión cuando las normas en vigor que componen cada uno de los conjuntos brindan soluciones opuestas.

Siguiendo el análisis de los modelos en pugna en el sistema internacional propuesto por Consani (2008.2016)⁷, en el régimen de solución de controversias inversor-Estado, el modelo institucional de las relaciones internacionales se presenta de manera preponderante, dado su alto grado de institucionalización y subordinación del poder al Derecho. Sin embargo, el modelo relacional continúa ejerciendo tensiones, que no son más que manifestaciones de la soberanía de los Estados⁸. De hecho, la elección de ingresar, permanecer o abandonar un régimen está directamente vinculada al atributo de la soberanía, concepto ha tenido a lo largo del tiempo: soberanía de interdependencia, interna, westfaliana y legal internacional (Krasner, 2001).

Ahora bien, no debe confundirse soberanía, como atributo de los Estados, con autonomía, esto es, “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, tomando en cuenta los condicionamientos del mundo real” (Puig, 1980: 148). Es el efectivo goce de la autonomía, y no necesariamente el atributo de la soberanía, lo que le permite al Estado articular y lograr objetivos de manera independiente de las demandas o intereses de entidades internas o externas (Russell y Tokatlian, 2001). Por consiguiente y respecto a los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado, cobra especial interés el planteo de Rapoport y Miguez (2014) respecto a la pérdida de poder de decisión de los Estados durante el período de auge del consenso de Washington y la necesidad de recuperar el control sobre los movimientos de capital y las inversiones, entre otros puntos, para fortalecer la relación de los Estados de la región con el resto del mundo.

La capacidad de acción de los Estados también puede verse menguada frente a las presiones de empresas transnacionales, por intermedio de demandas o amenazas de demandas y la consecuente parálisis o congelamiento normativo. Esto “podría disuadir en el futuro a los Estados, de tomar medidas para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos y, por lo tanto, tiene un efecto negativo en el orden internacional democrático y equitativo” (ONU, 2015, p. 12), al tiempo de posicionar a las empresas transnacionales como creadoras de normas jurídicas (Arato, 2015: 283). Es en este punto que puede visualizarse un cambio en el equilibrio de poder entre Estados y empresas transnacionales (Strange, 2001). El fenómeno del posible condicionamiento del espacio de política pública (base de la soberanía), por parte del régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado (UNCTAD, 2003, p. 145), se manifiesta de manera diferente a la intervención en sentido militar (erosión de la soberanía westfaliana). No obstante, se percibe una pérdida progresiva de la autoridad real del Estado, al minimizar sus competencias

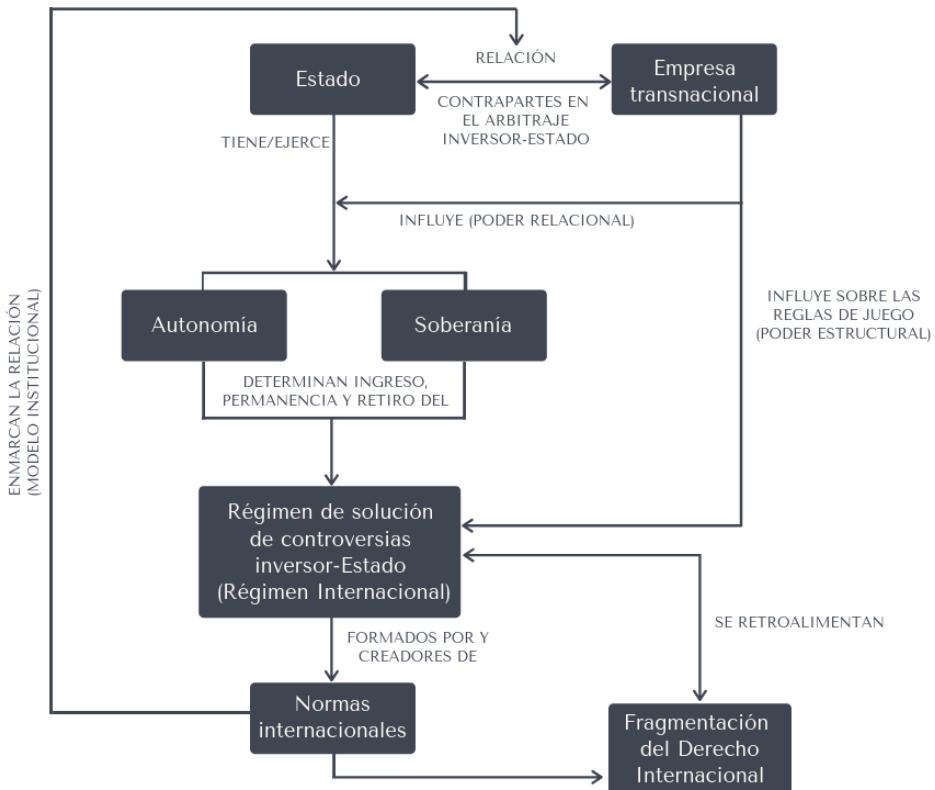
⁷ Consani plantea un abordaje dialéctico abierto entre el poder y el Derecho en el cual se enmarcan ambos modelos, dado que los modelos son ideales y no se presentan de manera pura en las relaciones internacionales.

⁸ Un estudio específico del régimen de solución de controversias inversor-Estado desde la perspectiva de los dos modelos de las relaciones internacionales puede verse en Bas Vilizzio (2018).

en términos de Strange (2001, p. 73-74) y autolimitarse buscando inversiones de empresas transnacionales (Bermejo García, 2015, p. 95)⁹.

En suma, en la ilustración 1 puede verse una aproximación en conjunto de los diferentes aportes que conforman la base teórica de este trabajo.

Ilustración 1: Marco teórico, una aproximación en conjunto



Fuente: Elaboración propia.

9 Si bien excede los objetivos de este trabajo, es pertinente señalar que se sigue la posición minoritaria de la doctrina minoritaria que afirma que las empresas transnacionales pueden ser consideradas sujetos de Derecho Internacional Público, aunque de carácter menor o limitado. Su subjetividad es oponible al Estado que las haya reconocido (no es *erga omnes*), si bien en el marco de un TBI u otro acuerdo de protección de inversiones, un Estado reconoce virtualmente a todas las empresas nacionales del otro Estado parte, cuyas inversiones en su territorio son protegidas. Asimismo, la subjetividad de las empresas se focaliza en las disposiciones de los instrumentos jurídicos en los que se enmarquen sus derechos y obligaciones.

3. Alternativas al régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado

i. Abandono del régimen de solución de controversias inversor-Estado

Para comprender la dinámica de la relación Estado-empresas transnacionales en el marco de la solución de controversias inversor-Estado, en primer lugar, se analizan cuáles son las alternativas planteadas por los Estados frente al régimen de solución de controversias inversor-Estado (período 2007- presente), su fundamento y el rol de los actores involucrados. Las alternativas se dividieron en dos grupos: aquellas que implican el abandono del régimen y aquellas que proponen nuevos modelos de acuerdos en búsqueda de un balance o exclusión del régimen.

Hasta el año 2007, inicio del marco temporal de esta investigación, no existían antecedentes de abandono del régimen. El pionero es Bolivia en 2007 mediante la denuncia del Convenio de Washington constitutivo del CIADI, seguido en 2009 por Ecuador y en 2012 por Venezuela. Asimismo, Bolivia consolidó su proceso con la terminación de los TBI en vigor (salvo cuatro), Venezuela únicamente denunció el TBI con Países Bajos en el marco del cual se registró el mayor número de casos en su contra. La situación de Ecuador muestra una diferencia sustancial al desandar el camino recorrido. A partir de 2017, una vez presentado el Informe de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones (CAITISA), Ecuador denunció los TBI que aún estaban en vigor. No obstante, el año siguiente el Gobierno de Lenín Moreno incluyó el arbitraje inversor-Estado dentro de la reforma del Código Orgánico de la Producción.

Por otro lado, Sudáfrica constituye el único disidente africano, al haber terminado diez de sus TBI luego del impacto del caso Piero Foresti (caso CIADI número ARB(AF)/07/1). Los inversores cuestionaron las medidas tomadas para paliar los efectos del apartheid y posibilitar el acceso a la población históricamente desfavorecida a la explotación minera. A los motivos coyunturales se le suman otros de carácter político-ideológico (salida del apartheid y sostentimiento de un modelo democrático de inclusión) y jurídico (aplicación a sectores concretos del derecho a la igualdad consagrado en la Constitución de 1994). En definitiva, el caso Piero Foresti es una proyección de los costos de la lucha de Sudáfrica por la igualdad.

Los disidentes sudamericanos también son movidos por la coyuntura, en particular la experiencia como demandados en arbitrajes de inversiones. Ejemplo de esta problemática son los casos Chevron III contra Ecuador (Corte Permanente de Arbitraje caso número 2007-02) o Aguas del Tunari contra Bolivia (CIADI caso número ARB/02/3). Ambas tienen connexiones económicas pero también sociales y medioambientales e involucran el efectivo goce de derechos humanos, como es el derecho humano al agua.

Los disidentes del régimen de solución de controversias inversor-Estado, ya sea por abandono total o parcial, también fundan su conducta en motivos políticos. Bolivia, Ecuador y Venezuela dieron los principales pasos para la salida del sistema durante gobiernos de corte progresista: primera presidencia de Evo Morales (2006-2010), segunda presidencia de

Rafael Correa (2009-2013) y tercera presidencia de Hugo Chávez (2007-2013). Estos priorizaron una agenda de derechos sociales, protección del medioambiente y de los recursos estratégicos (hidrocarburos y gas, particularmente). Las reformas constitucionales de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) aportaron dos elementos que determinan cambios en su política exterior y refuerzan las posiciones estatales desde una perspectiva jurídica: la consagración de los derechos de la naturaleza (siendo las industrias extractivas el centro de la mayoría de las demandas), y la prohibición de prórroga de jurisdicción al arbitraje internacional, salvo a tribunales de procesos de integración latinoamericanos y caribeños.

Aplicando la teoría de los régímenes internacionales y la tipología creada en 2017 (miembros, externos y disidentes) (Bas Vilizzio, 2017), los cuatro Estados bajo análisis son disidentes. Esto significa que formaron parte del régimen: contaban con TBI en vigor y tres de ellos adhirieron al Convenio de Washington dejando de lado los preceptos de la doctrina Calvo. Sin embargo, en años posteriores decidieron abandonar el régimen mediante la terminación de todos o algunos de dichos instrumentos.

Inicialmente, la tipología se completó con los miembros –los Estados que son parte del régimen y no presentaron cambios en su posición (figura residual) – y los externos – Estados que históricamente se ubicaron fuera del régimen. En esta investigación se reformuló la tipología y se ubicó a los Estados en un tablero según: 1) se encuentren dentro o fuera del régimen bajo análisis, y 2) hayan cambiado o mantenido su posición. De esta forma, a los miembros, disidentes y externos se agregó el grupo de los confrontadores. Estos son Estados que, sin abandonar el régimen, presentan cambios en su posición original, especialmente mediante la propuesta de creación de un régimen alternativo o paralelo o buscan un escaso empleo del actual. India y los 23 miembros de la Unión Europea firmantes del acuerdo de terminación de los TBI entre ellos (5 de mayo de 2020) se ubican en la categoría de confrontadores (véanse apartados 3.2 y 5.2 respectivamente).

ii. Nuevos acuerdos: entre un nuevo equilibrio en el régimen y la exclusión del arbitraje inversor-Estado

Además de los Estados que optaron por el abandono del régimen de solución de controversias inversor-Estado, las alternativas planteadas incluyen la celebración de tratados que buscaban un balance o exclusión del régimen. Tres ejemplos fueron identificados: los acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones (ACFI) de Brasil, el Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP por su sigla en inglés) y el modelo de TBI de la India de 2016.

El caso de Brasil es emblemático para Sudamérica, más allá del nuevo modelo de tratado de inversiones ACFI. Brasil es Estado del continente que históricamente ha mantenido el carácter de externo al régimen, y el nuevo modelo de tratado sostiene su posición, ya que excluye la solución de disputas iniciadas por inversores extranjeros. Los motivos constitucionales prevalecen sobre los políticos. Desde el punto de vista jurídico, en 2002 el Congreso consideró que los TBI eran contrarios a la Constitución al establecer una jurisdicción diferente a la doméstica y privilegiar más al inversor extranjero, al darle derecho a demandar al Estado ante un tribunal arbitral internacional, mientras que el inversor nacional no puede hacerlo. La misma lógica impera en los ACFI, así como el fin de defender la autonomía estatal

con independencia de los aspectos político-ideológicos. En este sentido, la negociación de ACFI comenzó en 2015 y continúa hasta la actualidad (gobiernos de Dilma Rousseff, Michel Temer y Jair Bolsonaro). El modelo ACFI fue replicado en el Mercosur (2017) y Brasil propuso su discusión a nivel de la OMC (2018).

En segundo lugar, se identificó la situación del Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP por su sigla en inglés), el acuerdo sigue en líneas generales los modelos más actuales de TBI en lo que respecta a los mecanismos de arbitraje inversor-Estado. No obstante, tiene la particularidad de excluir las medidas de control del tabaco. La experiencia de Australia (caso Philip Morris Asia¹⁰) y el enfriamiento regulatorio en Nueva Zelanda impulsaron esta decisión. La excepción de las medidas de control del tabaco es una innovación que ya ha comenzado a replicarse en otros acuerdos, a saber: enmienda del TLC Singapur-Australia y TBI Singapur – Kazajistán. No es posible afirmar que se trata de una tendencia, pero ya no es un caso aislado.

El último ejemplo lo presenta el nuevo modelo de TBI de India (2016), que cuenta con un complejo procedimiento para agotar la jurisdicción doméstica, paso obligatorio y previo a dar inicio al arbitraje internacional. Si bien el mecanismo no impide ni prohíbe los arbitrajes, su complejidad desmotivará su inicio y operará como mecanismo de protección estatal frente a demandas infundadas. La causa más profunda que lleva a India a terminar con sus TBI y elaborar un nuevo modelo de acuerdo también es coyuntural, principalmente los efectos del caso White Industries (arbitraje no institucionalizado).

En suma, en relación con el primer objetivo de investigación, se concluye que, si bien los motivos que movieron a los Estados examinados son coyunturales, políticos y jurídicos, el centro se encuentra en la protección de su soberanía regulatoria (véase apartado 5) mediante el ejercicio de la soberanía legal internacional (que le permite celebrar o terminar tratados). De esta manera, se concreta el ejercicio pleno de la autonomía, esto es, determinar cuáles son las medidas a tomar en materia económica, social, política, cultural, etc. sin injerencia de terceros Estados ni actores no estatales. Este último punto es significativo, ya que la autonomía puede ser vulnerada por empresas transnacionales en caso de parálisis o congelamiento normativo.

Asimismo, en las dos categorías de alternativas se visualiza una tendencia al retorno del Estado a parcelas de poder de las que previamente el Estado se había retirado: prórroga de jurisdicción hacia el arbitraje internacional para resolver disputas con inversores extranjeros y elección de las áreas que no serán susceptibles de controversias en la materia. La autonomía se ve fortalecida al priorizarse la jurisdicción doméstica (Sudáfrica, Brasil) y las jurisdicciones regionales (Bolivia, Ecuador, Venezuela) o al complejizar el pasaje a la jurisdicción internacional (India).

4. Controversias inversor-Estado que involucran a los derechos humanos

10 Caso Corte Permanente de Arbitraje número 2012 – 2.

i. Controversias que involucran el derecho a un medioambiente sano y equilibrado

Dentro de los aspectos coyunturales analizados en el apartado anterior, se destacan las disputas vinculadas a temas de derechos humanos, en cuyo marco impactan y colisionan normas de dos regímenes jurídicos autocontenido o especiales: el de protección internacional de inversiones y el de protección internacional de los derechos humanos, producto de la fragmentación del Derecho Internacional. En este sentido se seleccionaron seis controversias principales, las tres primeras vinculadas al derecho humano a vivir en un medioambiente sano: 1) Pac Rim contra El Salvador (caso CIADI número ARB/09/12), con relación a la no renovación de un permiso de explotación minera; 2) Eco Oro contra Colombia (caso CIADI número ARB/16/41), relativo a la no autorización de una licencia de explotación minera en base a la Ley de protección de páramos; y 3) Masdar contra España (caso CIADI número ARB/14/1), vinculado a la transición energética, en concreto a medidas contrarias a los subsidios al sector energías renovables (recortes y posterior suspensión) con el objetivo de mitigar los efectos de la crisis económica española (2008-2014).

En el segundo grupo de controversias se incluyen las disputas: 1) Philip Morris contra Uruguay (caso CIADI ARB/10/7), relativo a las medidas de control del tabaco instrumentadas en protección del derecho humano a la salud pública y en seguimiento a normas de la Organización Internacional de la Salud; 2) Bear Creek contra Perú (caso CIADI número ARB/14/21), en el que el tribunal se expide sobre la vinculación entre los conflictos sociales y la no obtención de una licencia social por parte de la empresa conforme a las normas de la Organización Internacional del Trabajo; y 3) Urbaser contra Argentina (caso CIADI número ARB/07/26), disputa en la que por primera vez un tribunal arbitral incorpora la perspectiva de derechos humanos (derecho humano al agua) en base a la reconvención de Argentina.

Con relación al primer grupo de disputas, es esencial tener presente que el aumento de demandas en el arbitraje de inversiones entre la década de los noventa y primera década del siglo XXI coincidió con una creciente preocupación internacional por la protección del medioambiente (Sornarajah, 2015: 333). En dichas disputas entra en juego, además de las normas del régimen de protección de los derechos humanos, un principio general del Derecho Internacional como es la soberanía permanente sobre los recursos naturales. Se trata de una norma de *jus cogens*, esto es, una norma imperativa de Derecho Internacional General, por oposición a una norma dispositiva, como las que habitualmente se incluyen en los TBI. En consecuencia, cualquier norma que nazca en contra de una de *jus cogens* es absolutamente nula en aplicación del artículo 53 de la Convención de Viena de Derecho de los tratados entre Estados¹¹.

11 En relación con los derechos humanos, Echaide (2016) afirma que estos son normas de naturaleza *erga omnes* (carácter objetivo, obligaciones del Estado frente a la comunidad internacional en su conjunto) a diferencia de las disposiciones derivadas de los TBI que son de carácter subjetivo al regular una relación bilateral en particular. La relación de las normas *erga omnes* frente a las demás normas se encuentra en términos de prioridad en su cumplimiento no refiere a la validez. Diferente sería el caso si se consideran los derechos humanos como normas de *jus cogens*, debate que excede los objetivos de este trabajo.

Por otra parte, los riesgos del régimen internacional de protección de inversiones, y en particular el régimen de solución de controversias inversor-Estado, quedan de manifiesto con la erosión del espacio de política pública, especialmente en las situaciones de congelamiento normativo constatadas. Estas se presentan tanto en el caso Pac Rim contra El Salvador (sanción por el Parlamento de la ley que prohíbe la mega minería metálica una vez conocido el laudo favorable), como en el caso Philip Morris contra Uruguay (comienzo del proceso hacia la implementación del empaque neutro de cigarrillos una vez conocido el contenido del laudo). El caso Philip Morris Asia contra Australia también es una controversia destacable en este aspecto, pero el efecto del congelamiento normativo tiene lugar en su vecino, Nueva Zelanda, quien detiene el debate parlamentario relativo al empaque neutro de cigarrillos hasta tanto no fuera emitido el laudo.

El examen del caso Masdar contra España aporta otros elementos a la investigación. En este, el inversor extranjero invoca el Tratado de la Carta de la Energía frente a la suspensión, y posterior eliminación, de los subsidios a las energías renovables. Se trata de medidas de retroceso en materia del derecho a vivir en un medioambiente sano. No se prioriza la transición hacia energías más limpias, sino medidas para alcanzar la salida de la crisis económica de España. Ahora bien, no dejan de ser medidas tomadas en ejercicio válido del derecho de regular.

ii. Controversias que involucran los derechos a la salud, al agua y de los pueblos indígenas

En relación con el siguiente grupo de controversias analizadas, esto es, casos Philip Morris contra Uruguay, Urbaser contra Argentina y Bear Creek contra Perú, se reafirma la conclusión de que las medidas cuestionadas por los inversores extranjeros se dieron en situaciones de ejercicio válido del derecho de regular. Suponer que el ordenamiento jurídico en el cual confiaron e invirtieron iba a mantenerse incambiado no se ajusta a los hechos (sistema internacional dinámico, impactos de las políticas exteriores de otros Estados, cambios sociales y económicos) ni al Derecho (no cercenamiento de los poderes regulatorios). La puja entre estabilidad y flexibilidad debe laudarse sin perder de vista el atributo de la soberanía.

Adicionalmente, los tres casos traen al debate el cuestionamiento sobre cómo hacer valer los derechos humanos por parte de los Estados. Las demandas reconvenionales no siempre están previstas en los acuerdos internacionales en los que se basa la controversia; por tanto, otros caminos pueden darse en la presentación de escritos *amici curiae*, pero su peso durante el arbitraje no es asimilable al de una demanda o contrademanda. El proyecto revisado del Instrumento jurídicamente vinculante para regular, en el marco del Derecho Internacional de los derechos humanos (2019), las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas, establece la competencia de los tribunales domésticos. Sin embargo, aún si se lograra construir una jurisprudencia sólida y con principios comunes en un grupo relevante de Estados, un tribunal doméstico no tendrá el mismo impacto en la conducta de las empresas transnacionales que la creación de una institución internacional que entienda

en la materia y se encargue de cruzar ambos regímenes internacionales (protección de los derechos humanos y protección de las inversiones)12.

Para el caso Bear Creek puede señalarse otro aspecto fundamental: el régimen no prevé la participación de las comunidades locales, esto es, aquellos grupos humanos que reciben el impacto directo del desarrollo de las actividades vinculadas a la inversión. Aun si el Derecho Internacional de las Inversiones es relacional, esto es, define y regula las relaciones entre los actores involucrados y afectados por la inversión extranjera, las comunidades locales son un “actor ausente” (Perrone, 2019, p. 16). Su participación se ha limitado a la presentación de *amici curiae* durante un proceso arbitral, ya que no tienen *locus standi* ante los tribunales de inversiones. Sin embargo, en disputas vinculadas a minería, petróleo y aguas las comunidades locales han jugado un rol central en el origen o desarrollo de la controversia. Ejemplo de lo anterior son las controversias bajo análisis, así como Chevron contra Ecuador y Aguas del Tunari contra Bolivia, respectivamente.

Siguiendo la lógica del proyecto revisado del Instrumento jurídicamente vinculante para regular, en el marco del Derecho Internacional de los derechos humanos, las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas (2019), son los Estados los titulares de la obligación de proteger los derechos humanos. Dado que deben contemplarse los límites al espacio de política pública, por tanto es posible afirmar junto a Perrone que

Es verdad que el Derecho Internacional de las Inversiones no impide que los Estados regulen para proteger los intereses de las comunidades locales ni impide que los tribunales locales juzguen que los inversores extranjeros son responsables de los daños. Pero hay limitaciones a esto, porque los Estados necesitan crear un buen clima de inversión, atraer inversores extranjeros y, en última instancia, enfrentar restricciones financieras para compensar a los inversores extranjeros, incluso cuando son conscientes de la mala conducta del inversor extranjero.13 (2019, p. 21).

En vista de lo anterior, con respecto al objetivo específico número dos, como primera conclusión se retoma el abordaje de Strange respecto al poder ganado por las empresas transnacionales que les ha permitido iniciar arbitrajes a los Estados receptores de la inversión, aun en caso de medidas en protección de los derechos humanos y otras que hacen al derecho de regular. De esta manera, se reafirma la idea de que los tribunales arbitrales *ad hoc* se comportan como órganos de contralor externo de los actos u omisiones estatales, como plantean autores como Hernández González (2017), Postiga (2013, p. 182) y Van Hurten y Loughlin (2016, p. 149).

12 Si bien un nuevo balance del régimen internacional de protección de inversiones necesariamente debe ir de la mano de un instrumento de tales características, este debería forjarse dentro del propio régimen para evitar una visión fragmentada y autonómica entre ambos.

13 Texto original en inglés: “It is true that international investment law does not prevent states from regulating to protect local community interests or hinder local courts from finding foreign investors responsible for damages. But there are limitations to this because states need to create a good investment climate, attract foreign investors and, ultimately, face financial constraints to compensate foreign investors, as where they were aware of the foreign investor’s misconduct.”

Las disputas que involucran derechos fundamentales se destacan como *leading cases*, dadas sus implicancias sistémicas y domésticas en términos de erosión del derecho de regular. Sin embargo, el cuestionamiento corporativo no se focaliza exclusivamente en esta materia y, cuando lo hace, no distingue entre medidas de avance en la protección (ejemplo: caso Philip Morris contra Uruguay) o de retroceso (ejemplo: caso Masdar contra España). Esto lleva a la tercera conclusión, que refiere al medio más eficiente para hacer valer la protección de los derechos humanos en mecanismos que no los tienen en cuenta. Por consiguiente, si el acuerdo internacional lo autoriza, son las demandas reconvencionales el camino más directo frente a otras posibilidades, como ser los escritos *amici curiae*. Esto es sin perjuicio de la relevancia de estos últimos como medio para escuchar las “voces ausentes” de los grupos directamente afectados por las inversiones extranjeras.

5. Soberanía regulatoria: ¿transición hacia un nuevo concepto de soberanía?

i. El espacio de política pública como base de la soberanía

Partiendo de los elementos constatados en el apartado anterior, en particular la erosión del espacio de política pública por los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado, en este apartado se busca valorar si el concepto de soberanía ha evolucionado hacia una nueva definición, que se funda en supuestos diferentes a los que propone Krasner en “Soberanía. Hipocresía organizada” (2001), identificar sus características y su fundamento. Ninguna de las cuatro proyecciones del abordaje de Krasner, soberanía de interdependencia, soberanía westfaliana, soberanía interna y soberanía legal internacional, tiene como centro el espacio de política pública.

En su informe del año 2003 (etapa actual del régimen internacional de protección de inversiones), la UNCTAD reconoce tardíamente que los mecanismos de solución de disputas entre inversores y Estados erosionan el espacio de política pública:

Su base es el derecho de regular, una prerrogativa soberana que deriva del control del Estado sobre su territorio y es un elemento fundamental en el régimen jurídico internacional de la soberanía del Estado. A pesar que los países receptores de la inversión limitan su autonomía regulatoria como resultado de políticas de liberalización –y tienen su autonomía limitada por ser parte de un proceso más amplio de globalización económica– los acuerdos internacionales de inversiones generan problemas particulares en relación con este punto. Estos acuerdos internacionales, como otros textos legales, son especificaciones de obligaciones legales que limitan la autonomía soberana de las partes.¹⁴ (p. 145)

¹⁴ Texto original en inglés: “Its foundation is the right to regulate, a sovereign prerogative that arises out of a State’s control over its own territory and that is a fundamental element in the international legal regime of State sovereignty. Although host countries already limit their regulatory autonomy as a result of liberalization policies—and have their autonomy limited as part of the wider process of economic globalization—IIAs create

Los dos conceptos en tensión son la estabilidad (en cuanto a la protección de la inversión extranjera) y la flexibilidad (en cuanto a la protección del espacio de política pública del Estado). Esta tensión pone en evidencia el desafío que implica para los Estados, particularmente aquellos en desarrollo, lograr un balance entre la liberalización económica y las políticas de desarrollo sostenible (Ghiotto, 2017, p. 65, 69).

Los efectos de la erosión del espacio de política pública se constatan particularmente bajo el efecto de la parálisis o congelamiento normativo, esto es, la abstención de regular o continuar un proceso normativo (discusión, elaboración, sanción, implementación o entrada en vigor) frente a una demanda o amenaza de demanda. Esta es la situación de El Salvador, cuyo parlamento no aprobó la ley que prohíbe la mega minería metálica hasta tanto no tuvo un laudo a su favor (caso Pac Rim). Incluso, el congelamiento o parálisis normativa puede darse en otros Estados que, al encontrarse en una situación similar, sean di- suadidos de regular. Este último fue el caso de Nueva Zelanda frente al arbitraje que Philip Morris Asia había iniciado contra Australia por el empaque neutro de cigarrillos (caso Corte Permanente de Arbitraje número 2021-2).

Sin embargo, desde el inicio del siglo XXI se perciben movimientos de transición hacia un nuevo concepto de soberanía, cuya base es el espacio de política pública y su corazón el derecho de regular: la soberanía regulatoria. El nuevo concepto tiene notas de autoridad y legitimidad, al igual que la soberanía interna, pero no cuenta con notas de control. Asimismo, es un concepto absoluto, por oposición a la afirmación de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso del vapor Wimbledon (1923). La Corte sostiene que la soberanía estatal no puede verse erosionada por la asunción de compromisos internacionales, puesto que esta actividad se realiza justamente en ejercicio de la soberanía. Puntualmente, indica que:

La Corte rechaza que la celebración de cualquier tratado por el cual un Estado se obligue a hacer o no hacer determinado acto implique un abandono de su soberanía. No hay duda de que una convención que crea obligaciones de este tipo restringe el ejercicio de los derechos soberanos del Estado, en el sentido que requiere que ellos sean ejercidos de determinada manera. Pero el derecho de ser parte de compromisos internacionales es un atributo de la soberanía estatal.¹⁵ (párrafo 35 *in fine*)

Sin embargo, este ejercicio tiene un límite, que es el derecho de regular. La soberanía regulatoria es la que plantea el límite al accionar estatal, para justamente no ingresar en el círculo vicioso que propone la sentencia de 1923: si el Estado al celebrar tratados no erosiona su soberanía, puede desarrollar esta práctica hasta perder todas las características y

distinctive issues in this connection. Such international agreements, like other legal texts, are specifications of legal obligations that limit the sovereign autonomy of the parties.”

15 Texto original en inglés: “The Court declines to see in the conclusion of any Treaty by which a State undertakes to perform or refrain from performing a particular act an abandonment of its sovereignty. No doubt any convention creating an obligation of this kind places a restriction upon the exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires them to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty.”

desaparecer como tal. Por consiguiente el Estado dejaría de ser Estado, aunque la Corte afirme que los tratados no erosionan su soberanía¹⁶.

Las limitaciones, si existieran, refieren a la autonomía, como condición y no atributo del Estado. La autonomía está representada en la elección de los mecanismos que permitan al Estado desarrollarse como mejor lo entienda y, por ende, ejercer su condición de soberano. En términos jurídicos, la autonomía se manifiesta en el principio de libre determinación de los pueblos que establece el derecho de estos a elegir libremente su condición política y, por tanto, determinar de forma autónoma las políticas de desarrollo económico, social y cultural, excluida de su ejercicio cualquier forma de injerencia externa.

Las relaciones internacionales, como disciplina, están en constante movimiento. Aún no está definida la determinación de las áreas de regulación contenidas dentro del derecho de regular como corazón del espacio de política pública y que, por tanto, no pueden ser objeto de injerencia externa. La soberanía regulatoria es un concepto en construcción, sin perjuicio de que del análisis realizado se pueda inferir que debe incluirse la protección del medioambiente, la protección de los derechos humanos o la seguridad nacional como áreas generales, y la protección de la salud pública o las medidas de control del tabaco, en particular.

ii. Soberanía regulatoria, un concepto en transición

El nuevo concepto de soberanía surge en un momento histórico significativo: crisis de la globalización y crisis del multilateralismo, que retroalimentan la crisis de legitimidad del régimen de solución de controversias inversor-Estado. La primera manifestación es el retiro de Bolivia del CIADI en 2007, año previo a la crisis global de 2008 que genera un quiebre en la globalización como modelo de gobernanza neoliberal, articulado en torno a dos ideas fuerza: el debilitamiento del Estado y la dispersión del poder hacia actores no estatales junto a nuevas dinámicas de dependencia, desigualdad, dominación y exclusión (del Arenal, 2009). La globalización no se desvanece en 2008, pero se da inicio a un momento de transición o crisis.

Este momento se manifiesta en cuatro fenómenos identificados por Sanahuja (2018), a saber: 1) modificaciones en la distribución del poder; 2) debilitamiento del modelo económico de transnacionalización de la producción basado en el *off-shoring*; 3) agotamiento del modelo en términos sociales y medioambientales, especialmente en lo que respecta al extractivismo y a la segregación como plantea Sassen (2011); y 4) falencias en la gobernanza doméstica e internacional.

La crisis de las instituciones de Bretton Woods – Organización Mundial del Comercio, cuna del régimen de solución de controversias inversor-Estado, genera el ambiente ideal

¹⁶ Se es soberano o no se es, en otras palabras, se es Estado o no se es, sin posibilidad de graduación (soberano al 100%, 90%, 80%, etc.)

para el momento de mayor crítica de los mecanismos arbitrales y la presentación de propuestas alternativas. Es en este marco que comienza a gestarse el nuevo concepto de soberanía, al constatar los Estados su erosión y plantear la necesidad de cambios profundos.

¿Es la solución de controversias el catalizador de la necesidad de reforma del régimen internacional de protección de inversiones? Esta pregunta puede verse reforzada si se tiene en cuenta que en otra institución típica del multilateralismo como es la Organización Mundial del Comercio, también su sistema de solución de disputas está en crisis, en particular el Órgano de Apelaciones. Los mecanismos de solución de disputas que involucran a Estados soberanos pueden poner en jaque políticas domésticas y permear directamente en los poderes regulatorios. En otros términos, el núcleo de la respuesta está en el concepto de soberanía y la erosión del espacio de política pública por los mecanismos de solución de disputas cuando las normas sustantivas no establecen límites claros.

Ejemplos de manifestaciones de la transición hacia la soberanía regulatoria son: los casos de abandono del régimen (Bolivia, Ecuador, Venezuela y Sudáfrica, con diferente alcance cada uno), la celebración de tratados que buscan un balance (el CPTPP por la excepción de las medidas de control del tabaco, y el modelo de TBI de India de 2016 que fortalece la jurisdicción doméstica), o los tratados que excluyen los mecanismos de arbitraje inversor-Estado (los ACFI de Brasil) (véase apartados 3.1 y 3.2).

Otra manifestación está representada en el texto del TBI Marruecos-Nigeria, que incorpora disposiciones con mayor grado de protección del espacio de política pública. Estos son ejemplos de cómo la soberanía regulatoria es un concepto que excede el ámbito doméstico de los Estados y busca transformar las instituciones internacionales (proceso que se construye desde el interior al exterior). Asimismo, a nivel de los principios que componen el régimen de solución de controversias inversor-Estado, un nuevo principio se deriva del principio general y busca limitar el principio general de protección de la inversión extranjera (principio de protección del derecho de regular). Este proceso aún no está consolidado.

La posición de la Unión Europea también puede ser señalada como ejemplo de transición hacia la soberanía regulatoria; no obstante, se trata de una posición de mayor complejidad y fragmentación. Por un lado, por efecto del caso Achmea, al interior se rechazan los arbitrajes intra-Unión Europea y sus laudos se consideran nulos. Asimismo, el 5 de mayo de 2020, 23 de los 27 miembros firmaron un acuerdo para terminar los TBI entre ellos¹⁷. El texto del acuerdo establece la terminación de los TBI en vigor entre los firmantes (125 en total) y es innovador al establecer que las cláusulas de ultrat�ctividad no producirán efectos jurídicos. Al tiempo de lo anterior, para las relaciones con terceros Estados, los miembros de la Unión Europea mantienen los TBI en vigor, incluso el Tratado de la Carta de la Energía¹⁸, en el cual la Unión Europea es parte *per se*. Asimismo, a nivel de los acuerdos con

17 No son parte del tratado Austria e Irlanda, firmando de la declaración del 24 de octubre de 2019, ni Suecia y Finlandia que no acompañan el proceso negociador desde el inicio.

18 El tratado se encuentra en proceso de renegociación, proceso que incluye la propuesta del sistema de tribunales de inversión de la Unión Europea.

terceros, el bloque está negociando la incorporación de un sistema de tribunales de inversiones, que, de concretarse, a mediano plazo actuará en paralelo con el régimen actual. Conforme a la reformulación de la tipología de Estados según su posición respecto al régimen, la Unión Europea junto a India son confrontadores.

El ciclo de negociación o renegociación de acuerdos comerciales y/o de inversiones con terceros Estados o grupos de Estados se encuentra en marcha. Ejemplo de lo anterior es la modernización del acuerdo con México y el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre la Unión Europea y Canadá, cuyo capítulo vinculado al sistema de tribunales de inversión no está en vigor y tiene fuerte resistencia de parlamentos locales belgas. Por otra parte, en el Acuerdo Mercosur-Unión Europea se excluyeron los mecanismos tradicionales de arbitraje de inversiones¹⁹ y, a nivel multilateral, no se han avanzado con la negociación de un sistema multilateral de tribunales de inversiones²⁰.

En suma, la soberanía es un concepto que tiene plena vigencia en el sistema internacional, pero sufre transformaciones a lo largo de la historia. El concepto de soberanía regulatoria aún se encuentra en construcción. Está dando pasos para moldear las instituciones internacionales (proceso desde el interior al exterior del Estado), esto es, la reconstrucción del régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado.

6. Reflexiones finales

La dinámica de la relación Estado-empresas transnacionales en el marco del régimen de solución de controversias inversor-Estado puede explicarse de manera gráfica mediante la unión de tres círculos en un diagrama de Venn (véase ilustración 2). En el primero se encuentran las alternativas al régimen actual que los Estados presentan en materia de tratados, ya sea su abandono mediante la denuncia de los acuerdos en vigor, la exclusión del régimen de los acuerdos de inversiones o la elaboración de instrumentos que buscan un mayor balance en el régimen. Los Estados involucrados en las alternativas son motivados por aspectos político-ideológicos, jurídicos (especialmente el respeto a las normas constitucionales) y coyunturales (la experiencia como demandados en arbitrajes inversor-Estado).

En función de la experiencia en el régimen, se destacan aquellas controversias las que se cuestionan políticas públicas vinculadas a la mayor protección de los derechos humanos. Sin embargo, los arbitrajes tienen como objeto el cuestionamiento de medidas de extensión de la regulación en materia de avances en derechos humanos pero también de retroceso, así como cualquier otro cambio regulatorio que realice el Estado. En definitiva, el cumplimiento del Estado de su función de regular impulsa a las empresas transnacionales a iniciar arbitrajes, sea cual sea el contenido concreto de dichas nuevas medidas.

Ahora bien, es la protección del espacio de política pública, o más precisamente de su núcleo (el derecho de regular), lo que lleva a constatar la transición hacia un nuevo concepto

¹⁹ Para un análisis de los motivos véase Bas Vilizzio (2019).

²⁰ La Comisión cuenta con mandato negociador desde el año 2018.

de soberanía: la soberanía regulatoria. Justamente, esta se basa en la protección del espacio de política pública y se manifiesta en las diferentes alternativas que han propuesto los Estados frente al régimen actual. Esto es, su abandono total o parcial, su exclusión de los acuerdos de inversiones, la celebración de acuerdos de mayor balance (exclusiones sectoriales o reforzamiento de la jurisdicción doméstica), así como nuevos acuerdos que profundizan en la protección del espacio de política pública.

Ilustración 2: Relación Estado-empresas transnacionales: una síntesis



Fuente: Elaboración propia.

El concepto de soberanía regulatoria que propone este trabajo cuenta con las notas de autoridad y legitimidad, pero carece de la nota de control. La autoridad se expresa en el entendimiento de que en la soberanía regulatoria el Estado no admite invitaciones válidas para su erosión o condicionamiento, porque correría el riesgo de vulnerar su sustento: el espacio de política pública. Si existieran limitaciones, estas serían a la autonomía estatal, como condición y no atributo del Estado. En este punto el concepto se posiciona en la vereda opuesta a la clásica sentencia de la Corte Permanente de Justicia en el asunto del vapor *Wimbledon*. La soberanía regulatoria no se focaliza en la capacidad de elegir entre diferentes políticas públicas: esta elección está en el ámbito de la autonomía, como ejercicio del principio de libre determinación de los pueblos.

En la actualidad, no es posible identificar con precisión un elenco de actos estatales o áreas de regulación que conformen la soberanía regulatoria, ni un criterio único para determinarlo. Si bien el trazado de los límites de la soberanía regulatoria se encuentra en construcción, las normas analizadas permiten inferir que se encuentran incluidos las normas sobre seguridad estatal, medioambiente, salud, y medidas de control del tabaco, posicionando en la cúspide a la protección de los derechos humanos. Así se podría evitar el congelamiento o parálisis regulatoria en dichas áreas. Es por esto que la nota fundamental de la soberanía regulatoria es la legitimidad, tanto en términos jurídicos (defensa de un conjunto de normas) como sociológicos (apoyo de las audiencias relevantes que aceptan dichas normas como las orientadoras de la conducta a seguir).

El concepto de soberanía regulatoria, aun sin haber cristalizado su evolución, surge en un contexto de crisis de la globalización y del multilateralismo. Justamente, el régimen internacional de protección de inversiones tiene su momento de auge durante la globalización, enmarcado en una tendencia hacia la desregulación, apertura económica y privatización de la justicia propulsadas por las instituciones vinculadas a la gobernanza del sistema. En consecuencia, este punto de inflexión en el sistema actúa como catalizador de reivindicaciones soberanas y evolución hacia la protección del espacio de política pública. En este sentido, la experiencia de los Estados, como demandados en el régimen de solución de controversias inversor-Estado, ha sido uno de los elementos que marcan el camino.

En suma, sesenta años después de la celebración del primer TBI, el régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado presenta quiebres cada vez más visibles. La relación Estado-empresas transnacionales transita entre dos ideas en pugna: la estabilidad en la protección de la inversión y la flexibilidad desde la lógica de la protección del espacio de política pública. La evolución hacia un régimen más justo y balanceado, sea cual sea el camino, necesariamente deberá tener presente la protección del espacio de política pública o correrá el riesgo de perder toda legitimidad.

7. Epílogo

La tesis doctoral que da origen a este artículo fue terminada en noviembre de 2019. En 2020 otra crisis irrumpió en el sistema internacional: la pandemia del nuevo coronavirus (covid-19), crisis que puede ser considerada como una crisis dentro de otra mayor –la crisis de la globalización (Sanahuja: 2020). Una pandemia –o sindemia, para considerar los factores biológicos y sociales como propone Horton (2020, p.396) –, a primera vista no tiene ninguna relación con el régimen de solución de controversias inversor-Estado. Sin embargo, las medidas adoptadas por los Estados para paliar los efectos sanitarios, económicos y sociales del virus pueden ser terreno fértil para demandas de inversores²¹.

El informe de la UNCTAD de mayo de 2020 advierte que el posible aumento en el número de demandas tiene como motivo que gran parte de la red de acuerdos internacionales

21 Un análisis específico de los impactos de la pandemia de covid-19 en el régimen de solución de controversias inversor-Estado puede verse en Bas Vilizzio (2020).

de inversiones fueron celebrados en momentos históricos en los que temas como el medioambiente o la salud pública tenían menos trascendencia en la agenda internacional²². Por consiguiente, los acuerdos no suelen plantear excepciones a los arbitrajes en estas materias. En este contexto, frente a eventuales demandas podría argumentarse que las medidas adoptadas se enmarcan en la eximente de estado de necesidad como eximente de responsabilidad por incumplimiento de normas internacionales (artículo 25 de la Resolución AG/56/83). No obstante, no debe perderse de vista que la decisión siempre estará en manos de un tribunal arbitral *ad hoc* y que en ocasiones anteriores la jurisprudencia no ha sido consistente, incluso ante la misma situación de hecho²³.

Es por este motivo que, desde la academia y la sociedad civil organizada, se propone la limitación en el acceso a los arbitrajes que tengan como base el cuestionamiento de medidas sanitarias, económicas y sociales adoptadas a fin de paliar los efectos del covid-19, así como la moratoria de los arbitrajes en curso (ACAFREMIN et al., 2020; CCSI, 2020; Gallagher y Kozul-Wright, 2020). La propuesta no solucionaría el problema de fondo; sin embargo, evitaría el rechazo de solicitudes de extensión de plazo para las actuaciones planteadas por Estados como Bolivia en el marco de los procesos en su contra²⁴. Asimismo, fortalecería la soberanía regulatoria de los Estados que busquen acelerar los procedimientos de obtención de licencias obligatorias para medicamentos y vacunas contra el covid-19, como se ha avanzado en Alemania²⁵, Ecuador²⁶ y Chile²⁷.

8. Referencias

ACAFREMIN, ACTIONAID, AFRICA EUROPE FAITH & JUSTICE NETWORK, AMIGOS DE LA TIERRA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – ATALC, ARAB NGO NETWORK FOR DEVELOPMENT, ASIA PACIFIC FORUM ON WOMEN, LAW & DEVELOPMENT (APWLD)... ZIMBABWE INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS (2020). *Open Letter to Governments on ISDS and COVID-19*. http://s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2020/06/OpenLetterOnISDSAndCOVID_June2020.pdf

ARATO, J. (2015). Corporations as Lawmakers. *Harvard International Law Journal*. Summer

22 El 60% de los acuerdos fueron celebrados en la década del noventa o previamente.

23 En las disputas vinculadas a las medidas adoptadas para paliar los efectos de la crisis económica argentina del año 2001, el estado de necesidad fue reconocido en los casos LG&E (caso CIADI número ARB/02/1) y Continental (caso CIADI número ARB/03/9), no así en los casos Enron (caso CIADI número ARB/01/3), CMS (caso CIADI número ARB/01/8) y Sempra (caso CIADI número ARB/02/16).

24 Casos Orlandini (caso CPA número 2018-39) y Glencore (caso 2016-39).

25 Enmiendas a la Ley de Prevención y control de enfermedades infecciosas en humanos y la Ley de Protección a la población en caso de epidemias de importancia nacional, 27 de marzo de 2020.

26 Resolución de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional al Ministro de Salud Pública, 20 de marzo de 2020.

27 Resolución de la Cámara de Diputados número 896, modificatoria del artículo 51 de la Ley de Propiedad Industrial (Ley 19.030), 17 de marzo de 2020.

2015. 56 (2), 229-295. Harvard University. <http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/562Arato.pdf>
- BAS VILIZZIO, M. (2020). Las respuestas a la COVID-19 en el laberinto de la solución de controversias inversor-Estado. *Análisis Carolina 46/2020*. Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/ac-46-2020/>
- _____ (2019). Acuerdo Mercosur-Unión Europea: sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado. *Documentos de Trabajo 21/2019* (2ª época). Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT_FC_21.pdf
- _____ (2018). Régimen de solución de controversias inversor-Estados: ¿resistencias del modelo relacional en un marco institucional de las relaciones internacionales? *Revista Relaciones Internacionales*, (54), 163-178. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. <https://revisitas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/5167/4642>
- _____ (2017). *América del Sur ante los tratados bilaterales de inversión: ¿hacia un retorno del Estado en la solución de controversias?* Ediciones Universitarias, Comisión Sectorial de Investigación Científica – Universidad de la República.
- BERMEJO GARCÍA, R. (2015). Las empresas transnacionales como actores y sujetos «potenciales» en la sociedad internacional. En: BARRANCO AVILÉS, M. CELADOR ANGÓN, O. Y VACAS FERNÁNDEZ, F. (Coord.) *Perspectivas actuales de los sujetos de Derecho*, 90-116. Departamento de Derecho Internacional, Universidad Carlos III.
- COLUMBIA CENTER FOR SUSTAINABLE INVESTMENT (2020). *Call for ISDS Moratorium During COVID-19 Crisis and Response*. CCSI. <http://ccsi.columbia.edu/2020/05/05/isds-moratorium-during-covid-19/>
- CONSANI, N. (2016) Introducción. En: CONSANI, N. (Dir. y Comp.) (2016) *Nuevos desarrollos del Derecho Internacional*, 9-10. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/cat2-manualderechoInternacionalP%C3%BAblico-completo.pdf>
- _____ (2008). Los modelos en la sociedad internacional contemporánea. *Serie Derecho Internacional Contemporáneo* (1). Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.
- DEL ARENAL, C. (2009). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, (2), 181-268. Servicio Editorial de la universidad del País Vasco.
- ECHAIDE, J. (2016). Demandas en el CIADI y el derecho humano al agua: ¿tratados de inversiones vs derechos humanos? *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (31), 81-114. Universidad Javeriana. doi.org/10.11144/Javeriana.il14-31.dcdh
- GALLAGHER, K. Y KOZUL-WRIGHT, R. (2020, 26 de junio de 2020). *Breaking Out of the Double*

- Squeeze: The Need for Fiscal and Policy Space during the COVID-19 Crises.* Global Policy Journal. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/26/06/2020/breaking-out-double-squeeze-need-fiscal-and-policy-space-during-covid-19-crises>
- GHIOTTO, L. (2017). ¿UNCTAD pro-desarrollo o pro-liberalización? Un estudio de los cambios en el organismo a la luz de las políticas sobre inversiones. ECHAIDE, J. (Dir.) *Inversiones extranjeras y responsabilidad internacional de las empresas. Problemáticas en torno al CIADI, los TBI y los derechos humanos*, 53-78. BdeF.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2017). Regulación económica y arbitraje internacional de inversiones. RED: *Revista Electrónica de Direito*, (1). Porto: Facultad de Derecho de la Universidad de Porto. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6421947&orden=0&info=link>
- HORTON, R (2020). Offline: COVID-19 is not a pandemic. *The Lancet*, 396 (10255), 874. doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32000-6
- KRASNER, S. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Paidós
- _____ (1983). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. En: KRASNER, S. (Ed.) (1983). *International regimes*. Cornell University Press.
- ONU (2015). Cuarto reporte del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo. *Documento A/70/285*. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/285&referer=http://www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/IEInternationalorderIndex.aspx&Lang=S
- _____ (2006). Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional, en: ONU (2006). *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 58º período de sesiones de la Asamblea General*, 192 – 202. <http://legal.un.org/docs/index.asp?path=../ilc/reports/2006/spanish/chp12.pdf&lang=EFSRAC&referer=http://legal.un.org/ilc/reports/2006/>
- PERRONE, N. (2019). The “Invisible” Local Communities: Foreign Investor Obligations, Inclusiveness, and the International Investment Regime. *AJIL Unbound*, (113), 16-21. doi:10.1017/aju.2018.92
- POSTIGA, A. (2013). A emergência do direito administrativo global como ferramenta de regulação transnacional do investimento estrangeiro direto. *Revista de Direito Internacional*, 10(1), 171 – 193. UniCEUB. doi:10.5102/rdi.v10i1.2369
- PUIG, J.C. (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- RAPOPORT, M. Y MIGUEZ, M. C. (2014). Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de Argentina y América del Sur en el escenario mundial. En: BRICEÑO, J. Y SIMONOFF, A. (Ed.) (2014). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Biblos.

- RUSSELL, R. Y TOKATLIAN, J. (2001). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *PostData*, (7), 71-92.
<http://www.revistapostdata.com.ar/2011/12/de-la-autonomia-antagonica-a-la-autonomia-relacional-una-mirada-teorica-desde-el-cono-sur-roberto-russell-juan-tokatlian>
- SANAHUJA, J.A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En: MESA, M. (Coord.) (2020). *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020*, 27–54. CEIPAZ
- _____ (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales. Colección Pensamiento Propio*, 7-68. Icaria Editorial.
<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/007-Sanahuja.pdf>
- SASSEN, S. (2011). A Savage Sorting of Winners and Losers, and Beyond. CALHOUN, C., Y DERLUGUIAN, G. (Eds.). (2011). *Aftermath: A New Global Economic Order?* NYU Press.
- SAUTÚ, R., DALLE, P., BONILO, P., Y ELBERT, R. (2005). *Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.
- SORNARAJAH, M. (2015). *Resistance and Change in the International Law on Foreign Investment*. Cambridge University Press.
- STRANGE, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Encuentro. Icaria Editorial. Intermón Oxfam.
- UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. UNCTAD.
https://unctad.org/en/Docs/wir2003light_en.pdf
- VAN HARTEN, G. Y LOUGHLIN, M. (2006). Investment Treaty Arbitration as a Species of Global Administrative Law. *The European Journal of International Law*, 17(1), 121-150. 10.1093/ejil/chi159

Reflexiones

El iluminismo y sus discípulos

Ángel Pablo Tello¹

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Tello, Á. (2020). El iluminismo y sus discípulos. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 113. <https://doi.org/10.24215/23142766e113>

O se vive la vida de un consumidor dependiente de los desarrollos tecnológicos o materiales, entregado al supuesto progreso, o se reencuentra la propia responsabilidad interior, que se dirige no sólo hacia uno mismo, sino también hacia los demás.

Esculpir en el tiempo

Andrei Tarkovski

La cultura digital se basa en el dedo que numera, mientras que la historia es una narración que se cuenta. La historia no numera. Numerar es una categoría poshistórica. Lo narrativo pierde enormemente relevancia. Hoy todo se hace numerable para poder traducirlo al lenguaje del rendimiento y la eficiencia. Además, el número hace que todo sea comparable. Lo único numerable es el rendimiento y la eficiencia. Así es como hoy todo lo que no es numerable deja de ser. Pero ser es un narrar y no un numerar. El numerar carece de lenguaje, que es historia y recuerdo. La digitalización aumenta el ruido de la comunicación. No sólo acaba con el silencio, sino también con lo táctil, con lo material, con los aromas, con los colores fragantes, sobre todo con la gravedad de la tierra. La palabra humano viene de humus, tierra. La tierra es nuestro espacio de resonancia, que nos llena de dicha. Cuando abandonamos la tierra nos abandona la dicha.

¹ Doctor en Relaciones Internacionales (IRI – UNLP). Ex Secretario de Estrategia y Asuntos Militares (Ministerio de Defensa de la República Argentina), docente de la Maestría y del Doctorado en Relaciones Internacionales del IRI – UNLP

Desde tiempos inmemoriales se ha asignado a los medios mecánicos, sean ya rudimentarios o sofisticados, la capacidad de modificar, para bien o para mal, hábitos y costumbres de los seres humanos. En el caso particular de los conflictos armados, ello ha sido más que evidente desde la Ilustración hasta nuestros días, con datos que con el tiempo han sido desmentidos por la realidad. *El hombre decide en todo*, sentenciaba el líder chino Mao Tse-tung, a lo que podríamos agregar aquello de “las máquinas no hacen la historia, ayudan a que los hombres la hagan” de Raymond Aron.

René Descartes, preocupado por las guerras religiosas que asolaban el continente europeo y para las cuales carecía de una explicación racional que fuera más allá de la *barbarie* de los hombres, buscó refugio en las matemáticas y elaboró un método que perdura hasta nuestros días. El desarrollo de las matemáticas le ofrecía a este destacado pensador francés un lugar seguro, tranquilo y libre de cualquier contaminación *humana*; este modo de ver las cosas tendría luego una influencia trascendente sobre las ciencias sociales. Maquiavelo (1469-1527), considerado en muchos sentidos como el padre de la ciencia política, según Carl von Clausewitz brillante en lo político pero con escasa visión en lo militar, subestimó en su tiempo la importancia de la artillería, que en su momento inauguró una revolución militar con el empleo de estas armas de fuego en los combates guardando una estrechísima relación con el cálculo matemático. La desconfianza del Florentino hacia este tipo de armas tiene más explicación política que militar. Para Maquiavelo, el progreso de la técnica militar no se podía escindir de la fuerza moral y la abnegación que deben animar a un ejército, éste debe estar conformado por ciudadanos soldados entregados al servicio de su patria, de allí el rechazo de los mercenarios que luchan por una paga y al servicio de quien llene sus alforjas.

Maquiavelo, que abogaba por un papel destacado para la infantería y así quedó expuesto en su *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, puede ser considerado como un verdadero clásico en la materia porque muchos de los problemas por él expuestos subsisten en la actualidad. Estas ideas han tenido y tienen –quizás hoy con más fuerza que antaño– sus precursores y discípulos en el denominado Iluminismo o Siglo de las Luces, conformando el sustrato fundamental de lo que podríamos considerar como “valores” occidentales o bien la “razón” que, en realidad, no son únicos ni exclusivos y deben necesariamente entenderse con otras “razones”.

El Iluminismo, fiel a sus principios, pensó al mundo como algo terminado, detenido en el tiempo y el espacio, a partir de lo cual no cabrían nuevos descubrimientos y todas las explicaciones podían remitirse a fórmulas matemáticas. Influenciadas por los descubrimientos y aportes al desarrollo científico de Isaac Newton y Galileo Galilei, quienes habían realizado notables y significativas contribuciones al conocimiento humano, estas ideas, más allá de facilitar trascendentes desarrollos de la ciencia y la técnica, ejercieron una fuerte influen-

cia en el campo de las ciencias sociales cuyas expresiones más relevantes han sido el positivismo y el marxismo. Sin embargo, ello no constituiría un obstáculo para ulteriores desarrollos efectuados por la teoría de la relatividad y la física cuántica.

Mark Horkheimer y Teodor Adorno en *Dialéctica del Iluminismo* sostienen que esta corriente del pensamiento expresa el movimiento real de la sociedad burguesa, mediante un conjunto de ideas encarnadas tanto en personas como en instituciones. La verdad, entonces, no sólo es conciencia racional sino también su configuración de la realidad (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 9). En la obra citada señalan estos autores: El espíritu no puede menos que debilitarse cuando es consolidado como patrimonio cultural y distribuido con fines de consumo (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 10).

En su tiempo y aún hoy con las diferencias que marca la distancia, el gran programa del Iluminismo era y es liberar al mundo, a los seres humanos, de la magia y las supersticiones. Objetivo éste parcialmente alcanzado pero que en sus fundamentos olvidó o ignoró a la condición humana, sus creencias y valores, que animan la acción y sentimientos de miles de millones de personas. El Iluminismo, en consecuencia, sustituye el concepto por la fórmula: Todo lo que no se resuelve en número y en definitiva en lo uno, se convierte para el Iluminismo en apariencia; el positivismo moderno confina esto a la literatura. Unidad es la palabra de orden, desde Parménides a Russell, se continúa exigiendo la destrucción de los dioses y de las cualidades (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 18). Un aspecto central de la condición humana, tal como Hegel lo exponía, lo conforma la angustia existencial básica, la dialéctica finito-infinito, que es común a todos las mujeres y hombres y se define por la capacidad que poseen para pensar el infinito sabiéndose finitos al mismo tiempo; hecho que no sólo le confiere un gran valor a las creencias religiosas como respuesta trascendente, sino que le ha permitido al mismo tiempo configurarse como referencia para los códigos de convivencia y comportamiento. Ello explica en alguna medida el auge de las religiones en este mundo en que vivimos atravesado por la técnica y el materialismo.

El mito, entonces, aparece en el Iluminismo y la naturaleza, en la pura objetividad. Como bien lo señalan Horkheimer y Adorno: así como los mitos cumplen ya una obra iluminista, del mismo modo el Iluminismo se hunde a cada paso más profundamente en la mitología. Recibe la materia de los mitos para destruirlos y, como juez, incurre a su vez en el encantamiento mítico (Horkheimer y Adorno, 2013: 22). El concepto ha sido desde el principio un producto del pensamiento dialéctico, en el que cada cosa es lo que es sólo en la medida en que se convierte en lo que no es, tratándose en este caso de la prueba dialéctica, tan afín a Hegel y que consagra aquello de que el movimiento es lo único que permanece de la desaparición, a lo cual este filósofo agrega "sólo Dios no tiene movimiento", es lo *Ab-soluto*. Por esta vía son descartados los pensamientos fijos y los mundos terminados. El dogmatismo de la Ilustración y las ideas afines no tienen lugar o espacio en esta construcción.

Observan los autores citados: Platón prohibió la poesía con el mismo gesto con el que el positivismo prohíbe las ideas (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 29). Mediante la fe, la religiosidad militante de la nueva edad –Torquemada, Lutero, Mahoma– ha pretendido conciliar espíritu y realidad. Pero la fe es un concepto privativo y se destruye como fe si no expone continuamente su diferencia o su acuerdo con el saber (Horkheimer y Adorno, 2013: 30). Desde que el lenguaje entró en la historia, sus amos han sido magos y sacerdotes. Aquel que

ofende los símbolos cae, en nombre de los poderes sobrenaturales, en manos de los tribunales constituidos por los poderes terrestres. El Iluminismo ha devorado no sólo los símbolos sino también sus sucesores, los conceptos universales y de la metafísica, no habiendo dejado más que el miedo a lo colectivo, del cual éste ha nacido (Horkheimer y Adorno, 2013: 34).

Los románticos reprochaban al Iluminismo el método analítico, la reducción a los elementos o la reflexión disolvente. Pero la falsedad del Iluminismo está en aquello mediante lo cual el proceso se encuentra decidido por anticipado, identificando por adelantado el mundo matematizado hasta el fondo con la verdad, de esta forma el pensamiento es identificado con la matemática. Se emancipa a las matemáticas y se las eleva hasta prestarles un carácter absoluto. La nueva matemática idealizada se convierte –en términos modernos– en una multiplicidad y en ritual del pensamiento. El procedimiento matemático se plantea de esta manera como necesario y objetivo: transforma el pensamiento en cosa, en instrumento.

Se ha señalado que, en la reducción del pensamiento a la categoría de aparato matemático, se halla implícita la consagración del mundo como medida de sí mismo. Lo que parece un triunfo de la racionalidad objetiva, la sumisión de todo lo que existe al formalismo lógico, es pagado mediante la dócil subordinación de la razón a los datos inmediatos (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 38). En cierta medida, el Iluminismo recae en la metodología de la que nunca ha sabido liberarse. En las grandes mutaciones de la civilización occidental desde la emergencia de la religión olímpica hasta el Renacimiento, la Reforma y el ateísmo burgués, cada vez que nuevos pueblos o clases expulsaron más decididamente al mito, el temor a la naturaleza incontrolada y amenazados, consecuencia de su misma matematización y objetivación, fue degradado a superstición animista, y el dominio de la naturaleza interior y exterior fue convertido en fin absoluto de la vida (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 43).

El Iluminismo es la filosofía que identifica la verdad con el sistema científico. La idea de una ciencia que se comprende a sí misma contradice el concepto mismo de ciencia con la sanción –lograda como resultado por Kant– del sistema científico como forma de verdad, el pensamiento sella su propia inutilidad, puesto que la ciencia es ejercitación teórica, no menos ajena a la reflexión sobre los propios fines que otros tipos de trabajos bajo la presión del sistema. Las doctrinas morales del Iluminismo son testimonio de un esfuerzo desesperado para hallar, en sustitución de la religión debilitada, una razón intelectual para perdurar en la sociedad incluso cuando el interés disminuye (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 98). Nada de esto, sin embargo, ofrece una respuesta satisfactoria a la dialéctica finito-infinito de Hegel.

En cierta forma, la razón –una vez caída la utopía– se ha convertido en una “finalidad sin fin”, sostienen Horkheimer y Adorno que, justamente por ello, se puede utilizar para cualquier fin. La condena de los sentimientos estaba implícita en la formalización de la razón (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 105). En este orden de ideas debemos indicar que la formalización de la razón no es otra cosa que la expresión intelectual del modo mecánico de producción. El medio se transforma en fetiche y absorbe el placer. El dominio sobrevive como fin para sí mismo bajo la forma de poder económico, el mercado como Dios que vino a la

Tierra. Los consumidores quedan de esta manera reducidos a un material estadístico. Observan Horkheimer y Adorno que, a fin de defender las posiciones propias, se mantiene en vida una economía en la cual, gracias al extremo desarrollo de la técnica, las masas del propio país resultan ya, en principio, superfluas para la producción. A causa de ello la posición del individuo se torna precaria (Horkheimer y Adorno, 2013, p. 167). La religión es incorporada como bien cultural pero no suprimida y/o superada.

Por otro lado, cada período de incertidumbres culturales e identitarias como el actual, provoca un incremento de las formas radicales de religiosidad. Medio social incoherente, valores que hierven por todos lados e individuos desorientados configuran un panorama en el cual el mundo no está claro y las personas no saben a qué atenerse. Ello lleva a la necesidad de reaseguro y una visión más o menos clara que explique muchas cosas. Observa Boris Cyrulnik que la espiritualidad no está separada del cuerpo ni de la cultura, sobre estos dos pilares se proyecta hacia el cielo y la abstracción no cae sola desde allí, emerge del encuentro entre un cerebro capaz de representarse un mundo completamente ausente y un contexto cultural que da forma a esta dimensión del espíritu (Cyrulnik, 2017, p. 167). El misterio de la existencia, entonces, conduce a la espiritualidad y Dios emerge como un concepto totalmente abstracto. Cuando se recula para encontrar un sentido a la vida, cuando nos representamos los sucesos pasados, descubrimos el origen metafísico de nuestra existencia. Escapamos de lo real para lanzarnos hacia Dios (Cyrulnik, 2017, p. 170).

Resulta curioso observar que en estos tiempos en que lo técnico prácticamente ocupa la totalidad del espacio social, transformando de alguna manera al ser humano en objeto o mero espectador, los que podemos denominar científicos abstractos, matemáticos, físicos y aun economistas, aparecen como más religiosos que los científicos humanistas. Una explicación de este fenómeno puede encontrarse en el hecho de que un matemático emplea un lenguaje para disecar mediante el pensamiento algunos segmentos de lo real desapercibido, siendo las fórmulas matemáticas el resultado de un trabajo de abstracción casi metafísico. Aquí debemos constatar que una buena parte de los dirigentes de movimientos islámicos, en particular aquéllos más radicalizados, presentan una formación en lo que vulgarmente se considera ciencias “duras”, es decir, físico-matemáticas o médicas. Por caso está el punto de vista de Ayman Al-Zawahiri, actual número dos de Al Qaeda, pediatra egipcio de formación que, al referirse al mártir, “kamikaze” para otros, lo define como una suerte de misil del pobre, munición inteligente, porque descansa sobre la acción humana, precisa, furtiva, potente y sin trazas.

Carlos Marx, sin proponérselo quizás, fue un continuador destacado de las ideas iluministas, aunque con objetivos finales diferentes a los de sus exponentes originales, en particular los positivistas. Alexander Yakovlev, quien fuera el jefe de la ideología en el Partido Comunista de la Unión Soviética en tiempos de Mijail Gorbachov, nos ofrece una serie interesante de observaciones críticas acerca de la base teórica del marxismo que contribuyen al análisis que aquí estamos efectuando.

El socialismo científico elaboró una hipótesis social que consiste esencialmente en la pretensión de reorganizar concretamente la existencia del hombre de manera acelerada mediante la revolución. Esto iba más allá de las estructuras de poder y del sistema milenario

de la propiedad privada, también más allá del campo espiritual, psicológico y moral (Yakovlev, 1993, p. 19).

Marx sostenía, por un lado, que la vida de la sociedad y el curso de la Historia obedecían a sus propias leyes objetivas, las cuales fijaban los límites de la libertad humana. Ello puede asimilarse a la primera definición del “dilema del determinismo” de Karl Popper. Por otro lado, en el contexto político y espiritual de su tiempo, Marx se vio obligado a combatir el idealismo filosófico y la acción del clericalismo sobre la vida, la conciencia y la política. Como nos ilustra Yakovlev, la ciencia es ante todo movimiento, duda, ignorancia, el Ser para ella es un problema lleno de incógnitas. Infinita es la búsqueda de un sistema matemático y filosófico que permita resolver científicamente este problema. El marxismo es el triunfo de dogmas inamovibles. La ideología única es la negación de la creación (Yakovlev, 1993, p. 24).

Señala el autor citado en otro pasaje de su obra que la idea del materialismo práctico y metafísico resulta particularmente cómoda para seducir a la psicología de masas: el materialismo es la filosofía más simple y accesible. Es la fe en los objetos, los cuerpos, los bienes materiales como realidad única. El materialismo conduce ineluctablemente al fetichismo, permite suprimir la cuestión de la opción espiritual y, en consecuencia, de la responsabilidad individual, del pecado y el arrepentimiento. El materialismo desarma espiritualmente al hombre, lo hace permeable a la manipulación ideológica (Yakovlev, 1993, p. 33).

La naturaleza de la vida social, tanto como la naturaleza del ser humano, es universal por su inconsistencia y el grado de incertidumbre que presenta, tal como lo han observado desde hace siglos los grandes clásicos del pensamiento. En consecuencia, su movimiento presenta siempre una cuota considerable de indeterminación y cualquier pronóstico, por definición, se halla destinado a la imprecisión.

El hombre, en su ser socio histórico real, el hombre como portador individual y creador de valores, de ideas, de modos de vida, como objeto concreto de estudio sociológico, politológico, culturológico, etc. no constituye el centro de la atención de Marx (Yakovlev, 1993, p. 62). La psicología de la enseñanza marxista es la psicología de la predica, de la profecía, del mesianismo y no de la ciencia (Yakovlev, 1993, p. 67).

Vinculado al análisis de la necesidad, Marx sostenía que el ser social determina la conciencia; por otro lado, si nos asumimos como rigurosamente dialécticos y abordamos la antítesis de esta proposición, debemos preguntarnos ¿por qué la conciencia no determina a su vez el ser social? Para el fundador de la 1º Internacional, entonces, la vida espiritual aparece como algo de segundo orden, una derivación del ser social. De allí, una de las condiciones del materialismo dialéctico según la cual la vida material de la sociedad no depende de la voluntad humana; leyes eternas y máquinas producen la Historia. De acuerdo con este punto de vista, no comprobado hasta ahora a pesar de muchos que creen en un ser social predeterminado, matemático, la sociedad humana avanzaría hacia un futuro brillante sin contramarchas ni retrocesos. Positivistas, iluministas y marxistas olvidan que tras la destrucción de Roma por las tribus bárbaras, tal como la Historia lo enseña, la producción material retrocedió muchas décadas. ¿Entonces?, como bien lo afirma Yakovlev, la voluntad no es una fábula absurda.

En tanto y en cuanto la conciencia comienza a determinar el ser social, el ser humano se inserta en la esfera de la vida espiritual, lo que se traduce en categorías bien diferentes de la naturaleza material, ella se estudia con la ayuda de otras ciencias –humanas– y requiere la filosofía del espíritu sobre la cual se construyó la filosofía de Hegel. La reducción de la existencia humana y de su esencia a un sistema de relaciones económicas de producción se ha saldado por la reducción de la filosofía de la vida y del carácter social del ser humano a la problemática que, antes del marxismo y luego en el siglo XX, ocupó una posición dominante. La idea de un individuo como resultado de un conjunto de relaciones económicas, el mercado como Dios que vino a la Tierra, el deseo de remitir todas las contradicciones de la existencia humana a las de la economía, eclipsaron, pusieron a un costado, los factores humanos del ser social, el hecho de que el ser humano no sufre únicamente la desigualdad, sino también la fragilidad espiritual y corporal. El mundo y la vida plantean a los humanos infinidad de problemas que tienen significado en sí mismos y no pueden ser resueltos mediante la instalación de relaciones de igualdad frente a los medios de producción como pensaba Marx.

Bien podemos señalar que los medios materiales de la existencia son la condición de la actividad espiritual. De ello no existen dudas desde Aristóteles y antes también, tanto como que la producción de medios de existencia es producción de medios y no de fines. Surge de aquí una pregunta ¿cuáles son entonces las finalidades?, ¿cuál es el sentido de la existencia humana? El pensamiento se ha enfrentado, y enfrenta, a estos interrogantes desde que los humanos han aparecido en la Tierra. El hombre es un ser espiritual, necesita antes que nada de saberes edificados, como resulta obvio, sobre una base material. ¿Cómo, entonces, construir los fundamentos sin pensar el conjunto del edificio? De esta manera razona el marxismo, que se preocupa relativamente poco del sistema de valores reunidos bajo el rótulo de “cultura”: La actividad económica del ser humano por sobre todas las cosas es producto de la creación, dicho de otra manera, de la búsqueda de información. El instrumento de la producción es el producto del espíritu inventivo, la técnica y toda la producción son enteramente espirituales. Lo mismo resulta válido para la organización social, ella es, en una medida aún mayor, una creación del espíritu. Si Dios no existe, todo está permitido, sentenciaba Dostoievski.

En tal sentido, se señaló que, para Marx, lo ideal no es otra cosa que lo material transplantado a la cabeza del hombre. Así considera él todo el proceso del trabajo humano de una forma puramente material, como un grado de energía muscular y cerebral (Yakovlev, 1993, p. 79). Aunque pueda sonar extraño o provocativo, en cierto sentido podemos afirmar que el marxismo ha triunfado en la globalización por medio del capitalismo salvaje que hoy impera. Pensar al ser humano como engranaje de una gran maquinaria, dedicado al fin último de acumulación de bienes materiales y como consumidor de cosas (para algunos, porque no alcanza para todos) constituye un logro mayor y la confirmación del pensamiento positivista y materialista.

En el caso de Hegel, por ejemplo, la idea constituye el acto indispensable del sistema material. El espíritu extrae el contenido ideal del Ser y, por medio de ello, encuentra la verdad. Coherentemente con ello, Yakovlev ha dicho: “Ustedes sueñan con suprimir la religión

y el ateísmo se ha convertido en una forma simple de religión, un paganismo moderno, negándole al individuo el derecho a la autodeterminación, la libertad de elegir. Cada religión tiene sus profetas y el ateísmo no es la excepción a la regla. Feuerbach y su religión de la humanidad y Augusto Comte de los cuales Marx, con su religión del colectivismo comunista y sus dogmas que rechazan todos los auténticos valores de las religiones precedentes, fue el alumno. El resultado ha sido que la religión del ateísmo tuvo sus padres de la iglesia, sus profetas, sus íconos, sus tumbas, sus reliquias, sus santas escrituras, sus dogmas y sus herejes, su ortodoxia, sus arrepentidos y renunciamientos, y, naturalmente, su Inquisición, llevada al fanatismo más feroz por Stalin. Al separarse de un dios, el hombre se crea un ídolo sobre la Tierra, exige una nueva figura para adorar" (Yakovlev, 1993, p. 84). A pesar de ello, los nuevos íconos y figuras para adorar bien podrían asimilarse al mercado, las tecnologías, la sociedad de consumo, el hedonismo y la obtención de bienes materiales a cualquier precio, todo ello impregnado del sálvese quien pueda y el individualismo.

Como ha sido señalado, según Marx el modo de producción de la vida material condiciona el proceso socio político y espiritual, ¿puede determinar un modo de producción de manera decisiva los puntos de vista, las ideas, las condiciones de los seres humanos de tal o cual sociedad y la vida de ésta? En otros tiempos, la esclavitud existía en Grecia, en Roma, en Egipto, en Babilonia y en Judea, y continuó existiendo en otros países del mundo, hasta la presidencia de Lincoln en los Estados Unidos y la Asamblea de 1813 en el Río de la Plata para mencionar dos casos conocidos. La economía esclavista se ocupaba uniformemente en todos lados de la agricultura y la ganadería y, teniendo en cuenta la zona geográfica, disponía más o menos de las mismas herramientas de trabajo. ¿Se puede, partiendo de esta uniformidad relativa de la economía esclavista, comprender y deducir la diversidad infinita de las culturas antiguas y de las épocas con sus ideas, creencias, sus instituciones, el pasaje del paganismo al cristianismo esto que constituyó una conmoción gigantesca en la historia de la humanidad? Si la economía determinaba el carácter de la cultura, cualquier historia podría resumirse a la producción material.

El principio mozartiano es que lo más luminoso, lo más precioso, es el hombre. Toda la creación terrestre, desde el primer fuego hasta la computadora, desde la rueda hasta las estaciones espaciales, son la obra de personas de tipo mozartiano, de talentos y de individuos cultivados (Yakovlev, 1993, p. 293). Para señalar en otro pasaje de su obra: "René Descartes hacia de la matemática la clave para comprender el mundo, descifrar sus misterios. Para él, el mundo abstracto transcripto en el lenguaje matemático era más perfecto que las creaciones de la madre naturaleza. Un mundo geométricamente puro, algebraicamente dócil, despareciendo instantáneamente cuando se lo multiplicaba por cero. Un mundo sin sabores ni colores, sin escalofríos, sin risas ni lágrimas, extraño, parece, al barro de la vida, sus incoherencias, la brutalidad, sus guerras, etc. En cuanto al hombre, Descartes veía en él un mecanismo. El alma no se integraba en este esquema. Era necesario tomarla aparte. Descartes propone una falsa creencia según la cual el hombre podía conocer todos los secretos del mundo y gobernarlo" (Yakovlev, 1993, p. 301).

A los efectos de esta presentación, resulta importante en los textos que siguen analizar la influencia que las ideas hasta aquí expuestas han tenido, y tienen, sobre los estudios

polemológicos, es decir, sobre las teorías que explican o tratan de explicar los conflictos armados y sobre la guerra misma.

En el contexto de importantes desarrollos tecnológicos, tales como la difusión del empleo de las armas de fuego, entre los siglos XVII y XIX hicieron su aparición pensadores que vieron a estos artefactos ocupando un lugar central y excluyente en la teoría de la guerra. Mauricio de Sajonia (1696-1750) consideraba a la guerra como un asunto pasible de ser sometido a reglas científicas mediante su racionalización y ordenamiento en leyes. El conde de Guibert (1743-1790), por su parte, considerado como el mejor autor militar de las Luces, proponía adoptar los principios de Newton, Leibniz y D'Alambert para el estudio de las operaciones militares; habiendo tenido su obra una gran influencia sobre la formación militar de su tiempo y en la construcción del modelo de Federico de Prusia. Sostenía que una sólida formación matemática resultaba imprescindible para cualquiera que condujera un choque armado, también otorgó una importancia destacada a los estudios de geografía.

Adam von Büllow (1757-1807) proponía la construcción de un sistema geométrico para estudiar y programar las batallas, afirmando que las matemáticas eran más importantes que el genio militar. Sostenía que la estrategia es la ciencia de los movimientos bélicos fuera de la vista enemiga, la táctica los movimientos dentro de ella, definiendo el alcance a partir de la distancia a la cual llegaba el proyectil del cañón. Como resulta obvio, esta pretendida teoría pierde su validez en un mundo de misiles intercontinentales u otros artefactos que pueden ser proyectados a miles de kilómetros desde su lugar de lanzamiento. Dicho de otra manera, una teoría para ser válida no debe ser inutilizable cuando cambian las condiciones que la generaron.

Napoleón Bonaparte, además de brillante conductor militar, era un eximio matemático y echó por tierra estas ideas al dirigir en los campos de batalla a tropas de ciudadanos franceses imbuidos del espíritu de la Revolución de 1789. A partir de allí, Carl von Clausewitz elaboró su teoría de la guerra, que introduce como uno de los elementos centrales, además de la dependencia de esta actividad de la política, el valor y las fuerzas morales que animan a los seres humanos, en lo que puede considerarse como una auténtica *humanización* de las teorías hasta entonces vigentes.

En la actualidad, cuando se repasan los escenarios de los conflictos armados que han sido denominados “asimétricos” –entre adversarios con niveles desproporcionados de sus fuerzas– llegamos a concluir, aunque sea parcialmente, que la posesión de avanzados medios tecnológicos y sofisticados sistemas de armas no garantizan el éxito de las operaciones en un escenario particular. El caso de Afganistán, al cual puede sumarse Irak, es demostrativo: entre dos y tres billones de dólares se calcula el gasto de los Estados Unidos en estos dos frentes sin que los resultados hasta ahora puedan ser considerados satisfactorios.

Concluida la invasión norteamericana a Irak en 1992 –la Guerra del Golfo que tuvo lugar luego de la invasión a Kuwait por parte de Saddam Hussein–, se afirmó una convicción entre las autoridades políticas de las grandes potencias acerca de que el desarrollo de sistemas de armas avanzados y muy precisas, constituía *per se* una garantía del triunfo en el campo de batalla. Revolución de los Asuntos Militares (RMA en inglés) fue la denominación que adquirió este proyecto en los Estados Unidos a partir de las aplicaciones electrónicas,

informáticas, telecomunicaciones y armas de precisión con gran poder de fuego. Por ejemplo, en el escenario iraquí, el ejército norteamericano estaba compuesto, en los hechos, por tres fuerzas, cincuenta mil soldados privados (nueva y curiosa terminología para denominar a los mercenarios), diez mil robots y ciento cuarenta mil soldados regulares. Tecnológicamente, la guerra inteligente debía imponerse en el campo de batalla, cosa que no ha ocurrido hasta ahora.

El profesor de Oxford Hew Strachan observa con acierto que “[u]na estrategia exige objetivos claros, enemigo identificable y un teatro de operaciones específico” (Malis, 2014, p. 22) ¿Cómo se aplica ésto a la “guerra mundial contra el terrorismo”? En estos casos vale la pena recordar a Mark Twain cuando decía que para un martillo, todos los problemas son clavos.

En algunas de las utopías señaladas del Iluminismo, positivistas y marxistas en el siglo XIX, globalizadores hoy, consideraban a las guerras superadas gracias a los avances de la ciencia y la tecnología. Ocurre que los progresos morales de la humanidad son diferentes a los progresos materiales: las opciones morales se relacionan con los grados de libertad y se plantean para cada generación, se debe elegir entre el bien y el mal y no existe automatismo en la construcción de un mundo libre y pacífico.

El modelo cultural occidental conforma un conjunto vasto, ambivalente y pleno de contradicciones. Individualismo, sincretismo religioso, culto de la técnica y eclecticismo cultural, pérdida de las raíces culturales, el individuo como consumidor indiferenciado de bienes y servicios, menos comunidad política, etc. hacen que muchos autores señalen con acierto que no existe una sola razón occidental, sino varias razones, las cuales deben tratar de convivir unas con otras y respetarse si no se quiere que el mundo estalle en pedazos. Hubert Védrine lo sintetiza con aquello de que “Occidente perdió el monopolio del relato” Rusia y China, por ejemplo, construidos ambos Estados a partir de una fuerte impronta soberanista de las relaciones internacionales ¿pueden conformarse en el tiempo como alternativa al “universalismo” democrático?

Si bien es cierto que tanto los dirigentes políticos como las fuerzas armadas de los países occidentales han efectuado progresos importantes en materia de control de sus efectivos, también es cierto que esto aparece parcialmente contrabalanceado por lo que se ha dado en llamar *barbarización* de grupos armados no estatales, por las *guerras sin reglas*, aunque nunca desaparece el fin o intención política. En las actuales condiciones, la asimetría siempre ofrecerá la posibilidad del cuerpo a cuerpo, obligando de esta manera al eventual conductor de una máquina o un robot a dejar a éstos de lado para ganar. Aun integralmente robotizada, la cúspide combatiente de una fuerza armada estará conducida por seres humanos y sometida, cada vez más, a los condicionamientos de la política, de la responsabilidad jurídica y de la ética. La cara de la guerra (al menos es lo que se espera) será la cara de un ser humano más allá de la cibernetica.

Muchas críticas se han formulado a lo que algunos especialistas denominan “ejércitos hiper tecnológicos” de rendimiento decreciente frente a sus adversarios, como ha sido mencionado en los casos de Irak y Afganistán. Por ejemplo, en 2006 a Israel le costó diez millones de dólares cada muerto de Hezbollah, lo que lleva al ex Secretario de Defensa de los Estados

Unidos Robert Gates a plantear la necesidad de ejércitos más rústicos, más numerosos, más económicos, con más efectivos y menos tecnología. Es por ello que una posible alternativa apunta a repensar en su totalidad los sistemas de Defensa para salir de la ultra especialización de las fuerzas armadas y del maximalismo tecnológico, avanzando hacia un modelo de generalistas, modelo al cual el general Shinseki denominó “homocéntrico”. En un análisis no exento de polémica, el especialista francés Christian Malis observa que “[u]n retorno hacia formas de conscripción se justificaría aún más cuando la superioridad militar basada en la tecnología no es suficiente para resolver los conflictos actuales, en los cuales la presencia de gran cantidad de efectivos es a veces necesaria para controlar territorios” (Malis, 2014, p. 199)

Confirmando de alguna manera lo hasta aquí señalado en lo que respecta al rol del ser humano en los conflictos armados contemporáneos sobre –no contra– la tecnología y la presencia permanente de la política en las grandes decisiones de los Estados o las agrupaciones humanas, debemos destacar la importancia de los medios en los escenarios actuales. Hoy, el “centro de gravedad” no es únicamente el ejército del adversario sino su opinión pública. Nuevamente el número dos de Al Qaeda afirma: “yo le digo, estamos en una batalla y más de la mitad de esta batalla se juega en los medios: estamos inmersos en una carrera para ganar los espíritus y corazones de nuestra *umma* (comunidad de los musulmanes)”.

Se señala al respecto que en un campo de batalla ampliado al dominio de las percepciones, nuestras sociedades mediáticas reactivas son particularmente vulnerables. En la teoría clásica de la guerrilla, el hecho de contar con un santuario —un país contiguo al teatro de operaciones en el cual uno se puede refugiar— constituye un factor operacional decisivo. Internet y el tiempo son los nuevos santuarios para el rebelde moderno. El tiempo, ante todo, también se ha vuelto contra Occidente. Para las fuerzas occidentales, la contra insurrección es una carrera contra reloj, los meses que pasan deterioran la paciencia de las poblaciones locales en sus países de origen y de la retaguardia en las áreas ocupadas (Malis, 2014, p. 29)

Otra cuestión expuesta en su tiempo por los iluministas, positivistas y, a su manera, marxistas es aquella que sostiene la posibilidad del fin de los conflictos armados a partir de un impetuoso desarrollo de la civilización, basado éste en la ciencia y la tecnología. Platón, Descartes, Spinoza, Erasmo, Kant, Clausewitz, Richard Owen, Comte, Einstein y Freud, entre muchos otros notables pensadores lo imaginaron de esta manera. Sin embargo, quizás uno de los mayores descubrimientos de la humanidad como es la energía nuclear, no sólo no eliminó las guerras, sino que permitió la fabricación de armas con un poder destructivo sin precedentes en la historia. Por ejemplo, en 1792 el sabio inglés Joseph Priestley estimaba que a partir del tratado comercial entre Francia e Inglaterra, la humanidad entraba en una nueva era, lejos de la “locura de la guerra”; en ese año Thomas Payne en “Los derechos del hombre” sostenía que “si se permite al comercio adquirir proyección universal, los sistemas de guerra serán extirpador”. El polaco Ivan Bloch, en “La guerra futura desde los puntos de vista técnico, económico y político” concluyó en 1880 en la imposibilidad de nuevas grandes guerras dado el carácter mortal de los armamentos entonces modernos: las armas de tiro rápido y la organización industrial de la sociedad hacían la guerra imposible desde un abordaje económico. Se señala con razón que “[e]l fin de la Guerra Fría permitió el estallido sin

precedentes del comercio mundial y no la inversa" (Malis, 2014, p. 40). Para agregar en otro párrafo, cabe recordar que se ha dicho que el mito de la Sociedad de las Naciones alargaba el error de las utopías técnicas del tipo de la *Nova Atlantis* de Francis Bacon, significativamente apreciada por Diderot, y más ampliamente aún el error de las Luces francesas que creían poder hacer retroceder y desaparecer la guerra con el progreso *mecánico* de su movimiento y el retroceso de la ignorancia (Malis, 2014, p. 45).

El filósofo coreano Byung-Chui-Han nos ofrece una interesante crítica hacia el uso desmedido de los avances científico tecnológicos y, de cierto modo, sobre la vida de las personas. Andrei Tarkovski completa la apreciación desde otro punto de vista, coincidente con el primero. He tratado aquí desarrollar un punto de vista acerca del empleo casi excluyente que en nuestros días se hace de las "máquinas", como sentenciaba Aron y, en particular, su presencia creciente tanto en las decisiones políticas como en los escenarios en los cuales tienen lugar diferentes conflictos armados.

Resulta evidente que esta situación no es nueva y encuentra sus teóricos en Kant, Descartes, iluministas y marxistas, sin olvidar a otros que se han destacado durante el siglo XX y el actual XXI. Las citas de Aron y Mao Tsetung, así como, entre otros, Maquiavelo o Clausewitz, nos permiten reconsiderar los aportes de estos auténticos clásicos e iniciar un debate fructífero y profundo.

Bibliografía

- Cyrulnik, B (2017). *Psychotérapie de Dieu*. Odile Jacob, Floch á Mayenne.
- Horkheimer, M. y Adorno, T (2013). *Dialéctica del Iluminismo*, Terramar Ediciones.
- Malis, C (2014). *Guerre et stratégie au XXI siècle*, Fayard.
- Yakovlev, A (1993). *Le vertige des illusions*, Oaris.

Historia

A 30 años de la reunificación de Alemania

Patricia Kreibohm¹

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Kreibohm, P. (2020). A 30 años de la reunificación de Alemania. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 114.
<https://doi.org/10.24215/23142766e114>

El 9 de noviembre de 1989 caía el muro de Berlín, una de las murallas más emblemáticas del siglo XX. Una muralla que separaba a la ciudad en dos y que representaba la división entre dos sistemas ideológicos, entre dos sistemas políticos, económicos y culturales; en definitiva, entre dos mundos opuestos.

El muro se levantó en 1961, cuando las autoridades de la República Democrática Alemana –que formaba parte del bloque soviético– decidieron separar el sector oriental de la ciudad. Su construcción se inició la noche del 13 de agosto de 1961, durante lo que se denominó la *segunda crisis de Berlín*. Su objetivo fundamental era frenar la migración de los alemanes del este hacia Berlín Occidental y la RFA, a fin de aislar a la población que había quedado del lado comunista de las *tentaciones del capitalismo*. En este sentido, es importante destacar que, como sostiene Procacci, entre 1949 y 1958 el éxodo hacia el oeste había alcanzado proporciones bíblicas: más de dos millones doscientos mil alemanes orientales habían huido hacia Occidente. Veintiocho años más tarde, su caída cambiaría el mundo. De hecho, la noche del 9 de noviembre de 1989 fue histórica. Hacia las 22.30 horas, miles y miles de manifestantes congregados en la Bornholmer Strasse consiguieron que se levantara la primera barrera. A la medianoche, el resto de los puestos de control se habían desmantelado.

¹ Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Tucumán), coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI-UNLP

Indudablemente, este hecho representó un hito en la historia contemporánea, pues marcó un punto de inflexión en las relaciones internacionales y dio origen a otros dos procesos tan veloces como significativos: el ciclo de las revoluciones en la Europa del Este y la reunificación de Alemania.

1. La primera unificación de Alemania.

Los nacionalismos maduraron en la Europa del siglo XIX como una reacción a dos procesos específicos: por un lado, al sistema de dominación napoleónica y, por otro, a las decisiones del Congreso de Viena, donde se reunieron los líderes de la Pentarquía Europea que habían derrotado a Bonaparte. Sus objetivos básicos fueron tres: primero, eliminar todo vestigio de las ideologías revolucionarias liberales y reinstaurar el modelo de las monarquías absolutas; en segundo lugar, restaurar las monarquías tradicionales en sus tronos; y, finalmente, establecer un orden espacial y demográfico que garantizara el equilibrio entre las grandes.

En sus orígenes, el nacionalismo surgió casi como un sentimiento y poseía un cariz romántico, asociado a las letras, las artes y la cultura en general. Estaba estrechamente vinculado a la toma de conciencia de la identidad de los pueblos. Más adelante, y en virtud de distintos procesos que se dieron en el continente, se convirtió en una ideología o en un sistema de acción política. En otras palabras, se transformó en un conjunto de ideas y de proyectos, cuya meta final era lograr que cada pueblo o nación, tuviera su propio Estado.²

“El nacionalismo europeo se gestó y se manifestó de diferentes maneras y cuando se puso en movimiento, operó a través de diferentes vías. En los países de Europa occidental (Francia, Inglaterra, España), donde la identidad nacional ya existía, el nacionalismo era más bien un estado de ánimo que se manifestaba cuando se cuestionaban sus intereses. En la Europa del Este (Alemania, Austria, Polonia) la situación era diferente pues había grupos nacionales que deseaban liberarse de la dominación extranjera y soñaban con constituir Estados independientes. Allí, el nacionalismo fue un movimiento centrípeta que se materializó como un programa de acciones deliberado y consciente”.

A mediados de siglo, ya existían grandes corrientes nacionalistas, especialmente el *Pangermanismo* y el *Paneslavismo*. En general, estos movimientos fueron dirigidos por intelectuales y hombres de acción que, en principio, eran moderados y se dedicaron a rescatar y glorificar la lengua, la cultura y los hábitos de sus pueblos. En una segunda etapa, pasaron a la militancia política, se radicalizaron y buscaron concretar la creación de Estados soberanos propios. Dichos movimientos transformarían la fisonomía europea durante todo el siglo XIX y también durante todo el siglo XX.

2 Recordemos que, en esa época, existían en Europa grandes imperios, muchos de ellos multiculturales, lo que suponía que las distintas minorías estaban gobernadas por élites a las que ellos consideraban extranjeros.

Los casos de los alemanes y los italianos eran extraordinarios, pues, a fin de preservar el principio de equilibrio, el Congreso de Viena había establecido la prohibición de que ambos pueblos se unificaran en un Estado. Esto obedecía a diversas razones, pero la más importante era que tanto Francia como Rusia temían que la constitución de un poderoso Estado alemán o italiano desajustara el Concierto Europeo. Esto generó –sobre todo entre los alemanes– un profundo descontento, pues existía una aspiración colectiva bastante significativa de unificar a los grupos germanos bajo la autoridad de su propio gobierno.

Esta población alemana estaba distribuida en tres áreas específicas: Austria, Prusia y 39 pequeños Estados autónomos. Prusia tenía una economía sólida, un avanzado sistema educativo, un poderoso ejército y era la líder de la liga aduanera desde 1818. En 1848 –y como resultado de la revolución en Francia– se produjo un levantamiento nacionalista en Berlín que fue sofocado. Esto generó que los líderes del movimiento pidieran a todos que enviaran representantes a una Asamblea en la ciudad de Frankfurt a fin de discutir las vías y las posibilidades de modificar la situación. El objetivo era crear un Estado alemán libre y democrático, para lo cual se pensaba adoptar una actitud pacífica y legalista. De hecho, los delegados se pronunciaron explícitamente como contrarios al uso de la fuerza.

La primera cuestión que se trató en este congreso fue cuáles iban a ser los límites de ese Estado alemán unificado. Esto generó un debate del cual surgieron dos posturas distintas: los partidarios de la Gran Alemania, que aspiraban a unificar a Prusia con Austria y los 39 Estados, y los que creían en la Pequeña Alemania, es decir, en unir a Prusia con los 39 Estados, excluida a Austria.

A fines de 1848, este movimiento de unificación se estancó, debido a una serie de equivocaciones y descoordinaciones. Sin embargo, la Asamblea de Frankfurt decidió inclinarse por la opción de conformar una pequeña Alemania, con un régimen constitucional y federal. Acto seguido –y a los efectos de avanzar hacia la meta lo más pronto posible– le ofrecieron al rey de Prusia la posibilidad de convertirse en el monarca de ese nuevo Estado alemán. Sin embargo, el rey rechazó la proposición, porque entendía que esa Asamblea no tenía ninguna legitimidad para ofrecerle la corona y, por lo tanto, esta designación no tendría ningún valor. Con este hecho, la Asamblea se disolvió, lo que provocó un profundo sentimiento de fracaso.

Entre 1850 y 1870, Prusia y la Confederación Germánica experimentaron un gran desarrollo económico, científico y tecnológico. Eran los tiempos de la segunda revolución industrial, durante los cuales se registró un sostenido crecimiento del capitalismo. De hecho, este fortalecimiento del Estado prusiano contribuyó a que sus dirigentes se dieran cuenta de que –más allá del nacionalismo– si los alemanes aspiraban a tener peso específico propio en Europa y en el sistema internacional, era crucial que se unieran y conformaran su propio Estado. Sin embargo, existían diversos obstáculos para alcanzar este objetivo. Entre ellos, pueden mencionarse la importancia de los particularismos, los intereses regionales y ciertas rivalidades específicas. Asimismo, la marcada rivalidad entre Austria y Prusia también suponía un problema. Austria quería mantener el *statu quo* consagrado en el Congreso de Viena de 1815, ya que éste le aseguraba una importante influencia sobre la Confederación Germánica. Prusia, en tanto, aspiraba a encabezar la unificación y, para ello, debía enfrentarse

con Austria. En tercer término, otras grandes potencias, como Francia y Rusia, también se oponían a la unificación.

En 1862, Otto von Bismarck era el canciller de Prusia. Un junker de Brandeburgo, conservador y antiliberal, que tampoco simpatizaba con el nacionalismo; sin embargo –y como representante de la Realpolitik–, entendía que la creación de un Estado alemán beneficiaría a Prusia, pues incrementaría notablemente sus dimensiones territoriales, demográficas y económicas; en otras palabras, la haría mucho más poderosa.

“Con las ventajas de la unidad más evidentes que nunca, con los ideales de 1848 aún presentes, con un exagerado respeto por el Estado y por la nación, y con el hábito de aceptar los acontecimientos con juicios históricos, los alemanes estaban preparados para lo que ocurrió. No se unificaron por sus propios esfuerzos. Cayeron en brazos de Prusia”.

2. La estrategia de la unificación. Las tres guerras.

Así, y a fin de concretar el proceso de unificación, Bismarck diseñó una estrategia bélica fundada en tres fases. En la primera, el objetivo era eliminar a Austria. Para ello, el canciller prusiano consideró que lo mejor era usar la situación de dos ducados –Schleswig y Holstein– que estaban habitados por población alemana, pero que el Congreso de Viena había entregado a Dinamarca. Para ello, se estimularon los reclamos de la población y cuando esto se produjo, Bismarck convocó a Austria para que fuese su aliada en contra de Dinamarca a fin de quitarle los ducados. En 1864, la alianza austro-prusiana fue a la guerra y triunfó. A partir de ese momento, se creó una co-administración austro-prusiana para los ducados. Esta situación creó rápidamente roces y fricciones, según había planeado Bismarck, lo cual generó las condiciones para la guerra con Austria.

Esta contienda se dio en 1866 y marcó la segunda fase del proceso. Bismarck obtuvo la neutralidad de Francia y celebró un acuerdo con el Reino de Italia, que, a cambio de aliarse a Prusia, recibiría el Véneto –que en ese momento estaba en manos de los austríacos–, consiguió la declaración de neutralidad de Gran Bretaña e inició una serie de provocaciones a Viena. El ducado de Holstein fue ocupado por tropas prusianas, lo que provocó la reacción de Austria y se inició la guerra. Los prusianos derrotaron fácilmente a los austríacos en la batalla de Sadowa. Los resultados de esta guerra dieron un fuerte impulso al proceso de unificación, pero no lograron completarlo. Los Estados del norte se unieron a Prusia, pero los del sudeste siguieron ligados a Austria. La Confederación Alemana del Norte se constituyó como un Estado federal, en el cual cada Estado conservaba un margen de autonomía. Sin embargo, todos ellos cedían el manejo de las relaciones exteriores y el control de la defensa común a Prusia. Institucionalmente se conformó con una Asamblea Nacional (el Reichstag) y un consejo federal (el Bundesrath).

Esta confederación firmó diferentes acuerdos con los Estados del Sur, fundamentalmente en materia de convivencia y de comunicación. En este tiempo, el gobierno prusiano desplegó una intensa propaganda para sumar a estos Estados, pero sólo obtuvo la adhesión de Baden-Baden. Esto convenció a Bismarck de que la única forma de integrarlos era recuperar, una vez más, a la guerra. En este caso, el enemigo debería ser un Estado que despertara

desconfianza y hostilidad entre todos los alemanes, un Estado que fuera resistido por todos. Ese Estado era Francia.

Luis Napoleón III era una figura desprestigiada entre los alemanes, pues era un gobernante que podía ser fácilmente manipulado. Por otra parte, Francia estaba resentida, porque, a pesar de haberse mantenido neutral, no había ganado nada con la guerra austro-prusiana. Finalmente, se sentía aislada y su emperador estaba buscando una oportunidad para modificar esa situación.

Conociendo estas circunstancias, Bismarck tejió una compleja serie de alianzas con Gran Bretaña y con Rusia para profundizar este aislamiento. Finalmente, encontró una oportunidad para provocar a Luis Napoleón. El motivo fue el conflicto planteado por la sucesión del trono de España que estaba vacante debido a que la reina Isabel II había sido destronada por la revolución de 1868. Esto motivó a que varios príncipes se presentaran como candidatos, alegando vínculos de sangre. La causa directa que dio lugar a la Guerra franco-prusiana fue la presentación, en 1869, de la candidatura de Leopoldo, príncipe de Hohenzollern-Sigmaringen. El gobierno francés, alarmado ante la posibilidad de una alianza entre Prusia y España, amenazó a Prusia con declararle la guerra en el caso de que no se retirara la candidatura de Leopoldo. El embajador francés destinado en Berlín, el conde Vincent Benedetti, fue enviado al balneario de Ems, en el noroeste de Alemania, actual estado de Renania-Palatinado, donde se encontraba el rey prusiano Guillermo I. La misión del diplomático era solicitar al monarca de Prusia que ordenara al príncipe Leopoldo retirar su candidatura. Guillermo I accedió y el príncipe se retiró. Sin embargo, Napoleón III, aún insatisfecho, decidió humillar a Prusia, incluso a riesgo de provocar una guerra. El emperador le ordenó a su ministro de Asuntos Exteriores que le exigiera a Guillermo I una carta personal en la que presentara sus disculpas a Napoleón III y prometiera que no se volvería a presentar la candidatura del príncipe de Hohenzollern en futuras ocasiones. Desde Ems, Guillermo I rechazó las peticiones francesas. Ese mismo día, Bismarck obtuvo la autorización de Guillermo I para hacer público el comunicado, conocido como el *telegrama de Ems*, que contenía las demandas de Francia y la negativa de Prusia a cumplirlas. Bismarck modificó este documento a fin de avergonzar a Francia, lo cual agravó el resentimiento de los franceses y entusiasmó a los alemanes. Bismarck era consciente de que esta acción desencadenaría la guerra, pero sabía que Prusia estaba preparada; además, contaba con el efecto psicológico que tendría una declaración de guerra por parte de Francia y confiaba en que esto quebraría las resistencias de los estados alemanes del sur a integrarse con Prusia.

Francia le declaró la guerra a Prusia en 1870, un hecho que significó un éxito rotundo para la estrategia de Bismarck. Los Estados del Sur, estimulados por un hondo sentido nacionalista y con el convencimiento de que se encontraban ante una guerra nacional, se unieron a la Confederación Alemana del Norte. Las grandes potencias se abstuvieron de intervenir en la contienda y el aparato bélico prusiano se encargó de decidir rápidamente las acciones. Esta contienda cumplió con el logro de tres objetivos: por un lado, consagrar la unificación de Alemania; en segundo lugar, completar el proceso de unificación italiana, ya que Francia retiró sus tropas de Roma, y finalmente, precipitó la caída del segundo imperio francés.

En 1871, y nada menos que en el Salón de los Espejos del palacio de Versalles, tuvo lugar la proclamación del II Reich alemán, con Guillermo I como emperador. Alsacia y Lorena pasaron a ser posesiones de Alemania; Francia debió pagar indemnizaciones; Rusia aprovechó la situación y volvió a ocupar sus bases en el Mar Negro, perdidas después de la Guerra de Crimea; y Alemania se convirtió en uno de los principales centros de gravedad de las relaciones internacionales.

*“La guerra franco-prusiana y el genio estratégico y político de Bismarck produjeron la culminación de dos procesos de unificación europeos. Así, se abría una nueva etapa para las relaciones internacionales en el continente, la cual estaría marcada por la consolidación de Alemania como potencia hegemónica y por la creación de un nuevo equilibrio de poder en Europa”.*³

3. La reunificación de Alemania

En 1949, 78 años después de la unificación, y como consecuencia de la derrota alemana en la Segunda Guerra Mundial y de los acuerdos firmados entre los vencedores, Alemania era dividida en dos países distintos: la República Federal de Alemania, con capital en Bonn, y la República Democrática Alemana, con capital en Berlín.

Como ya hemos mencionado, 50 años después, la caída del muro daba inicio al proceso de reunificación, un proceso que se desarrolló en tiempo record y que terminó uniendo a los dos países en uno solo. De hecho, si bien el mundo pensaba que una unión de ambos territorios sería un proceso que demandaría años, el 2 de julio de 1990, se concretó la unión económica y monetaria, la cual fue confirmada y consolidada con la reunificación política, el 3 de octubre de 1990.

La línea de la unificación se inclinó, en términos generales, en extender las reglas occidentales del funcionamiento del mercado a la Alemania comunista. De hecho, en la propuesta presentada por el canciller Helmut Kohl, se establecían tres fases de desarrollo expresadas en un plan de 10 puntos, entre los que se destacan: a) urgentes medidas de ayuda a la RDA, b) máxima cooperación entre los dos Estados, c) elecciones libres en el Este y fin de la economía planificada, y d) propuesta de una confederación con un parlamento común.

En febrero de 1990, Kohl y el primer ministro de la RDA, Hans Mondrov, anunciaron la creación de una comisión de expertos, encargada de elaborar un proyecto de unión monetaria y económica de las dos Alemanias. Ante esta situación, la URSS no pudo hacer gran cosa, pues la desintegración de la RDA se realizó de manera irrefrenable. Gorbachov defendió la canalización del movimiento, dando prioridad a un proceso diplomático que tuviera en cuenta los intereses de los cuatro vencedores de la II GM y de las restantes naciones europeas. Además, reconoció el derecho de los ciudadanos de los Estados alemanes a la auto-determinación.

³ Sánchez Andrés, Agustín.

Las elecciones del 18 de marzo de 1990 en la RDA reprodujeron, en términos generales, la estructura de la RFA. Ganó la Democracia Cristiana; en segundo término, la Social Demócrata; y, en tercer lugar, el Partido Comunista. En mayo de ese año, los gobiernos de los dos Estados fijaron las modalidades de la unión monetaria, económica y social y el Bundesbank se convirtió en la banca central de emisión para las dos Alemanias, lo cual incluía las rentas, los salarios, los arrendamientos y los alquileres de la RDA, que debían pagarse en Deutsche Mark, sin alteración nominal. Asimismo, se adoptó una tasa de conversión de 1 a 1 en los cambios de moneda de la RFA (el Deutsche Mark) respecto de la moneda de la RDA (el Ostmark) y las deudas de empresas de la RDA fueron convertidas en una relación de 1 a 2. La última etapa se dio con la *Conferencia “4+2”*: los cuatro vencedores de la II GM junto con las dos Alemanias. En ella, se delimitaron las condiciones interiores y exteriores de la unificación. El 3 de octubre de 1990, se anunció la re-unificación y la nueva Alemania ocupó su sitio en la ONU y se integró a la OTAN.

Ahora, si bien puede considerarse que la reunificación fue exitosa en el plano político (de hecho, es clave para la consolidación de un Estado el hecho de contar con el dominio de todo su territorio), los costos económicos que se pagaron fueron enormes. Bajó el PBI, se incrementaron los impuestos para los alemanes occidentales y se produjo un considerable incremento del desempleo. De hecho, y según el ex-canciller Helmut Schmidt, a pesar de su éxito, hubo una serie de errores en el proceso de reunificación que motivaron la subsistencia de problemas hasta la actualidad. En primer término, se infravaloraron las dificultades; se sobrevaloró las posibilidades de la economía de mercado; el cambio de moneda tuvo un criterio errado; hubo enormes vacíos legales que dieron lugar a la industria del pleito y la equiparación de los salarios dispararon los costos económicos.

Sin embargo, y a pesar de los errores y las dificultades, la nueva Alemania unificada pudo remontar la situación e incluso mejorar paulatinamente sus índices de crecimiento. Tanto es así que, a partir del nuevo siglo, se convirtió en la *locomotora de la Unión Europea*, una condición que pudo verificarse en años de crisis, en los que Alemania salió a salvar a muchas de las economías en quiebra.

De esta manera, los alemanes *volvieron a estar juntos* y, si bien persisten las dificultades y los obstáculos, lo que el mundo percibe hoy es un país que se ha convertido en un modelo para el sistema internacional. Indudablemente, muchos de los factores que lo caracterizaron en el pasado se han transformado radicalmente, aunque Alemania sigue sorprendiendo por su capacidad para superarse, para insertarse en un mundo complejo y globalizado y para brindarles a sus ciudadanos uno de los mejores niveles de vida que existen en este planeta. ¡Prost Deutschland!



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Maestría en Relaciones Internacionales

Acreditada y Categorizada A (Excelente) por la CoNEAU
(Comisión Nacional de Acreditación Universitaria)

maestria@iri.edu.ar

Doctorado en Relaciones Internacionales

doctoradoiri@iri.edu.ar

Acreditado y Categorizado A por la CoNEAU (Comisión Nacional de Acreditación Universitaria) según resoluciones N° 286/10 y N° 988/15 respectivamente

Abierta la inscripción

Secretaría de Postgrado de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
48 N° 539 La Plata / Tel: 0221 4240560



[@iriunlp](https://twitter.com/iriunlp)



[iri_unlp](https://www.instagram.com/iri_unlp/)

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP

Lecturas

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Equipo Editorial (2020). *Relaciones Internacionales*, 29(59), 117. <https://doi.org/10.24215/23142766e117>

Título del libro: *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*

Autor del libro: Lascurettes, Kyle M.

ISBN: 9780190068554

ISBN: 9780190068547

(Oxford University Press, 2020, 336 páginas)

El derecho es un sistema normativo y, por lo tanto, se encuentra conformado no sólo por normas y principios sino también por otros elementos que confluyen en lo que Higgins denomina el “proceso autoritativo de toma de decisiones”. El derecho, en general, y especialmente el derecho internacional es la resultante no sólo de la autoridad, entendida como competencia o facultad, sino también del poder y, al utilizarlo, los actores dominantes procuran establecer normas que sean favorables a sus intereses y posiciones.

Este es el tema al que Kyle M. Lascurettes, profesor adjunto de Asuntos Internacionales en el Lewis & Clark College, dedica su nuevo libro, publicado por Oxford University Press. Este joven académico, ganador del premio Kenneth N. Waltz a la mejor tesis en estudios de seguridad, otorgado por la *American Political Science Association*, rebate el relato convencional que sostiene que después de las grandes crisis los Estados buscan construir consensos sobre los cuales establecer nuevas normas que regulen sus relaciones recíprocas.

El libro se encuentra estructurado en nueve capítulos. En el primero de ellos, el autor analiza el orden internacional vigente y expone la estructura alrededor de la cual se articula la obra. Lascurettes se rebela en contra de las afirmaciones de políticos, como el ex presidente de los Estados Unidos Barack Obama, o académicos que arguyen a favor de las bon-

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

dades del orden liberal internacional. Nos recuerda las dificultades por las que el orden internacional viene atravesando aún desde antes de la llegada de Trump al poder, a quien – dice– no le interesa evitar la erosión del orden internacional liberal, sino más bien todo lo contrario. Según el autor, el origen y la evolución del orden internacional contemporáneo muestran más continuidad del cambio y siguen un largo patrón en el que los Estados poderosos se dedican a construir el orden, no para ser benevolentes e inclusivos sino para excluir a actores y entidades particulares en la política mundial.

El capítulo 2 plantea cuestiones de conceptualización y selección de casos, mientras que el capítulo 3 aborda tanto la explicación teórica como el método y desarrolla su teoría de los “órdenes de exclusión”. El autor afirma que las grandes potencias no son precisamente magnánimas en la victoria y hacen uso propicio de estas ocasiones para crear marcos normativos que los beneficien y, a la vez, en un juego de suma cero, afecten los intereses de sus potenciales adversarios y socaven su influencia. Con ese fin, los actores dominantes buscan establecer principios de orden para atacar y debilitar a aquellas entidades que creen que amenazan su seguridad futura y la perdurabilidad de su primacía.

Utilizando un enfoque macro en alcance y comparativo en método, en los siguientes cinco capítulos, Lascurettes examina nueve momentos cruciales en la historia, producidos después de grandes guerras, durante los cuales se han reformulado ciertas reglas fundamentales de las relaciones internacionales.

La construcción del orden “liberal” internacional de la segunda posguerra por parte de Estados Unidos –basado en cuatro elementos: libre comercio, instituciones multilaterales, crecimiento de la democracia y valores liberales– justamente procuraba, a la vez que expandir su poder e influencia, demonizar a la superpotencia adversaria y minar su autoridad y prestigio en diferentes partes del planeta. La finalización de la Guerra Fría fue otro de esos momentos en los que la potencia vencedora estableció los “términos de la paz”, un “nuevo orden internacional” como lo denominara George H. W. Bush a comienzos de los años 90 (Cap. 8).

En este sentido, lejos de esa visión cándida, Lascurettes asevera que la “inclusión” de Alemania y Japón en el orden creado después de la Segunda Guerra Mundial tuvo menos que ver con la “generosidad” estadounidense que con su decisión de contener la amenaza que representaba la expansión del modelo de desarrollo propugnado por la Unión Soviética (Cap. 7). Por ello, considera que la construcción del orden es un elemento clave a través del cual las grandes potencias persiguen la contención de sus rivales, construyendo “órdenes de exclusión” diseñados para impedir que sus rivales obtengan cualquier ventaja que pueda representar una amenaza para la seguridad del creador del “nuevo” orden.

Entre los factores utilizados para ese fin, se encuentran:

- a) Deslegitimar el camino elegido por el rival para ascender: por ejemplo, a principios de 1700, Gran Bretaña buscó minar la estrategia de Luis XIV, que intentaba expandir su poder en toda Europa a través de una serie de matrimonios que redibujarían las fronteras de Europa, estableciendo una prohibición contra este tipo de prácticas dinásticas consagrada como principio general del orden internacional en los acuerdos de paz de Utrecht de 1713;

- b) Socavar la base de poder de un rival: después de la Guerra de los Treinta Años, los estados victoriosos en la Paz de Westfalia de 1648 establecieron el principio de “soberanía estatal”, por medio de una norma que otorgaba un importante grado de autonomía a los principados pequeños destruyendo la base de poder del Sacro Imperio Romano Germánico (Cap. 4); y
- c) Alentar el ostracismo de un rival: influido por el temor al crecimiento del poder ruso y la influencia comunista después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos diseñó nuevas reglas del orden internacional que resaltaron diferencias entre los soviéticos y el resto de la comunidad internacional, llamando especialmente la atención sobre la importancia de los régimenes democráticos y las prácticas de libre mercado, con miras a aumentar el aislamiento y el cerco diplomático de la ex Unión Soviética (Cap. 7).

A pesar de que expresan sus actividades con una retórica más liberal e inclusiva, los líderes estadounidenses han actuado, en momentos clave de la historia, a partir de estos mismos impulsos de exclusión. Después de la Primera Guerra Mundial y con la formación de la Liga de las Naciones, si bien la visión del presidente Woodrow Wilson de un nuevo orden mundial se caracterizaba por aparecer como progresista e idealista, en realidad estuvo fuertemente influenciada por el deseo de suprimir el radicalismo que se desató en diversas partes del planeta después de la Revolución Bolchevique en Rusia (Cap. 6).

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la aprensión estadounidense ante la intimidante amenaza planteada por la Unión Soviética a fines de la década de 1940 es el elemento más importante para explicar el plan de fundación de los Estados Unidos para el orden liberal que incluye la OTAN y las organizaciones de Bretton Woods y permanece con nosotros hasta el día de hoy.

Al finalizar la Guerra Fría, Estados Unidos buscó expandir ese orden liberal, ya que, incluso cuando la Guerra Fría estaba terminando a su favor, los funcionarios estadounidenses tenían muy presente la amenaza rusa. En consecuencia, buscaron preservar el orden liberal, insistiendo, por ejemplo, en que la OTAN perdurara y se expandiera, mientras que al mismo tiempo bloqueaban con éxito los esfuerzos rusos en favor de la construcción de un sistema nuevo e inclusivo, anclado en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) (Cap. 8).

En el último capítulo de su obra sobre el futuro del orden global, Lascurettes afirma que es una ilusión considerar al orden internacional liberal como red de contención frente al ascenso de China. Este orden no limitará la competencia entre Estados Unidos y China, sino más bien puede llegar a acentuar la escritura de nuevas reglas de exclusión en los principales escenarios en que se desarrollará la competencia sino-estadounidense. Por ello, afirma que los funcionarios estadounidenses deben reconocer que el orden internacional no es una red de seguridad frente a la política de poder, sino justamente un producto de esas políticas.

Esto trae aparejado una serie de implicaciones más específicas para la relación entre Estados Unidos y China: ante una potencia hegemónica en declive y que parece haber abdicado su rol de primacía, China continúa ganando poder a expensas de Estados Unidos.

El autor sugiere que los líderes estadounidenses deberían pensar en un escenario a corto plazo y en uno de largo término. El objetivo a corto plazo sería hacer que China no se sienta amenazada por los Estados Unidos. Al minimizar las diferencias y desacuerdos entre los dos países sobre la ideología, los derechos humanos, la responsabilidad de las grandes potencias frente a las potencias en desarrollo, etc., los líderes estadounidenses podrían hacer prevalecer áreas de convergencia donde los Estados Unidos y China comparten percepciones de amenazas similares, sobre los peligros de extremismo, las armas de destrucción masiva, los actores armados no estatales y amenazas transnacionales como pandemias y el cambio climático. Sin embargo, reconoce que adoptar esta estrategia sería difícil para las élites estadounidenses, ya que significaría admitir que los Estados Unidos ya no controla la “forma” del orden y, en cambio, solo puede empujarlo en una dirección “menos desfavorable” para sus intereses.

Si emprende este camino con éxito podría prevenir una nueva confrontación similar a la Guerra Fría. Si, por el contrario, esta estrategia fracasa, Estados Unidos se verá impulsado a profundizar su confrontación con China y otras potencias en ascenso, como India y Turquía, o que están resurgiendo, como Rusia. Lasurettes considera que, en caso de que China continúe aumentando su poder sin que el PCCh tenga que hacer concesiones políticas significativas en su país, deberíamos esperar que los líderes estadounidenses “redirijan” el orden para contrarrestar no solo el comportamiento chino sino también el modelo ideológico chino de “capitalismo autoritario”, abogando por una defensa más energética del respeto por la democracia y los derechos humanos, entre otros principios del orden internacional liberal.

Es probable que China, en lugar de preservar el orden liberal, procure promover un nuevo orden que apunte a resguardarlo frente a las amenazas que percibe. Si se mantienen las tensiones existentes, probablemente China utilice una lógica de exclusión como la señalada y busque establecer un orden basado en parte en el debilitamiento de los Estados Unidos. En ese sentido, deben verse los esfuerzos actuales de China para desarrollar nuevos foros que excluyan a los Estados Unidos –instituciones como la Organización de Cooperación de Shanghai y el Banco Asiático de Infraestructura e Inversión.

Los líderes chinos no se han manifestado reacios al orden internacional liberal, sino han aceptado algunos componentes importantes de ese orden que son favorables a los intereses de China, como la estabilidad y la apertura económica mundial, y es posible que presionen para que esos elementos continúen. Sin embargo, rechazan enérgicamente los intentos de profundizar en la política interna de los Estados para juzgar cuestiones como el tipo de régimen o las prácticas de derechos humanos. Los cambios de orden más importantes que China favorecería son la eliminación de todos y cada uno de los escrutinios de las prácticas internas de los Estados como principio del orden. En lugar de continuar con un orden capitalista liberal, China abogaría por un “orden capitalista agnóstico” en el que los gobiernos tengan rienda suelta para actuar como quieran dentro de sus fronteras.

Considero que el libro esboza conceptos y plantea escenarios que son plausibles. Sin embargo, a mi juicio, se recuesta, quizás excesivamente, en Europa primero y en los Estados Unidos después, sin tener en cuenta los cambios que el orden internacional ha experimentado como consecuencia de la acción de potencias medianas o pequeñas que, actuando conjuntamente, han introducido modificaciones sustantivas al orden internacional vigente

en distintos momentos de la historia. Ello puede apreciarse en diferentes espacios geográficos y momentos históricos.

Los Estados surgidos de los procesos independentistas en América Latina a comienzos del siglo XIX propusieron un conjunto de normas que buscaron contrarrestar el orden establecido. Los Estados latinoamericanos se encontraron con un derecho internacional que les era desfavorable y procuraron introducir normas favorables a la perspectiva regional, como reglas claras para la protección de sus territorios (a través de la utilización del *uti possidetis*); los principios de igualdad jurídica de los Estados y no intervención; las doctrinas Calvo y Drago, como respuesta a los abusos en las reclamaciones de los Estados dominantes; la conciliación y el arbitraje, como medios de solución de controversias entre Estados; la reducción y limitación de los armamentos navales; la regla del no reconocimiento de las conquistas territoriales y el colonialismo; el reconocimiento de la beligerancia; la libertad de los mares para los neutrales; los derechos de los extranjeros sobre la base de la igualdad civil con los nacionales; y la codificación del derecho internacional. Una práctica especialmente relevante fue la del asilo diplomático y territorial que no es reconocida a escala global.

De manera similar, los países que no se sentían representados por ninguno de los “órdenes” surgidos después de la segunda Guerra Mundial crearon el “movimiento de los no alineados” en Bandung en 1955. Estos Estados buscaron a su vez impugnar el nuevo orden creado por las potencias victoriosas y procuraron introducir normas con las cuales morigerar los efectos del orden establecido. Treinta y cinco años más tarde, al finalizar la Guerra Fría, se produjeron cambios de poder en la política mundial que generaron la aparición de potencias regionales que, entre otros elementos, influyeron en la gobernanza de la seguridad regional. El denominado “espacio postsoviético” y América Latina son dos de esas regiones donde el poder e influencia de Estados Unidos y Rusia ha sido desafiado por potencias en ascenso (v.g. China e India).

Sin perjuicio de ello, la obra de Kyle Lascurlettes representa una contribución sustancial al estudio de las relaciones internacionales. Se trata de una investigación de gran alcance y profundidad, con un detallado análisis reflexivo que postula un innovador concepto de “órdenes de exclusión”, noción que somete a exámenes de congruencia y rastreo de procesos. Por ello, aliento a su lectura y discusión, en el entendimiento de que ello enriquecerá el debate y estimulará el desarrollo de nuevos trabajos en la materia.

Ricardo Arredondo¹

¹ Diplomático. Doctor en Derecho. Profesor en las Universidades de Buenos Aires, Austral, Belgrano y Palermo. Miembro Consultor del CARI, miembro del Instituto de Derecho Internacional Público de la Academia Nacional de Derecho y de la Asociación Argentina de Derecho Internacional entre otras instituciones. Sígalo en Twitter en @arredondos

Livro resenhado: Discurso Nacional e etnicidade em África. O caso da Guiné-Bissau (1959-1994).

Autora: MONTEIRO, Artemisa Odila Candé. (2019)

Curitiba: Appres editora.

isbn: 9788547338855

No Brasil, sob a forte pressão do Movimento Negro, a Lei n. 10.639 foi sancionada em 2003, trazendo a obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Africana e Afro-Brasileira para as escolas de ensino fundamental e médio (Gomes, 2019). Desde então, as universidades brasileiras começaram a se mobilizar para adicionar a disciplina de História da África nos cursos de graduação. As propostas de pesquisas na pós-graduação sobre a temática passaram a se avolumar. Em 2011 aconteceram dois Simpósios Temáticos de História da África no maior evento nacional voltado para as pesquisas na área de História: a ANPUH Nacional, na cidade de São Paulo. Na mesma data, em assembleia, foi aprovado o GT de História da África. Desde então, vem se firmando um espaço mais sólido de pesquisa na área (Ribeiro e Santos, 2013). Em paralelo, também foram implementadas as cotas étnico-raciais para o ingresso de estudantes negros/as nas instituições de ensino superior no Brasil. Contudo, o número de pesquisadoras negras com doutorado no país ainda é muito reduzido, sem atingir sequer 3%. E no que se refere ao número delas, que chegam ao corpo docente da pós-graduação, essa porcentagem cai para 0,4% (Ferreira, 2019).

Em nível internacional, a situação não é diferente para autores/as africanos/as, que ainda são uma minoria ensurdecedora no campo científico: a socióloga nigeriana Amina Mama calcula que apenas 1% dos artigos científicos publicados nos jornais de maior impacto em língua inglesa foram assinados por autores/as africanos. Se considerarmos ainda o gênero –autoras mulheres africanas– este porcentual diminuiria drasticamente. Isto não significa que as diversas instituições de ensino e pesquisa africanas ou os e as intelectuais africanos/as radicados/as fora do seu continente não produzam conhecimento. Pelo contrário, geopolítica da produção e difusão de conhecimento reflete o impacto do racismo estrutural; de forma tal que as pesquisas de autoria africana e sobre temáticas de estudos africanos dificilmente são parte das áreas mais prestigiadas dos campos científicos.

Por todos estes motivos, *Discurso nacional e etnicidade em África: o caso da Guiné-Bissau (1959-1994)*, escrito por a Artemisa Odila Candé Monteiro, é um livro de grande contribuição para o conhecimento da História dos países lusófonos e seus desafios na contemporaneidade. O livro é fruto da pesquisa de doutorado realizada pela autora em uma instituição chave: O centro de Estudos Afro-Orientais, da UFBA, Salvador Bahia, um reconhecido polo de produção de conhecimento sobre África e Afro-Brasil. A UNILAB, onde a autora atualmente trabalha, é uma universidade federal cujo projeto contém como princípio a internacionalização da educação universitária, em acordos de cooperação internacional com os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOPs), o que supõe tanto um currículo orientado ao ensino e pesquisa em estudos africanos quanto a recepção de alunos africanos oriundos daqueles países. Portanto, a partir das instituições brasileiras e em diálogo com

diáspora negra brasileira, a autora elabora uma agenda de pesquisa particular, nesse espaço intersticial que a sua experiência multi-situada lhe permite (Hall, 2004). Uma agenda de pesquisa que não poderíamos chamar exatamente de endógena, nos termos do célebre filósofo Paulin Hountdonji (2008), pois não emerge de centros de produção de conhecimento situados no continente; mas que certamente não é exógena, pois responde às necessidades e preocupações dos/as intelectuais africanos/as sobre o devir político, social ou econômico dos seus países.

A pesquisa sobre Guiné Bissau aborda um tema ainda pouco explorado, contribuindo no enriquecimento do debate brasileiro para o avanço e cumprimento da Lei N. 10.639/2003. Se debruça sobre a questão do Estado, da identidade nacional e a construção das etnicidades em uma perspectiva histórica, assuntos que são preocupação em diversos estados pós-coloniais africanos. Em alguns sentidos, a autora recolhe elementos da historiografia nacionalista. Por exemplo, a erudição e esforço por documentar cada um dos processos históricos relatados em uma descrição densa nos lembra ao pedido de Joseph Kizerbo no primeiro capítulo da História Geral da África (2013) para estudar a História de África em seus próprios termos. Além disso, a abordagem da questão da cultura nacional apresenta uma nítida conexão com o pensamento de Amílcar Cabral, principal líder na luta pela independência em Cabo Verde e Guiné Bissau. Em outros aspectos, a obra retoma a agenda pós-independência, abordando temáticas controversas sobre a construção do Estado e apresentando a reconstrução do processo histórico através de uma sociologia dos conflitos multi-situada, o que bloqueia qualquer tentativa de leitura linear ou romantizada da história nacional. Monteiro escolhe os conceitos etnicidade e nacionalismo, historicizando a sua construção, problematizando e ampliando o nosso entendimento deste debate e suas manifestações sociológicas.

A obra, objeto desta resenha, é dividida em 5 capítulos, além da introdução e das considerações finais:

No primeiro capítulo, intitulado *O processo fundante do Estado-nação: nacionalismo como instrumento de libertação*, Artemisa Monteiro faz uma discussão sobre as concepções teóricas a respeito do nacionalismo, destacando a importância da criação, difusão e conscientização da ideia de “unidade” para uma África dividida, seja por sua diversidade orgânica ou pelas invenções dos colonizadores, com vistas à luta pela libertação dos países lusófonos. Destaca a importância do fortalecimento de um nacionalismo específico contra o colonialismo, que se sobressaísse e unisse todas as etnias da Guiné-Bissau e Cabo-verde, sem distinção de raça, cor, religião ou classe social. Demonstra as complexidades dessa empreitada, tendo em vista as divergências e tensões impostas pelo colonialismo. No período colonial, cada colônia foi tratada de forma diferente e os habitantes seguiram caminhos distintos. Cabo Verde desenvolveu grande número de “assimilados”, ou seja, indivíduos que adotaram a cultura portuguesa, com domínio da língua e do cristianismo, e com maior acesso à educação formal, inclusive ao ensino superior (em Portugal). Enquanto a maioria dos habitantes de Guiné Bissau não havia se convertido, mantinha-se conectada às suas diversas culturas e, consequentemente, eles eram excluídos de direitos básicos. A metrópole fortalecia uma política de distinção entre assimilados, mestiços e indígenas, intensificando progressivamente as diferenças sociais e econômicas entre as duas colônias. Desta forma, as realidades

específicas traziam consigo ideias que tinham que ser trabalhadas, talhadas e encaminhadas pelos partidos políticos. Paralelamente, Portugal acirrava seu domínio sobre as colônias e aumentava a repressão contra as populações locais. O Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) assumiu a dianteira e buscou via pacífica de negociação com Portugal, porém, depois da negação sistemática, decidiu-se pela luta armada pela independência.

No segundo capítulo, *Da Guiné portuguesa à Guiné Bissau: a ocupação efetiva e as guerras de pacificação*, a autora contextualiza a chegada dos portugueses na costa ocidental africana de modo a identificar como a escravidão atlântica foi fundamental na desorganização das sociedades estabelecidas em África, prejudicando profunda e historicamente suas economias. Os interesses pelas especiarias africanas – marfim, âmbar, almíscar, couro, ouro, cobre e pimenta malagueta – movimentaram um forte comércio dentro do continente e, com a chegada dos portugueses, se associaram ao escravismo. A autora defende que a chamada escravidão pré-existente no continente não se equiparava à desenvolvida pelos europeus, entre muitos motivos, por fazer parte de um sistema que incorporava o escravizado à linhagem da família do senhor, com a perda da condição servil, enquanto os portugueses destituíam os africanos e seus descendentes de sua humanidade, reduzindo-os a bens móveis. Ao longo do século XX, as investidas portuguesas contra os colonizados se intensificaram. Destaca-se a importância da imposição do imposto de palhota no fomento à insatisfação e aos conflitos físicos violentos. Assim, distingue-se dois grandes momentos de resistência: resistência primária, entre 1913 e 1936, e a resistência secundária, a partir de 1952. O primeiro movimento era comandado por alguns segmentos étnicos e não tinha caráter independentista, eram respostas às “campanhas de pacificação” portuguesas, pautadas na violência física e moral contra as tabancas, através de chacinas, pilhagens e perseguições. A resistência secundária já era marcada por organizações urbanas clandestinas, organizadas por uma elite intelectual, com intenções independentistas. A luta armada se tornou o último recurso, com um discurso pautado no combate da exploração colonial, do trabalho forçado, falta de oferta da educação formal, discriminação no serviço público e na luta contra as discriminações raciais, sociais e econômicas entre nativos e assimilados. Dessa forma, os assimilados se organizaram a partir da clandestinidade, tendo em vista a impossibilidade de sua legalidade no regime colonial, como o PAIGC (1956), o Movimento de Libertação da Guiné –MLG (1958) e a Frente de Libertação e Independência Nacional da Guiné – FLING (1962). O foco da obra voltou-se para o PAIGC, tendo em vista a envergadura de suas mobilizações dentro dos países e seu destaque internacional, sendo que o MLG era radicalmente contra a união de Guiné-Bissau e Cabo Verde e o FLING teve maior dificuldade de adentrar o território guineense e estabelecer atividades militares entre a população.

No terceiro capítulo, *Amílcar Cabral e o contexto do pós-guerra: os acontecimentos que impulsionaram a via armada na Guiné*, Monteiro analisa como os movimentos pan-africanos da década de 1950 se desenvolveram frente à conjuntura internacional pós segunda guerra mundial. Demonstra como Portugal teve que reformular suas estratégias de ocupação, negando a existência de colônias e pregando pela ideia de províncias ultramarinas. Nesse mesmo momento histórico se destacou a obra do brasileiro Gilberto Freyre, com sua teoria do lusotropicalismo, que justificaria uma capacidade dos portugueses em se adaptar

aos trópicos, contribuindo para o desenvolvimento das sociedades e estimulando a harmonização entre negros e brancos, com a elevação da representação portuguesa. A tese sofreu forte resistência entre os africanos dos diversos espaços lusófonos. Amílcar Cabral e outros articuladores do PAIGC evidenciaram internacionalmente as violências implementadas pelo colonialismo com base no Massacre de Pindjiguiti e no Estatuto dos Indígenas das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique. A partir de 1959 houve maior participação das massas no PAIGC e, consequentemente, aumentou a demanda da alfabetização de seus membros, uma vez que os nativos não podiam frequentar as escolas no colonialismo. Assim, o partido passou a oferecer uma instrução básica para capacitar-los no domínio maior dos manejos da língua. Cabral, com pais caboverdianos e nascido em Guiné-Bissau, foi o principal articulador da luta, reforçando a importância da conscientização da população sobre sua situação de exploração, sobre as potencialidades da unidade e as estratégias da luta armada.

No quarto capítulo, *A luta armada de libertação nacional e a consciência nacional: uma análise da conjuntura internacional*, a autora apresenta uma narração densa da rede de acontecimentos e pessoas que contribuíram para a independência de Guiné Bissau nos mais diversos cenários, através de depoimentos, documentos e uma vasta bibliografia. A narração dos processos está organizada através de uma sociologia dos conflitos apresentando as tensões e as formas como os eventos acontecidos em Portugal, Inglaterra, Senegal ou Guiné Conakry se entrelaçam com a história guineense. A autora dedica cerca de 7 páginas à participação das mulheres, mostrando um valioso material de História Oral e trabalho de arquivo, produzido através de entrevistas realizadas com ex-combatentes; embora este não seja o foco do livro, o material emerge como uma linha promissória de pesquisa, em diálogo com a bibliografia produzida por mulheres africanas sobre as questões de participação política em outros países, e com possibilidades interpretativas parcialmente diferenciadas da autora de referência nesta temática, Patricia Godinho Gomes (2015).

No quinto capítulo, *A Guiné Bissau no contexto das independências africanas e o nascimento de um estado africano: desafios e possibilidades*, novamente, a autora se propõe inserir a reflexão sociológica sobre Guiné Bissau no debate ao respeito do caráter do Estado e a formação de identidades étnicas em contextos africanos. Este capítulo, de alguma forma se inscreve na agenda de debate de Amílcar Cabral: a questão da cultura e a formação da consciência nacional na construção do Estado pós-independência. É de salientar que Artesma Monteiro aborda a questão étnica e da consciência nacional relatando os processos históricos através dos quais estas identidades se manifestam, e como essa abordagem oferece também um marco teórico conceitual implícito e que confronta de forma aberta o estigma de atemporalidade associado às identidades. Neste capítulo podemos também apreciar um minucioso trabalho de arquivos e entrevistas, através dos quais vão se apresentando os dilemas do período pós-independência, no que diz respeito às limitantes existentes na maquinaria estatal, as diferenças ao interior do PAIGC e as formas de lidar com elas.

Após essa breve explanação, ressaltamos o desafio de sintetizar os textos sem reduzir a riqueza de suas discussões. Destacamos a centralidade com que o tema da identidade e unidade nacional é conduzido na obra, dando consistência ao enfrentamento das diversidades e discordâncias em África. O conhecimento detalhado e bem documentado de 35 anos da história guineense merece um destaque especial, pois o período analisado (1959-1994)

condensa mudanças de cenário muito aceleradas, seja no clima político, na ideologia, com as alianças e inclusive na própria institucionalidade do Estado guineense colonial e pós-independência. Sem dúvida, muitos temas de História da África demandam de quem pesquisa uma ginástica intelectual redobrada, para abordar temáticas com as quais as teorias históricas ou sociológicas disponíveis não foram pensadas ou não são adequadas. É neste desafio que o livro *Discurso Nacional e Etnicidade em África* é bem sucedido.

i. Bibliografia

- FERREIRA, Lola. Menos de 3% entre docentes da pós-graduação, doutoras negras desafiam racismo na academia. *Portal Geledés. Educação*. 31/03/2019. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/menos-de-3-entre-docentes-da-pos-graduacao-doutoras-negras-desafiam-racismo-na-academia/>
- Gomes, Nilma Lino. (2019) *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Gomes, Patrícia Godinho. (2015) “O estado da arte dos estudos de gênero em Guiné Bissau: um estudo preliminar”. En: *Outros Tempos*, Brasil. v. 12, n.19, pp. 168-189.
- Hall, Stuart. (2004) *A identidade Cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Hountdonji, Paulin. (2008) Conhecimento de África, Conhecimento de Africanos. Duas Perspectivas sobre os Estudos Africanos. En: *Revista Crítica de Ciências sociais*, Coimbra, v. 80, pp. 149-160.
- Ki-Zerbo, Joseph. (2013) “Introdução Geral”. En Joseph KI ZERBO (Ed.) *História Geral da África*, t.1, Brasília: Cortez Editora y UNESCO, pp. XXXI- LVII
- Mama, A. (2007) “Is It Ethical to Study Africa? Preliminary Thoughts on Scholarship and Freedom”, *African Studies Review*, Cambridge, v. 50, t.1, pp 1-26. doi:10.2307/20065338.
- RIBEIRO, Alexandre Vleira; SANTOS, Vanicleia Silva. “De que África estamos falando” (I): perspectivas da pesquisa histórica e do ensino de História da África (do século XI à primeira metade do século XIX). XVII Simpósio Nacional de História. Conhecimento Histórico e diálogo social. ANPUH. Natal, RN. 19/08/2020. http://www.snh2013.anpuh.org/simposio/view?ID_SIMPOSIO=1066

Marcelle Carvalho² y Natalia Cabanillas³

² Doutoranda em História na Universidade Federal do Ceará. E-mail: marcellecarvalho@alu.ufc.br

³ Professora no Instituto de Humanidades da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afrobrasileira- UNILAB, Ceará. Email: nataliacabanillas@gmail.com

¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación sur-sur

Quito, Ecuador: Instituto de Altos

Estudios Nacionales, 2016

ISBN imp.: 978-9942-950-61-1

ISBN elec.: 978-9942-950-54-3

238pp.

Bruno Ayllón (editor)

El amanecer de este nuevo siglo en América Latina trajo consigo una serie de retos para enfrentar el atraso por las crisis del pasado. El sistema internacional marcaba cambios para los actores, su política exterior y las agendas, encaminadas a pensar hacia el desarrollo. Sin lugar a dudas, en la democracia, las naciones son el fruto de lo que sus individuos y grupos sociales impulsan. Junto con los líderes políticos, actúan en el sistema internacional proyectando intereses estratégicos y solidarios. La cooperación internacional es una herramienta que mayormente condiciona las acciones y sus repercusiones en el plano internacional. Los Estados, mediante su política exterior, planifican y proyectan sus intereses de cooperación y diseñan el alcance que desean lograr. Así la cooperación sur-sur juega un rol importante en la región. Sobre todo, en estas dos décadas los países han apostado a la cooperación sur-sur como una medida alternativa para compartir sus experiencias en capacidades, pero también con fines políticos y económicos.

La obra *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación sur-sur* ofrece una mirada multifacética sobre la cooperación sur-sur, su alcance, logros y perspectivas de integración y desarrollo. Los temas están expuestos en tres secciones. La primera parte trata sobre la situación y perspectivas de los regionalismos e integración en América Latina. La segunda sección introduce la cooperación sur-sur en un contexto desde las experiencias latinoamericanas. Y la tercera se atribuye a las perspectivas de la sociedad organizada sobre la integración y la cooperación sur-sur. De esta manera, un grupo de expertos aportan al entendimiento del auge de la cooperación sur-sur como una ventana al conocimiento en las Relaciones Internacionales, la integración y la política exterior.

En la primera sección se abordan tres temas para explicar la situación y perspectivas de los regionalismos e integración en América Latina. Se precisa que los regionalismos en América Latina son un reflejo de la desarmonización y heterogeneidad que existe en la región. ¿La Unasur y CELAC, representantes del etiquetado regionalismo latinoamericano pos-liberal y postneoliberal, favorecen una fractura en Latinoamérica y alejan los objetivos de desarrollo en la región? Con perspectivas del materialismo histórico y de la descolonialidad, se identifican identidades y regionalidades que no están en el radar hegemónico de integración. El cambio social se da con la identificación de patrones ontológicos y epistemológicos acordes a la región. Para ello, la Economía Política Internacional crítica, acompañada de las

teorías de modernidad y colonialidad, estudian la compatibilidad de varias fracturas identitarias para reconocer las dimensiones políticas del regionalismo. En este contexto, los lazos de la integración exigen de la cooperación un medio para la actuación y consolidación en el plano local, regional y global.

Por lo tanto, existe una interacción entre la integración y la cooperación desde el sur global. No obstante, primero desde una perspectiva de colonialidad del sur global y la integración latinoamericana, se debe comprender el significado del sur. ¿Se puede homologar el término "sur" con países en desarrollo o tercer mundo? Surasky nos dice que hay que entender el sur desde la lógica del sur, con su heterogeneidad, y romper las dimensiones que surgen del Occidente: norte-sur, desarrollados-subdesarrollados/en desarrollo, ricos-pobres. Desde la heterogeneidad, Surasky (2016, pág 53) reflexiona que "El Sur es una construcción de poder como su no-poder". Por lo tanto, la cooperación es una herramienta en la compresión de la cooperación sur-sur y su historia impregnada de un contenido político. Partiendo de que la cooperación sur-sur es la interacción entre dos o más países en desarrollo que tienen objetivos en común, se piensa que hay posibilidad de construir una identidad latinoamericana por estar en constante diálogo y recuperando discursos y saberes oculitos en el ejercicio del poder. La cooperación sur-sur y los procesos de integración multidimensional toman en consideración saberes y culturas históricas, y geográficamente presentan un nuevo discurso mediante el diálogo con una diversidad como valor.

La política internacional de América Latina asiste para contextualizar el ejercicio de políticas exteriores más autónomas en la región y entender los procesos de integración en un marco histórico, así como el papel de Brasil en la construcción de un orden regional sudamericano. El libro argumenta que el regionalismo, a partir de los 2000, volvió más heterogénea a la región, debido a varios factores internos, como los modelos de integración, la democracia, el liderazgo y la política exterior, entre otros. Brasil y México, como las mayores economías de la región, no han tenido un liderazgo sólido ni sostenido. Ninguno de ellos articula un consenso latinoamericano y sus agendas de política exterior tienen diferentes enfoques, aunque ha habido débiles intentos de consolidar una región.

En definitiva, en esta primera parte, el aporte de la obra constituye una oportunidad para entender la relación de la integración en Latinoamérica y el rol de la cooperación. Los tres artículos ofrecen una amplia explicación del proceso de integración y los regionalismos que caracterizan la región. El entendimiento del sur desde el sur lleva a la comprensión del rol de Brasil en la construcción del orden regional sudamericano. Estos procesos de integración son fuentes del desarrollo de la cooperación sur-sur. De esta forma, la diversidad y heterogeneidad de la región son analizadas a profundidad desde los tres enfoques y, sin lugar a dudas, esta es la mayor fortaleza de esta sección.

Así se encontrará una acertada explicación sobre el tercer momento del regionalismo en Latinoamérica, y particularmente en América del Sur, también llamado posthegemónico, a partir de los años 2000. Su característica principal fue la convergencia de gobiernos de izquierda y centroizquierda en Sudamérica. Uruguay, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela fueron los países que protagonizaron esta etapa en la subregión. La orientación política e ideológica tuvo en común hacer frente al neoliberalismo y la globalización. Sin

embargo, las acciones en estos países fueron diversas debido, precisamente, a su heterogeneidad. Los modelos productivos, los modelos democráticos y su política exterior conllevaron a estos Estados a unirse y mantener procesos de regionalización y de cooperación. Para un estudioso que quiera incursionar en temas latinoamericanos y sudamericanos, este material es un buen recurso para su contextualización.

La segunda sección explica las experiencias de la cooperación sur-sur en distintos países de América Latina. Precisamente, la obra examina tres países: Ecuador, Brasil y México, y se obtiene información de gran utilidad para la comprensión de la interacción cooperante, aunque queda un vacío por conocer otros casos en la región. Busca analizar casos concretos de cooperación sur-sur y la agenda política de los Estados concernidos. Sobre el panorama de la cooperación sur-sur en América Latina y Caribe en el siglo XXI, la obra nos lleva a preguntarnos si la cooperación sur-sur llegó a un fin de ciclo a consecuencia de las crisis económicas y políticas. Desde 2011 esta herramienta, utilizada bajo el liderazgo de Brasil y Venezuela, encontró dificultades para mantener su vitalidad. Se constituyó es un mecanismo para la construcción de alianzas. Como instrumento de política exterior, favorece la inserción internacional, incluye el diálogo político y la cooperación técnica, y se añade la cooperación económica, financiera y comercial. Así, se plantea que la política exterior se vincula con la cooperación sur-sur y con el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y regionales.

Durante la primera y segunda década del siglo XXI, en Ecuador, en particular, el sumak kawsay dio un tinte significativo a la cooperación sur-sur, siendo éste su mejor momento. Ecuador buscó reinsertarse en el contexto internacional, a partir de 2007. El autor sostiene que el giro de la cooperación tuvo como principal connotación rever las asimetrías del poder político y económico internacional. En este sentido, la cooperación sur-sur fue un gran impulsor para la cohesión entre los países en desarrollo y para conformar bloques regionales y transregionales. El “buen vivir” fue el sello que, conjuntamente con el cambio de la matriz productiva, motivó una cooperación técnica. Esta cooperación se caracterizó por el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y aprendizaje mutuo. De esta manera, Ecuador esperó circunscribirse en la economía del conocimiento para impulsar la innovación y la productividad basada en su propio talento humano. Es así que uno de los programas más visibles fue recibir a académicos de todo el mundo para que compartieran sus conocimientos y fortalecer capacidades internas.

En cuanto a Brasil, se argumenta que su política exterior tiene una doble naturaleza: política de Estado y política pública. Se sitúa, así, en las fronteras entre lo internacional y lo nacional. Su posición en el sistema internacional y una idea construida de tradición diplomática y de principios políticos como derechos humanos, no intervención, igualdad y soberanía, son las características que lo identifican. En Brasil, diversos actores estatales y no estatales defienden intereses públicos, colectivos y económicos. En esta obra, se sostiene que la política exterior de Brasil no es neutra. Tiene tensiones entre intereses económicos y políticos. Los procesos de democratización de la política y de mundialización de mercado, además de la internacionalización de la sociedad, juegan un rol en la política exterior. El poder blando cobra importancia en la construcción de alianzas y coaliciones en un orden mundial menos asimétrico, con una diplomacia universalista, con visión estratégica en procesos de decisión de la gobernanza mundial.

Por su parte, México, como país emergente, con una política exterior más activa en el sistema internacional, mediante una renovada agenda de políticas de cooperación internacional y específicamente de la cooperación sur-sur, despliega acciones, tanto con países en desarrollo cuanto en el contexto externo. Mediante el poder blando, la cooperación sur-sur, más allá de las acciones solidarias, ayuda a los Estados a abrirse paso al contexto internacional y posicionarse entre los países hegemónicos del norte. Les permite tener presencia en organismos internacionales y hacer contrapeso a los países del norte. Según el autor del acápite, la cooperación sur-sur como instrumento de política exterior contribuye a mejorar capacidades nacionales y a conseguir visibilidad en el exterior. De este modo, se fortalece su presencia y capacidades de negociación, ampliando su poder blando en las relaciones internacionales. Por lo tanto, los intereses nacionales y la política exterior se materializan mediante la cooperación sur-sur.

La tercera parte trata sobre las perspectivas de la sociedad latinoamericana en la integración y la cooperación sur-sur. Tres autores con el suficiente conocimiento ponen de manifiesto uno de los componentes de la integración y cooperación internacional: los actores sociales y los derechos humanos en las agendas. En este proceso, los actores sociales para el desarrollo juegan un papel importante y, en ocasiones, determinante. La sociedad civil incide y potencia la integración y la cooperación sur-sur. La recopilación de experiencias, los avances y desafíos de la sociedad civil organizada fortalecen la cooperación sur-sur como un horizonte alternativo. Asimismo, la cooperación y los grupos sociales colaboran para alcanzar la misma capacidad. Los diálogos y una mayor participación para la elaboración de políticas de integración y de cooperación son considerados como bienes públicos globales. Las capacidades estatales y sociales con estándares internacionales mejoran la construcción de sistemas nacionales de rendición de cuentas y el fortalecimiento de grupos. Se espera de la cooperación sur-sur la creación de políticas de desarrollo que apoyen la soberanía y sirvan de alternativa para el compromiso global y la integración regional. Por lo tanto, se hace necesaria la relación de la cooperación sur-sur con los grupos sociales, para favorecer la apropiación democrática en un marco alternativo de colaboración.

Con una mirada general en la cooperación internacional, la obra argumenta de forma convincente que resulta oportuno construir un espacio socioorganizativo para el entrecruzamiento de las naciones de desarrollo y la cooperación. Entre el poder del Estado y de las corporaciones, las organizaciones aparecen con igual poder, regido por las relaciones de la asociación. Los autores resaltan dos aspectos: a) la participación de la empresa mediante una ideología para diluir las contradicciones sociales y b) las organizaciones no gubernamentales constituidas como solidarias y contestatarias. En la relación Estado y sociedad, el arreglo institucional y la redefinición de sus objetivos tienen una lógica.

Finalmente, se plantea que los derechos humanos no pueden ser ajenos a la cooperación sur-sur. Constituyen una propuesta de renovación del desarrollo. Las agendas y la actuación de los actores definen y disputan un espacio en la estructura y gobernanza del sistema. En el contexto del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la comparecencia cada vez más evidente de grupos sociales y el sector privado. Este libro nos invita a repensar el desarrollo. Nos alienta a reconocer la importancia de la solidaridad y los derechos humanos como centrales para un desarrollo inclusivo. Las oportunidades y desafíos del

enfoque de derechos humanos presuponen una renovación de las agendas de desarrollo y de las prácticas de cooperación solidaria en los grupos y movimientos sociales como actores centrales del proceso.

En esta obra se tiene un cúmulo de experiencias y conocimientos para abordar el tema de la cooperación sur-sur desde un enfoque de integración regional. Está dirigido a profesionales, diplomáticos y tomadores de decisiones, y principalmente a investigadores y estudiantes que desean incursionar en esta modalidad de cooperación, que cada vez se convierte en un tema central de las agendas de política exterior de nuestros países. Sus autores se preocuparon por ofrecer un diagnóstico desde el sur global, lo que contribuye a la teoría de las Relaciones Internacionales y de la cooperación. Los temas seleccionados impulsan el estudio de nuevos tópicos que, al no estar considerados en esta versión, quedan pendientes para nuevas investigaciones y publicaciones en esta agradable tarea de la investigación internacional, como, por ejemplo, el aporte de la cooperación sur-sur a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la gobernanza de políticas públicas, en países de renta media, en la educación y la salud, entre otros importantes temas para América Latina.

Jenny Cedeño Alcívar⁴

Título de la reseña: Conflicto armado sirio, ¿una guerra más del Medio Oriente o inicio del Armagedón?

Título del libro: "Conflicto armado en Siria: Campo de batalla geopolítico por el Medio Oriente"

Autor del libro: Janiel David Melamed Visbal

Universidad del Norte de Colombia,
Barranquilla, (2020)

277 pp.

ISBN 978-958-789-176-8

"Los reunieron en el lugar que en hebreo se llama Ar-
magedón (o sea, cerros de Meguido)"
Apocalipsis 16:16

La obra a cargo de Janiel David Melamed Visbal, titulada *"Conflicto armado en Siria. Campo de batalla geopolítico por el Medio Oriente"*, que acaba de publicar la Universidad del Norte de Colombia, constituye un esfuerzo intelectual que gira alrededor del caso sirio, que es sometido a análisis a partir de un riguroso marco teórico-metodológico que recoge

⁴ Flasco-Ecuador. Correo electrónico: jcedenio2000@yahoo.es

las mejores tradiciones de las Relaciones Internacionales como disciplina autónoma del conocimiento.

Efectivamente, el lector tiene en sus manos un texto único –e inédito– por su contenido y alcances, respaldado por más de 330 fuentes consultadas y citadas, la abrumadora mayoría en idioma inglés, como buen libro de asuntos internacionales que se precie de serlo.

Tal como su título lo pone de relieve, el análisis gira alrededor de un conflicto armado de carácter no internacional (CANI), caracterizado por infracciones graves del derecho internacional humanitario (DIH), tales como sitios y bloqueos a poblados, ataques desproporcionados en zonas urbanas densamente pobladas y ataques indiscriminados contra civiles, ejecuciones sumarias, asesinatos masivos, violaciones, torturas, mutilaciones, toma de rehenes, uso de escudos humanos y afectación de servicios esenciales, incluyendo ambulancias, abastecimiento de agua y mercados, de conformidad con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Se trata de una crisis humanitaria sin parangón en las últimas décadas que, de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (ONU), desde el estallido de las hostilidades a mediados de 2011, supera las 100.000 víctimas (la mayoría, población civil), que ha obligado a más de la mitad de la población siria a abandonar sus hogares. Se estima en más de cinco millones el número de personas que se han refugiado en terceros países y en aproximadamente seis millones, los desplazados internos.

Ahora bien, para entender esta verdadera catástrofe, debe considerarse seriamente la dimensión religiosa en la región del Medio Oriente, cuna y espacio geográfico de los lugares más sagrados de las tres grandes religiones monoteístas y probablemente principal factor u obstáculo para lograr una paz duradera. Así, para quien suscribe, detrás de la violencia protagonizada por las fuerzas armadas sirias y los grupos rebeldes que se oponen al régimen político de Damasco, subyace en el Islam la división entre *chiítas* y *sunitas*, cisma que tiene su origen en una controversia sobre la sucesión de Mahoma. Mientras los chiítas sostienen que la sucesión del Profeta es por descendencia, los sunnitas consideran que dicha sucesión debe ser electiva. Por tanto, el lector se encuentra ante el ámbito religioso que atraviesa –como eje trasversal– esta región inestable por excelencia y que alcanza su máxima expresión en el proceso de destrucción de Siria.

El autor reconoce que “Damasco es mencionada 35 veces en el Antiguo Testamento y 20 en el Nuevo Testamento” (p. 18), además de ser considerada ciudad sagrada por el Corán.

A la división entre chiítas y sunnitas, se suma en el conflicto armado en Siria, una amalgama de grupos combatientes de oposición con clara raigambre religiosa, en gran medida fundamentalista y partidaria de la *Yihad* o guerra santa islámica.

Y es que conviene no perder de vista que en el Medio Oriente se concentran los lugares más sagrados de las tres grandes religiones monoteístas. A la Meca y Medina se suma Jerusalén y, en gran parte, el interés de Israel por ocupar y colonizar Cisjordania y los Altos del Golán responde a imperativos religiosos. Por ejemplo, Hebrón es la ciudad en la que descansan los restos de los grandes patriarcas.

Llama la atención el Libro del Apocalipsis del Nuevo Testamento, que da cuenta de Armagedón como la ubicación profetizada de una reunión de ejércitos para una batalla durante los últimos tiempos, traducida como la antigua ciudad de Megido o Meguido, la cual es mencionada doce veces en el Antiguo Testamento. Por ello, cabe preguntarse si el conflicto armado sirio podría ser el inicio del Armagedón anunciado en el Evangelio.

Como quiera que sea, tal como lo destaca el autor, el conflicto armado en Siria se inserta en el marco de la –de por sí convulsionada– región del Medio Oriente, amenazando con desestabilizar a sus vecinos, particularmente el Líbano (donde se estima que los refugiados sirios equivalen al 25% de su población), Irak (con un flujo de refugiados mayoritariamente suníes, frente a un gobierno que apoya tácitamente el régimen de al-Asad) y Turquía (en donde, además del arribo de una masa de musulmanes suníes –la mayoría de los tres millones setecientos mil sirios que habitan en Turquía– que amenaza con provocar tensiones sectarias y étnicas con la población local, se verifica una preocupación por el fortalecimiento del Partido Democrático Sirio, a la sazón aliado del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) en el norte de Siria), y Jordania (más de medio millón de refugiados sirios ponen en entredicho el equilibrio financiero de Amman, preocupado asimismo por el futuro retorno de los yihadistas jordanos que combaten con los grupos afiliados a al-Qaeda)).

Si bien el CICR califica la situación de Siria como CANI, no se debe soslayar la injerencia de terceros actores, magníficamente diseccionada por Melamed Visbal de la mano de la pormenorizada apreciación de sus intereses en la región del Medio Oriente.

De ahí que no deba sorprender que la oposición siria se encuentre financiada y armada por Estados mayoritariamente suníes, como Arabia Saudí, Qatar y Turquía, al tiempo que se refuerza con la llegada de combatientes suníes yihadistas de todo el mundo, especialmente de Europa. En contraste, el régimen de Damasco recibe tanto apoyo chií de Irán, como de la milicia libanesa chií Hezbollah, organización que propugna la creación de un Estado Islámico en El Líbano, en el que el Islam se constituya en un único principio que debe regir tanto la vida pública como privada. Y, finalmente, a todo ello se suma la intervención de terceros actores con intereses propios, principalmente Estados Unidos y Rusia.

Recapitulando, la obra de Janiel David Melamed Visbal se erige en una fuente de consulta obligada para todo aquel que quiera conocer las raíces, contenidos, alcances y notas esenciales del conflicto armado que, desde hace aproximadamente nueve años, desgarra a la sociedad siria en dos posiciones irreconciliables, en un escenario enrarecido por la injerencia directa e indirecta de actores externos que persiguen sus propios intereses nacionales.

¿De dónde se desprende el título de esta reseña? ¿Podría considerarse el conflicto armado en Siria una guerra más del Medio Oriente o el principio del Armagedón que anuncia el Evangelio? El lector tiene la última palabra.

Marcos Pablo Moloeznik**

* Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara e Investigador Nacional CONACYT (México) - 2017 *William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education, National Defense University, Washington, D.C.*

¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia

Editorial Crítica-Colección Bicentenario
1819-2019, Bogotá, 2019

Autora del libro: Sandra Borda

120pp.

ISBN: 9789584276650

Con una presentación a modo de excusa para el público académico del cual ella emergió, o mejor aún, como una declaración de principios, Sandra Borda explica las motivaciones más íntimas que la instaron a aventurarse en la escritura de este ensayo de divulgación. Y ese es el tono con el que se escribe la primera parte del libro y con el que debe leerse. Para los académicos más ortodoxos, este trabajo es un llamado de atención bastante sutil, e incluso una provocación, con el que la autora les insta a pensar en audiencias más amplias y en sacar la educación de las aulas a las calles, al ciudadano de a pie, ese individuo que actualmente hace presencia en las redes sociales, que opina sobre todo y de todo como siempre lo hizo, pero hoy de forma más visible... y, claro, desde lugares comunes.

El libro consta de cinco capítulos que pueden agruparse en dos gruesos momentos, el primero circunscrito al largo siglo XIX, en el que Panamá es la columna vertebral de varias de las observaciones analíticas efectuadas por la autora; el segundo, asociado con el periodo post Segunda Guerra Mundial, en el que la Guerra Fría, el conflicto interno y la guerra anti-drogas son los ejes de discusión.

En el primer momento, S. Borda explica que las relaciones internacionales decimonónicas latinoamericanas fueron lideradas por Colombia, al menos en el contexto de la primera fase postcolonial. En esta primera parte del libro, la autora, inspirada en David Bushnell, reproduce la hipótesis de aquella historiografía ponderada acerca de la pérdida de ese territorio y el trauma que esto produjo en el nacionalismo colombiano; dicho acontecimiento –según Borda– afectó las formas, tácticas y estrategias de la diplomacia colombiana decimonónica y simultáneamente contribuyó a construir el atavismo político con el que hemos tejido nuestras narrativas nacionales tanto como el parroquialismo con el que se fue definiendo la agenda internacional decimonónica.

En este primer momento del libro, las metáforas elegidas por S. Borda, tal vez inspiradas en los sketches de humor que circulan en redes y donde se compara a los países del mundo con las edades de la vida, le dan el tono de cercanía que busca capturar audiencias amplias e invitarlas a reflexionar sobre la importancia de la política tanto en las escalas internas como internacionales. También recurre a la literatura para dejarnos claro que el parroquialismo con el que ella bautiza las tendencias diplomáticas colombianas del largo siglo XIX son como esos 100 años de soledad que alguna vez conocimos de la mano de “Gabo”.

Así las cosas, el primer segmento del libro (capítulos 1, 2 y 3) tiene a Panamá como el hilo de Ariadna en la constitución de las relaciones internacionales colombianas en el hemisferio occidental. Claramente la autora enfatiza que la separación o pérdida de Panamá – proceso que no reconoce como independencia – es el punto de inflexión y una de las razones para explicar porque Colombia pasó del “ruido al silencio diplomático”. En este segmento hubiera sido interesante incluir el proceso como el país se suscribió al Tratado de Versalles y a la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

También hubiera resultado útil al historiar, pensando en términos de divulgación, que la formación de las relaciones internacionales colombianas se hubiera enlazado un poco más con el proceso de constitución del capitalismo en el país; proceso que, como hemos aprendido de la mano de expertos, como José Antonio Ocampo, fue penoso, tardío y lento. Pensar las dinámicas de las exportaciones e importaciones antes y después del despegue cafetero hubiera contribuido a reforzar la idea de cómo y por qué los distintos gobiernos que se mencionan en el libro le apostaron a lo que –desde mi punto de vista– bien podría denominarse diplomacia cafetera. Es de anotar que S. Borda no deja de lado los datos del café y menciona cómo la Federación Nacional de Cafeteros llegó a opacar a la Cancillería durante los años treinta del siglo pasado.

Asimismo, menciona el papel que misiones como la Kemmerer tuvieron en la institucionalización estatal. En este punto, y pensando en una posible segunda edición, podría resultar útil no olvidar mencionar que durante el siglo XX los gobiernos latinoamericanos contemporáneos apostaron por las misiones de expertos internacionales para modernizar sus respectivos países⁵. Podría mencionarse que el Ministerio de Agricultura colombiano contrató en 1906 a Charles Deneumostier para desarrollar la Misión Belga de agricultura, cuyo objetivo era fortalecer el incremento del comercio de abonos y herramientas agrícolas entre los dos países⁶. También sería interesante mencionar que además de la Kemmerer⁷ de 1923, el gobierno de Pedro Nel Ospina⁸ contrató en 1929 la Misión Manchester (International Cotton Federation), misión que había visitado exitosamente Brasil entre 1921 y 1923, cuyo objetivo fue promover el cultivo y aprovechamiento del algodón, y entre cuyas conclusiones aconsejó la creación de un Servicio Nacional del algodón (Cotton Service) en coordinación con los gobiernos nacional y departamentales, así como el establecimiento de fincas para la

5 Alejandro Vera Vasallo, “La inversión extranjera y el desarrollo competitivo en América Latina y el Caribe”, *Revista de la Cepal*, N° 60 (diciembre 1996):129-150; Alfredo Eric Calcagno, *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, Cuadernos de la Cepal, Santiago de Chile, 1980.

6 Anne Marie Van Broeck y Luis Fernando Molina, “Presencia belga en Colombia: ciencia, cultura, tecnología y educación”, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Vol. XXXIV, N°44, (1997): 47-71.

7 Ángela Mejía de López, “Algunos aspectos de la administración de Pedro Nel Ospina (1922-1926)”, Documento Especial N° 14, Sección Sociología Política, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia (1978).

8 Bernardo Tovar Zambrano, *La intervención económica del Estado en Colombia, 1914-1936* (Bogotá: Banco Popular, 1984): 135-154; Paul W. Drake, *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*, (Durham: Duke University Press, 1989): 30-75; Banco de la República, *Kemmerer y el Banco de la República: diarios y documentos*, (Bogotá: Banco de la República, 1994); James Henderson, *La modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez, 1889-1965*, (Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2006): 168-169.

experimentación con métodos modernos de cultivo, a manera de campos demostrativos⁹. Estos datos podrían ayudar a mostrar que, en cuanto a acuerdos bilaterales en el largo siglo XIX, si bien el país estrechaba lazos con Estados Unidos, no dejó de lado a Europa, idea que la autora presenta en varios puntos del libro.

En el segundo momento, el libro cambia no sólo de temporalidad sino también el acento de la escritura, que deja en el olvido las metáforas literarias y la idea del parroquialismo. Da la sensación de que esta parte hubiera sido escrita con bastante anterioridad, pues se acerca más a las formas tradicionales de los textos académicos que a los de divulgación. Tal vez es la misma dinámica de las relaciones internacionales globales la que pone el tono circunspecto, pues en este segmento del libro (capítulos 4 y 5) se pone énfasis en las lógicas de la Guerra Fría, para ratificar la existencia de una bipolaridad mundial con la que el país bailó en el plano de sus relaciones diplomáticas.

En este segmento del libro, la autora nos explica, más implícita que explícitamente, por qué el nuestro es un país conservador con una cultura política intolerante y católica, al narrar cómo existió una política antisemita aún bajo la directriz de gobiernos liberales, como el de Eduardo Santos. Esta idea ratifica los principios morales, éticos, estéticos y políticos heredados del último tercio del siglo XIX, cuando los gobiernos Regeneradores pensaron un nacionalismo cosmopolita¹⁰ en el que el viaje a Europa fue el signo para construir la identidad nacional, ya en el siglo XX se cambió a Europa por Estados Unidos como ese referente para construir nuestra identidad nacional.

Esta dinámica tuvo un giro en la década del setenta del siglo XX, según explica S. Borda, circunstancia que le volvió a dar a Colombia una posición de liderazgo relativo en la arena pública internacional, pero esta vez en la escala latinoamericana. Lo que se evidenció en el “diseño y construcción del Pacto Andino” (p. 65), cuyo objetivo ha sido velar por los intereses políticos y económicos de la región andina, al promover las industrias regionales y armar un bloque de protección institucional con los competidores no vinculados con la comunidad andina. Fueron los setenta años de madurez diplomática, pues se aprendió con el presidente López que “se puede ser crítico de Estados Unidos sin necesidad de ser enemigo, ni de ser hostil...” (p. 66). En estos años, Colombia se acerca de nuevo a Panamá, pero esta vez para apoyarle a recuperar su soberanía sobre el canal; circunstancia que me insta a preguntar: ¿No se trató esto de habilidad política por parte de Colombia? ¿Podría decirse que el país supo jugar sus cartas para no perder privilegios al usar el canal interoceánico?

Dos giros más: con Turbay Ayala, el país terminó por inscribir el conflicto armado interno en la lógica bipolar mundial a fin de llamar la atención y obtener ayuda de Estados Unidos, que por un periodo de casi dos décadas (1950-1970) había descuidado a Colombia. La estrategia se complicó con el ascenso del narcotráfico y la política antidrogas de Ronald

9 Arno S. Pearse, “Colombia, with Special Reference to Cotton”, *Report of the Journey of the International Cotton Mission through the Republic of Colombia*, (Manchester: General Secretary of the International Federation of Master Cotton Spinners and Manufacturers Association, 1926): 95-96, 106-107.

10 Frédéric Martínez, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia (1845-1900)*, Banco de la República- Instituto Francés de Estudios Andinos, Bogotá, 2001.

Reagan. Belisario Betancourt volvió a meter el conflicto armado al saco de la política nacional, argumentando que este no tenía relación alguna con las dinámicas de la Guerra Fría. En este péndulo entre internacionalizar o no la política interna, se culminó el siglo XX y se transformó nuevamente la dinámica de las relaciones internacionales colombianas.

Finalmente, S. Borda narra cómo Colombia se ajustó a las estrategias de la guerra antidrogas norteamericana a fin de obtener recursos –monetarios, militares y políticos– para librarse su propia guerra con los carteles de la droga; estrategia que durante los gobiernos de Pastrana A. (1998-2002), Uribe V. (2002-2010) y Santos C. (2010-2018) no se mantuvo como prioridad, sino que pasó a un segundo plano (casi inexistente) para darle relevancia a combatir el conflicto armado interno, creando así los ciclos discursivos de paz-guerra-paz con los que se selló el inicio del siglo XXI. Estos ciclos ayudan a comprender cómo los acercamientos a la agenda pública internacional, por un lado, han proporcionado beneficios económicos al país, Diplomacia para la Paz y Plan Colombia, por ejemplo, con los que se ha financiado la profesionalización y tecnificación del ejército; y, por otro, han inclinado la balanza ideológica cada vez más a la derecha.

El libro es una invitación a pensar cronológica, no históricamente, la política internacional. Su título es categórico y no recoge el texto en su totalidad, pues el segundo momento de las relaciones internacionales no parece haber sido tan parroquial como el primero. Se trató de un momento en el que Colombia jugó a tejer lazos con Estados Unidos, pero en el que optó por ver a sus vecinos suramericanos como pares con los que negociar para constituir la Comunidad Andina. En el segundo momento del libro, la agenda pública internacional muestra más bien cómo la personalidad presidencial dictó las formas y orientó los acercamientos o distanciamientos con Estados Unidos. El vacío en esta historia está en Europa, que, si bien es mencionada, no es incluida en la misma profundidad que se hace con Estados Unidos. Valdría la pena, entonces, pensar en ampliar un poco este punto.

Finalmente, cabría agradecer a Sandra por presentar un texto en lenguas vernáculas para que ciudadanos del común, como yo, podamos acercarnos a entender cómo y por qué las relaciones internacionales inciden en nuestra política interna, y cómo los atavismos de nuestras culturas políticas terminan encapsulados en la arena pública internacional.

Sonia M. Jaimes¹¹

¹¹ Historiadora. Correo electrónico: sonmil@gmail.com – Universidad Nacional de Colombia – Universidad Andia Simón Bolívar

Título: Africa and Global Health Governance. Domestic Politics and International Structures

Autora: Amy S. Patterson

Editorial: John Hopkins University Press

Lugar: Estados Unidos

Año: 2018

Páginas: 264

ISBN 1421424509 (paper) | ISBN
9781421424514 (electronic) ISBN
1421424517 (electronic)

En un contexto en el que la salud global se encuentra en el centro de atención de todos, Amy S. Patterson nos invita a analizar el complejo relacionamiento entre el sistema de Global Health Governance (Gobernanza de Salud Global) y la región africana, buscando profundizar en una temática poco explorada como es el rol de los actores africanos en la diplomacia de salud mundial.

La Gobernanza de Salud Global es entendida como “aquellas instituciones, reglas y procesos formales e informales que rigen la actuación colectiva de los Estados, las organizaciones intergubernamentales (OIG), las organizaciones no gubernamentales (ONG), las fundaciones, el sector privado y otros actores no estatales en problemáticas de salud mundial”. A su vez, a ella se le atribuyen dos componentes: la diplomacia de salud mundial, que incluye el diseño de políticas globales y la demarcación de problemáticas de salud; y la implementación estatal de estas políticas.

El continente africano, en su carácter de mayor beneficiario de fondos económicos destinados a proyectos de salud y como sujeto de importantes programas y políticas mundiales, se encuentra fuertemente vinculado al sistema de gobernanza de salud global, aunque muchas veces su papel dentro de él se vea menoscabado bajo la figura de los Estados y organismos intergubernamentales donantes.

La investigación realizada por Patterson, una académica especializada en Estudios Africanos con amplia experiencia de trabajo de campo en el continente africano, cuenta con un valor agregado al promover un estudio que parte de la perspectiva del África Subsahariana, con la intención de dilucidar en el marco de las múltiples acciones de salud global cuál es el nivel de participación de la región en las instancias de decisión e implementación en materia de gobernanza y qué lleva a estos países a acatar o no estas iniciativas.

Con este fin, *Africa and Global Health Governance* toma en consideración tres condiciones de salud: la pandemia del SIDA, el brote de ébola de 2014-2015 en África occidental y el aumento de la prevalencia de enfermedades no transmisibles (ENT).

Esta selección, si bien diversa, responde a la necesidad de limitar las variables que dan forma a las reacciones de los Estados al elegir temas que resultan similares en cuanto a la atención que han recibido de las instituciones de salud global (aunque esta atención no siempre se vea reflejada en programas y recursos), registran tasas de mortalidad y morbilidad sin precedentes, y permiten evaluar las distintas formas de reacción de la sociedad. A su vez, estas condiciones de salud posibilitan el análisis del comportamiento de los Estados africanos frente a la gobernanza de salud global en extensos períodos de tiempo (con el SIDA), en momentos de crisis (con el Ébola) y en el caso de una problemática de salud emergente (con las ENT).

Utilizando una metodología clara, Patterson introduce en el primer capítulo el marco teórico utilizado para esta investigación, destacando la débil teorización relacionada con la temática en contraposición al alto nivel normativo existente en torno a ella. De esta manera, la autora remarcó las insuficiencias teóricas presentes a la hora de analizar el comportamiento de agencia de la región africana en su vinculación con los sistemas de gobernanza.

En consecuencia, con el fin de hallar un marco adecuado, la autora identifica tres patrones de participación seguidos por la región en su vinculación con la gobernanza de salud mundial: la aceptación, el desafío y la ambivalencia.

En el modelo de aceptación, existe un consenso general sobre la necesidad de diseñar e implementar las “mejores prácticas” de salud global. Por su parte, el desafío consiste en el rechazo o en el cambio de diseño e implementación de los programas y normas, negando las problemáticas de salud o su gravedad. En cuanto a la ambivalencia, ésta se caracteriza por la inacción o la acción poco entusiasta en la implementación de políticas, con un limitado apoyo retórico y financiero por parte de los Estados.

Estos patrones no siempre se manifiestan en estado puro ni se adaptan estrictamente al comportamiento de los países. Los modelos son dinámicos y pueden variar con el transcurso del tiempo o de las circunstancias. Así, mientras el desafío tiende a ser la respuesta inicial, la aceptación puede suceder con el paso del tiempo. A su vez, los modelos sirven para demostrar la capacidad de agencia de los Estados africanos en su decisión de moldear, influenciar, rechazar, aceptar, ignorar o criticar las normas y políticas establecidas.

No obstante, para comprender por qué se producen estos patrones de participación por parte de los Estados africanos en la gobernanza de salud global es necesario identificar cuáles son los incentivos políticos que fomentan o desalientan dicha participación. Estos incentivos están presentes en tres niveles de análisis: a nivel internacional, en las estructuras estatales africanas y a nivel societal.

Con un enfoque múltiple, la investigación logra desarrollar con mayor claridad cómo los factores internacionales (como los programas de salud gestados por los donantes) interactúan con las consideraciones políticas nacionales y con las acciones sociales locales, dando forma a la participación de África en los procesos de gobernanza de la salud.

De esta manera, a lo largo de los siguientes capítulos, la autora analiza con mayor detalle las problemáticas de salud (SIDA, Ébola y ENT) e identifica los patrones (aceptación,

desafío y ambivalencia) seguidos por los Estados, considerando los distintos niveles (internacional, estatal y societal) en los cuales se manifiestan los incentivos políticos que determinan el compromiso en el diseño e implementación de políticas de salud mundial.

El segundo capítulo analiza la pandemia del SIDA, desde su auge en África en la década del ochenta, y detalla el proceso que llevó al continente africano desde el desafío (en su etapa inicial) a la aceptación (a principio de la década de 2000) de la gobernanza de salud global en el diseño y la implementación de políticas en torno a esta pandemia.

Por su parte, el tercer capítulo desarrolla el brote del Ébola en 2014-2015 en África occidental, una enfermedad contagiosa y con altos índices de mortalidad, donde primó el desafío como respuesta frente a las políticas sanitarias globales para la vigilancia y el control de la enfermedad.

Y, por último, el cuarto capítulo profundiza en las acciones desarrolladas en torno a las enfermedades no transmisibles (ENT), catalogadas así a aquellas enfermedades “que no son el resultado de un agente infeccioso, que a menudo son crónicas y que generalmente no tienen una cura completa”. El caso de las ENT, resulta útil para exemplificar el patrón de ambivalencia, ya que la mayoría de los países africanos han estado ausentes en la gobernanza de salud global en materia de prevención y control de estas enfermedades.

Mediante una investigación exhaustiva y bien documentada, Amy S. Patterson logra sintetizar, en un libro claro y de lectura ágil, el complejo entramado que involucra el relacionamiento del continente africano con la gobernanza de salud global. Utilizando datos cualitativos y cuantitativos, sus fuentes incluyen el seguimiento de bases de datos, viajes de estudio, grupos focales y más de doscientas entrevistas realizadas entre 2005 y 2017. Este extenso y a la vez valioso proceso de investigación se ve reflejado en el detallado contenido de cada capítulo, que logra un correcto desarrollo de cada tema.

A manera de conclusión, *Africa and Global Health Governance* logra destacarse al desarrollar una temática poco explorada con un enfoque propio. Un nuevo marco teórico se desprende del libro, el que permite nuevas perspectivas de análisis que pueden dar luz a la compleja trama que involucra la participación de los Estados débiles en la gobernanza de salud global. Sin dudas, representa una base fundamental para futuras investigaciones.

Julieta H. Heduvan¹²

¹² Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN), Miembro del Grupo Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP), julietaheduvan@gmail.com

Digital Dilemmas. Transforming Gender Identities and Power Relations in Everyday Life.

Editores: Diana C. Parry, Corey W. Johnson, Simone Fullagar.

Editorial: Palgrave MacMillan

Suiza, 2019.

ISBN 978-3-319-95300-7

Autores: Diana C. Parry, Luc S. Cousineau, Corey W. Johnson, y Simone Fullagar; Aimée Morrison; Ashley Love; Dawn E. Trussell, Jen Apgar, y Laura Kovac; Luc S. Cousineau, Harrison Oakes, y Corey W. Johnson; Simone Fullagar e Iesha Small; Teresa Swist y Philippa Collin; Katie Lebel, Ann Pegoraro, y Alanna Harman; Annaleise Depper, Simone Fullagar, y Jessica Francombe-Webb; Emma Rich.

El libro parte de una pregunta: ¿Qué dilemas plantea el uso de las actuales y diversas tecnologías en nuestra vida cotidiana? En particular, el foco está puesto en los dilemas que refieren a la transformación de las identidades de género y las relaciones de poder en las sociedades democráticas a partir de la proliferación de tecnologías digitales promovidas por grandes corporaciones y nuevos espacios virtuales.

Partiendo de un enfoque interdisciplinario, el libro se divide en tres secciones, las cuales compilan artículos que abordan una gran diversidad de temáticas en las que esos dilemas se observan. La primera sección explora cómo teorizar sobre la influencia de una pluralidad de voces virtuales en torno a la intersección de género e in/justicia, y presenta perspectivas teóricas feministas que indagan sobre el impacto de la inclusión del mundo digital y espacios sociales en el activismo feminista. Asimismo, esta sección explora los cruces entre el mundo digital, raza, género y la creación de contra-micro-narrativas 2.0. Según los autores, estas tecnologías de conexión son complejas y perpetúan formas de subyugación e inequidades. La mal llamada “venganza porno”, que en realidad es violencia machista en formato digital, es un ejemplo; también la difusión de discursos de odio anti-feministas o de ultra-derecha, entre otros. Al mismo tiempo, sin embargo, el uso de esas tecnologías provocan formas de resistencia, creatividad y subversión feminista. En el capítulo “Digital Black Feminism”, Ashley Love describe cómo los hashtags en las redes sociales crean un espacio colectivo de visibilización, denuncia y resistencia para el feminismo negro. Según la autora, más que una ruptura, el mundo digital habilita la continuación de una pedagogía pública informal histórica, propia del feminismo negro.

La segunda sección gira en torno a las innovaciones metodológicas que habilitan nuevas miradas en torno a la transformación social de las relaciones de género, culturas digitales y justicia social. Explorar el universo digital supone oportunidades y desafíos para los investigadores. En ese sentido, el uso exclusivo de metodologías tradicionales de investigación es puesto en discusión por autores que plantean que ellas ya no alcanzan para comprender esa realidad virtual en permanente movimiento. En cambio, remarcan la necesidad de nuevas estrategias de investigación y, al mismo tiempo, describen cuestiones éticas que

se presentan en el proceso de investigación. Cousineau, Oakes y Johnson, en su capítulo “Apnography: Modifying Etnography for App-Based Culture”, proponen partir de una mirada etnográfica *queer* al investigar las apps de geolocalización (GSNAs). Esta metodología habilita otras formas de entender la naturaleza entrelazada entre lo digital y real, las cuestiones de poder e influencia de perfiles tanto sobre los usuarios como los investigadores, la importancia del espacio y el lugar, del contexto y la temporalidad en decisiones y prácticas de investigación.

Por último, la tercera sección del libro explora cómo la tecnología digital está moldeando las relaciones entre diversos públicos –ciudadanos, activistas, hacedores políticos– en términos de transformación de injusticias de género. Salud mental, deporte y representaciones sociales de las mujeres son las temáticas abordadas en esta sección. Como señala Emma Rich en el artículo “Making Gender and Motherhood Through Pedagogies of Digital Health and Fitness Consumption: Soon It Made Us More Active as a Family”, las tecnologías digitales han revolucionado las prácticas y políticas de atención médica, han cambiando profundamente las formas en las que el conocimiento sobre salud se crea, accede, utiliza e interpreta. La autora indaga, en particular, sobre las aplicaciones que se enfocan en promover la salud como estilo de vida, a modo de mecanismos de medicina preventiva/asistencia sanitaria (¿Cuántas Apps podemos encontrar sobre estos temas?). Estas tecnologías median digitalmente entre la salud y el fitness, y canalizan la producción y consumo de representaciones individuales y sociales de género que se generan en esa relación.

En un mundo en el que la tecnología forma parte de nuestras vidas cotidianas, el libro se destaca, en primer lugar, por subrayar la necesidad de repensar los impactos de esas tecnologías digitales contemporáneas en las relaciones de poder, las representaciones de género e incluso en nuestra salud mental. Como reflejan los artículos que componen este libro, las perspectivas feministas y *queer* en su diversidad habilitan nuevas formas de abordar y analizar esa realidad real-virtual, cambiante, en constante movimiento, injusta pero portadora de un potencial revolucionario a la vez, que llama a reflexionar sobre las metodologías de investigación, a imaginar nuevas, a replantear quién y cómo se es investigador, así como reflexionar sobre los compromisos éticos que tenemos con esa realidad. Especialmente a la luz de los eventos y acontecimientos del año 2020, que han acelerado los procesos de digitalización, los dilemas digitales planteados en el libro parecen ineludibles para el ejercicio de la investigación.

Maira Cortez¹³

13 Lic. en Relaciones Internacionales (U.N.R.), Grupo de Jóvenes Investigadores del I.R.I.

Título: Cybersecurity: Politics, Governance and Conflict in Cyberspace

Autores: Damien Van Puyvelde, Aaron F. Brantly

Colección: The Palgrave Macmillan History of International Thought

Brian C Schmidt y Nicolas Guilhot (editores)

Editorial: John Wiley & Sons, 2019.

Cantidad de páginas: 224pp.

ISBN: 978-1-509-52813-4

En el mundo contemporáneo las personas interactúan diariamente a través de diversos dispositivos que están conectados a Internet, lo que forma un sistema de redes masivo, al cual se denomina “ciberespacio”. Los autores reconocen que todo lo que está conectado comparte información con el mundo entero y, cada vez más, todos dependemos de este mundo tecnológico, es decir, todo en la actualidad depende del ecosistema del ciberespacio.

Para el desarrollo de este libro, los autores se enfocaron, principalmente, en analizar las interacciones entre los individuos, grupos y Estados en el ciberespacio, y observaron los desafíos que se presentan. El ciberespacio es el único ambiente perplejo, referido por el Departamento de Defensa de Estados Unidos como el dominio de las operaciones junto a otros dominios de combate –de tierra, mar, aire y espacio. Hay que tener en consideración que este espacio es artificial, depende de las estructuras físicas, lógicas y humanas, e interviene en los sectores económicos, políticos, sociales, técnicos y ambientales.

Más allá del análisis desarrollado sobre el ciberespacio, esta obra se aboca a hablar sobre este espacio y la seguridad. De hecho, actualmente muchos Estados están abiertos a invertir en recursos abundantes para el desarrollo de los programas cibernéticos civiles y militares para ambos propósitos tanto ofensivos como defensivos.

El libro, a lo largo de sus diez capítulos, abarca una variedad de conceptos, problemas prácticos y debates políticos centrales para comprender la seguridad dentro de la red tecnológica. Ellos mencionan que, desde la creación de las computadoras hasta la actualidad, la seguridad tuvo un rol relevante –y más con la expansión de Internet. El ciberespacio es ahora una nueva seguridad global, un asunto que trasciende las fronteras nacionales, culturales y sociales.

Cada sección aborda las complejidades y desafíos de la ciberseguridad en el mundo contemporáneo. El núcleo central de todas las partes es que estas asocian al ciberespacio a un dominio complejo socio-técnico y económico, el cual se tornó importante gracias al diseño y manipulación humana.

Las Relaciones Internacionales, como disciplina, presentan diferentes perspectivas analíticas. La ciberseguridad se puede analizar desde la mirada del realismo, liberalismo y

constructivismo. Además, se la puede estudiar desde los distintos niveles –desde lo individual a lo organizacional, lo local a lo nacional e internacional, donde las crecientes normas de gobernanza redefinen las interacciones entre los humanos. Tanto las interacciones entre actores como la estructura del ciberespacio son los temas centrales de este trabajo.

Tras la explicación de la historia y definición del ciberespacio, los autores trazan el desarrollo de la gobernanza en este espacio, examinan las tensiones políticas entre sus distintos modelos y abarcan los desafíos sustanciales que los gobiernos deben enfrentar frente a las características físicas y virtuales que presenta. Esto es una combinación histórica entre la innovación y la adaptación hacia esos desafíos orientados al desarrollo de un sistema de redes. Puntualmente trabajan el tema de la estructura de Internet gubernamental enfocada en las múltiples partes interesadas, en las instituciones multilaterales, y las entidades privadas.

Es relevante explicar cómo las capacidades ciberneticas se desarrollan en los actores tanto estatales como no estatales y cómo la expansión de estas capacidades genera inseguridades. Las capacidades ciberneticas deben dirigirse hacia las áreas centrales asociadas a la seguridad de computadoras y redes, a saber: la confidencialidad, integridad, disponibilidad de campus, redes y sus datos residenciales o datos de tránsito.

Se presenta una distinción de las capacidades del ciberespacio frente a las de la cíntica bajo los aspectos de reversibilidad, efectos directos e indirectos, costos-beneficios, desarrollo e investigación, mantención y adquisición, retornabilidad y proliferación. Por último, los autores se preguntan si lo cibernetico es un arma y constatan que no solamente hace más prácticas las interacciones entre los actores, sino también que existen amenazas dentro de este espacio. El anonimato que provee Internet es constantemente un tema a debatir. Ladrones, pedófilos e incluso terroristas disfrazan su verdadera identidad para poder llevar a cabo sus intenciones. Por ejemplo, existen las llamadas "operación de bandera falsa", es decir, acciones mediante las cuales una persona hace creer que un ataque provino de otro Estado gracias a los disfraces de Internet.

Los autores promueven una mirada sobre la complejidad de la seguridad nacional y su implicancia en la evolución del dominio artificial que ha llegado a introducirse en la vida moderna. Aparte de la seguridad nacional, este apartado engloba los términos de ciberpoder y estrategia. Nos recuerdan que nuestra disciplina comprende al poder como manera de influir sobre otros, precisamente, en sus recursos económicos, demográficos, políticos y socio-culturales, mientras que la seguridad nacional se enfoca en la protección de los valores nacionales. Para ello, los Estados utilizan varios instrumentos como la diplomacia, información, capacidades militares y económicas.

Otra de las temáticas incluye un análisis técnico respecto a los sistemas informáticos en *hardware* y *software* para que tanto las personas, pequeñas organizaciones y Estados estén atentos y, de esta manera, puedan resguardar sus datos y privacidad, ya que, el uso de Internet deja a todos expuestos a los ataques constantes de ladrones de datos, cibermenazas, ciberacoso e incluso ciberterrorismo.

Para los delincuentes, el ciberespacio es donde reside y transita la mayoría de la riqueza y la información del mundo cada día. Contrariamente, para los "hacktivistas", es la

nueva plaza pública, con cantidades moderadas de anonimato, lo que les permite formar grupos robustos capaces de trabajar juntos con bajos costos para las comunicaciones y la organización. Por su parte, los terroristas mediante el ciberespacio pueden llegar a muchos reclutas potenciales y pueden elevar su poder en relación con los Estados a un menor costo pero con un alto retorno de la inversión.

Relacionado con esos temas, diversos autores debaten sobre la hipótesis de si la guerra cibernética ya es una realidad. Si bien resaltan que definitivamente no lo es al estilo de definición de Clausewitz, dado que no suelen darse a través de las redes los ataques violentos, sí han servido como canal para poder orquestar ataques terroristas, como el acontecido en París, Francia en 2015.

Con los recientes desarrollos de Internet, distintos actores no estatales han podido inmiscuirse y atacar espacios físicos de otros Estados, como los ataques a centrifugadoras iraníes a manos de *hackers* norteamericanos e israelíes. En este tipo de acciones, los atacantes no pueden discernirse con facilidad gracias a la capacidad de anonimato, lo que perjudica llevar adelante sanciones contra ellos.

A la postre, se elabora un análisis sobre la ampliación de la democracia como consecuencia del ciberespacio, casos como la Primavera Árabe o la situación del Euromaidan. Sin embargo, esto ha sido también un ataque a la privacidad, por ejemplo, el caso de Snowden del año 2013. Utilizando como excusa la persecución de los criminales, los Estados se inmiscuyen cada vez más en las vidas de las personas, guardando la información de cada página web visitada o cada correo enviado, lo que ha permitido a países más autoritarios como China y Rusia –donde la libertad en la esfera cibernética no es tal– perseguir a los disidentes.

Sin duda, el mundo del mañana nos tendrá aún más intercomunicados, con un enorme tráfico de datos constantes a través del ciberespacio. A medida que los humanos inviertan más tiempo y recursos en este espacio, el ámbito digital será cada vez más multifacético y también lo será la seguridad cibernética. Se espera un aumento en el uso de la Inteligencia Artificial y del Internet de las Cosas, lo que hace necesario un mayor resguardo de la privacidad de nuestros datos. Para poder manejar esta información correctamente, los autores establecen la necesidad de cooperar entre todos los sectores nacionales, así como entre Estados, donde las capacidades del factor humano serán cruciales. Comprender las tendencias actuales y los futuros alternativos, así, proporciona una buena base para considerar la necesidad de nuevas políticas y regulaciones de ciberseguridad.

Golman, Ludmila¹⁴; Torres, Ariadna¹⁵

¹⁴ Lic. en Relaciones Internacionales – UNLa. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

¹⁵ Lic. en Relaciones Internacionales – UNICEN. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

On the persistence of the Japanese ‘History problem’. Historicism and the international politics of history

Autor: Hitomy Koyama

Serie: Interventions

Editorial: Routledge Taylor & Francis Group

Fecha: 2018

ISBN: 978-1-138-08972-3

Esta obra nos invita a analizar y explorar lo que Hitomi Koyama define como “el problema de la historia” en Japón, esto es “*un término que invoca la incapacidad de la nación para hacerse responsable de su pasado ‘imperial’*”.

La mención de las “mujeres de confort” es el disparador que utilizará el autor para introducirnos al problema de la historia de Japón. Estas mujeres, quienes fueron esclavas sexuales durante la ocupación japonesa de los países del Pacífico y este asiático, comenzaron a exigir al gobierno japonés, hacia finales de la Guerra Fría, que se responsabilizara por los crímenes cometidos contra ellas; exigieron que el Estado se disculpara. Esto colocó a los japoneses en un problema que parecía haberse ocultado por más de 50 años: el de cómo enfrentarse, analizar y contar su historia, aspecto último en el que las opiniones académicas se polarizaron, al confrontar las iniciativas japonesas de discutir con sus vecinos acerca de cómo redactar su historia, contra aquellos que sostienen que un Estado soberano debe poder decidir de qué manera hacerlo.

El problema de la historia, según nuestro autor, es presentado como una pregunta acerca de cómo navegar y crear consistencia entre la historia de la nación y la historia mundial, a través del relato nacional de pasado. En contraste, este libro pretende demostrar que la mencionada navegación no es tan directa cuando la historia mundial es entendida como eurocétrica.

En relación con esto último, el capítulo “*On the recursivity of the politics of history*” nos introduce a una historia del historicismo y su relación con la agencia¹⁶. Nos sintetiza la relación entre el historicismo que formularon Dipesh Chakrabarty y Ranajit Guha y la escritura de la historia en la formación de las relaciones internacionales en la modernidad y en el nombre de una misión civilizatoria, para luego contrastarla con la manera en la que el régimen colonialista japonés se apropió de ella desde su occidentalización (a mediados del siglo XIX), y cómo evolucionó a lo largo del tiempo. El autor sostiene la necesidad de ubicar al historicismo en el contexto político europeo, pero fundamentalmente en el alemán, para

¹⁶ Capacidad que posee un agente para actuar en el mundo. Bandura, A. (2001). Social cognitive theory: An agentic perspective. Annual Review of Psychology, 52, 1-26. The Agency (1956). Describes the form of agency. En: [https://es.wikipedia.org/wiki/Agencia_\(filosof%C3%ADa\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Agencia_(filosof%C3%ADa))

recuperar una versión alternativa del concepto, de la cual argumenta que existen dos: uno que permite la existencia de la agencia y otro que la niega.

Este capítulo, además, examina el camino que dio lugar a la existencia de esas dos versiones de historicismo, lo cual logró al no considerar a Occidente como ente único y monolítico, sino como uno dentro del cual existían distintas entidades que diferían en sus niveles de desarrollo. Partiendo de ese punto, identifica dos maneras de comprender la historia: una como un proceso externo y otra como un medio por el cual el hombre puede realizar sus objetivos. Este último es un tipo de historicismo cultural cuyas raíces se encuentran en la filosofía germana, el cual se distingue del civilizacional ya que el primero se rebela contra la imposición de un estándar externo. En este sentido, el primero habilita la agencia, mientras que el segundo la niega.

El segundo y tercer capítulos, *“On the rise and demise of civilizational history in Meiji Japan”* y *“The assertion: Japan as the subject of world history”* respectivamente, narran la relación que Japón estableció con las dos alternativas de historicismo conocidas en el capítulo anterior. Veremos que, en un primer momento, los intelectuales Meiji abrazaron aquel que niega la agencia, pero que, a medida que comienzan a reconocer que la historia civilizacional y el sostenimiento del orden eurocentrífugo se soportan mutuamente, se da un cambio de orientación hacia el historicismo que permite o habilita la agencia.

Koyama asocia el primer tipo de historicismo al franco-británico, naciones que consideraban a Asia como un ente atrasado. Esta idea de atraso fue retomada por los académicos japoneses y replicada sobre aquellos que fueron objeto de su colonialismo, como la península de Corea en 1910.

El segundo tipo de historicismo es asociado al germano y a la noción que ellos poseen de la cultura, expresada en el concepto de *kultur*. Este, según Koyama, proveyó una alternativa para pensar la relación de Asia con la historia. De esta forma, hacia finales del siglo XIX, se comienza a apreciar un deslizamiento hacia un historicismo de características nacionalistas y una reevaluación de Asia en términos culturales. Esto será utilizado para crear un entramado teórico que servirá de justificativo al imperialismo japonés en Asia entre la década de 1910 y 1940.

“On the postwar palimpsest subject of history” es el cuarto y último capítulo de esta obra. Comienza examinando el desarrollo de la narrativa histórica durante el período de ocupación estadounidense posterior a la derrota en la guerra. Durante este período, el autor aprecia un proceso de supresión de todo elemento de exaltación nacionalista presente en la narrativa histórica japonesa¹⁷, la culpa del conflicto es atribuida a los militares y al Emperador, y los movimientos autonomistas (fundamentalmente de carácter socialista-comunista) que denunciaban la presencia occidental en Asia como un regreso al colonialismo son suprimidos.

17 Ejemplo más gráfico de ello fue la censura de la que se vieron objeto los libros de texto en las escuelas, pero esta tarea se realizó de tal manera (cubriendo pasajes militaristas con tinta sin ningún tipo de método estandarizado) que mantenía presente lo que pretendía ocultar.

De esta forma, el autor observa que, durante la Guerra Fría y con la ocupación estadounidense, los japoneses se convierten en sujetos pasivos de la historia, unos meros observadores de hechos. Esta pasividad es trasladada a la teoría justificativa de la conducta imperialista. En la perspectiva de los intelectuales, la guerra fue determinada por condicionamientos estructurales, por lo que el Estado no tenía agencia o responsabilidad sobre ella. Por lo tanto, Kayama sostiene que “una importante consecuencia de la política de la posguerra fue la ausencia o la eliminación de un sujeto que pudiera responder a las víctimas asiáticas.”

En la misma línea de pensamiento, se presenta en esta obra al crítico literario Naruhito Kato. Este sostiene que, bajo la ocupación estadounidense, Japón careció de agencia y fue bajo su dependencia que la nación evitó constituirse en un sujeto que pudiera hacerse responsable frente a Asia, la cual es necesaria para que pueda responder a sus víctimas.

En poco más de 150 páginas, esta compleja obra nos provee un examen profundo acerca de cómo las formas de narrar la historia y la autopercepción que una nación posee de sí misma influyen y son influidas por el entorno.

Mendiburu, Rodolfo Francisco¹⁸

El rol de los Estados Unidos en la supervivencia de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría

Título: The US Role in NATO's Survival After the Cold War

Autora: Julie Garey

Series: Palgrave Studies in International Relations

Editorial: Palgrave Macmillan, 2020.

Cantidad de páginas: 259pp.

ISBN: 978-3-030-13675-8

Tras la finalización del período de la Guerra Fría, muchos teóricos consideraban que con él llegaría también el fin a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En este sentido, la academia entendió pertinente analizar la razón por la cual dicha organización internacional persistía tras la desaparición del enemigo común que había justificado su existencia.

Contextualizando el período de la posguerra según la OTAN, un nuevo mundo con un nuevo orden internacional se avecinaba en donde no se presentarían los clásicos conflictos conocidos hasta el momento, en donde disminuiría la posibilidad de grandes contiendas armadas y en donde las nuevas amenazas para el orden internacional se vislumbrarían en

18 Lic. en Relaciones Internacionales (UNICEN). Ex Miembro del Grupo Joven del IRI.

cuestiones étnicas y nacionalistas. En este marco, el rol de la organización tendería a abogar por nuevas estrategias de multilateralismo y representación de los valores democráticos y liberales de los miembros que la integran.

En esta obra se analizará el rol que la autora le designó a la estrecha relación esgrimida entre los Estados Unidos y la OTAN para entender la supervivencia de esta última. En rigor, se desarrolla un análisis a lo largo del libro que justifica la persistencia debido a los factores de legitimidad y utilidad que la organización le provee a las acciones llevadas adelante por los Estados Unidos.

Según el marco conceptual, las teorías de equilibrio de amenazas son las que han analizado más detalladamente los motivos por los cuales se han formado las alianzas teniendo en consideración la mejora de la seguridad interna y el compromiso de la alianza por parte de los estados.

Al final de la Guerra Fría, la OTAN sufrió un "síndrome de crisis de alianza", entendido como el debate sobre la viabilidad de mantener la alianza en tiempos de paz y la preocupación de que su desaparición fuera inminente. La persistencia de la OTAN, entonces, puede entenderse como el producto de los esfuerzos deliberados y estratégicos de los Estados Unidos para sostenerla conforme los dos principales motivos para hacerlo: la legitimidad y la utilidad.

A la postre, el libro evalúa la relación entre Estados Unidos y la OTAN en el contexto de los compromisos militares más recientes de los Estados Unidos, a saber, las intervenciones en Kosovo, Afganistán, Irak, y Libia.

En lo que concierne al primer conflicto, la intervención en Bosnia llevó a los Estados Unidos a creer que, si quería una acción rápida y decisiva en Kosovo, tendría que asumir un papel de liderazgo para decidir el alcance de la participación de la OTAN. Ante la amenaza a la estabilidad en los Balcanes y en Europa propagada a finales del siglo XX y la inacción europea, Estados Unidos se posicionó al frente de las misiones de establecimiento de la paz en dicha región y desde ese momento su liderazgo comenzó a sembrar su rol dentro de la organización.

Como el caso de Kosovo lo demuestra, el gobierno de Clinton usó a la OTAN con fines de legitimidad y utilidad. Por un lado, porque la legitimidad conferida por la OTAN fue particularmente importante, considerando que los aliados carecían de autorización para el uso de la fuerza en Kosovo y, por el otro lado, porque el papel de la OTAN validó la existencia de la alianza en términos políticos y militares: la unidad de los aliados y su habilidad para ejecutar misiones.

Mientras que en el segundo conflicto se analiza el proceso inicial de toma de decisiones de los Estados Unidos en el conflicto con Afganistán y la decisión de no comprometer a la OTAN desde el principio, se sostiene que esta decisión reflejó la incapacidad percibida de la alianza para enfrentar adecuadamente la nueva amenaza del terrorismo y la preocupación de los aliados europeos en general no apoyaban la idea de que el terrorismo representara una amenaza global y, por lo tanto, era necesario manejarlo a través de canales internacionales. Tomando una postura similar sobre la invasión de Irak en 2003, se sugiere que

la crisis no solo reflejó las actitudes estadounidenses sobre la capacidad de la OTAN sino también reveló debilidades en la adaptabilidad de la OTAN. El conflicto de Afganistán proporcionó dos oportunidades únicas para la OTAN. En primer lugar, pudo demostrar su utilidad a los Estados Unidos y tener un impacto en la conducción de la guerra. En segundo lugar, se evidenció su capacidad de evolucionar para satisfacer las demandas del nuevo entorno de amenazas y asegurar que siguieran siendo relevantes y persistieran en el periodo posterior al de la Guerra Fría.

Tras el "11 de septiembre", Bush identificó a Irak –tercer conflicto– como uno de los tres miembros del "Eje del Mal". Se esperaba que los altos niveles de apoyo público interno reforzarían el apoyo de la comunidad internacional en la guerra contra el terror. Cuando Naciones Unidas no autorizó el uso de la fuerza, el gobierno de Bush recurrió primero a sus aliados de la OTAN y luego a Estados individuales para formar una coalición, en busca de legitimar su accionar. Estados Unidos finalmente invadió Irak en marzo de 2003, y lo hizo con un "Coalición de los dispuestos" compuesta por más de 40 Estados, pero sin el respaldo de las dos principales organizaciones. En los meses posteriores a la invasión de 2003, el debate entre los Estados Unidos y aliados opuestos a las acciones en Irak (Francia y Alemania) continuaron en el Consejo Atlántico. El daño a corto plazo en la relación entre Estados Unidos y la OTAN fue inmediatamente evidente (*cherry picking plan*). Estados Unidos apeló a la alianza para obtener apoyo en la capacitación de nuevas fuerzas de seguridad iraquíes y la OTAN cumplió al establecer la Misión de Entrenamiento de la OTAN-Irak (NTM-I). Esto se debió a que el Consejo de Seguridad aprobó la RCSNU 1546 en junio de 2004, en la que se reconoce la solicitud del gobierno iraquí de la necesidad de una fuerza multinacional que ayudara en la reconstrucción del país. El caso de Irak proporciona información valiosa sobre los efectos de la no participación de la OTAN en la legitimidad de la intervención. Mientras que la misión de Estados Unidos fue una campaña de éxito para encontrar armas de destrucción masiva en el mejor de los casos, las disputas entre los aliados y la ausencia de la OTAN en la Operación Libertad Iraquí dañó aún más la legitimidad de la operación y la percepción de adhesión de los Estados Unidos a las normas internacionales.

Finalmente, se analiza la cuestión de Libia. La perpetuación en el gobierno durante 42 años del autoritario Muammar Gadafi se convirtió en el barril de pólvora que disparó una ola de manifestaciones democráticas y en favor de los derechos sociales en Libia. El creciente descontento frente a las disparidades económicas, los avances en comunicación, el advenimiento de las redes sociales y una serie de eventos nacionales inspiraron un levantamiento de intelectuales, estudiantes y trabajadores petroleros. Aunque la comunidad internacional estaba monitoreando de cerca los levantamientos de la Primavera Árabe, la intervención no fue inminente hasta que el régimen de Gadafi dio una brutal respuesta a las protestas relativamente pacíficas en mediados de febrero. A partir de marzo de 2011, los activos aéreos y marítimos de la OTAN se desplegaron con consentimiento de la ONU. El objetivo fue triple: imponer un embargo de armas, mantener una zona de exclusión aérea sobre Libia y garantizar la protección de los civiles libios. En esta operación se presenció una mayor participación de estados miembro en la intervención (Francia y Gran Bretaña) y un rol de los Estados Unidos como socio igualitario y no como líder indiscutido, así como también se resaltó la importancia de la legitimidad de la operación estadounidense (que contó con el apoyo del Consejo de Seguridad y de varias organizaciones regionales).

En síntesis, las explicaciones utilitarias para la persistencia de la OTAN identifican expresamente la legitimación como una característica de las organizaciones internacionales.

La aparición de los conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak y Libia, desafiaron el rol de la organización y demostraron la importancia que representaba para los Estados Unidos (país que ejerció mayormente su poder político y militar) garantizar la supervivencia de la OTAN.

La evolución, persistencia y capacidad de la OTAN para coordinar una coalición multinacional que no tenía comparación con ninguna otra organización internacional es, en gran parte, el resultado del liderazgo continuo de los Estados Unidos dentro de la alianza, lo que confirma las hipótesis esgrimidas por la autora.

Como lo revelaron los conflictos en los Balcanes, Afganistán, Irak y Libia, Estados Unidos fue capaz de participar en operaciones militares en todo el mundo sin el apoyo de sus aliados europeos. Sin embargo, el valor de la OTAN mejoró la utilidad y la legitimidad de las acciones así como también acompañó a la capacidad de remodelar la alianza según fue necesario para hacerla más eficiente en el rol multilateral.

El entorno posterior a la Segunda Guerra Mundial llevó a décadas de dominio de los Estados Unidos y la creación de un sistema internacional basado en los intereses estadounidenses. Muchos señalaron a las instituciones establecidas por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial como una fuente de continuidad y cambio en el nuevo entorno.

El inesperado final, repentino y pacífico, de la Guerra Fría causó una incertidumbre temporal en los Estados Unidos. Como la única superpotencia, cada uno de los conflictos antes mencionados demostró a los responsables políticos que Estados Unidos tenía mucho que ganar y mucho más que perder con el nuevo equilibrio de poder, lo que llevó a un debate feroz sobre si su estado hegemónico valía más para los Estados Unidos.¹

Como lo demuestra este análisis de las relaciones entre Estados Unidos y la OTAN, Estados Unidos ha seguido valorando el multilateralismo para la participación en conflictos. A pesar de su estado hegemónico, que ha permanecido relativamente indiscutible en la era posterior a la Guerra Fría, regularmente involucra a sus aliados. Aunque Estados Unidos mantiene la capacidad militar para actuar de manera unilateral, continúa manteniendo sus contribuciones a la OTAN para mejorar las capacidades de la alianza.

Sin embargo, la política actual puede ser la mayor amenaza para la OTAN. La alianza no sólo sufriría pérdidas militares, políticas y económicas, tal vez en un grado lo suficientemente severo como para despojar su capacidad de perseverar o forzarla a ser reconstruida sin la participación estadounidense, sino los Estados Unidos probablemente perderían importantes ventajas. Reemplazar o renunciar a la alianza podría obstaculizar la transparencia y la unidad entre los Estados Unidos y sus contrapartes de Europa occidental, amenazar la búsqueda de valores importantes para los responsables políticos estadounidenses, incluida la proliferación y legitimación de normas, y obstaculizar la capacidad de participar militarmente de manera más efectiva.

Como reflexión, es relevante resaltar que es recién después de la Guerra Fría cuando se comienza a destacar el valor que tienen las organizaciones internacionales en un mundo

sin conflictos clásico; es decir, no nacen únicamente con un propósito bélico para luego desaparecer. En tal sentido, este libro es de suma importancia para comprender que el mundo se rige bajo alianzas conformadas no solamente entre los Estados sino también entre actores no estatales. Cada actor hoy en día cumple su rol en este nuevo orden multilateral. Un Estado hegemónico no puede mantenerse solo en el poder esperando que su percepción sea positiva solamente por su capacidad militar, como lo han demostrado los diferentes conflictos aquí analizados.

Bontomasi, María Pilar¹⁹; Golman, Ludmila²⁰

Historiographical Investigations in International Relations

Colección: The Palgrave Macmillan
History of International Thought

Editores: Brian C Schmidt y Nicolas Guilhot

Editorial y año: Palgrave Macmillan,
2019

226 páginas

ISBN: 978-3-31978-035-1

El presente volumen busca aportar a la vertiente reflectivista de las Relaciones Internacionales a través de un análisis de la historiografía del pensamiento internacional. A partir de ello, la obra también supone una ponderación del desarrollo disciplinar en sí mismo.

Para esto, Brian C. Schmidt y Nicolas Guilhot recopilaron su vasta experiencia en publicaciones al respecto a lo largo de las últimas tres décadas. A partir de los años ochenta, el desarrollo teórico de las Relaciones Internacionales tuvo un renovado impulso, tanto en cantidad de producción científica como por la intensidad de los debates teóricos al interior del campo. El espíritu del proyecto colectivo que ambos autores editan es el de un verdadero giro (¿nuevamente?) hacia la historia.

La historia disciplinar de las Relaciones Internacionales también ha contribuido a situar en una perspectiva más internacional un campo que se ha definido predominantemente desde el punto de vista de los Estados Unidos, ya que los investigadores han comenzado a rastrear y situar el desarrollo de la teoría en sus diferentes contextos nacionales. De este modo, a la narrativa principal del desarrollo teórico en los Estados Unidos, los trabajos recientes arrojan luz sobre la especificidad de los casos europeos o no occidentales, así como las interconexiones entre estos.

¹⁹ Lic. en Ciencia Política – UBA. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

²⁰ Lic. en Relaciones Internacionales – UNLa. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI.

En esta maniobra, Schmidt y Guilhot recogen los aportes de diferentes autores para recabar una extensa bibliografía asociada al título del libro. Como señala David Long en el prefacio, se nos ordena no conformarnos con los límites de la disciplina, cuestionar las fronteras y abrir espacios tanto geográficos como intelectuales, tirar de los hilos y buscar pistas. En un tono provocador contra las corrientes canónicas de Relaciones Internacionales, se nos recuerdan “los prejuicios eurocéntricos y racistas de las relaciones internacionales académicas en sus orígenes y en la historia posterior” (p. vi). Ya sea desde perspectivas feministas, poscoloniales o críticas, se subrayan los vacíos que los intelectuales del campo dejaron en el siglo XX.

Como se argumenta a lo largo del volumen, estas reflexiones cobran especial relevancia en el estado actual de la disciplina, donde las principales escuelas ya no pueden mostrar teorías claramente definidas y coherentes, hoy reveladas como simplificaciones estilizadas. En efecto, revisar cuidadosamente la historia intelectual de las Relaciones Internacionales tiene sus beneficios epistemológicos y metodológicos.

Luego de la introducción, el capítulo de Duncan Bell examina las comunidades universitarias y científicas asociadas al mundo universitario. Este es un capítulo que bien puede inscribirse dentro de la escuela de historia global (*Global History*). En su recorrido por los siglos XX y XXI, profesor de Cambridge recuerda que “las Ciencias Sociales hacen de bisagra entre el poder y el conocimiento en el mundo moderno” (p.15).

Bell aporta al volumen una convincente postura en favor del análisis de la constitución y cambio de las diferentes comunidades de investigación que estudian y a la vez influyen en el mundo político. Critica la narrativa progresista de la disciplina que, más allá de su visión del pasado simplista, ha servido de poderoso dispositivo de legitimación de ciertas posiciones sustantivas en las Relaciones Internacionales desde la posguerra (en particular las del realismo político) y ciertas orientaciones metodológicas (en particular el neopositivismo).

En el tercer capítulo, Michael Williams propone un inusual abordaje del pensamiento del principal exponente del realismo clásico, Hans Morgenthau. En clave de historia intelectual, se analiza la relación entre los postulados del autor y la estética. Se retoma el pesimismo antropológico del realismo para enfatizar la inhibición creativa que esta escuela central para teoría de las Relaciones Internacionales generó respecto del análisis del sistema internacional. De manera interesante, se traza un paralelismo entre la evolución de la historia del arte para el momento en el que Morgenthau escribe (de las biografías aisladas de los artistas al estudio de las corrientes y estilos en su conjunto) y las propias propuestas programáticas del autor alemán sobre lo que debía ser una teoría de las relaciones internacionales (dejar la historia diplomática y observar las tendencias del orden internacional).

Con este enfoque novedoso, Williams propone reflexionar acerca de cómo el realismo político en Relaciones Internacionales construyó la propuesta de que una política exterior eficaz y responsable podría ser mejorada creando una suerte de “público informado” con una comprensión razonable de las realidades de la política internacional. Los realistas, en definitiva, se propusieron naturalizar un juicio público tanto de los líderes como de la comu-

nidad política. Nuevamente, esto es históricamente situado: en la época de política de masas de entreguerras era esencial que el genio político fuera reconocido y apoyado por el pueblo si quería tener éxito.

En el cuarto capítulo, Lucian Ashworth realiza un aporte que se deja de ver de manera transversal en todo el libro: la necesidad de reconciliar a las Relaciones Internacionales con la Historia. Se achaca el excesivo “presentismo” de la disciplina, cuyos teóricos han olvidado lo imbricada que ha estado con el pasado y las reflexiones sobre este. Ashworth recurre a poderosos ejemplos de renovación historiográfica, como las recientes interpretaciones del apaciguamiento de Chamberlain a la Alemania de Hitler, para evidenciar cómo el autodistanciamiento de los internacionalistas del desarrollo intelectual de los historiadores opera en detrimento de la vitalidad disciplinar.

De manera similar, el quinto capítulo, escrito por Or Rosenboim, presenta innovadores enfoques para mirar la historiografía de las Relaciones Internacionales. La autora nos aleja de las narrativas de los grandes debates de la disciplina y las concepciones convencionales al cuestionar las fronteras tradicionales de los escritos de los internacionalistas. Rosenboim trabaja con las categorías de “hilos” y “fronteras” del desarrollo disciplinar para encuadrar las construcciones teóricas y ordenar las principales preocupaciones, protagonistas y objetivos de la disciplina en su desarrollo centenario.

Remitiéndose a la microhistoria de Carlo Ginzburg, Rosenboim propone relacionar lo micro (el texto, el autor) con lo macro (el contexto intelectual y político). Estos aportes son especialmente prometedores para deconstruir los mitos sobre los cuales la autoimagen de las Relaciones Internacionales se fue construyendo. Las implicancias de la propuesta no son secundarias: quedan en evidencia la arbitrariedad de la subdivisión de la disciplina en “escuelas” y su interacción en los afamados “grandes debates”. Tanto en los círculos académicos como en la esfera pública estas construcciones tuvieron por objeto ofrecer un marco explicativo esquemático, ya resuelto, del desarrollo histórico de las Relaciones Internacionales como campo disciplinar.

El sexto capítulo, de Brian Schmidt, acompaña a los autores precedentes en la búsqueda de mayor diálogo de la comunidad internacionalista con sus colegas politólogos y demás científicas sociales afines a la hora de analizar ciertos fenómenos que pueden examinarse mejor con una metodología actualizada. Además, propone pensar la historia de las Relaciones Internacionales pautada por los distintos cambios “internos” (es decir, aquellos causados por las diferentes orientaciones de quienes se autopercibían como intelectuales de la disciplina) antes que por los “externos” (esto es, los factores estructurales que también condicionaron el desarrollo teórico).

Deteniéndose más puntualmente en el terreno de la economía política internacional (EPI), en el séptimo capítulo, John M. Hobson enumera los ostensibles sesgos eurocéntricos en las Relaciones Internacionales. El académico británico rastrea los últimos treinta años de historiografía sobre la EPI para luego referirse a esta primera en forma general.

Con un profundo mensaje pedagógico, Hobson argumenta puntualmente la inevitabilidad no solo de escribir, sino también de enseñar, una historiografía de las Relaciones Internacionales para una mejor comprensión de las discusiones, pasadas y presentes, del

campo en sí mismo. De acuerdo con el planteo del autor, a *praxis* de la historiografía disciplinar en el siglo XX fue necesariamente un proyecto profundamente político que buscó calificar el camino que la disciplina fue tomando. En consecuencia, se habilitaban planteos prescriptivos ya fuera para avanzar radicalmente en nuevas direcciones futuras –en el caso de las propuestas teóricas más críticas– o bien para nutrir proyectos defensivos y conservadores que perpetuaran el *status quo* del desarrollo disciplinar.

En el último capítulo, Ian Hall ofrece una mirada interesante acerca de la Escuela Inglesa. A través de un trabajo historiográfico, se le presentan al lector los momentos claves del derrotero de las Relaciones Internacionales en relación con la importancia que la Historia tenía para la sociedad y los políticos, así como los distintos motivos históricos y debates teóricos por los cuales estas percepciones fueron cambiando. Tal como expone Hall, es notorio el papel preponderante de los historiadores en el estudio de las Relaciones Internacionales en el caso británico, así como la carga particular que tiene la Historia en la sociedad británica. Este capítulo es un aporte intelectual que reconcilia la interpretación histórica con las Relaciones Internacionales.

Para concluir, John G. Gunnell realiza una síntesis final de los principales puntos del volumen. Gunnell defiende una revisión permanente de las teorías y las propuestas intelectuales de Relaciones Internacionales, actividad que implica pensar históricamente. La propuesta apunta a mantener un buen ejercicio crítico de la práctica teórica para lograr buenas teorías que resulten prácticas para el mundo que quieren explicar.

En suma, la obra *Investigaciones Historiográficas en Relaciones Internacionales* ofrece un amplio panorama de la historia disciplinar. En la misma medida, opera como una hoja de ruta que contiene las invitaciones a la reflexión en los puntos necesarios para un buen ejercicio del pensamiento científico internacionalista.

Debe decirse, sin embargo, que a pesar de su propuesta crítica, el volumen reproduce el sesgo anglosajón de la disciplina, pues todos sus autores pertenecen a países y centros de investigación hegemónicos. Además, únicamente Or Rosenboim es mujer, de entre una decena de autores. Con todo, el volumen editado por Palgrave Macmillan es indispensable para cualquier estudioso de las Relaciones Internacionales, en formación o con experiencia.

Tomás Listrani²¹

RELACIONES INTERNACIONALES

1. 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 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 disciplinarias 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.

i. 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 contenidos 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.

ii. 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 archivos de texto editables.
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. 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.
8. 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: nº; 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 autor institucional colocar: Nombre completo de la Institución en mayúscula (siglas), (Año), "Título".
- 9. 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.
- 10. 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.
- 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, cuadros, tablas y diagramas deberán enviarse en archivo separado, estar generados en blanco y negro o escala de grises y tener una resolución de, al menos, 200 dpi.
- 13. Las *Lecturas* de libros y número especiales de revistas de Relaciones Internacionales deberán respetar el mismo formato que los artículos.

Políticas de plagio

La política de la revista es publicar trabajos originales, redactados por quienes declaran su autoría, e inéditos, no pueden haber sido publicados previamente en ningún medio impreso o electrónico.

Ante las limitaciones de los programas de detección automática plagio con el idioma castellano y a fin de dar respuesta a aspectos más amplios que se inscriben como prácticas de plagio -entre ellos las traducciones, la fragmentación de resultados o "salami slicing", duplicación, entre otros- la revista implementa un procedimiento específico para evitarlo, a saber:

Al momento de la presentación de un artículo, se les solicita a las/os autoras/es que declaren que el artículo no ha sido publicado previamente ni enviado a otras revistas para evaluación. Además, se les pide que declaren que están siguiendo las Directrices para los Autores, en las cuales se establece que los artículos a postularse deben ser originales.

Al recibirlo -y previo a comenzar el proceso de evaluación-, se utilizan herramientas de búsqueda en Internet, a fin de rastrear otras obras de los/as autores/as y cotejar el título, fragmentos del resumen, del apartado metodológico y de los resultados del artículo presentado a revisión, a fin de corroborar la originalidad y evitar prácticas de plagio.

Al enviarlo a evaluar los pares revisores, se solicita a los evaluadores también prestar atención a posibles indicadores de plagio, ya que ellos son quienes conocen las fuentes y la literatura sobre el tema.

La revista considera como plagio a las prácticas que se listan y explican a continuación:

Plagio directo. Se incurre en este tipo cuando:

Hay omisión de la autoría y no se indica con comillas lo tomado de otro texto.

Se realizan cambios mínimos en el texto de otro (se modifica la estructura de la oración, se sustituyen minúsculas por mayúsculas o viceversa, se usan sinónimos, etc.) y se presenta como original.

Plagio por el uso inadecuado de la paráfrasis, se realiza cuando:

Aunque se anota la autoría, el texto original se reproduce con unos pocos cambios que no constituyen paráfrasis.

Plagio complejo usando una referencia, se comete cuando:

Existe la referencia de autoría original, pero se señalan con inexactitud las páginas de la fuente.

Parafraseo en que se resumen textos extensos, pero con muy poca o ninguna indicación de que corresponden a paráfrasis.

Ausencia de comillas en palabras y frases del texto original que se reproducen textualmente.

Plagio con comillas sueltas, se realiza cuando:

Se continúa reproduciendo una cita textual una vez que se han cerrado comillas o se omite que las frases anteriores corresponden a la misma cita.

El parafraseo como plagio, ocurre cuando:

Hay parafraseo y no se anota la referencia de la fuente original.

El parafraseo es continuo y extenso, no se añade material que permita interacción o enriquezca la información, a pesar de que se menciona la fuente.

Los trabajos académicos –que exigen pensamientos originales y reflexiones críticas sobre los puntos de vista de otras personas– se convierten en textos que no superan la repetición de otros textos académicos.

No se identifican claramente, como tales, los pasajes parafraseados.

No se considera plagio cuando:

No domina por sobre el trabajo de quien escribe.

Se utiliza para permitir al autor interactuar críticamente con los puntos de vista de otra persona.

El argumento del texto original es re-escrito en palabras diferentes.

El “auto-plagio” o fraude de reciclaje, se comete cuando:

Se le cambia la apariencia a un trabajo y se presenta como si fuera otro distinto.

Se omite la indicación de que el trabajo está siendo reciclado, es decir, que es un trabajo anteriormente publicado pero con correcciones o nuevos agregados.

No se considera autoplagio cuando:

El trabajo previo es base para una contribución nueva, y deben repetirse partes clave para explicar y defender los nuevos argumentos.

El autor considera que lo que ya dijo no se puede decir de mejor manera para la nueva publicación.

La repetición no supera el 30% del trabajo original.

Aspectos éticos y conflictos de Intereses

La publicación de [La revista] es el resultado colectivo del trabajo y esfuerzo de autores/as, editores/as y evaluadores/as que se interesan en el desarrollo de la ciencia para el desarrollo social y cultural. Por dicho motivo, y en el marco de la política de acceso abierto que se impulsa la Universidad Nacional de La Plata, la revista no cobrará a los/as autores/as ningún cargo por la publicación, quedando disponibles inmediatamente los artículos en acceso abierto.

Los editores de la revista se comprometen a evitar la existencia de cualquier conflicto de interés entre los actores que participan en la producción. Todo texto enviado será evaluado por su contenido intelectual evitando que interfiera en el proceso la pertenencia étnica o nacional de los autores, su género, su orientación sexual, sus creencias religiosas, o su filosofía política. Del mismo modo se desestimarán aquellas evaluaciones externas que interpongan cualquier posición personal a la calidad del trabajo.

Se les solicita a los autores y a los evaluadores que manifiesten de antemano los conflictos de intereses relevantes que pudieran llegar a tener, así pueden ser tenidos en cuenta a la hora de asignar las evaluaciones. Si surgiera algún conflicto posterior a la publicación de la contribución, de ser necesario, se realizará una retractación o la manifestación del hecho.

Se entiende como “conflicto de interés” la situación en la cual se produce una divergencia entre los intereses personales de un individuo y sus responsabilidades respecto a las actividades científicas que lleva a cabo, ya sea como autores, revisores y miembros del comité editorial, que puedan influir en su juicio crítico y en la integridad de sus acciones. Los conflictos de interés pueden ser:

Económicos: cuando el participante (autor/revisor/editor) ha recibido o espera recibir dinero por las actividades relacionadas con la investigación y su difusión

Académicos: cuando los revisores o editores adhieren a una determinada tendencia metodológica o ideológica de manera tal que pueden estar sesgados para evaluar el trabajo de otros. Por esta razón se les solicita que se manifiesten con anterioridad.

Relaciones personales o laborales: cuando los participantes (autores/revisores/editores) tienen algún tipo de vínculo de amistad, enemistad o de relación laboral. Para evitarlo, los editores deberán tener en cuenta las fuentes de financiamiento y la afiliación de los autores, para elegir evaluadores que no pertenezcan a esos círculos específicos.

Lineamientos internacionales

A partir de analizar los problemas específicos de la práctica editorial científica, distintas entidades a nivel internacional se han dado a la tarea de consensuar criterios y generar guías y documentos que brindan soporte tanto a editores como a autores, entre ellas:

COPE | Committee on Publication Ethics

International Committee of Medical Journal Editors

Council of Science Editors

Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Los editores de la revista considerarán directrices y guías que han sido consensuadas a nivel internacional para resolver los problemas específicos de la práctica editorial científica. Se tendrá en cuenta principalmente las instrucciones brindadas por COPE | Committee on Publication Ethics. Asimismo, se considerarán lineamientos de otras organizaciones de reconocido prestigio internacional como International Committee of Medical Journal Editors, Council of Science Editors y Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Se invita a los/as autores/as, investigadores/as y revisores/as a interiorizarse en los lineamientos internacionales vinculados a ética en publicación, específicamente los enlazados a continuación, para evitar faltas que podrían generarse por su desconocimiento.

COPE | Committee on Publication Ethics

Provee lineamientos a seguir en los siguientes casos:

Qué hacer si sospecha que una publicación es redundante o duplicada

Sospecha de publicación redundante en un manuscrito recibido

Sospecha de publicación redundante en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay plagio

Sospecha de plagio en un manuscrito recibido

Sospecha de plagio en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay datos inventados

Sospecha de datos inventados en un manuscrito recibido

Sospecha de datos inventados en un artículo publicado

Cambios de autoría

El autor correspondiente solicita añadir un autor adicional antes de la publicación

El autor correspondiente solicita eliminar un autor antes de la publicación

Solicitud para agregar un autor adicional después de la publicación

Solicitud para eliminar un autor después de la publicación

Qué hacer si sospecha la existencia de autores anónimos, invitados o de la autoría regalada

Cómo detectar los problemas con la autoría

Qué hacer si el revisor sospecha que hay un conflicto de interés no revelado en un manuscrito recibido

Qué hacer si un lector sospecha que hay conflicto de interés no declarado en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay un problema de ética en un manuscrito recibido

Qué hacer si sospecha que un revisor se ha apropiado de las ideas o los datos de un autor

Gestión por parte de COPE de las reclamaciones contra los editores

International Committee of Medical Journal Editors

Uniform Requirements for Manuscripts Submitted to Biomedical Journals: Writing and Editing for Biomedical Publications

Última actualización: diciembre 2017

Council of Science Editors

CSE's White Paper on Promoting Integrity in Scientific Journal Publications

Última actualización: mayo 2018

Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Avoiding plagiarism, self-plagiarism, and other questionable writing practices: A guide to ethical writing

Última actualización: 2015