

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
(ISSN1515-3371)



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**)

EMILIANO DREON (**CRONOLOGÍA**)

MARÍA ELENA BAQUEDANO (**LEGISLACIÓN**)

ANGELA DEL ÁGUILA (**PARLAMENTARIAS, DOCUMENTOS**)

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 ALVAREZ 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 HUAWEN

CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES (ILAW- CASS)

GORDON MACE

INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES,
CANADA

DOROTEA LOPEZ GIRAL

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD DE
CHILE

ANNA AYUSO,

CIDOB, BARCELONA, 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.

CATALOGADA 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 2021.

330p.;16x23 cm. (AÑO3—Nº61)

ISSN (VERSIÓN PAPEL) 1515-3371

ISSN (VERSIÓN DIGITAL) 2314-2766

RELACIONES INTERNACIONALES

EDITORIAL	7
DIÁLOGOS	13
<i>NinieK Kun Naryatie</i>	
ESTUDIOS	
Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: un análisis del caso brasileño	21
<i>Christopher Kiessling</i>	
Lo que necesita este país es más internacionalistas: el recurso a la serie animada Los Simpson para la enseñanza del derecho internacional	43
<i>Luciano Pezzano, Leopoldo M. A. Godio</i>	
Pierre Bourdieu, la estadística y el estudio de las relaciones internacionales	59
<i>Víctor Montoya</i>	
Sobre chuteiras e coturnos: Fútbol como instrumento de <i>soft power</i> de regímenes autoritarios en Argentina, Brasil e Chile	83
<i>Ian Rebouças Batista, Larissa R. Vidal A. de Souza</i>	
La relevancia de los enfoques de género en las Relaciones Internacionales y su aplicación al estudio de las mujeres en Medio Oriente	106
<i>Alejandra Gutiérrez Luna</i>	
Narcoterrorismo e Neoliberalismo: Condicionamientos e (Re) encuadramientos do Conflito Social Colombiano	124
<i>Rafaela Cristina Silva de Souza, Wanderley dos Reis Nascimento Júnior</i>	
La doble excepcionalidad antártica en tiempos de pandemia	146
<i>Cristian Lorenzo, Diego Navarro Drazich</i>	
La importancia estratégica del Ártico en la geopolítica marítima	160
<i>Silvia Marina Rivas de Hernández</i>	
Cooperación en la gobernanza sanitaria entre China y Argentina en el contexto de la COVID-19 desde la perspectiva de la gobernanza multinivel	186
<i>Xiaoyu Ruan, Jingting Zhang</i>	
Más allá del petróleo. En el umbral de la acumulación por desfosilización	210
<i>Martín Kazimierski, Melisa Argento</i>	

TESIS

- La Unión Africana en la Política Exterior Argentina (2003-2015) 234
Pablo Exequiel Virasoro

REFLEXIONES

- Comercio y cambio climático: regímenes en tensión 271
Roberto Bouzas

HISTORIA

- La profecía cumplida. A 20 años de los atentados del 11-S. 278
Patricia Kreibohm

LECTURAS

286

*“En lugar de próceres y revolucionarios, lo que hemos
tenido casi siempre son ilusionistas de oficio”*

Sergio Ramírez (escritor nicaragüense)

*La educación no cambia el mundo;
cambia a las personas que van a cambiar el mundo...”*

Paulo Freire

En este editorial queremos reflejar las importantes actividades realizadas por el Instituto desde el último número de la Revista, en julio de 2021.

El 19 de agosto hicimos la presentación de la **Edición del 30 Aniversario de la Revista del Instituto (N°60)**, en una sesión virtual, conjuntamente con el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), la cual contó con la participación del Presidente del Consejo, Embajador **José Octavio Bordón** y los profesores **Félix Peña** y **Gerardo Caetano**, miembros del Comité Editorial de la Revista

El 31 de agosto inauguramos la materia **Relaciones Internacionales I y II**, que se dictará por primera vez en la Carrera de Grado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, en el marco del nuevo plan de estudios, constituyendo un antecedente inédito en nuestro país.

El 28 de setiembre, en el marco de un nuevo Aniversario del IRI (31 años), presentamos la 28ª edición del **Anuario en Relaciones Internacionales**, que se publica desde 1994.

El 3 y 4 de noviembre tuvo lugar, de manera virtual, la **XVII Semana de Asia y el Pacífico**, organizada por el Departamento de Asia y el Pacífico del IRI. En el marco de esta semana, se conmemoró el 30º aniversario de la creación del Departamento y el 25º aniversario del Centro de Estudios Chinos (CECHINO), que integra su estructura.

<https://www.iri.edu.ar/index.php/2021/10/25/xvii-semaa-de-asia-y-el-pacifico-2021/>

- ❖ Cómo citar este artículo: Consani, N. (2021). Editorial. Relaciones Internacionales, 30 (61).

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)

El 1 y 2 de noviembre, el Centro de Estudios del Sudeste Asiático (CESEA), también parte del Departamento, celebró el 10º aniversario de su creación, para lo cual organizó de manera virtual el **Primer Foro de Diálogo Académico de Alto Nivel, América Latina y el Caribe – Sudeste Asiático**. Este contó con la participación de expositores provenientes de Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Perú, Venezuela, Uruguay, además de Argentina, en representación de América Latina y el Caribe, y de Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam, en representación del Sudeste Asiático.

El Foro ha sido propuesto como una iniciativa en el grupo de Ciencias, Tecnología, Innovación y Educación del Foro de Cooperación Asia del Este – América Latina (FOCALAE), único ámbito multilateral que impulsa el dialogo y la cooperación entre 16 países del Este asiático y 33 de América Latina y el Caribe, para impulsar la cooperación académica inter-regional de carácter Sur-Sur entre los países latinoamericanos y del Sudeste asiático. (<https://congresos.unlp.edu.ar/foroal-sea/>)

El 23 y 24 de noviembre se realizó el **XII Congreso Nacional de Estudios Coreanos** (virtual), organizado por el Centro de Estudios Coreanos del IRI (CECOR), integrante también del Departamento, que reunió a investigadores, profesores y estudiantes dedicados a la temática de Corea en Argentina e Iberoamérica. Contó con el auspicio de la Academy of Korean Studies, la Embajada de la República de Corea en Argentina y la Cámara de Comercio e Industria Coreana en Argentina.

En el congreso se trataron las siguientes áreas temáticas: cultura, economía, política, arte, historia, literatura, educación, religión, relaciones internacionales, movimientos sociales, género y diversidad.

Además de tres Conversatorios sobre argentinos residentes en Corea del Sur, argentinos que visitaron Corea del Norte y elaboraron alguna producción audiovisual o textual, y también un cotejo sobre los estudios coreanos en Iberoamérica (las experiencias de Chile, México y España).

En las mesas de discusión participaron alrededor de 60 ponentes de Argentina, México, España, Chile, Perú, Colombia, Uruguay, Costa Rica, Panamá, Nicaragua, entre otros países de América Latina y el Caribe (<https://congresos.unlp.edu.ar/xiicnec/>)

Como aporte ofrecemos:

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje).

En esta edición contamos con los trabajos de:

Luciano Pezzano

Magister en Relaciones Internacionales (CEA-UNC) y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor Ayudante “A” de Derecho Internacional Público (UNC). Profesor Asociado de Derecho Internacional Público y de la Integración (UCES, San Francisco). Miembro Asociado de AADI. Miembro del Instituto de Derecho Internacional Público y de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Leopoldo Godio

Magíster en Relaciones Internacionales y Doctor en Derecho (UBA). Investigador adscrito del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Rioja”. Profesor de Derecho Internacional Público (UBA-UCA-UP-USI). Miembro Titular de AADI; Miembro Consultor del CARI y Miembro del Instituto de Derecho Internacional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

Christopher Kiessling

Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Especialista en Derecho y Economía del Cambio Climático, FLACSO Argentina. Docente e investigador de la Universidad Católica de Córdoba, Becario postdoctoral del CONICET, cofinanciado por la Universidad Católica de Córdoba

Cristian Lorenzo

Investigador Adjunto del CONICET en el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC-CONICET). Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales, en el Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales (ICPA). Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador. Magíster en Ciencia Política y Sociología, FLACSO Argentina. Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador. Ushuaia, Argentina.

Diego Navarro Drazich

Investigador adjunto del CONICET en la Universidad Nacional de San Juan. Profesor titular (a cargo) de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Cuyo, profesor titular (efectivo) en la Universidad del Aconcagua (Mendoza), profesor visitante de Globalización y América Latina de la Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de la Empresa (Montevideo) y profesor en el Doctorado en Geografía.

Víctor Montoya

Candidato a Doctor en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Doctorando en Economía, Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3 (Centre de Recherche Et de Documentation sur les Amériques, UMR7227), Francia. Magíster en Política Comparada y Licenciado en Relaciones Internacionales, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, Francia. Coordinador de investigación, UNTREF LINGUA, Argentina.

Ian Rebouças Batista

Pesquisador Visitante na Universidade de Notre Dame. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe. Email: ian.reboucas@ufpe.br

Laryssa R. Vidal A. de Souza

Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Estácio do Recife

Alejandra Gutiérrez Luna

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Rafaela Cristina Silva de Souza

Candidata a Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia. Becada por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

Wanderley dos Reis Nascimento Júnior

Doctor en Relaciones Internacionales, IRI/PUC Rio. Profesor en el curso de Relaciones Internacionales, Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC).

Silvia Marina Rivas de Hernández

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador. Máster en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales de la Universidad Santiago de Compostela en Galicia, España. Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

Xiaoyu Ruan

Doctorando en Estudios de Área, Escuela de Relaciones Internacionales y Asuntos Públicos de la Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai (SISU). Magíster en Filología Hispánica, Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai (SISU).

Jingting Zhang

Doctora en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Filología Hispánica, Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai (SISU). Postdoctora y profesora, Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai (SISU).

Martín Kazimierski

Licenciado en Geografía y Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como becario doctoral de CONICET en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, e integra el Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes y el Grupo de Estudios Críticos e Interdisciplinario sobre la Problemática Energética (GECIPE).

Melisa Argento

Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Mg. en Ciencia Política por FLACSO Ecuador y Lic. en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente se desempeña como becaria posdoctoral de CONICET en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, e integra el Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes y el Grupo de Estudios Críticos e Interdisciplinario sobre la Problemática Energética (GECIPE). Es docente en la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR.

En este número, nuevamente, publicamos un resumen de la última *Tesis doctoral en Relaciones Internacionales* defendida y aprobada:

“La Unión Africana en la Política Exterior Argentina (2003-2015)” por **Pablo Exequiel Virasoro** Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP). Diplomático argentino

DIALOGOS**Niniek Kun Naryatie**

Embajadora de Indonesia en Argentina

REFLEXIONES

Comercio y cambio climático: regímenes en tensión

Roberto Bouzas

Profesor plenario de la Universidad de San Andrés e investigador superior del CONICET

HISTORIA

La profecía cumplida. A 20 años de los atentados del 11-S

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 noviembre de 1991.

Cronología,

Documentos,

Investigaciones,

Jurisprudencia,

Legislación,

Parlamentarias,

Política Exterior Argentina,

Publicaciones,

Tesis (Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales)

Hasta el próximo número

Prof. Dr. Norberto E. Consani

Director

NinieK Kun Naryatie¹

❖ Cómo citar este artículo: Ramoneda, E. (2021). Niniek Kun Naryatie, 30 (61).

Realizada por Lic. Ezequiel Ramoneda²

Q: *This year marks the 65th anniversary of the establishment of diplomatic relations between Argentina and Indonesia. What is your opinion regarding the state of bilateral relations between the two countries?*

A: Indonesia and Argentina have enjoyed a long and harmonious diplomatic relationship since 1956, since the first State visit, followed by visits of high-ranking officials of both countries, shows that the relation is growing stronger. Both countries shared the same aspirations to create a better world based on freedom, lasting peace and social justice. In global issues, Indonesia's non-aligned and non-interference policy are in compatible with Argentine's neutral position. Representing middle income countries and as supporters of international cooperation and trade liberalization, both countries have been working side by side in many forums. As middle-income countries, Indonesia and Argentina strive for the interests of developing countries.

Indonesia's G20 presidency in 2022 will provide broader opportunities for both countries to shape the global economic architecture, increase economic growth and make efforts to overcome the global crisis caused by the pandemic.

1 Embajadora de la República de Indonesia en la República Argentina.

2 Coordinador del Centro de Estudios del Sudeste Asiático y Secretario del Departamento de Asia Pacífico del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

In the economic sector, Indonesia recognizes Argentina as a reliable trading partner. Argentina is Indonesia's second most important trading partner in South America. Indonesia is also one of Argentina's largest trading partners in Southeast Asia. Despite the pandemic, the value of Indonesia's imports from Argentina shows no signs of declining, which proves the strong fundamentals of the Indonesian economy. But plenty of opportunities are there to be exploited, especially in the economic sector. There are commodities and semi-industrial products produced by Indonesia. Our economic structure is compatible and Indonesia is in a better position to supply for the growing demand of raw material needed by the Argentinian industry. In this regard, Indonesia and MERCOSUR, where Argentina is an important member, have decided to establish a Comprehensive Economic Partnership. I hope that next year we can launch the official negotiation status towards this end.

Q: *The Government of Indonesia has been pursuing public and cultural diplomacy to increase the awareness of Indonesia abroad. Could you mention a few of the initiatives the Embassy of Indonesia is carrying out to promote Indonesia's cultural and social attractions in Argentina?*

A: Public and cultural diplomacy is part of our commitment to enhance people-to-people contact and promote better understanding, also friendship, among citizens. As an archipelagic country located at the crossroad of ancient trade, colonized for hundreds of years, the cultural identity of Indonesia is enriched by many different parts of the world. Local rulers absorbed foreign influences, and Hindu and Buddhist kingdoms subsequently flourished. Islamic Sunni traders and Sufi scholars brought Islam, while Christianity was brought mostly through European explorers.

Indonesia consists of more than 714 ethnic groups and 1001 distinct native languages. But the concept of "Indonesia" as a nation-state had emerged long before we proclaimed our Independence in 1945. A national identity with the motto "Bhinneka Tunggal Ika", which means "unity in diversity", has been developed and nurtured since 1928, the time when the youth pledged to fight for their homeland, nation and language, called Indonesia.

Our rich identity and culture are part of the heritage of the world and we have been called for sharing and promoting the sublime values of our culture as our mandate to promote peace and prosperity. Therefore, in each and every Indonesian Embassy around the world, cultural promotion plays an important role in promoting Indonesia's values to the world. In Buenos Aires, we organize "gamelan" music classes at the Embassy every Saturday. Gamelan is a musical instrument made of mixed metals, such as bronze and copper, with pentatonic tones. The Embassy has a group of gamelan players named "Sang Bagaskara", consisting of Argentinians who have been playing the gamelan for 10 years. Over the years the group has performed in many events and recently participated at the RUIDO Festival in *Centro Cultural Kirchner* (CCK) (25 September, 2021) and at The Indonesian Cultural Night at Teatro del Globo (18 November, 2021).

The Embassy also provides a traditional dance class and courses on *Bahasa*, the Indonesian language. Almost every year we also actively hold gastronomy events and participate in tourism exhibitions.

Q: *While being the biggest Muslim country in the world, Indonesia is a great promoter of inter-faith dialogue internationally. Could you mention some of the elements that explain the success of Indonesia as a peaceful multi-faith society?*

A: Indonesia has *Pancasila*, the five principles underlying the state ideology of Indonesia, consisting of the belief in God, Just and Civilized Humanity, Nationalism, Democracy and Social Justice. Furthermore, freedom of religion is guaranteed in Article 29 of the 1945 Indonesian Constitution, which states that the State is based on God and the State guarantees the independence of each person to embrace their own religion and to worship according to their religion and beliefs. In Indonesia, there are six religions recognized by the State, namely: Islam, Christianity, Catholicism, Hinduism, Buddhism, and Confucianism.

It is undeniable that the many differences and diversity make Indonesia vulnerable to conflict. However, the majority of Indonesia is Muslim and, thus, believes that Islam is a blessing for all humankind and promoting tolerance is part of their faith. The tolerant attitude and behavior towards diversity in society possessed by Indonesian citizens is the key to increasing unity and integrity, as well as to preventing conflicts between people.

Q: *The current administration of President Joko Widodo is promoting an active foreign policy on economic issues, especially oriented towards non-traditional partners. Could you mention any of the initiatives to increase trade and economic cooperation between Indonesia and the countries of Latin America?*

A: The Indonesian Government continues to pay attention to the Latin American region, especially to increase trade and the economy. On October 14-15, 2021, the 3rd Indonesia– Latin America and the Caribbean (INA-LAC) Business Forum was held on a hybrid basis, attended by 70 keynote participants and 2, 745 virtual participants. The Forum has resulted in business deals with a total value of US\$ 87.96 million, consisting of agreed business transactions for US\$ 19.08 million and potential transactions for US\$ 68.82 million. Through its online platform (INA-Access at ina-access.com), we encourage businessmen from the Latin American Region to participate and showcase their products in the platform.

Also, to facilitate the businessman from the region, we have established the INA-LAC Business Network, which serves as a forum to encourage the establishment of business networks, dialogue and cooperation between Indonesian and Latin American and Caribbean businessmen. On November 2021, four parties –the Argentine Chamber of Commerce for Asia and the Pacific, the Mercosur-ASEAN Chamber of Commerce (MACC), the Chamber of Importers of the Argentine Republic (CIRA), and Argentina-Indonesia Business Council (CEAI) – signed a Letter of Intent (LoI) to join the INA-LAC Business Network, to forge a better link between businesses of the two regions.

Q: *Next year Indonesia will assume the presidency of the G20. What are your expectations regarding the coordination of the forum by Indonesia? Could you mention any specific proposal that the Government of Indonesia is willing to push forward in the forum?*

A: Under Indonesia's Presidency, Indonesia will work together with other members of the G20, including Argentina, to establish a new global financial architecture to overcome postpandemic challenges, so that we can recover together and become stronger. We hope the conditions in 2022 will be more conducive for G20 meetings to be held in person.

During its Presidency, Indonesia will push forward five pillars, namely: enabling environment and partnership, promoting productivity, increasing resilience and stability, ensuring sustainable and inclusive growth, and having a stronger collective global leadership.

Indonesia's priority agenda specifically on the finance track is as follows;

- a) Exit Strategy to Support Recovery: discussing how G20 will protect member countries on the road to economic recovery (particularly developing economies) from the spillover effect of exit policies in countries further along in their economic recovery journey (typically advanced economies).
- b) Addressing the Scarring Effect to Secure Future Growth: addressing the scarring effect of the crisis to increase productivity and growth in the long term, while paying due attention to the labor market, households, corporate sector and financial sector.
- c) Payment System in Digital Era: standardizing cross-border payments (CBP) as well as the General Principles for Developing CBDC.
- d) Sustainable Finance: discussing climate risk and the risk of transitioning towards a low carbon economy as well as sustainable finance from a macroeconomic and financial stability perspective.
- e) Digital Financial Inclusion: utilizing open banking to increase productivity, as well as support the economy and financial inclusion for underserved communities, such as women, young people and MSMEs, including cross-border aspects.
- f) International Taxation: discussing international taxation, particularly implementation of the joint OECD/G20 inclusive framework on tax planning strategies known as Base Erosion and Profit Shifting (BEPS).

Q: *Indonesia was one of the first countries in proposing a vision on the Indo-Pacific regionalization process already in 2013, an issue that was continued by ASEAN in 2019. Could you comment on some of the particular aspects of this vision?*

A: First and foremost, Indonesia's vision on the Indo-Pacific regionalization is a platform to showcase its leadership in regional affairs. With the adoption of the Outlook on the Indo-Pacific, ASEAN is expected to join the Indo-Pacific Infrastructure and Connectivity Forum for its members' own development needs. With Indonesia leading the way, it will encourage other ASEAN member states, especially the maritime states of Malaysia, Brunei, and Singapore, to use this Outlook to bypass the strategic rivalry between China and the US. ASEAN member States can use it as another platform to obtain financing support from international organizations as well as from these extra regional powers. This may compel external players to participate in this event as they find it useful to work within this ASEAN-centric Forum to realize their agendas in Southeast Asia.

ASEAN Outlook on the Indo-Pacific is based on the principles of strengthening ASEAN Centrality, openness, transparency, inclusivity, a rules-based framework, good governance, respect for sovereignty, non-intervention, complementarity with existing cooperation frameworks, equality, mutual respect, mutual trust, mutual benefit and respect for international law, such as UN Charter, the 1982 UN Convention on the Law of the Sea, and other relevant UN treaties and conventions, the ASEAN Charter and various ASEAN treaties and agreements and the EAS Principles for Mutually Beneficial Relations (2011).



¿Normalidad después de la peste?

296

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2021

COYUNTURA: **Augusto Barrera G.** Ecuador: los laberintos de Guillermo Lasso.

TRIBUNA GLOBAL: **Cyryl Ryzak.** Tiempos de descontento en Bielorrusia.

TEMA CENTRAL: **Roger Chartier.** Leer en tiempos de pandemia. **Juan Villoro.** Ventana al virus: las formas que no vemos. **Martín Kohan.** La distancia, el futuro, la muerte. **Ana Longoni.** Parir/partir. **Alejandro Katz / Nicolás Kwiatkowski.** Soledad y pandemia. Un diálogo con Claudia Hilb.

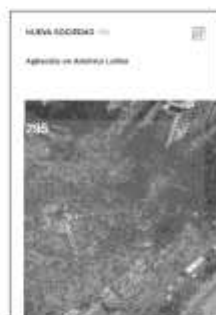
Peio H. Riaño. ¿Sobrevivirá el patrimonio cultural? Cambio climático y pandemia. **Cristina Rivera Garza.** Instrucciones para abrir una puerta. **María Fernanda Ampuero.** Neblina. **Benjamin Bratton.** Cómo evitar el colapso. **Santiago Alba Rico.** El regreso de la Peste. Pansindemia y normalidad. **Iván de la Nuez.** El museo (hipernormal) que viene. **Íñigo Errejón.** Lo que aprendí de la pandemia. ENSAYO: **Martín Baña.** ¿Quién extraña el comunismo? Rusia a 30 años de la disolución de la Unión Soviética.



294

JULIO-AGOSTO 2021

¿Qué sabemos de la inteligencia artificial?



295

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2021

Agitación en América Latina

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Noticias de la nueva normalidad



Escriben:

Christopher Kiessling

Luciano Pezzano, Leopoldo M. A. Godio

Víctor Montoya

Ian Rebouças Batista, Laryssa R. Vidal A. de Souza

Alejandra Gutiérrez Luna

Rafaela Cristina Silva de Souza, Wanderley dos Reis Nascimento Júnior

Cristian Lorenzo, Diego Navarro Drazich

Silvia Marina Rivas de Hernández

Xiaoyu Ruan, Jingting Zhang

Martín Kazimierski, Melisa Argento

Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: un análisis del caso brasileño

Christopher Kiessling

ckiessling@conicet.gov.ar

CONICET - Universidad Católica de Córdoba, Argentina)

Recibido: 02/08/2020

Aceptado: 17/05/2021

Publicado: 04/10/2021

Resumen: A partir de la institucionalización del desarrollo sustentable en el contexto de la gobernanza global ambiental, los instrumentos económicos pasan a ganar legitimidad y percibirse como los mecanismos más eficientes para alcanzar la compatibilidad entre la promoción del desarrollo económico y la protección ambiental. En relación con la gobernanza global del cambio climático, este consenso se consolida con la firma del Protocolo de Kioto y los mecanismos de flexibilización diseñados para facilitar el cumplimiento de las metas previstas en el acuerdo. En este artículo se describe el proceso de localización de los mecanismos de flexibilización en el discurso público brasileiro sobre cambio climático de 2005 a 2015 desde una perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales. El trabajo presenta tres aportes de relevancia en el marco de la literatura de internalización de normas internacionales ambientales y climáticas, a saber: el proceso de localización de los mecanismos de flexibilización en Brasil no ha sido lineal, el contexto de hegemonía discursiva del ambientalismo liberal fue un factor clave en la internalización de los mecanismos de flexibilización, y la sociedad civil así como otros actores subnacionales y no estatales son actores de una gran relevancia en la internalización e implementación de estas normas.

Palabras clave: Brasil; cambio climático; localización; Protocolo de Kioto; Mecanismo para el Desarrollo Limpio (MDL)

- ❖ Cómo citar este artículo: Kiessling, C. (2021). Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: un análisis del caso brasileño. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 121. <https://doi.org/10.24215/23142766e121>

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)

Internalizing flexibility on climate change regulations: An analysis of the Brazilian case

Christopher Kiessling¹

Abstract: Since the institutionalization of sustainable development within the context of global environmental governance, market-based environmental policy instruments began to gain legitimacy and to be perceived as the most efficient mechanisms to achieve compatibility between the promotion of economic growth and environmental protection. In relation to climate governance, this consensus was consolidated with the signing of the Kyoto Protocol and the flexibility mechanisms designed to facilitate compliance with the goals set forth in the agreement. This article describes the localization process of the flexibility mechanisms in the Brazilian public discourse on climate change from 2005 to 2015 from an International Relations constructivist perspective. The work presents three relevant contributions on the literature on the internalization of international environmental and climate norms, to wit: the process of localization of the flexibilization mechanisms in Brazil has not been linear; the context of discursive hegemony of liberal environmentalism was a critical factor in the internalization of flexibilization mechanisms; and civil society actors, as well as other sub-national and non-state actors, have great relevance in the internalization and implementation of these norms.

Key Words: Brazil; climate change; localization; Kyoto Protocol; Clean Development Mechanism (CDM)

1 Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Especialista en Derecho y Economía del Cambio Climático, FLACSO Argentina. Docente e investigador de la Universidad Católica de Córdoba, Becario postdoctoral del CONICET, cofinanciado por la Universidad Católica de Córdoba.

1. Introducción

La gobernanza global ambiental se ha consolidado en estos últimos años como un tema de análisis de relevancia en las Relaciones Internacionales (RI), especialmente en el campo de la Economía Política Internacional (EPI).

Desde que los procesos socioecológicos son parte integral de los temas tratados por la EPI, los esfuerzos por integrar dentro una mirada analítica amplia la gobernanza ambiental en conjunto con el estudio de los procesos económicos y su regulación a escala internacional ha ido creciendo en estos últimos años (ver por ejemplo Saguier, 2018; Katz-Rosene & Matthew, 2020).

Desde la celebración en 1972 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), las normas de gobernanza global ambiental han tendido a converger gradualmente con normas económicas de carácter liberal propias del liberalismo incrustado (Ruggie, 1982). La institucionalización del concepto de desarrollo sustentable en la Cumbre de la Tierra de 1992 legitimó este proceso de convergencia hacia lo que Bernstein (2001) denomina ambientalismo liberal (AL). Este compromiso normativo postula la necesidad de abordar las políticas de protección ambiental y climática acompañadas de la promoción y el sostenimiento de un orden económico mundial liberal (Bernstein, 2001).

Así, la institucionalización del concepto de desarrollo sustentable en el marco del complejo normativo del AL tuvo dos consecuencias de suma relevancia. En primer lugar, legitima en el discurso internacional, la compatibilidad entre la búsqueda del crecimiento económico y la protección del medio ambiente (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987). En segundo lugar, los instrumentos económicos de mercado adquieren mayor legitimidad y pasan a ser percibidos como los mecanismos más eficientes para alcanzar la compatibilidad entre estos dos objetivos (Bernstein, 2001). De esta manera, el AL responde la pregunta de *cómo* abordar la regulación de los problemas ambientales, constituyéndose como guía para la gobernanza global del cambio climático².

Se consolida así una preferencia por la utilización de instrumentos económicos frente a los instrumentos regulatorios de comando y control, como las herramientas principales de política ambiental (Kiessling & Pacheco Alonso, 2019).

Esta tendencia se institucionaliza en el marco de la CMNUCC, con la firma del Protocolo de Kioto (PK) y la definición de mecanismos de flexibilización como el Mecanismo parael

² Dicha gobernanza, tiene en su centro a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptada en 1992.

Desarrollo Limpio (MDL)³, la Implementación Conjunta (IC)⁴ y el Comercio de Emisiones (CE)⁵. Estos mecanismos de flexibilización, fundamentalmente el MDL, adquirieron particular relevancia desde el año 2005 en el marco de la política climática de países del Sur Global, en especial Brasil, China e India. En un contexto de creciente interdependencia y de necesidad de aumentar la ambición en la acción climática, es sumamente relevante analizar los orígenes internacionales de las ideas que guían las políticas sobre cambio climático en países del Sur global y cómo ellas han sido adoptadas, reinterpretadas y plasmadas en la política de dichos países. En términos conceptuales, resulta necesario analizar los procesos de construcción de convergencia normativa entre la gobernanza global y los contextos domésticos nacionales a través de la localización de normas internacionales en el marco del ambientalismo liberal.

En este artículo se pretende realizar una contribución en este marco a partir del análisis de dicho proceso de localización (Acharya; 2004, 2011, 2012) y de los mecanismos de flexibilización, en el discurso público brasileiro sobre cambio climático. Por discurso público brasileiro se entiende el discurso sostenido por actores estatales y no estatales brasileiros (actores gubernamentales, del sector empresarial, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, periodistas, entre otros). La delimitación temporal del análisis abarca desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005 hasta la firma de un nuevo tratado, el Acuerdo de París, en 2015.

2. Abordaje teórico-metodológico

Desde una perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales, se ha desarrollado una profusa agenda de investigación que aborda la problemática de la internalización de normas⁶ internacionales en contextos nacionales (Finnemore & Sikkink 1998; Risse, Ropp & Sikkink 1999; Cortell & Davis 2000; Krook & True 2010; Niemann & Schillinger 2016). Sin embargo, tal como la literatura contemporánea sobre la temática ha indicado (Niemann & Schillinger, 2016; Kiessling, 2019a; 2019b), dichos modelos clásicos de internalización de normas

3 El MDL perseguía dos objetivos: I. Generar flujos de financiamiento y provisión de tecnologías y procesos de producción limpios, para asistir a los países miembros de la CMNUCC que no forman parte del Anexo I (países no industrializados y en vías de desarrollo) en la descarbonización de sus economías, y II. Facilitar a los países pertenecientes al Anexo I (aquellos países desarrollados con un alto nivel de industrialización) el cumplimiento de sus metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) a través del financiamiento de proyectos de mitigación en economías en desarrollo donde resultan más eficientes en términos de costo-efectividad.

4 La IC presentaba un funcionamiento semejante al MDL, con la diferencia que operaba exclusivamente entre países Anexo I.

5 El sistema de comercio de emisiones era un sistema de limitación y comercio entre países Anexo I, en vinculación con el MDL y la IC. La clave del mecanismo era que los países que redujeran sus emisiones más de lo comprometido, podrían vender los certificados de emisiones excedentes a los países que no hubieran cumplido con su compromiso.

6 Las normas han sido definidas tradicionalmente como estándares de comportamiento apropiado para actores con una identidad dada (Katzenstein, 1996).

poseen ciertas limitaciones para comprender tanto los recorridos no lineales de internalización como los procesos de contestación de las normas (Wiener 2009; Wolff & Zimmermann 2016). Frente a estos desafíos, se ha formulado el concepto de convergencia normativa, donde el proceso de difusión de normas no se comprende como una transferencia directa del contenido de la norma internacional a la esfera doméstica, ni como un proceso lineal, sino más bien como un proceso dinámico e impredecible que oscila entre percepciones de congruencia e incongruencia entre las normas globales y las condiciones domésticas (Stevenson, 2013). Así, la construcción de congruencia normativa puede potencialmente adoptar diferentes formas e incorporar un rango de diferentes actores locales estatales y no estatales. Dichos actores pueden (consciente o inconscientemente) impulsar procesos de cambio basados en su inconformidad con la percepción de incongruencia (o congruencia), en relación con las normas internacionales. Reconocer la dimensión discursiva de las normas permite cuestionar el supuesto de que estas últimas mantienen su esencia y significado inalterados durante el proceso de internalización. De hecho, la propia integridad de una norma internacional puede ser cuestionada incluso después de su aceptación retórica (Stevenson, 2013).

En este contexto, Acharya (2004, 2011, 2012) propone el concepto de localización para referirse a la construcción activa, a través del discurso, de ideas ajenas por actores locales, que resulta en el desarrollo de una significativa congruencia entre las normas internacionales y creencias y prácticas locales (Acharya, 2012). En este marco, los procesos de localización incluyen dos mecanismos, denominados *grafting*⁷ y *framing*⁸. Ambos conceptos habilitan un proceso tendiente a seleccionar ciertos aspectos de una realidad percibida y dotarlos de una mayor prominencia en un discurso, de manera que promuevan determinada definición de un problema, su interpretación causal, evaluación moral y/o recomendación para su tratamiento (Stevenson, 2013). La localización puede comenzar con una reinterpretación y “re-representación” de la norma externa, pero tiene el potencial de extenderse a procesos más complejos de reconstitución normativa, para permitir la transformación de una norma externa de forma congruente con un orden normativo local preexistente (Kiessling, 2019a). Se trata, así, de un proceso en el que el papel de los actores locales se torna más significativo que el de los externos. En ese sentido, la localización es el principal dispositivo que permite la construcción y reconstrucción de la congruencia normativa entre normas internacionales y contextos internos (Kiessling, 2019a).

Asimismo, desde una perspectiva constructivista se han realizado contribuciones sustantivas en el campo de la EPI. Más allá de aportar un acercamiento reflexivo al pensamiento convencional basado en el reconocimiento de la naturaleza socialmente construida de las

⁷ *Grafting* es una táctica empleada para institucionalizar una nueva norma al asociarla con una norma doméstica preexistente en la misma área temática que establece un mandato similar o comparable a la norma internacional (Acharya, 2004).

⁸ *Framing* refiere al proceso activo de construcción de vínculos entre las normas existentes y las normas emergentes. A través del *framing*, los defensores de las normas internacionales en el contexto doméstico destacan determinados problemas mediante el uso de un lenguaje que los nombra, interpreta y dramatiza (Acharya, 2004).

instituciones económicas, desde el constructivismo se ha propuesto un análisis de la EPI basado en enfatizar el carácter contingente de instituciones, prácticas y normas que condicionan el funcionamiento de la economía global (Widmaier, 2003; Abdelal, 2009; Abdelal, Blyth, & Parsons, 2010; e.g). En particular, desde una aproximación constructivista de la EPI se han desarrollado investigaciones que abordan el estudio de la economía política del cambio climático, basadas en el argumento del valor normativo del ambientalismo (La Riviere, 2014), entre las cuales la conceptualización sobre AL tiene una centralidad indudable y a las que este trabajo pretende realizar una contribución.

Resulta importante en este punto profundizar ciertas referencias conceptuales sobre el AL, a modo de presentar las anticipaciones de sentido que guiaron esta investigación. Tal como se puede inferir del análisis anterior, el AL se caracteriza por aceptar prácticas como la liberalización del comercio y de las finanzas como un programa coherente con la protección ambiental a nivel internacional e incluso necesario para alcanzarla (Kiessling & Pacheco Alonso, 2019). La legitimización de este compromiso normativo como guía para abordar el cambio climático configura el modelo a partir del cual organizaciones internacionales, Estados y otros actores no estatales interpretan su rol en la lucha contra el cambio climático, tanto a nivel local como a nivel regional e internacional.

A partir de diferenciar entre aquellas normas que (i) regulan aspectos relacionados con la responsabilidad y soberanía de los Estados, (ii) apuntan a la economía política del medio ambiente y el desarrollo y (iii) refieren a la gestión de los problemas ambientales, Bernstein (2001) identifica el siguiente complejo normativo emergente de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992):

Ambientalismo liberal como complejo normativo

Responsabilidad y soberanía de los Estados	1. Soberanía sobre los recursos y protección del medio ambiente dentro de las fronteras estatales. Existe responsabilidad por la contaminación más allá de las fronteras estatales ⁹ (principios 2, 13 y 14).
Economía política del medio ambiente y el desarrollo	2. Responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo (Principios 3, 7 y 11). El desarrollo tiene prioridad si los costos de protección del medio ambiente son demasiado altos (Principio 11). 3. Libre comercio y mercados libres. La protección del medio ambiente es compatible con la existencia de mercados libres (Principio 12).

⁹ Esta norma es anterior a la Declaración de Río, dicho documento establece dos ligeras modificaciones a dicha norma: a) Sería necesaria la notificación previa del potencial daño ambiental (Principios 18 y 19 de la Declaración de Río); b) Los Estados tienen derecho a explotar los recursos naturales para promover el desarrollo además de ser responsables de las políticas de medio ambiente (Bernstein, 2001).

- Gestión de los problemas ambientales
Complejo normativo resultante
4. Transferencias internacionales libradas principalmente a los mecanismos de mercado, excepto para los países menos adelantados.
 5. Cooperación multilateral para el crecimiento económico y el desarrollo centrado en las personas como prerrequisito necesario para la consecución de otros objetivos (Principios 1, 7 y 27).
 6. Mecanismos de mercado favorecidos por sobre los instrumentos regulatorios. Principios de Precaución y Contaminador-pagador institucionalizados (Principios 15 y 16).
- AMBIENTALISMO LIBERAL*

Elaboración propia a partir de Bernstein (2001).

Por su parte, resulta importante revisar los principios que, dentro del AL, abordan la gestión de los problemas ambientales; esto es, se preguntan *cómo* regular el cambio climático a escala internacional por medio de instrumentos económicos¹⁰. En concreto, en la gobernanza climática global todos estos instrumentos operan a partir de los mismos principios básicos: (i) la asignación de derechos de propiedad a las emisiones a través de diferentes certificaciones, (ii) la persecución de reducción de emisiones dónde resulte más eficiente, debido a que el impacto en la atmósfera producto de esta reducción es el mismo independientemente de dónde ésta se realice, y (iii) la creación de un mercado¹¹ que permite transferir dichos créditos.

Atendiendo a estas consideraciones, el diseño metodológico propuesto para abordar la problemática analizada consiste en un estudio de caso a partir de una estrategia de rastreo de procesos (*process tracing*) de corte interpretativo (Bennett, 2010; Collier, 2011). Así, la anticipación de sentido que guía esta investigación reconoce un proceso de localización de los mecanismos de flexibilización que puede ser rastreado empíricamente a partir de plantear hipótesis sobre una serie de pasos que, de ser observados, se podrían reconocer como indicadores de la internalización de las normas referidas, en el período 2005-2015 en Brasil.

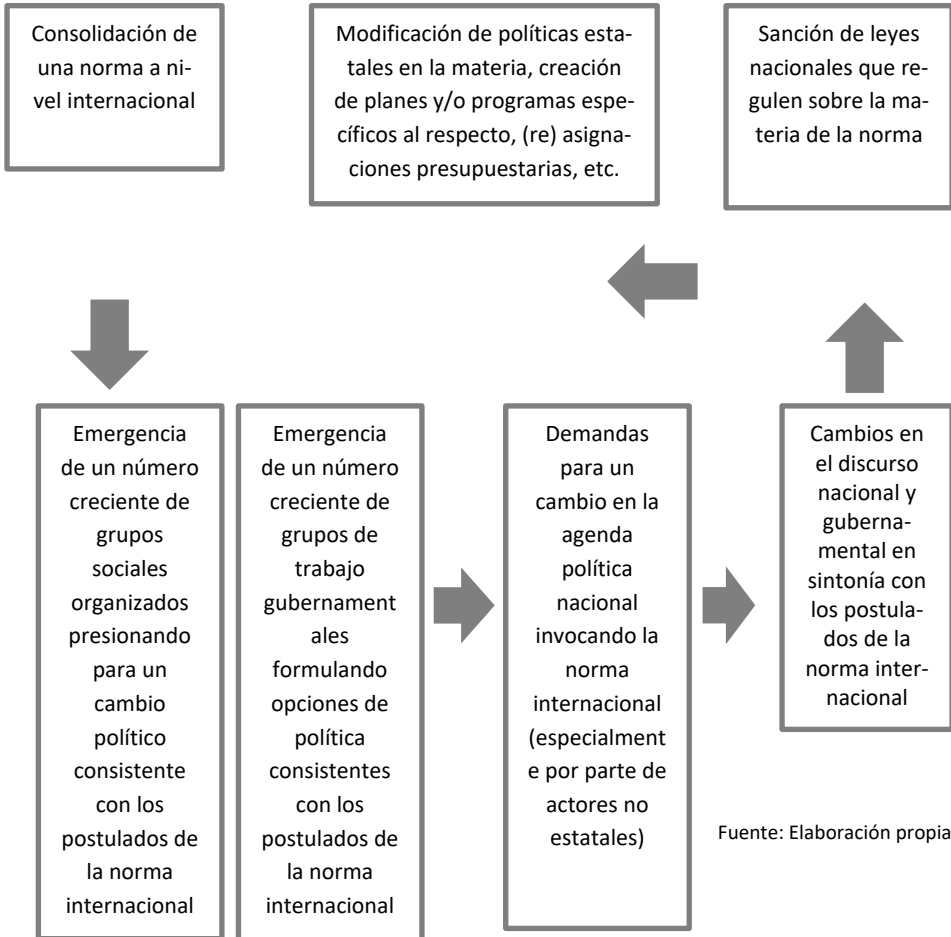
Asimismo, para rastrear empíricamente la internalización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto, se hipotetizaron cuáles serían las etapas que presentaría el mecanismo constitutivo esperado, subyacente a la localización de dicha

10 Se entiende al término instrumentos económicos en un sentido limitado; es decir, como la adopción de medidas de regulación ambiental que permiten a los agentes contaminantes, sean estos empresas, individuos, organizaciones o Estados, elegir entre degradar el ambiente, pagando un precio por ello; o no hacerlo, y recibir una recompensa económica. Bajo esta definición, algunos de los instrumentos económicos son los impuestos y subsidios (instrumentos de precio) y los mercados de carbono o *Cap and Trade* (instrumentos cuantitativos) (Girardin, 2013).

11 El establecimiento de un mercado de créditos de emisión debe crear incentivos a través del sistema de precios para compradores, vendedores e inversores, siempre y cuando los costes de abatimiento varíen entre países (Bernstein, 2001).

norma, en el contexto doméstico brasileiro. Gráficamente, este mecanismo puede representarse del siguiente modo:

Mecanismo hipotetizado de los Mecanismos de Flexibilidad



Este artículo se inscribe en un programa de investigación sobre el análisis de la política climática brasileña y sus vínculos con la gobernanza global del clima, para lo cual se ha realizado un extenso trabajo de campo basado en numerosas¹² entrevistas semiestructuradas a actores estatales y no estatales de Brasil. Las entrevistas fueron conducidas durante el año 2016 principalmente, tanto en forma presencial como a través de videoconferencia, mediante un muestreo no probabilístico por bola de nieve. Igualmente, se recurrió a la revisión

12 Fueron realizadas 25 entrevistas en el marco más amplio de esta investigación.

de quince entrevistas realizadas por Asher Lessels, quien desinteresadamente facilitó el acceso a algunas de las entrevistas que realizó en el marco de su investigación para obtener su título de maestría. Estas entrevistas fueron conducidas en forma presencial y telefónicamente con funcionarios del gobierno de Brasil del Ministerio de Ambiente, del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del Ministerio de Relaciones Exteriores durante 2011. El anonimato se mantiene en las entrevistas citadas por un acuerdo entre los entrevistados y el autor de las entrevistas. Por otro lado, se realizó una revisión completa y sistemática de fuentes secundarias que incluyen información documental producida por actores estatales y no estatales de Brasil, así como leyes, discursos públicos, declaraciones y artículos periodísticos, entre otros. El objetivo de esta revisión ha sido evaluar la prominencia de los mecanismos de flexibilización en el contexto doméstico brasileño a partir del análisis de cada una de las etapas previstas en el proceso de localización.

Por último, cabe destacar que en los últimos años se ha avanzado en una agenda de investigación de estudios de la política climática brasileña que han sido de gran relevancia para el encuadre y el análisis del caso. Entre estos antecedentes deben ser destacados los trabajos de Albuquerque (2018, 2019), Bratman (2015), Johnson (2001), Franchini & Viola (2019), Friberg (2009), Viola (2010), Viola & Franchini (2011, 2012, 2014, 2018), Viola, Franchini, & Lemos Ribeiro (2012), Viola & Basso (2015), Vieira (2012), Vieira & Cader (2013), Lessels (2013), Torres, Besserman, Vianna, & Currey (2014), entre otros.

3. Resultados

En el contexto de consolidación del AL a nivel global, los diferentes gobiernos brasileños a partir de 1992 adoptaron rápidamente visiones pragmáticas sobre el potencial de los instrumentos económicos como herramientas de política ambiental. En este contexto, el apoyo a estos instrumentos por parte del Estado brasileño, y especialmente del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE de aquí en adelante), se internalizó bajo un enmarcado que los resignificaba como herramientas para obtener financiamiento externo para la promoción del desarrollo. De hecho, la aceptación de instrumentos económicos estaba atada al cumplimiento de dos condiciones:

- 1) En primer lugar, que la adopción de dichos instrumentos permitiese la obtención de financiamiento internacional, ya sea para el Estado brasileño, como para los estados subnacionales, y las personas físicas o jurídicas del Brasil.
- 2) En segundo lugar, que la adopción de dichos instrumentos no constriña la autonomía del Estado brasileño en la definición de su política doméstica y exterior.

Como resultado, la adopción de instrumentos económicos, a lo largo del período analizado, implicó que ellos fueran adoptados en el contexto y como resultado de negociaciones multilaterales, e implementados localmente a través de mecanismos que involucraban a actores del Norte global, tanto públicos como privados, como proveedores del financiamiento. Este proceso de enmarcado (*framing*) limitó la implementación de instrumentos económicos exclusivamente a los flujos de financiamiento internacional, dejando por fuera su uso como herramientas de política ambiental doméstica, tal como muestra la falta de implementación de un mercado de carbono (previsto originalmente en la ley brasileña de Cambio

Climático del año 2009). Asimismo, esta interpretación habilitó a que el MRE de Brasil adquiriera un papel significativo en la definición de la política ambiental y en la adopción de dichos instrumentos.

A este respecto, en relación con la historia de los mecanismos de flexibilización, el propio gobierno de Brasil fue uno de los impulsores del Fondo para el Desarrollo Limpio (FDL), instrumento que luego se reconvertiría en el MDL. Con la entrada en vigor del PK en 2005, Brasil comienza a promover y participar activamente en la recepción e implementación de proyectos en el marco del MDL. De esta manera, cabe destacar que Brasil no solamente estuvo detrás de la idea original del MDL, sino también que, desde los inicios del mecanismo, el gobierno creó la infraestructura institucional necesaria para su funcionamiento, lo que permitió que Brasil cuente con los primeros proyectos MDL aprobados a nivel internacional¹³.

Para la implementación nacional de dichos proyectos, cada Estado debía establecer en su arquitectura institucional la figura de la Autoridad Nacional Designada (ADN). La ADN evalúa si el proyecto de MDL propuesto cumple con los diferentes criterios establecidos como la adicionalidad¹⁴, y si el proyecto contribuirá al desarrollo sustentable. Tal como se establecía en los Acuerdos de Marrakech¹⁵, es competencia del país anfitrión decidir qué es lo que constituye una contribución al desarrollo sustentable. Esta definición y enmarcado de los proyectos es clave para el análisis, ya que permite comprender la direccionalidad que cada país le da al Mecanismo. En Brasil, la agencia responsable de la evaluación de los proyectos era la Comisión Interministerial del Cambio Climático Global (CIMGC). Esta institución evaluaba los proyectos de acuerdo con cinco criterios básicos que fueron desarrollados en colaboración con CentroClima, un instituto de investigación de la COPPE (Escuela de Postgrado Alberto Luis Coimbra e Investigación en Ingeniería), perteneciente a la Universidad Federal de Río de Janeiro (COPPE-UFRJ). Los criterios acordados que guiaban la evaluación de proyectos eran los siguientes:

- La distribución del ingreso,
- Sostenibilidad ambiental local,

13 La Junta Ejecutiva del MDL de la Secretaría de la CMNUCC aprobó como una de sus primeras iniciativas la metodología de un proyecto brasileiro (Landfill-Salvador de Bahía). Del mismo modo, un proyecto brasileño (Nova Gerar), fue el primer proyecto MDL registrado por la Secretaría de la Convención Marco.

14El concepto de adicionalidad es central en los proyectos de captura de carbono, tanto en términos de adicionalidad económica como ambiental. El concepto de “adicionalidad económica” plantea, esencialmente, la siguiente pregunta: ¿un proyecto se hubiera llevado a cabo de todas formas, incluso en la ausencia de los ingresos provenientes de la venta de créditos de carbono? Por su parte, el concepto de “adicionalidad ambiental” implica que el proyecto en cuestión reduce emisiones de GEI por encima de lo que hubiera ocurrido en ausencia del mismo. La adicionalidad es un elemento necesario para asegurar la integridad de cualquier reducción de emisiones obtenida por debajo de una línea de base.

15 Los llamados Acuerdos de Marrakech refieren a las declaraciones producto de la COP VII llevada a cabo en 2001 en Marrakech, Marruecos que definieron las modalidades bajo las cuáles serían implementados los mecanismos de flexibilización definidos en 1997 con la firma del Protocolo de Kioto.

- Desarrollo de condiciones de trabajo y generación neta de empleo,
- Creación de capacidad y desarrollo tecnológico,
- Integración regional e interacción con otros sectores (Friberg, 2009).

Vale la pena indicar que, como destacaron algunos entrevistados, la ADN de Brasil no se definía como promotora del MDL, sino enmarcaba su rol en torno a asegurar la integridad ambiental del sistema; contrariamente a otras ADN, como las de China e India.

Asimismo, otro aspecto a destacar fue la creación de un procedimiento de consulta pública, transparencia e información creado por la ADN brasileña. Este procedimiento suponía que los proponentes del proyecto debían informar a las instituciones y representantes locales de la sociedad civil de su iniciativa y buscar su consentimiento. Como seguimiento de esta actividad, los desarrolladores de proyectos tenían que enviar por escrito a estos actores información sobre los principales aspectos de la implementación y operación del proyecto propuesto. Además, la regulación estipulaba que el Foro Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y el Desarrollo (FBOMS) debía ser informado sobre los proyectos propuestos, junto con al menos las siguientes instituciones clave a nivel local donde el proyecto fuera a ser implementado:

- La cámara o asociación local que nuclea y representa profesionalmente a los abogados y fiscales,
- Las autoridades municipales, tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo local,
- Las autoridades ambientales estatales y municipales,
- Asociaciones de comunidades locales (Friberg, 2009).

Desde su creación en 2005, la ADN brasileña quedó ubicada bajo la jurisdicción del MCT y presidida por José Miguez en las labores de coordinación interministerial, como Secretario Ejecutivo del CIMGC. A partir de la creación de esta nueva institucionalidad, se definió que el secretario ejecutivo del Foro Brasileño del Cambio Climático tenía permitido asistir las reuniones del CIMGC como observador, siempre que fuera invitado por el presidente de la comisión. Las deliberaciones de este foro tenían un carácter restringido a sus miembros, no eran públicas y en general con el transcurrir de los años tendieron a hacerse cada vez más técnicas: "...la comisión interministerial se volvió cada vez más técnica, de menor nivel político y con menos poder... Después del vigor del Protocolo de Kioto, (la comisión) podía llamarse comisión de apreciación de los proyectos de MDL en Brasil."¹⁶

En relación con los sectores en los cuales se desarrollaron principalmente los proyectos MDL, hacia el año 2009 la energía renovable representaba casi la mitad de todos los proyectos MDL desplegados en Brasil. Otra parte significativa de los proyectos estaba compuesta por proyectos de captura de metano, tanto de manejo de estiércol porcino como de

16 Fragmento de la entrevista realizada por Asher Lessels el 14 de octubre de 2011 a un funcionario de alto rango del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil responsable de la conducción de la delegación brasilera en la COP 9.

rellenos sanitarios (Friberg, 2009).

El MDL fue valorado como un éxito por el gobierno brasileño durante los primeros años de su aplicación hasta su crisis a nivel global. Dentro de sus logros podría destacarse que el MDL alcanzó a fomentar mayor capacidad de generación de electricidad adicional que la lograda a través del programa público de promoción de energía renovable del gobierno, y los créditos de carbono también generaron un flujo de ingresos equivalente a la vigésima categoría más grande de ingresos de exportación de Brasil en el período 2005-2009 (Friberg, 2009). De esta forma, los principales méritos reconocidos por el gobierno brasileño en relación con los mecanismos MDL se asociaban al encuadre antes referido que resaltaba la obtención de financiamiento externo.

En términos de la política externa brasileña asociada a MDL, el gobierno brasileño defendía la continuación del MDL en las negociaciones post-Kioto, aunque estableciendo restricciones en la definición y delimitación de los sectores legítimos y válidos a través de los cuáles podían ser generados créditos de carbono. Así, Brasil se manifestaba en contra de permitir proyectos de captura y almacenamiento de carbono (CCS) como una categoría MDL. Esta posición se encontraba muy influenciada por la propia posición personal sostenida por José Miguez¹⁷ en el asunto, al sostener que el MDL forestal no era un mecanismo adecuado para hacer frente a las complejidades de CCS, como la responsabilidad del almacenamiento a largo plazo, y que su inclusión evitaría el desarrollo de energía renovable y crearía un incentivo positivo para la producción de combustibles fósiles, contrario al objetivo final de la convención climática. En líneas generales, Miguez compartía una posición común con la Unión Europea que temía la potencial reversión de las ganancias en términos de captura de carbono por parte de las florestas y, por ende, se oponía tanto al MDL forestal como a las metas de mitigación que se basaran en la protección forestal: “El problema es el bosque que toma carbono de la atmósfera... mantener el bosque no reduce la concentración de carbono en la atmósfera. Es un problema de la ciencia comprender si el bosque está haciendo algo o no. En el Amazonas, no hay capacidad para mantener el bosque.”¹⁸

Así, el MDL forestal no logró despegar en Brasil, ya que, a pesar de las iniciativas de la sociedad civil, hacia finales del año 2009, solo dos de los proyectos de MDL brasileños aprobados se encontraban en la categoría de forestación o reforestación, ninguno de los cuales fue finalmente aprobado por la junta ejecutiva del MDL (Friberg, 2009). Por otro lado, el rechazo de los créditos del MDL por parte del sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea (ETS) generó una baja demanda de estos créditos sumados a los costos de transacción significativos para establecer un proyecto de forestación.

A partir de este análisis general y retomando las etapas de la hipótesis planteada en la sección anterior, para observar la localización de la norma se analizarán las distintas etapas

17 Otra evidencia sobre esto se encuentra en el hecho que José Miguez se desempeñó también profesionalmente en Petrobras desde el año 2007 en adelante, y que Petrobras también se encontraba en contra de CCS en el Mecanismo para el Desarrollo Limpio, lo que era un punto de vista muy impopular entre sus pares de compañías petroleras (Friberg, 2009)

18 Fragmento de la entrevista realizada por Asher Lessels el 10 de octubre de 2011 a José Miguez en Brasilia.

hipotetizadas para evaluar la evidencia empírica disponible que permita sostener el argumento presentado sobre la localización de los mecanismos de flexibilización en el discurso público brasileño sobre cambio climático.

Primera etapa

En primer lugar, deberían encontrarse pruebas en relación con la emergencia de un número creciente de grupos sociales organizados que presionan para un cambio político consistente con los postulados de la norma internacional, así como o en forma complementaria con la emergencia de un número creciente de grupos de trabajo gubernamentales que formulen opciones de política coherentes con los postulados de la norma internacional. En este sentido, Brasil tenía una posición favorable a la adopción de mecanismos de flexibilización, ya que entendía que su adopción podía representar oportunidades de financiamiento. La adopción temprana del MDL en Brasil muestra el interés por parte del Estado en este instrumento. Cabe recuperar aquí la idea de que el MDL opera en todo el mundo con base en el mismo conjunto de reglas establecidas en los Acuerdos de Marrakech y en las decisiones posteriores de la junta ejecutiva del MDL. A pesar de esta característica común, la gobernanza del MDL varía claramente de un país de acogida a otro. Parte de esto puede remontarse a cómo estas reglas se han transpuesto e interpretado de manera diferente, así como a la diferencia en contextos y tradiciones contextuales locales.

Para describir la gobernanza del MDL, aparte del rol desempeñado por el CIMGC debe recuperarse el rol que desempeñan numerosos actores que provienen del sector privado. En primer lugar, los desarrolladores de proyectos de MDL actúan como impulsores al identificar proyectos potenciales y desarrollar ideas en proyectos. Tal como describe Friberg (2009), varias de las consultorías de MDL más exitosas que tenían presencia global fueron fundadas por brasileños e incluso si desde su inicio trasladaron su sede a otro país, mantenían presencia y actividad en Brasil. Unas pocas empresas "eco" dominaban hacia 2009 el mercado local de carbono: Ecoinvest Carbon, Econergy, MGM International, Ecorescurities, AgCert y Ecologica (Friberg, 2009). Estas firmas manejaban la mayoría de los proyectos en Brasil. En 2008, el mercado de MDL en Brasil se estaba desarrollando rápidamente con la emergencia de unas quince nuevas empresas entre aquellas que comenzaron a desarrollar proyectos y otras que se encontraban interesadas en ingresar a este nicho de mercado. Sin embargo, luego de la crisis financiera del 2008-2009, algunos de los grandes jugadores del mercado del carbono se tambalearon y se vieron obligados a cancelar partes sustanciales de sus activos (Friberg, 2009).

Por otra parte, otro actor relevante de la gobernanza del MDL eran las Entidades Operacionales Designadas (EOD). Las EODs eran auditores independientes acreditados por la Junta Ejecutiva del MDL para validar las propuestas de proyectos o verificar si los proyectos implementados han logrado las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero planificadas. En sus inicios, el mercado brasileño para los servicios EOD era un oligopolio dominado por tres empresas europeas. Estos actores fueron decisivos en la internalización de mecanismos de MDL en Brasil, en la medida que su grado de desarrollo y penetración no depende exclusivamente de la voluntad del sector público. Como se ha visto, en Brasil la penetración de los mecanismos MDL fue rápida en sus inicios e involucró a una pluralidad de actores en el sector

privado. Para complementar la internalización del MDL en Brasil, las cámaras empresariales desempeñaron un papel importante de difusión a través de programas de capacitación para las empresas que estuvieran interesadas en las oportunidades económicas que se abrirían con el MDL y con el comercio de emisiones. Así, aparte de los actores empresariales vinculados a los proyectos, hubo una serie de institutos, instituciones académicas, redes internacionales y coaliciones empresariales, entre otros, que brindaron capacitaciones en la temática y brindaron apoyos a empresas que deseaban participar en dichos proyectos, así como iniciativas y proyectos lanzados en forma conjunta por actores de la sociedad civil y del sector privado en Brasil, lo que se desprende de las siguientes entrevistas: "... la CNI ya hacía los llamados cursos de inventario de emisiones, y también daba cursos de MDL. Ella hizo allí una serie de cursos, de publicaciones mostrando cómo funcionaba, cuando eso tenía una demanda muy grande por el empresariado brasileño..."¹⁹ y "Nosotros teníamos aquí una iniciativa para llevar esto al conocimiento de las empresas, para potenciar a aquellos que tuvieran interés, e incluso hicimos algunos eventos de conocimiento, de capacitación misma, sobre cómo era ese mercado, cómo esos proyectos podrían ser formulados, qué tipo de proyectos... entonces nosotros tuvimos en el pasado aquí una iniciativa, justamente para informar, qué eran esos proyectos, qué tipo de proyectos podrían presentarse, y allí hicimos ese trabajo. Sin embargo, el MDL no prosperó y allí nos detuvimos"²⁰.

Tal como se indica en la última cita, hacia el año 2006 la FIESP organizó una serie de seminarios para capacitar al sector empresarial sobre que eran los mecanismos MDL: "Algunos sectores... lo hicimos con los sindicatos, el primero fue hecho en el interior del Estado de São Paulo, en Birigui, y tuvo participación del ayuntamiento, de todos los asociados a los sindicatos locales, una buena participación... El otro que hemos hecho, porque hemos hecho dos, fue hecho con la universidad en la región de Campinas y también tuvo una buena participación de empresas, más también de otros interesados en el tema, consultores, empleados..."²¹

Igualmente, varias instituciones académicas colaboraron en este proceso de difusión a través de brindar cursos destinados a ejecutivos, mandos medios y gerentes, sobre las oportunidades que podían derivar de los mercados de carbono y del MDL. Por ejemplo, la Fundación Getulio Vargas (FGV) en San Pablo y la Universidad Católica de Río de Janeiro ofrecieron cursos para sus estudiantes de MBA desde el 2005 hasta el 2010 aproximadamente sobre cómo crear y administrar proyectos de MDL. En ese proceso resultó también bastante común que el personal de estas universidades asumiera tareas de consultoría desarrollando documentos de diseño de proyectos para proyectos de MDL lateralmente a las labores específicamente académicas.

19 Fragmento de la entrevista realizada a Marcos Vinicius Cantarino por videoconferencia el 09 de septiembre de 2016.

20 Fragmento de la entrevista realizada a Anícia Pio en San Pablo el 29 de septiembre de 2016.

21 Ibidem

Segunda etapa

Así, a partir de la consolidación de nuevos actores, comienzan a consolidarse demandas para un cambio en la agenda política nacional invocando la norma internacional. Sin embargo, dicho proceso no fue protagonizado directamente por actores no estatales, sino que actores estatales tuvieron un papel muy importante también.

En este sentido, el Plan Nacional de Cambio Climático del año 2007 refiere al MDL en varias ocasiones, siendo éste un instrumento importante para asegurar el cumplimiento de los objetivos del plan. El propio plan caracteriza al MDL de la siguiente forma:

El MDL es el principal instrumento económico existente para la promoción de medidas voluntarias de mitigación de emisiones de GEI. El éxito de este instrumento en Brasil y el potencial aún existente para la implementación de nuevas actividades de proyecto en el ámbito del MDL merecen destaque. En ese sentido, el Plan Nacional preservará la adicionalidad de actividades de proyecto de MDL en Brasil, considerando que éste es un efectivo instrumento económico de promoción de acciones de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero en el país.²²

En el documento se destaca el rol del MDL como instrumento económico que brinda instrumentos positivos al sector privado para una mudanza de comportamiento; pero al mismo tiempo, se destaca la necesidad del gobierno de brindar reglas y normas que habiliten una institucionalización del mecanismo para aprovechar sus ventajas:

En el marco de la Convención, Brasil es responsable de numerosas iniciativas importantes, tales como la propuesta que originó el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el modelo para ofrecer incentivos positivos para la reducción de emisiones de deforestación en países en desarrollo... aún falta a nivel nacional un enfoque consolidado que pueda dar a las autoridades sectoriales una visión global de lo que hay detrás del potencial de las iniciativas descoordinadas de agentes privados para replicar o no actividades de proyecto MDL del sector energético, ya desarrollados en el mismo sector en otros países...²³

Este discurso evidencia la internalización del principio en el contexto doméstico de Brasil, al sostener el enmarcado bajo el cual los instrumentos económicos fueron internalizados en Brasil, esto es, como mecanismos para favorecer la obtención de financiamiento internacional. "El MDL es una oportunidad para que las empresas brasileñas para desarrollar proyectos de reducción de emisiones, por ejemplo, por el uso de energías renovables o el aumento de la eficiencia energética. En la implementación de estos proyectos todavía hay

22 Plan Nacional de Cambio Climático. Gobierno de Brasil. 2007.

23 Ibidem

posibilidad de transferencia de tecnología y de recursos externos de empresas de países del Anexo I interesadas en obtener reducciones certificadas de emisión”.²⁴

Por otra parte, en términos de sectores, el Plan Nacional identifica que los proyectos MDL podían ser implementados en varios sectores que ofrecían oportunidades de mitigación, tales como residuos y energía. Es en este último donde son identificadas grandes oportunidades de mitigación, especialmente en el campo de la energía eléctrica:

Así, el MDL ayudará al país en el establecimiento de medidas adicionales de mitigación del cambio climático, conforme a la presente propuesta, sin crear cargas sustanciales a los desarrolladores del proyecto, en la medida que los créditos (las RCE) de las actividades adicionales de proyectos en el ámbito del MDL podrán ser adquiridos por países desarrollados para el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del Protocolo de Kioto. Se constituye así una forma de minimizar la contribución brasileña para la generación de gases de efecto invernadero proveniente de la generación de energía termoeléctrica basada en combustibles fósiles.²⁵

Según los ámbitos sectoriales definidos por el Consejo Ejecutivo del MDL, el 49% de las actividades de proyecto MDL sometidas en Brasil son de la industria de energía e involucran directamente la generación de energía eléctrica por fuente renovable. Sin embargo, todavía hay en Brasil un gran potencial inexplorado de otras actividades de proyecto MDL relacionadas con el sector de la energía. Se estima que el 67% de las metodologías aprobadas relacionadas al sector energético no se han utilizado todavía en Brasil, y el 24% sólo en una sola vez.²⁶

Sin embargo, en sintonía con la visión prevaleciente en el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, el plan refiere y menciona explícitamente la posibilidad de desarrollo de programas de MDL forestal: “Se realizarán esfuerzos para el ordenamiento de estas acciones y movilizados instrumentos que contribuyan al logro de este objetivo, inclusive por medio de actividades de reforestación y forestación implementadas en Brasil en el marco del MDL, preservando la adicionalidad de este importante instrumento económico. Además, es necesario el aumento tanto de las líneas de crédito adecuadas a la actividad forestal, en cuanto a la asistencia técnica y la investigación tecnológica.”

Por otro lado, en forma coherente con el desarrollo y profundización de la norma internacional, algunos actores del sector empresarial acompañados por una fracción de organizaciones de la sociedad civil impulsaron, en vinculación con actores internacionales, el desarrollo del mercado voluntario en Brasil hacia el año 2006, cuando comenzaron a operar las primeras certificadoras en Brasil a través de los ciclos de validación y verificación de los

24 Ibidem

25 Plan Nacional de Cambio Climático. Gobierno de Brasil. 2007.

26 Ibidem

proyectos. El mercado voluntario del carbono consiste en el desarrollo de iniciativas voluntarias de reducción de emisiones a través de financiamiento proveniente de diversas fuentes. Dicha reducción de emisiones de GEIs es certificada por organizaciones que respaldan que dichos proyectos reporten un beneficio ambiental. Así, en lugar de someterse a la aprobación nacional de los participantes del proyecto y al proceso de registro y verificación de la CMNUCC, el cálculo y la certificación de la reducción de emisiones se implementan de acuerdo con una serie de estándares creados por la industria. Entonces, en un mercado voluntario, quien está comprando voluntariamente está más interesado en la certificación adicional de los cobeneficios ambientales y en el compromiso con la sostenibilidad, que simplemente en los créditos derivados de la reducción de las emisiones como en el caso del MDL. A nivel global, el desarrollo de los mercados voluntarios de carbono ha sido más reducido que los mercados regulados a través de la CMNUCC, aunque han atraído bastante interés para actores de la sociedad civil, convirtiéndose en un espacio de cooperación y colaboración entre empresas y organizaciones no gubernamentales.

El desarrollo de los mecanismos de MDL por parte del sector privado y del tercer sector fue acompañado por una apuesta del gobierno brasileño en su diseño e implementación. Una vez que el MCT fue perdiendo influencia en la definición de la política exterior brasileña de cambio climático (Kiessling, 2018), Miguez y su equipo fueron designados en la nueva arquitectura institucional naciente para la implementación del MDL, siendo el propio Miguez designado como jefe ejecutivo del ADN brasileño. Miguez también se desempeñó como miembro de la Junta Ejecutiva del MDL en la Convención Marco con el apoyo del G77+China, desde 2004 hasta el año 2009 inclusive. Durante esta gestión, el ADN brasileño gana una reputación positiva y sólida tanto a nivel internacional como a nivel doméstico, especialmente en contraste con otros países del Sur Global.

Igualmente, puede rastrearse evidencia sobre el surgimiento y consolidación de un número creciente de actores sociales organizados que presionaban para un cambio político coherente con el desarrollo y profundización de medidas para abordar el problema de la deforestación desde una orientación pragmática que no privilegiaba necesariamente la utilización de instrumentos económicos por sobre otras medidas, tales como políticas de comando y control, aunque tampoco las contradecían necesariamente.

Tercera etapa

Por último, la internalización de los mecanismos de flexibilización como norma en el discurso público doméstico en Brasil requería cambios en el discurso nacional y gubernamental en sintonía con los postulados de la norma internacional. En relación con este punto, MDL y CE continúan recibiendo atención como instrumentos de política por parte del gobierno al definir la posibilidad de creación de un mercado nacional de carbono en Brasil a través de la Ley Nacional de Cambio Climático del año 2009. Sin embargo, dicha iniciativa no recibió gran interés para ser desarrollada por parte del sector empresarial ni por otros actores no gubernamentales. Con relación a lo anterior, la Política Nacional de Cambio Climático implementada a través de la sancionada en 2009 establecía en su artículo 6 los instrumentos para su aplicación; en relación con el financiamiento, se definía la creación de un

fondo específico (Fondo Nacional sobre Cambio Climático), así como líneas de crédito y financiamiento específicas cuya recaudación dependía de aportes del Estado nacional, más podía ser completado con recursos provenientes de fuentes internacionales de financiamiento. Asimismo, este artículo internalizaba en la legislación brasileña a: “los mecanismos financieros y económicos referentes a mitigación del cambio climático y a la adaptación a los efectos del cambio climático que existan en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y al Protocolo de Kioto”.²⁷

Con esta formulación, quedaban incluidos en la legislación brasileña tanto los mecanismos de flexibilización estipulados por el Protocolo de Kioto como futuros instrumentos económicos y/o financieros a crearse en el marco de la CMNUCC. Basado en antecedentes como una referencia breve en el Plan Nacional del 2007, esta política pretendía sentar las bases para la implementación de un Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones (MBRE). En los artículos 4.8, se establece que uno de los objetivos de la política es estimular el desarrollo del MRBE. Más explícitamente, el artículo 9 de la ley 12187 define que: “El Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones - MBRE será operacionalizado en bolsas de mercancías y futuros, bolsas de valores y entidades de mostrador organizado, autorizadas por la Comisión de Valores Mobiliarios - CVM, donde se dará la negociación de títulos mobiliarios representativos de emisiones de gases de efecto invernadero evitadas certificadas.”²⁸

Sin embargo, el mercado de carbono no fue aplicado debido a que la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), autoridad responsable de la regulación del mercado de capitales y de valores en Brasil, no avanzó en lo que se esperaba que fuera su competencia con la regulación del mercado que la ley de cambio climático de 2009 preveía. Al no definir un plazo concreto para su conformación, se priorizó el desarrollo de los planes sectoriales de la política. Igualmente, otra posible explicación sobre la falta de avance de la CVM en la instrumentación del mercado fue dada por una entrevistada frente a la pregunta por los motivos por los cuáles no se avanzó en la instrumentación del mercado: “Creo que porque no tenemos una meta de reducción de emisiones con foco en el sector industrial, en el sector privado. Mientras la meta se centra en el sector de la deforestación, no hay una presión ni del gobierno, ni social, para que ellos quieran, efectivamente, promover acciones.”²⁹

Entre los cambios hechos por la Política Nacional, en comparación con el Plan Nacional, debe destacarse que se incluye como instrumento de ejecución de esa política el establecimiento de estándares ambientales y de metas cuantificables de reducción y remoción de gases de efecto invernadero. Asimismo, otra novedad es el uso de criterios diferenciados en licitaciones públicas para favorecer productos y servicios que signifiquen mayor ahorro de energía, de agua y reducción en la emisión de los gases.

27 Ley Nº 12.187, del 29 de diciembre de 2009. Disponible en línea en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm

28 Ley Nº 12.187, del 29 de diciembre de 2009. Disponible en línea en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm

29 Fragmento de la entrevista realizada a Beatriz Martins en San Pablo el 26 de septiembre de 2016.

4. Conclusiones

En el presente trabajo se abordó la trayectoria de localización en el discurso doméstico en Brasil, de los mecanismos de flexibilización y la preferencia de instrumentos económicos por sobre otras formas de regulación, como norma de gobernanza global del cambio climático, que dan lugar en este proceso al involucramiento y participación de actores no estatales en la contestación, reinterpretación y construcción de la política climática en Brasil.

De esta manera, si bien es cierto que los actores protagonistas en el proceso de localización continuaron siendo los Estados nacionales (como actores del mercado global de emisiones, o en su rol de autoridad de aplicación de los MDL), otros actores como los estados subnacionales (al integrar mercados de carbono regionales), el sector privado (al presentar y tomar decisiones de inversión en proyectos MDL), o el sector académico y el tercer sector (al aportar información sobre el MDL a tomadores de decisión), tuvieron un alto grado de participación, constituyéndose como actores cuyo accionar, sumado al del Estado nacional, merece ser analizado.

Resulta interesante en este contexto llamar la atención sobre el proceso de socialización de los actores en torno a esta norma, ya que, a partir del análisis expuesto, destacan los múltiples canales por los cuales ésta se desarrolló, sin limitarse sólo a las negociaciones internacionales, sino respondiendo a múltiples lógicas, esferas y niveles de gobernanza, con frecuencia superpuestos y altamente fragmentados. De esta manera, pese a que el origen de dichos mecanismos radica en iniciativas estatales (MDL como resultante de un acuerdo entre Estados Unidos, Japón y Brasil, CE como resultante de prácticas y acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Europea), muy pronto dichos mecanismos dejaron de estar exclusivamente bajo el control de sus propulsores, al enmarcarse en torno a un complejo normativo mayor que respondía a ideas, discursos y normas que se encontraban profundamente enraizados en la propia sociedad internacional (Kiessling & Pacheco Alonso, 2019).

Así, en este artículo, bajo la pregunta de cómo los mecanismos de flexibilización establecidos por el Protocolo de Kioto fueron internalizados en la política doméstica brasilera, se atiende a las modalidades y las condiciones bajo las cuáles se llevaron adelante los debates para la implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones, y las ideas bajo las cuales estos se introdujeron en la política climática brasilera. En particular, el contraste entre las etapas hipotetizadas en el proceso de convergencia normativa y localización de los mecanismos de flexibilización y la evidencia recabada denota, como se ha observado, que el proceso de construcción de convergencia normativa con relación a los mecanismos de flexibilización en Brasil no ha sido necesariamente lineal. Sin embargo, la prueba empírica más importante en términos de los esquemas presentados (la efectiva existencia de cambios en el discurso nacional y gubernamental en sintonía con los postulados de la norma internacional) se observa en el contexto político brasileño como un indicador de este proceso de localización, especialmente del MDL.

En términos más amplios, el análisis del caso brasilero muestra que la comprensión de normas internacionales como procesos, resulta importante para comprender la construcción de convergencia normativa como una dinámica dialéctica entre los cambios en la gobernanza

internacional y en los cambios en el plano doméstico. Acontecimientos importantes y significativos en el plano local, así como coyunturas críticas, permiten acelerar dichas dinámicas, tal como sucedió con la sanción de la ley de cambio climático del año 2009 y la definición de una Política Nacional de Cambio Climático. Sin embargo, tal proceso de aceleración no implica ni garantiza el éxito de la implementación de la norma, en la medida que ciertas reticencias de algunos actores del sector privado tendieron a demorar la implementación de un mercado nacional de emisiones luego del año 2011 con un debilitamiento del impacto efectivo de estos instrumentos en la mitigación de emisiones en Brasil.

En síntesis, la presente investigación permite arribar a dos ideas centrales con respecto al caso analizado:

La introducción de los mecanismos de flexibilización en Brasil se vincula a la hegemonía del discurso asociado al ambientalismo liberal, en el marco del cual se inscriben instrumentos como el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones con respecto a la gobernanza climática. El MDL incluso tuvo su origen en una iniciativa brasilera; sin embargo, en el proceso tendiente a su institucionalización a nivel internacional y su consiguiente reintroducción a la esfera doméstica brasilera, sufrió transformaciones que responden a la localización de normas internacionales.

La sociedad civil y otros actores subnacionales y no estatales adquirieron una gran relevancia en la internalización e implementación de estas normas. La evidencia denota que el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones fueron internalizados principalmente a partir de diversas iniciativas y proyectos lanzados por actores de la sociedad civil y del sector privado en Brasil; lo que llevó a que, en el período comprendido entre 2005 y 2008, Brasil fuera el tercer país receptor de proyectos MDL, detrás de China e India. Sumado a los actores empresariales vinculados a los proyectos, hubo una serie de institutos, instituciones académicas, redes internacionales y coaliciones empresariales, entre otros, que brindaron capacitaciones en la temática, y apoyaron y acompañaron a empresas que deseaban participar en dichos proyectos. Así, se observa una reestructuración tanto de los actores internos que lideran la gobernanza del cambio climático, como del espectro de temas relevantes en la regulación climática en Brasil.

5. Bibliografía

- Abdelal, R. (2009). Constructivism as an approach to international political economy. In M. Blyth, *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE). IPE as a Global Conversation* (pp. 62-76). Routledge.
- Abdelal, R., Blyth, M., & Parsons, C. (2010). *Constructing the International Economy*. Cornell University Press.
- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 239-275.
- Acharya, A. (2011). Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World. *International Studies Quarterly*, 95-123.

- Acharya, A. (2012). Ideas, norms, and regional orders. In P. Thazha Varkey, *International Relations Theory and Regional Transformation* (pp. 183-209). Cambridge University Press.
- Albuquerque, F. L. (2018). Developing Powers in Multilateral Regimes: Brazil's Foreign Policy in the Climate Change and Peace and Security regimes. *International Negotiation*, 423-445.
- Albuquerque, F. L. (2019). Coalition Making and Norm Shaping in Brazil's Foreign Policy in the Climate Change Regime. *Global Society*, 243-261.
- Bernstein, S. (2001). *The compromise of liberal environmentalism*. Columbia University Press.
- Bratman, E. Z. (2015). Brazil's Ambivalent Challenge to Global Environmental Norms. In O. Stuenkel, & M. M. Taylor, *Brazil on the Global Stage. Power, Ideas, and the Liberal International Order* (pp. 95-116). Palgrave Macmillan.
- Franchini, M., & Viola, E. (2019). Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989 - 2019). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1-21.
- Friberg, L. (2009). Varieties of Carbon Governance: The Clean Development Mechanism in Brazil- a Success Story Challenged. *The Journal of Environment & Development*, 395-424.
- Girardin, O. (2013). *Aspectos Socioeconómicos y Políticos del Cambio Climático. De la Convención al Protocolo de Kioto Tomo I (1990-2000)*. Fundación Patagonia Tercer Milenio.
- Katz-Rosene, R., & Matthew, P. (2020). *Thinking Ecologically About the Global Political Economy (RIPE Series in Global Political Economy)*. Routledge.
- Kiessling, C. (2018). *Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005)*. *Contexto Internacional*, 387-408.
- Kiessling, C. (2019). *Internalización Del Principio De Las Responsabilidades Comunes, Pero Diferenciadas: Interpretaciones Desde La Sociedad Civil Brasileña*. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana De Estudios Socioambientales*, 8-28.
- Kiessling, C. (2019). *Vinculación entre la política climática doméstica en países emergentes y la política internacional del cambio climático: propuesta de un marco analítico*. *Comillas Journal of International Relations*, 78-98.
- Kiessling, C. & Pacheco Alonso, A. (2019). *Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario*, *Relaciones Internacionales*, 53-72.
- La Riviere, L. (2014). Towards a Constructivist International Political Economy of Climate Change. *Issues in Political Economy*, 90-101.
- Lessels, A. (2013). *Cambiando el clima, el efecto de Lula sobre la posición de Brasil en las negociaciones de la UNFCCC*. Flacso Argentina, Universidad de San Andrés, Universitat de Barcelona.
- Levy, D., & Spicer, A. (2013). Contested imaginaries and the cultural political economy of

climate change. *Organization*, 659-678.

- Ruggie, J. (1982). International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 379-415.
- Saguier, M. (2018). El ambiente en la Economía Política Internacional. *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia*. Universidad Nacional de Rosario.
- Torres, E., Besserman Vianna, S., & Currey, K. (2014). Brazil: An Emerging Economic Power Committed to Sustainability. In J. Colombano, & A. Shah, *Learning from the World. New Ideas to Redevelop America* (pp. 142-164). Palgrave Macmillan.
- Vieira, L., & Cader, R. (2013). A política ambiental na década 2002-2012. In E. Sader, *10 anos de governos pós-neoliberais no brasil: Lula e Dilma* (pp. 225-238). Boitempo Editorial. Flacso Brasil.
- Vieira, M. (2012). Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms. *Foreign Policy Analysis*, 1-18.
- Viola, E. (2010). A política climática global e o Brasil: 2005-2010. *Revista Tempo do mundo*, 81-117.
- Viola, E., & Basso, L. (2015). Brazilian Energy-Climate Policy and Politics towards Low Carbon Development. *Global Society*, 427-446.
- Viola, E., & Franchini, M. (2011). A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil de emissões de Brasil. *Breves cindes*.
- Viola, E., & Franchini, M. (2012). Climate politics in Brazil: Public Awareness, Social Transformations and Emissions Reduction. In I. Bailey, & H. Compston, *Feeling the Heat. The politics of Climate Policy in Rapidly Industrializing Countries* (pp. 175-204). Palgrave Macmillan.
- Viola, E., & Franchini, M. (2014). Brazilian climate politics 2005–2012: ambivalence and paradox. *Wires Climate Change*, 677-688.
- Viola, E., & Franchini, M. (2018). *Brazil and Climate Change: Beyond the Amazon*. Routledge.
- Viola, E., Franchini, M., & Lemos Ribeiro, T. (2012). *Sistema internacional de hegemonia conservadora: Governança global e democracia na era da crise climática*. Annablume.
- Widmaier, W. (2003). The Keynesian Bases of a Constructivist Theory of the International Political Economy. *Millennium, Journal of International Studies*, 87-107.
- Williamson, J. (1989). What Washington Means by Policy Reform. In J. Williamson, *Latin American Readjustment: How Much has Happened*. Washington: Institute for International Economics.

Lo que necesita este país es más internacionalistas: el recurso a la serie animada *Los Simpson* para la enseñanza del derecho internacional

Luciano Pezzano: Universidad Nacional de Córdoba, UNC
Leopoldo M. A. Godio: Universidad de Buenos Aires, UBA

Recibido: 08/01/2021

Aceptado: 18/05/2021

Publicado: 08/09/2021

Resumen: El artículo propone analizar la utilización de la conocida serie animada de televisión *Los Simpson* como instrumento multifuncional para el diseño de nuevas estrategias metodológicas dedicadas a la enseñanza del derecho internacional. Sobre la base de que su empleo con fines pedagógicos en otras disciplinas ha sido bien documentada –y dado el impacto en la cultura popular de nuestro país que ha marcado a varias generaciones de estudiantes–, la propuesta plantea que la riqueza de la trama de *Los Simpson* abunda en ejemplos que permiten acercar a los estudiantes a las más diversas cuestiones abordadas en el derecho internacional público, así como desarrollar actividades íntegramente centradas en torno a episodios de la serie, de las que se aporta un caso concreto.

Palabras clave: Metodología de la enseñanza, derecho internacional público, cultura popular, *Los Simpson*.

- ❖ Cómo citar este artículo: Godio, L. M. A. y Pezzano, L. (2021). Lo que necesita este país es más internacionalistas: el recurso a la serie animada “*Los Simpson*” para la enseñanza del derecho internacional. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 119. <https://doi.org/10.24215/23142766e119>

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)

This country needs more internationalists: using the animated series “The Simpsons” to teach international law

Luciano Pezzano¹, Leopoldo M. A. Godio²

Abstract: This paper aims at discussing the use of the well-known animated television series *The Simpsons* as a multifunctional instrument for the design of new methodological strategies to teach international law. Given that its use for pedagogical purposes in other disciplines has been well documented –and since its impact on our country's popular culture has marked several generations of students–, this proposal suggests that the richness in *The Simpsons*' plot provides lots of examples that bring students closer to the most diverse issues addressed in public international law. The series also allows for the development of activities entirely focused on some of its episodes, from which a specific case is provided.

Key-words: Teaching methodologies, Public International Law, popular culture, The Simpsons.

¹ Abogado (UCES, San Francisco), Magister en Relaciones Internacionales (CEA-UNC) y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor Ayudante “A” de Derecho Internacional Público (UNC). Profesor Asociado de Derecho Internacional Público y de la Integración (UCES, San Francisco). Miembro Asociado de AADI. Miembro del Instituto de Derecho Internacional Público y de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

² Abogado, Magister en Relaciones Internacionales y Doctor en Derecho (UBA). Investigador adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Profesor de Derecho Internacional Público (UBA-UCA-UP-USI). Miembro Titular de AADI; Miembro Consultor del CARI y Miembro del Instituto de Derecho Internacional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Nota de los autores: para referirnos a los episodios de la serie, utilizaremos el título fiel a la denominación con la cual se le conoce en América Latina, con la aclaración de su original en inglés y entre paréntesis. Ante cualquier duda –y recuerden que sólo podéis hacer tres preguntas– nuestro contacto es luciano.pezzano@unc.edu.ar / leopoldogodio@derecho.uba.ar, esperamos haberles iluminado.

1. Introducción

Uno de los mayores desafíos actuales de la docencia –al cual no escapa el nivel universitario de grado– consiste en atraer la atención de los estudiantes y su dificultad se incrementa particularmente en las ciencias jurídicas, un ámbito en el cual las estrategias pedagógicas de las universidades argentinas poseen una impronta de tradición formalista, con escasa atención en otras ciencias sociales y baja profesionalización del rol docente, debido a la preocupación marginal que presentaban estos aspectos –posiblemente esta afirmación se deba a que la enseñanza tradicional ha formado al abogado para un estilo de litigio en el que las normas constituyen la justa respuesta a todas las preguntas (Böhmer, 2003: 18)– al punto de provocar que los docentes reproduzcan, en general, el mismo estilo pedagógico recibido durante su etapa de alumnos universitarios (Bergoglio, 2006: 109), caracterizado principalmente por la “clase magistral” y la orientación de la enseñanza basada en libros y no en el derecho como experiencia de interacción social (Fucito, 2000: 94 y 336).

Esta configuración metodológica-pedagógica, fuertemente arraigada en la enseñanza del derecho –no aplicable exclusivamente a las universidades argentinas, sino también a establecimientos latinoamericanos donde el desarrollo de cursos enteros se organiza, predominantemente, alrededor de clases monologadas, en las que el profesor deriva y elabora comentarios aclaratorios, argumentativos e interpretativos con una gran formación teórica– dificulta la introducción de estrategias innovadoras y alternativas orientadas a la participación activa y “a partir” del estudiante (Lista, 2006: 256-257).

Lo anterior ha permitido que especialistas en educación concluyan en la prevalencia “de un estilo de pensamiento jurídico fuertemente formalista (...) [que] ha impregnado, durante mucho tiempo, planes y programas de estudio, textos y estilos de trabajo jurídico” (Bergoglio, 2006: 122).

Ante este cuadro de situación es que los docentes deben recurrir a estrategias pedagógicas tendientes a establecer puentes y vínculos con los estudiantes de leyes, a fin de incrementar la efectividad de sus clases y lograr, como resultado, una adecuada elaboración y transmisión de conocimiento que supere el clásico proceso de enseñanza-aprendizaje. Aquí es donde la utilización de la cultura popular habilita al debate y razonamiento conjunto orientado hacia una “construcción compartida de conocimiento”, generado a partir de supuestos iniciales de carácter no-jurídicos y en un ámbito o espacio en el cual el estudiante se sienta protagonista y confiado para intervenir en una dinámica que, de presentarse de otro modo, le resultaría más dificultosa.

En ese sentido, pensamos que la utilización de alternativas metodológicas que aprovechen la cultura popular –en particular, películas y series de televisión (re)conocidas por los estudiantes– para vincularla a los contenidos propios de una asignatura, como el derecho internacional público, puede resultar beneficioso para la enseñanza y fijación del conocimiento por parte de los estudiantes.

En efecto, se ha advertido la existencia de una íntima relación entre las leyes, los abogados y la cultura popular, donde esta última transmite a un público –que generalmente ignora los asuntos jurídicos– información distorsionada respecto de las normas aplicables a un supuesto imaginario, excepto en los contados casos de individuos que siguen la actividad

judicial, administrativa y legislativa (Ho, 2003: 275) que, en su adaptación local en Argentina, podría contar con un equivalente en el Boletín Oficial. En idéntico sentido, Keslowtiz afirma que la cultura popular impacta, habitualmente, en el desarrollo de áreas específicas de las normas jurídicas debido a la influencia que ejercen en la población, a pesar de contar con representaciones inexactas y la tendencia de los legisladores –como también, de eventuales operadores judiciales en sistemas comparados– para complacer la voluntad de sus electores (Keslowtiz, 2008: 2788).

No creemos –como tal vez podría prejugarse– que el diseño de esta estrategia constituya una banalización o un menoscabo en la jerarquía y contenidos de una materia tan importante como es el derecho internacional público. Por el contrario, se trata de una forma de lograr transmitir conocimiento a través de las propias emociones y vivencias, para de este modo acercar a los estudiantes a los textos jurídicos.

Es así que nos proponemos analizar la utilización de una producción animada de televisión en particular, una verdadera herramienta de la cultura popular y cuya notoria difusión resulta de difícil omisión: la conocida serie animada de televisión *Los Simpson*, un verdadero instrumento multifuncional para el diseño de nuevas estrategias metodológicas dedicadas a la enseñanza del derecho internacional³.

Para ello cabe preguntarnos ¿por qué *Los Simpson*? Su utilización con fines pedagógico-sociales ha sido documentada y su éxito, analizado en establecimientos de educación media de Alemania (Terrell, 2014/2015: 6-7) y EE.UU., dos culturas claramente diferentes entre sí, al punto que se llegó a considerar la serie animada como un complemento filosófico de enseñanza que enfatiza el uso de la imaginación aplicado a la observación de la vida cotidiana, fomentando una mayor comprensión de los estudiantes en general e incentivando la discusión crítica y efectiva, para luego utilizar ese conocimiento más allá del aula (Scanlan & Feinberg, 2000: 127).

La siguiente pregunta es ¿es posible utilizar a *Los Simpson* para enseñar exitosamente derecho internacional público? En las siguientes líneas expondremos los distintos argumentos que permiten dar respuesta a ambos interrogantes para, posteriormente, concluir respecto de su validez didáctica y aportar algunas reflexiones adicionales.

³ En el presente trabajo nos limitaremos a analizar aquellos episodios que tratan aspectos propios del derecho internacional público y excluirémos los referidos al derecho internacional privado, sin que ello signifique carencias de ejemplos para la última especialidad –como lo es el episodio dedicado a una adopción internacional, protagonizada por Selma Bouvier, quien decide adoptar a una menor nacida en China y requiere, para lograrlo, la colaboración de su cuñado Homero. Cfr. “Aventura en China” (*Goo Goo Gai Pan*), temporada 16, episodio 18.

2. La serie animada *Los Simpson* como herramienta didáctica y su carácter multifuncional

Los episodios de *Los Simpson* –aunque podríamos incluir referencias a la serie *Futurama* y la más reciente creación de Matt Groening (*Des)Encanto*⁴– cuentan con una gran cantidad de sátiras situaciones basadas en hechos históricos o hipotéticos con una cuota de posibilidad, aunque ello no significa que sean correctos desde el rigor académico, jurídico, matemático, científico, médico, propiamente histórico o cualquiera sea la disciplina que pueda dar respuestas a sus imprecisiones⁵. Sin embargo, su éxito radica en la comedia diseñada con el objeto de mostrar un espejo de nuestra sociedad e incluso de nosotros mismos.

Por esta razón se explica parte de su referencia permanente por más de una generación. La serie ha llegado, incluso, a ser utilizada como parte de las consideraciones para resolver un caso judicial en los EE.UU., que mereció posteriores y elogiosos comentarios en prestigiosas publicaciones académicas (Keslowitz, 2008: 2821-2822). Es por ello que nuestro convencimiento para elegir a la familia amarilla de Springfield como metodología de enseñanza se encuentra justificado independientemente de los gustos personales, al margen del fanatismo de quienes escribimos estas líneas. En suma, lo anterior no resulta casual y existen, al menos, tres motivos que justifican nuestra utilización didáctica para transmitir conceptos del derecho internacional.

El primero es que, en sus más de tres décadas de emisión, a través de treinta y dos temporadas y más de setecientos episodios⁶, han cubierto una innumerable variedad de tópicos⁷, muchos de ellos de directo interés para el derecho internacional y que resultan de utilidad para referirse, a título ejemplificativo, a temas centrales de nuestra asignatura, como: el fundamento de los privilegios e inmunidades diplomáticos, el estatus jurídico de

⁴ Estrenada en la plataforma Netflix, ya en su primera temporada presenta referencias expresas al derecho internacional. Por caso, en su segundo episodio los personajes principales participan de una fiesta de “despedida de soltero” y alquilan un buque para dirigirse a “mar abierto, donde todo está permitido”. Asimismo, en su séptimo episodio se advierte un desarrollo y aplicación de las reglas de cortesía ceremonial en un contexto de relaciones diplomáticas oficiales entre dos reinos. Sin dudas, tanto (*Des)Encanto* como *Futurama* constituyen una invitación para realizar un trabajo similar a futuro.

⁵ Luccasen y Thomas realizan un análisis sobre la utilización de la misma serie para enseñar economía a partir de, por ejemplo, cuando Homero Simpson descubre que posee un hermano mayor, Herb Powell, un empresario automotriz al que visita luego en Detroit (Luccasen & Thomas, 2010: 136-149).

⁶ Suman hasta la fecha –6 de enero de 2021– 695 episodios, a los que deben adicionarse los 48 cortos originales, una película cinematográfica y 8 videojuegos en distintas plataformas.

⁷ Prueba de ello es la abundante bibliografía que vincula a la serie con diferentes disciplinas que comprenden la filosofía, las ciencias duras y la numismática, entre otras. Al respecto ver, respectivamente: IRWIN, W., CO-NARD, M. T. & SKOBBLE, A. J. (2009), *Los Simpson y la Filosofía*, Barcelona, Blackie Books; SÁNCHEZ, C. H. (2010), *Todo lo que sé de ciencia lo aprendí mirando Los Simpson*, Buenos Aires, Ed. del autor; y, COZZETTI, M. (2011), “Bart, el coleccionista”, *El Reverso*, N° 8, pp. 4-5.

los locales de la misión diplomática y el concepto superado de la extraterritorialidad⁸; la Organización de las Naciones Unidas⁹; la Corte Internacional de Justicia¹⁰; las excepciones a la aplicación espacial en materia de tratados¹¹; el derecho del mar respecto de la jurisdicción en la zona económica exclusiva (en adelante, “ZEE”) y en la alta mar¹²; la clasificación de los buques públicos¹³; el régimen jurídico aplicable a las estructuras e islas artificiales en el mar¹⁴; y la remoción de restos náufragos y la protección del medio marino¹⁵, para mencionar solo algunos¹⁶.

A la enumeración anterior es posible agregar que dos de ellos poseen gran interés para los profesores y estudiantes argentinos, ya que refieren a aspectos que tratan la denominada Cuestión Malvinas. Desafortunadamente, ambos episodios merecen comentarios, los que trataremos según el orden cronológico de su aparición.

La primera referencia aparece durante pocos segundos en un “especial de horror” que nos sitúa en una pesadilla de Lisa. La historia se inicia en Marruecos, donde Homero encuentra una tienda que vende una “mano de mono muy antigua” con el poder de conceder deseos a sus dueños, pero a costa de una desgracia. Como es de prever Homero, adquiere el objeto. Cuando Lisa expresa su deseo, pide por “la paz mundial” –un pedido egoísta, según Homero. La primera imagen inmediata es un anuncio con una clara imagen de referencia a la O.N.U., donde un representante del Reino Unido se disculpa con su par argentino, quien le responde “ya habrá tiempo de recuperarnos”¹⁷.

⁸ “Bart contra Australia” (*Bart vs. Australia*), temporada 6, episodio 16.

⁹ “Mi querido Capitán Simpson” (*Simpson Tide*), temporada 9, episodio 19, entre otros.

¹⁰ “El musical de la escuela primaria” (*Elementary School Musical*), temporada 22, episodio 1.

¹¹ Por ejemplo, al referirse a las fórmulas de exclusión parcial del territorio de un Estado en el momento de concluir un tratado internacional, tal como lo autoriza el artículo 29 de la Convención de Viena de 1969, referida al ámbito territorial de los tratados, donde resulta útil la expresión “excepto Alaska y Rancho Viejo” (aunque en el episodio original en inglés, el Presidente de Aerolíneas Payaso manifiesta “excepto Alaska y Hawaii”). Fuente: “Miedo a volar” (*Fear of Flying*), temporada 6, episodio 11.

¹² “La familia mansión” (*The Mansion Family*), temporada 11, episodio 12.

¹³ “Mi querido capitán Simpson” (*Simpson Tide*), temporada 9, episodio 19

¹⁴ “Exploradores a fuerza” (*Boy-Scoutz N the Hood*), temporada 5, episodio 8.

¹⁵ “Bart en la Feria” (*Bart Carny*), temporada 9, episodio 12. También aparece otra referencia a la protección del medio marino durante el capítulo “El heredero de Burns”, (*Burns’ Heir*), temporada 5, episodio 18, cuando el Sr. Burns evoca momentos de su vida y entre sus recuerdos aparece un buque de *Greenpeace* dedicado a sabotear un vertimiento de desechos radiactivos en el mar, que fracasa al ser “saboteados desde dentro” por un joven Burns.

¹⁶ Otros internacionalistas han analizado –indirectamente– la incidencia de la serie *Los Simpsons* en función del principio de no-intervención, con particular referencia a México y Argentina. Cfr. JAMNEJAD, M. & WOOD, M. (2009) “The Principle of Non-intervention”, *Leiden Journal of International Law*, v. 22, p. 374, nota nº 126.

¹⁷ “Especial de día de brujas de los Simpson II” (*Treehouse of Horror II*), temporada 3, episodio 7.

La situación pasaría desapercibida de no ser porque en el episodio en inglés advertimos que, textualmente, el primer funcionario expresa “*Sorry about the Falklands*” (perdón por las Malvinas) al tiempo que el argentino responde “*Oh, forget it. We knew they were yours*” (Oh, olvídale. Nosotros sabíamos que eran tuyas). Se trata, sin duda, de una utilización lamentable de la disputa de soberanía para intentar legitimar el reclamo del Reino Unido a través de la reiteración de la versión difundida por su *Foreign Office* y sintetizada por Graham Pascoe y Peter Pepper en su folleto del año 2008, “Más allá de la historia oficial. La verdadera historia de las Falklands/Malvinas”. Estas estrategias, como bien señalan Kohen y Rodríguez, se tratan de argumentos y supuestos “hechos” que contradicen de manera flagrante las posiciones adoptadas por la potencia colonial a lo largo de la disputa de soberanía y constituyen un intento de reescribir la historia (Kohen & Rodríguez, 2015: 19)¹⁸.

La segunda referencia a la Cuestión Malvinas consta de unos pocos segundos en el episodio titulado “El heredero de Burns”. En una de las visitas que hace Bart a la casa del Sr. Burns, el niño expresa su deseo de cenar una pizza entregada por Krusty (el payaso) en persona. Cuando llega el pedido, Bart le pregunta a su héroe cómo es posible aquella situación cuando, al mismo tiempo, se emitía su propio programa “en vivo” y la respuesta del payaso fue, simplemente, que se trataba de un viejo programa grabado y que nadie lo advertía. Inmediatamente, la antigua transmisión proyecta un momento en el cual Krusty deja de hacer malabares para leer un comunicado y afirma “(...) niños no se alarmen, tomaron las Islas Malvinas, repito, han tomado las Islas Malvinas... Las Islas Malvinas están aquí, cerca de la costa de Argentina...”¹⁹.

Más allá de la inexactitud del comentario, ya que las Malvinas *son* argentinas y su expresión bienintencionada no expresaría preocupación, lo cierto es que el capítulo en inglés original utiliza –nuevamente– la expresión “invasión”, una palabra bastante menos que feliz, aunque al menos se reconoce que son islas “en disputa”. Textualmente, el diálogo de Krusty afirma “(...) children, remain calm. The Falkland Islands have just been invaded. I repeat, the Falklands have just been invaded! The disputed islands lie here, off the coast of Argentina” (niños, mantengan la calma. Las Islas Falkland/Malvinas acaban de ser invadidas. Repito, ¡las Malvinas acaban de ser invadidas! Las disputadas islas se encuentran aquí, frente a la costa de Argentina).

Asimismo, también podemos advertir la presencia de temas generales susceptibles de

¹⁸ También puede encontrarse una respuesta a esta estrategia del Reino Unido en BERASATEGUI, V. E. (2011), *Malvinas. Diplomacia y Conflicto Armado*, Buenos Aires, Proa.

¹⁹ “El heredero de Burns”, (*Burns' Heir*), temporada 5, episodio 18

una mirada jurídica y política internacional en materia de derechos humanos²⁰, medio ambiente²¹, uso de la fuerza²², terrorismo²³, desarme²⁴, las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial²⁵, las formas de adquisición de territorio²⁶ y hasta el puntapié para discutir contextos que rodearon las negociaciones durante la denominada Guerra Fría²⁷, para mencionar algunos.

De este modo, la diversidad y riqueza de los acontecimientos narrados en cada uno de los episodios²⁸, potenciados por la periódica difusión durante jornadas maratónicas – tanto en canales de aire como en sistema de cable pago, que fomenta la repetición textual de diálogos y la eternidad de situaciones desarrolladas en aquellos– transforman a la serie

²⁰ “La bandera de Bart” (*Bart-mangled Banner*), temporada 15, episodio 21.

²¹ “Lisa y su amor por los árboles” (*Lisa the Tree Hugger*), temporada 12, episodio 4; Los Simpson: la película (*The Simpsons Movie*), entre otros.

²² “Homero en el Ejército” (*G.I. (Annoyed Grunt)*), temporada 18, episodio 5.

²³ “Mypods y Dinamita” (*Mypods and Bombsticks*), temporada 20, episodio 7.

²⁴ “La casita del horror II” (*Treehouse of Horror II*), temporada 3, episodio 7.

²⁵ “Mi héroe, el abuelo” (*Raging Abe Simpson and his Grumbling Grandson in "The Curse of the Flying Hellfish*), temporada 7, episodio 22. Su trama gira alrededor de un acuerdo realizado entre los integrantes del grupo *Flying Hellfish*, cuyos únicos sobrevivientes son Abe Simpson y el Sr. Burns, y sólo el último superviviente de ellos recibiría las pinturas. Al final del episodio, cuando el abuelo Simpson anuncia su derecho luego de deshonrar a Burns por intentar matarle, aparece un funcionario del Departamento de Estado de EE.UU. para restituir las obras a sus legítimos dueños y evitar un problema con el gobierno de Alemania. Cabe destacar que esta situación de las obras de arte ha sido objeto de reclamos judiciales reales en tribunales de EE.UU. e incluso ha llegado al cine como la película *La dama de Oro* (2015), protagonizada por Helen Mirren y Ryan Reynolds.

²⁶ Asimismo, las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y algunos aspectos vinculados a la adquisición de territorios según el derecho internacional se observan en “Misión deducible”, (*The Trouble With Trillions*), temporada 9, episodio 20. Se trata de un capítulo interesante por su riqueza de contenidos que relata la colaboración de Homero con el IRS (la agencia de recaudación similar a la AFIP en la Argentina) a través de distintas misiones. En la última de ellas se le asigna la recuperación de un billete de “un trillón de dólares” emitido por Harry Truman, destinado a la reparación de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial y que jamás llegó a destino. Las sospechas recaen, entonces, en quien era el encargado de transportarlo: el Sr. Burns. Detenido el Sr Burns, Homero le ayuda a escapar y contactan a Smithers, quien sugiere escapar del país y una vez que advierte encontrarse en “aguas internacionales”, Homero festeja lanzando unos dados al grito “ya podemos jugar”. Pocos segundos después advierten la presencia de varias islas con la intención de adquirirlas y establecer un Estado con la asignación de las funciones de “Presidente” y “Vicepresidente”, alentando el debate para considerar los requisitos necesarios para la configuración de un Estado y la cesión de un territorio.

²⁷ Por ejemplo, a través de la referencia a *El Show de Obrero y Parásito* concebida –en la ficción de *Los Simpsons*– en 1959 por la URSS y durante la administración de Nikita Khrushchev. Fuente: “El Drama de Krusty” (*Krusty Gets Kancelled*), temporada 4, episodio 22.

²⁸ Incluso llegan a incluir una breve descripción de los célebres “Modelos de Naciones Unidas” que realizan los estudiantes de educación media y también de grado universitario. Fuente: “El autobús de la muerte” (*Das Bus*), temporada 9, episodio 14.

en una herramienta muy rica, que permite su utilización reiterada, sin tener que variar de instrumento según el contenido.

Lo anterior tiene fundamento directo en la opinión de Eikmeier, por cuanto afirma que *Los Simpson* poseen el mayor potencial de la historia televisiva para vincular literatura y conocimiento, debido a su ubicación histórica en horario estelar y ser la serie de mayor duración de todos los tiempos, al punto que los estudiantes que no miran regularmente el programa están familiarizados con sus personajes principales y aquellos que se reconocen fanáticos pueden describir vívidamente los personajes y las líneas argumentales. En cuanto a su masividad, la autora señala que, después de todo, estos personajes han influido culturalmente desde principios de la década de 1990 (Eikmeier, 2008: 77-78).

La última idea constituye el eslabón necesario para llegar al *segundo* motivo: el profundo impacto cultural que ha causado la serie –particularmente en las generaciones más jóvenes– al punto que sólo uno de cada cuatro estadounidenses puede recordar más de una de las cinco libertades garantizadas por la Primera Enmienda, mientras que más de la mitad de los encuestados puede nombrar, al menos, a dos miembros de la familia Simpson (Devins, 2007: 1335). Idéntico llamado de atención realiza Chris Turner en una de las principales obras dedicadas al análisis de este verdadero fenómeno bajo el título *Planet Simpson* y cuyo subtítulo puede traducirse de la siguiente manera: “Cómo una obra maestra de los dibujos animados documentó una Era y definió una generación”. Turner define la serie como “una fuerza cultural que, en algunos aspectos es más poderosa que el rock & roll” y sacudió al mundo (Turner, 2004: 10).

En el particular caso de los televidentes argentinos, especialmente aquellos nacidos desde la década de 1970, la hipótesis de Turner fue incluso comprobada hasta por los propios creadores de la serie. Se trata de uno de los países en los que mayor impacto ha causado²⁹, país en donde el fanatismo se expresa en *merchandising* y distintos productos publicitarios, manifestaciones artísticas e innumerables referencias directas e indirectas que pretenden demostrar la posibilidad de vincular la serie con, absolutamente, casi cualquier tema.

Al respecto, se ha afirmado con razón que *Los Simpson* se están convirtiendo en una fuente cultural reconocible para la evaluación de cambiantes tendencias políticas, sociales y religiosas de distintos Estados, a tal punto que los especialistas en estos estudios se dedican a analizar la relevancia social de la serie (Felmate, 2013: 223).

Este impacto y popularidad de la serie resultan de mucha utilidad pedagógica en el

²⁹ Su creador, Matt Groening, declaró en una entrevista que “Los Simpson son más populares en la Argentina que en cualquier otra parte del mundo” Fuente: https://www.clarin.com/espectaculos/matt-groening-20-anos-simpson_0_S1IveccRatl.html (consulta el 06/01/2021). Esta popularidad también se hace eco en el documental oficial producido para el 20º aniversario de la serie.

aula, atento a la facilidad con la que es posible recurrir a la memoria cultural de los estudiantes sin tener que acudir a la proyección de los fragmentos de la serie animada vinculados a los contenidos –necesaria en otros casos–, a partir de lo cual se superan las habituales dificultades o deficiencia de los recursos tecnológicos disponibles para las clases presenciales en las universidades.

Finalmente, el tercer motivo es el que justifica el carácter multifuncional de la serie y su aplicación como herramienta, ya que “funciona en muchos niveles”³⁰ a partir de la exteriorización de una frase o referencia al episodio concreto, sin desconocer que en ocasiones es necesario formular una breve explicación o contextualización adicional del ejemplo a utilizar. En nuestra experiencia podemos afirmar que, en general –y en pocos segundos, sin importar la institución educativa–, es posible obtener prácticamente el recuerdo unánime y la total atención del auditorio.

Para clarificar esta cuestión, la referencia a un episodio o circunstancia desarrollada de la serie puede funcionar como simple disparador de debates, tales como: 1) la mención a las Naciones Unidas y al cambio de representación de la Federación de Rusia/URSS en la emisión titulada “Mi querido Capitán Simpson”³¹; o como elemento que ayude a comprender un determinado concepto al analizarse la superada teoría de la extraterritorialidad y la posterior codificación de los privilegios e inmunidades diplomáticos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961³², según se puede apreciar en el capítulo “Bart

³⁰ Efectivamente, recurrimos a la expresión formulada por Homero Simpson al repetir –una y otra vez– el cortometraje titulado *Los hombres son golpeados por el fútbol*, un documental que obtuvo el segundo puesto del “Festival de Cine de Springfield”, dirigido, producido y protagonizado por *Hans Moleman*, más conocido como Juan Topo en la versión latinoamericana. Fuente: “Una estrella estrellada” (*A Star Is Burns*), temporada 6, episodio 18.

³¹ “Mi querido capitán Simpson” (*Simpson Tide*), temporada 9, episodio 19. En esta emisión, Homero Simpson es despedido luego de insertar una dona en el núcleo de reactor de fusión y luego de ver un anuncio en la TV decide alistarse en la Marina de los EE.UU. Luego de su graduación, Homero es enviado a las habituales simulaciones estratégicas de carácter anual que realizan las escuelas de guerra y es dispuesto como miembro en un submarino nuclear (que, según Homero, debe decirse “atómico”). Homero se gana la simpatía del Capitán Tennille, quien le deja al mando del buque para inspeccionar un tubo lanza-torpedos para, posteriormente y de manera accidental, ser lanzado al exterior por orden del propio Homero quien, en consecuencia, queda al mando y en el intento de regresar a Springfield se dirige a aguas bajo jurisdicción de la Federación Rusa, provocando un incidente en la Organización de las Naciones Unidas. En comentario adicional, el capítulo constituye una parodia de la película norteamericana *Marea roja* (*Crimson Tide*, 1995), protagonizada por Denzel Washington y Gene Hackman.

³² El artículo 1.i) de la Convención define como “local de la misión” a los edificios o las partes de los edificios, sea cual fuere su propietario, utilizados para las finalidades de la misión, incluyendo la residencia del jefe de la misión, así como el terreno destinado al servicio de esos edificios o de parte de ellos”. Cfr. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, adoptada el 18 de abril de 1961, *United Nations Treaty Series*, Vol. 500, artículo 1 (i). Al respecto Arredondo sostiene que los locales de la misión comprenden todas aquellas oficinas que forman parte de lo que se denomina la Cancillería y también la “residencia” del Jefe de misión diplomática (Arredondo, 2016: 97).

contra Australia”³³, o bien como objeto de un análisis más complejo, que es lo que desarrollaremos a continuación.

3. El recurso a *Los Simpson* para explicar el régimen jurídico de la alta mar: un test exitoso

Entre las numerosas transmisiones de *Los Simpson* que resultan aptas para la enseñanza del derecho internacional, hemos seleccionado un episodio que –por su extensión– permite formular un amplio desarrollo de los contenidos e incluso –si se lo propone como actividad– organizar toda una clase a su alrededor. Asimismo, como se verá, se trata de un ejemplo que ha sido utilizado por ambos autores con resultado exitoso en universidades ubicadas en la provincia de Córdoba y en la Ciudad de Buenos Aires.

Se trata del episodio titulado “La familia Mansión”, perteneciente a la temporada 11 de la serie. La historia se inicia a raíz de un estudio médico que debe realizarse el Sr. Burns en la Clínica Mayo, en Minnesota, y que le exige dejar su mansión al cuidado de Homero Simpson y su familia. Naturalmente, la situación provoca que Homero comience a vivir como un millonario y que, para ostentarlo, invite a sus amigos a una fiesta organizada en el yate de Burns, el *Gone Fission*. Este hecho es alimentado por el cantinero Moe, quien informa a Homero que no podía venderle cerveza hasta las 14:00 horas, ya que era día domingo –y Burns regresaba al día siguiente–, a menos que fueran a “aguas internacionales, el océano situado a 19 kilómetros de la costa”, una zona que el propio Homero interpreta como “alta mar”.

Al alejarse más allá del mar territorial de los EE.UU. –hecho señalado por unas boyas flotantes y carteles que así lo anuncian en el episodio–, Homero afirma encontrarse en “aguas internacionales” y la caracteriza como “el lugar que la ley olvidó”.

Las situaciones hilarantes en alta mar no se hacen esperar e incluyen numerosos sucesos absurdos como fiestas, corridas de toros, ajustes mafiosos, transmisiones de partidos con “consentimiento oral no expresado por escrito”, el matrimonio de un individuo con un rumiante, utilización de fuegos de artificios ilegales y peleas de monos armados con elementos cortantes, ya que, tal como afirma Bart, en esta zona “se puede hacer de todo”. Los sucesos decantan, como no podía ser de otra manera, en la abrupta interrupción de la fiesta por parte de un ataque de piratas provenientes de Hong-Kong.

No creemos necesario profundizar más, ya que el internacionalista avezado en la asignatura –y en *Los Simpson*– puede advertir claramente la utilidad del episodio para el explicar los conceptos de un punto trascendental de la asignatura: el régimen jurídico de la alta mar. En su contenido, el capítulo incluye una sutil caracterización de ésta como un lugar no sujeto

³³ “Bart contra Australia” (*Bart vs. Australia*), temporada 6, episodio 16.

a la jurisdicción estatal –el “lugar que la ley olvidó”, según Homero, como señalamos anteriormente–, aunque también se refiere a la realización de prácticas prohibidas, como las emisiones no autorizadas³⁴ (ilustradas por la presencia de un buque que retransmite los partidos de béisbol de las Ligas Mayores³⁵); y la propia piratería, según la definición dispuesta en el artículo 101 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982³⁶.

La riqueza en contenido del episodio permite así dedicar al tema una clase, estructurada en tres secciones:

- 1) Sección inicial: la utilización de los fragmentos del episodio –debidamente editados y proyectados– funciona como “disparador de debate” y permite identificar, mediante el diálogo con los estudiantes, los aspectos más relevantes del tema a la luz de lo ocurrido en el capítulo y las líneas de los personajes³⁷;
- 2) Sección intermedia: necesariamente presencial y de carácter expositivo, consiste en debatir sobre los aciertos y errores jurídicos que presenta el capítulo. Se trata de un ejercicio de construcción de conocimiento a través del método socrático, empleando el diálogo para referirse pormenorizadamente a las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 aplicable al caso en cuestión; y,
- 3) Sección final: constituida por una etapa de evaluación en el que se proponen dos casos prácticos con el objeto de aunar los aspectos identificados en la primera parte y desarrollados en la segunda³⁸. Ello permite no solamente conocer el grado de asimilación

³⁴ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, artículo 109.

³⁵ Se trata de la Major League Baseball, más conocida como MLB, la organización más importante que nuclea al béisbol profesional de los EE.UU., repartidos entre la Liga Nacional y la Liga Americana, cuyos campeones se enfrentan posteriormente en la denominada “Serie Mundial”.

³⁶ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, artículo 109. Sin embargo, Guttoff advierte que Homero dirige al *Gone Fission* –el yate de Burns– más allá de las 12 millas y, por esta razón no se trataría de la alta mar, sino de la ZEE, al expresar que “Homer decides to throw a party aboard *Gone Fission*, Mr. Bums' yacht, and pilots her to outside the 12-mile limit so as to be able to buy beer in the morning, contrary to state law...” (Guttoff, 2000: 647). No obstante tener razón, creemos que el fundamento de la solución se encuentra en la naturaleza de la ZEE, un espacio *sui generis* que no es alta mar ni mar territorial, pero que habilita la represión de la piratería en esta zona bajo jurisdicción universal, razón por la cual el argumento de la Guardia Costera de EE.UU. durante el episodio –para realizar una acción más allá de las 12 millas– no resulta jurídicamente válido, ya que podría haber auxiliado al yate *Gone Fission* (Godio, 2012: 542). Para profundizar sobre este tema ver CONSIGLI, J. A. (coord.) (2011). *Piratería en el siglo XXI: nuevos escenarios para el derecho internacional*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

³⁷ A fin de aprovechar el tiempo de trabajo en el aula, se puede indicar a los alumnos que consulten el capítulo con antelación y dedicar un plazo mayor a las etapas y actividades siguientes, de carácter presencial.

³⁸ Concretamente, los casos tienen por objeto identificar la retransmisión de los partidos de béisbol con las “transmisiones no autorizadas” y el análisis de la estrategia sugerida por Moe –desarrollada por Homero– de

de los contenidos, sino también evaluar la precisión jurídica del episodio objeto de análisis.

Sobre esta experiencia es necesario señalar que no sólo posee un singular éxito como actividad, sino que ha generado el aporte espontáneo de los estudiantes al referenciar otras escenas, reflexiones y recuerdos sobre los episodios que, en definitiva, corroboran nuestra afirmación inicial conforme la cual la técnica propuesta permite también a los alumnos asociar contenidos propios del derecho internacional a su propio acervo cultural “simpsoniano”.

4. Consideraciones finales

Durante el desarrollo del presente trabajo hemos identificado y demostrado la conveniencia de utilizar referencias de la cultura popular masiva como herramienta didáctica idónea para la enseñanza del derecho internacional. En ese sentido la serie animada *Los Simpson* constituye un uso justificado en la implementación de un diseño alternativo metodológico que funciona como un “disparador” efectivo para la síntesis de lecturas obligatorias, el debate y otras estrategias colaborativas, cuya implementación permite reflexionar más allá de los límites espacio-temporales del aula convencional y –además, cuestión no es menor– permitir la confección de un diseño de clase realmente orientado a partir de la participación del alumno con un elevado nivel de retroalimentación (*feedback*), prácticamente garantizado.

Por otra parte, a partir de los fundamentos teóricos esbozados y la experiencia práctica de testeo exitosa –tanto en condiciones experimentales, como de aplicación de campo–, hemos demostrado que técnica propuesta constituye una alternativa metodológica viable para la enseñanza del derecho internacional. Esto, por supuesto, no significa que nuestras ideas garanticen un escenario áulico con un 100% de éxito para todos los estudiantes, debido a la presencia de algunos alumnos que no son fanáticos de *Los Simpsons*. Sin embargo, la práctica omnipresencia de la serie animada en la vida cotidiana permite simplemente, como se sostuvo durante el desarrollo del trabajo, evocar la memoria de los estudiantes para obtener un resultado en promedio más que positivo.

Incluso pensamos que el desarrollo ulterior de esta técnica, a partir de su difusión entre colegas y profundizando su uso, puede redundar en la elaboración de un programa completo de clases vinculadas a temas tratados por *Los Simpson* e incentivar actividades extracurriculares, como talleres o seminarios destinados no solamente a utilizar el recurso instrumentalmente como vía de transmisión de contenidos, sino también a estimular un análisis crítico de las tramas y los personajes desde la mirada del derecho internacional.

Se ha dicho que *Los Simpson* contienen al menos un ejemplo para cada situación de la vida, tal como ocurre con las inquietantes preguntas que recibimos los profesores en cada

navegar con el yate hasta la alta mar para eludir la aplicación de los reglamentos sobre bebidas alcohólicas. Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, artículos 94 y 109.

curso, como “lo que nos enseñan, ¿sirve para algo en la vida real?” o la clásica “¿podría repetir la pregunta? No estaba escuchando” y que Matt Groening supo señalar en uno de sus textos (Groening, 1993: 15). Del mismo modo, puede ocurrir que hayamos omitido involuntariamente algunos episodios, aunque confiamos en que nuestros lectores y alumnos, sin duda fanáticos de esta serie –que invita a una “repetición de visualización” para repasar los episodios con el fin de recoger referencias omitidas anteriormente– nos señalen aquellas que resulten pertinentes a este trabajo. Sin embargo, creemos que hemos realizado una labor suficiente para demostrar que el derecho internacional público posee numerosas referencias en la serie, las que, entendemos, justifican ampliamente la utilización de la estrategia propuesta.

Finalmente, resta señalar que la referencia al título de nuestro trabajo no constituye más que un homenaje al ficticio abogado Lionel Hutz y su conocida frase: “(...) lo que más necesita este país es más abogados. ¿Te imaginas al mundo sin abogados?”. Habitualmente, la interpretación cultural de las palabras de Hutz giran en rededor de la avidez y el pleito litigioso que peyorativamente comprende al personaje, pero lo cierto es que también podría considerarse como un mensaje hacia nuestros contemporáneos y afirmar que toda sociedad saludable –o armoniosa, si evocamos la misma imagen del abogado Hutz– requiere que sus ciudadanos conozcan, entiendan y respeten la Ley, por lo que todos debemos tener una cuota del arte de abogar por lo justo y velar por ello o bien, de no ser esto posible, conformarse con ocho dólares la hora, dos paletas del refrigerador y una jaula vieja, porque, al fin y al cabo, somos una amenaza.

5. Bibliografía

- ARREDONDO, R. (2016). *Derecho Diplomático y Consular*, Abeledo-Perrot.
- BERSATEGUI, V.E. (2011). *Malvinas. Diplomacia y Conflicto Armado*, Proa.
- BERGOGLIO, M. I. (2006). “Las facultades de derecho argentinas entre las tradiciones y los esfuerzos de cambio”, en R. Pérez Perdomo & J. Rodríguez Torres (comp.), *La formación jurídica en América Latina*, Universidad Externado de Colombia, pp. 101-130.
- BÖHMER, M. F. (2003). “Algunas sugerencias para escapar del silencio del aula”, *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, año 1, n° 1, pp. 13-34.
- CONSIGLI, J. A. (coord.) (2011). *Piratería en el siglo XXI: nuevos escenarios para el derecho internacional*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- COZZETTI, M. (2011). “Bart, el coleccionista”, *El Reverso*, n° 8, pp. 4-5.
- DEVINS, N. (2007). “The D'oh! of Popular Constitutionalism”, *Michigan Law Review*, v. 105, n° 6, pp. 1333-1351.
- EIKMEIER, G. M. (2008). “D'oh! Using ‘The Simpsons’ to Improve Student Response to Literature”, *The English Journal*, v. 97, n° 4, pp. 77-80.
- FELMATE, D. (2013). “It’s Funny Because It’s True? The Simpsons, Satire, and the Significance of Religious Humor in Popular Culture”, *Journal of the American Academy of*

Religion, v. 81, n° 1, pp. 222-248.

- FUCITO, F. (2000), *El profesor de derecho en las universidades de Buenos Aires y Nacional de La Plata. Un estudio comparativo*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- GODIO, L. M. A. (2012). “El Derecho del Mar”, en R. Arredondo (dir.), *Manual de Derecho Internacional Público*, La Ley, pp. 523-558.
- GROENING, M. (ed.) (1993). *Bart Simpson's Guide to Life: A Wee Handbook for the Perplexed*, HarperCollins Publisher.
- GUTOFF, J. M. (2000). “The Law of Piracy in Popular Culture”, *Journal of Maritime Law and Commerce*, v. 31, n° 4, pp. 643-648.
- HO, K. K. (2003). “The Simpsons and the Law: Revealing Truth and Justice to the Masses”, *UCLA Entertainment Law Review*, v. 10, n° 2, pp. 275-288.
- IRWIN, W., CONARD, M. T. & SKOBLLE, A. J. (2009). *Los Simpson y la Filosofía*, Blackie Books.
- JAMNEJAD, M. & WOOD, M. (2009). “The Principle of Non-intervention”, *Leiden Journal of International Law*, v. 22, pp. 345-381.
- KESLOWITZ, S. (2008). “The Simpsons, 24, and the Law: How Homer Simpson and Jack Bauer Influence Congressional Lawmaking and Judicial Reasoning”, *Cardozo Law Review*, v. 29, pp. 2787-2822.
- KOHEN, M. G. & RODRÍGUEZ, F. D. (2015). *Las Malvinas entre el Derecho y la Historia*, Eudeba.
- LISTA, C. A. (2006), “La educación jurídica en Argentina: tendencias y perspectivas”, en R. Pérez Perdomo & J. Rodríguez Torres (comp.), *La formación jurídica en América Latina*, Universidad Externado de Colombia, pp. 237-273.
- LUCCASEN, R. A. & THOMAS, M. K. (2010). “Simpsonomics: Teaching Economics Using Episodes of ‘The Simpsons’”, *The Journal of Economic Education*, v. 41, n° 2, pp. 136-149.
- SÁNCHEZ, C. H. (2010), *Todo lo que sé de ciencia lo aprendí mirando Los Simpson*, Ed. del autor.
- SCANLAN, S. J. & FEINBERG, S. L. (2000), “The Cartoon Society: Using ‘The Simpsons’ to Teach and Learn Sociology”, *Teaching Sociology*, v. 28, n° 2, pp. 127-139.
- TERRELL, S. (2014/2015). “LOL Teacher! Using humor to enhance student learning”, *Educational Horizons*, v. 93, n° 2, pp. 6-7.
- TURNER, C. (2004). *Planet Simpson: How a Cartoon Masterpiece Documented an Era and Defined a Generation*, Random House.



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Maestría en Relaciones Internacionales

Acreditada y Categorizada A (Excelente) por la CoNEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) Resolución 198/21

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

**Secretaria de Postgrado de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
48 N° 539 La Plata / Tel: 0221 4240560**



@iriunlp



iri_unlp

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP

Pierre Bourdieu, la estadística y el estudio de las relaciones internacionales

Víctor Montoya: vmontoya@untref.edu.ar
Universidad de Tres de Febrero (Argentina).

Recibido: 02/03/2020 Aceptado: 05/10/2021

Resumen: El Análisis de Correspondencias Múltiples, técnica estadística empleada por P. Bourdieu, empezó recientemente a utilizarse para el estudio de las relaciones internacionales. El propósito de este artículo es presentar la metodología que sustenta el uso del ACM y hacer una revisión bibliográfica de su uso en las Relaciones Internacionales. Primero, se introducirá el ACM y se establecerá su relación con el concepto de “campo”. Luego, se planteará la relación entre la Sociología y las Relaciones Internacionales. Por último, se detallarán algunos ejemplos de investigaciones que utilizan el ACM.

Palabras clave: sociología política internacional, análisis factorial, estadística, Pierre Bourdieu, metodología.

- ❖ Cómo citar este artículo: Montoya, V. (2021). Pierre Bourdieu, la estadística y el estudio de las relaciones internacionales. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 135. <https://doi.org/10.24215/23142766e135>



Pierre Bourdieu, statistics and the study of international relations

Víctor Montoya¹

Abstract: Multiple Correspondence Analysis, a statistical technique used by Pierre Bourdieu, recently began to be used for the study of international relations. The purpose of this article is to present the methodology that supports the use of MCA and review its use in International Relations literature. First, an introduction to MCA will be made and its relationship with the concept of “field” will be established. Then, the relationship between Sociology and International Relations will be discussed. And, finally, some examples of research using ACM will be presented in detail.

Keywords: international political sociology, factor analysis, statistics, Pierre Bourdieu, methodology.

¹ Candidato a Doctor en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Doctorando en Economía, Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3 (Centre de Recherche Et De Documentation sur les Amériques, UMR7227) , Francia. Magíster en Política Comparada y Licenciado en Relaciones Internacionales, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, Francia. Coordinador de investigación, UNTREF LINGUA, Argentina.

1. Introducción

El Análisis de las Correspondencias Múltiples (ACM) es un método estadístico que se difundió en Ciencias Sociales con la sociología de P. Bourdieu y que permite sintetizar la información contenida en una base de datos con individuos en línea y variables categóricas en columna². El desarrollo de los enfoques sociológicos de las relaciones internacionales llevó a un incremento de las investigaciones que se apoyan en la sociología de P. Bourdieu, con lo cual se empezó a usar el ACM para el estudio de las relaciones internacionales. El objetivo del artículo es dar a conocer un abordaje aún poco conocido en las Relaciones Internacionales latinoamericanas, a partir de la presentación del método. Para ello se lo ubicará con respecto a las RR. II. y se hará una revisión de investigaciones que hayan hecho uso de ese método.

En la presentación del método, se expondrá primero el lugar del ACM en el trabajo de P. Bourdieu, lo cual implicará revisar el concepto de campo y, luego, caracterizar el ACM. Segundo, se presentará la evolución de los enfoques sociológicos de las relaciones internacionales para poner en perspectiva la relación entre las investigaciones que se apoyan en la sociología de P. Bourdieu y las Relaciones Internacionales como disciplina. La dificultad que se planteó en la revisión de literatura es la relación entre las distintas disciplinas que estudian los hechos internacionales y las Relaciones Internacionales como disciplina. Estas hicieron de las relaciones internacionales su objeto específico y, al constituirse como disciplina, desarrollaron sus propias teorías y se especializaron en ciertos temas. Se planteó, entonces, la pregunta del tipo de revisión de literatura que había que hacer dado que el artículo está dirigido a internacionalistas: ¿Había, por ejemplo, que incluir los trabajos de G. Sapiro³ sobre la literatura y la traducción (Sapiro, 2008, 2009)? Si bien son investigaciones sobre temas internacionales no dejan de estar alejadas, dadas las especializaciones disciplinarias, de los objetos de estudio tradicionales de las Relaciones Internacionales. Esto es particularmente problemático si se tiene en cuenta que los enfoques sociológicos de las relaciones internacionales se desarrollaron en parte en reacción a las Relaciones Internacionales. De ahí, la necesidad de presentar la evolución de los enfoques sociológicos de las relaciones internacionales antes de hacer en la tercera parte una revisión de las aplicaciones del ACM en temas afines a las Relaciones Internacionales.

² El ACM, al ser un método estadístico, puede usarse de distintas maneras según el marco teórico utilizado. La presentación que se hace aquí corresponde de forma específica al uso que hace P. Bourdieu del ACM.

³ G. Sapiro es socióloga, miembro del *Centre Européen de Sociologie et Science Politique* de la *École de Hautes Études de Sciences Sociales*. El CESSP tiene varios ejes de investigación, como el eje "*Going global*": *Processus d'internationalisation et d'eupéanisation*", que trata temas afines a los objetos de estudio de las RR. II. Otro eje, como "*Production des savoirs et des biens culturels*", en el que participa G. Sapiro, trata de objetos internacionales que por lo general no se estudian en las RR. II., como la literatura, pero que sin embargo, no dejan de ser internacionales. Dado que el artículo está dirigido a científicos que se ubican dentro de las RR. II. como disciplina y más enfocados en las relaciones interestatales, la revisión que se propone se centra en investigaciones afines a los objetos de estudio de las RR. II.

2. El ACM en el trabajo sociológico de Pierre Bourdieu

Si bien P. Bourdieu es conocido por la dimensión cualitativa de su trabajo y su uso del método etnográfico, también le dio un lugar central a la estadística en varios de sus libros más importantes, como *La Distinction o La Noblesse d'État* (Bourdieu, 1979, 2002a)⁴. La relación entre etnografía y estadística caracteriza el trabajo P. Bourdieu desde el inicio cuando, a finales de los años 50, hace su servicio militar en Argelia, empieza sus investigaciones sobre la Cabilia y se vincula con investigadores del *Institut National de la Statistique et des Études Économiques*⁵ (Grémion, 2005). Esa relación dio lugar a una publicación, *Travail et Travailleurs en Algérie* (Bourdieu et al., 1963), que aboga por una sociología más cuantitativa (Desrosières, 2008) y plantea la necesaria complementariedad de los métodos (Duval, 2013). Luego, a principios de los años 60, P. Bourdieu dio una clase de sociología en la *École Nationale de Statistique et de l'Administration Économique*⁶. Según A. Desrosières⁷, ese encuentro en Argelia dejó en P. Bourdieu una doble herencia: la sociología cuantitativa y la reflexividad (Desrosières, 2008). Esa complementariedad entre etnografía y estadística se encuentra particularmente en el concepto de campo⁸, por lo cual se propone presentar primero ese concepto y luego caracterizar el ACM.

El concepto de campo

P. Bourdieu define el campo como un espacio estructurado de posiciones (Bourdieu et al., 1973). Es un concepto que permite pensar el proceso de diferenciación social circunscribiendo un espacio de relaciones y autonomizando metodológicamente un espacio de actividad que está definido por la estructura de relación de los agentes y la correspondiente distribución de capitales (económico, social, simbólico y cultural) específicos del campo. Lo que permite el ACM es evidenciar estadísticamente la estructura del campo, o sea objetivar una estructura de relaciones.

El concepto de campo está relacionado con la teoría de la práctica de P. Bourdieu, según la cual las prácticas son el elemento de base de la sociedad y, por lo tanto, de su estudio. Esta teoría se inscribe dentro de una filosofía relacional de la ciencia y una filosofía disposicional de la acción que integra al análisis las potencialidades inscritas en los agentes

⁴ Para una introducción en inglés sobre el uso de la estadística por P. Bourdieu, ver *Quantifying Theory: Pierre Bourdieu* (Robson, Sanders, 2009).

⁵ Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económico, organismo del gobierno francés encargado de la estadística pública.

⁶ Escuela Nacional de Estadística y de la Administración Pública.

⁷ Alain Desrosières, se formó en el ENSAE justamente al principio de los 60 y trabajó luego como administrador del INSEE. Es conocido por su trabajo de sociohistoria de la estadística, por ejemplo *The Politics of Great Numbers* (Desrosières, 2011).

⁸ P. Bourdieu decía “en tanto etnólogo desviado, hago estadística” (Bourdieu, 2015, p. 57). Traducción propia.

y en las estructuras en las que los agentes actúan. Los conceptos de *habitus*, campo y capital se basan en la idea que existe una relación de doble sentido entre las estructuras objetivas de los campos sociales y las estructuras incorporadas del *habitus* (Bourdieu, 1994). Tal como lo resume L. Wacquant, “las prácticas se engendran en la correspondencia [...] entre las posiciones y las disposiciones, [...] la historia “objetivada” como campo y la historia “incorporada” bajo la forma de matrices de preferencias y propensiones socialmente forjadas que constituyen el *habitus*”⁹ (Wacquant, 2004). Las prácticas son producto de la relación entre el *habitus* y el campo, son socialmente duales (disposicionales y posicionales), y para analizar esa dualidad es necesario combinar métodos de análisis inductivos, interpretativos, posicionales e históricos, lo cual va más allá de un enfoque de método mixto destinado a aumentar la validez (Pouliot, 2013)¹⁰.

Según V. Pouliot, para “poner en práctica la teoría de la práctica” en las RR. II., primero hay que acceder a las prácticas, después reconstruir las lógicas disposicionales y, por último, construir las lógicas posicionales (Pouliot, 2013). Se tienen que tomar en cuenta dos dimensiones: la dimensión objetivista, estableciendo una topología social a través del análisis de las posiciones relativas y de las relaciones entre esas posiciones; y la dimensión subjetivista, dando cuenta de la construcción de las visiones del mundo de los agentes, visiones que a su vez contribuyen a la construcción del mundo.

Siguiendo a V. Pouliot, el acceso a las prácticas puede hacerse, por ejemplo, mediante la realización de entrevistas, el estudio de los diarios o de documentos oficiales. La reconstrucción de las lógicas disposicionales consiste en reconstruir los conocimientos tácitos que hacen posibles las prácticas. La construcción de las lógicas posicionales pasa por interpretar las reglas del juego, mapear la distribución de los recursos e historicizar las luchas sociales. En este mapeo, o sea en el establecimiento de la topografía de la distribución de capitales que estructuran un campo, el ACM es una de las herramientas que se puede usar con el Análisis de Redes. Estos aspectos del trabajo de investigación no son independientes: hacer la topografía del campo implica identificar, gracias al trabajo de campo, cuáles son las competencias sociales que constituyen en ese campo un capital. El análisis estadístico permite describir la distribución de capital, o sea, identificar la estructura relacional del campo y así objetivar los puntos de vista subjetivos. Para completar la formulación de P. Bourdieu, se trata de establecer una estructura de relaciones estadísticamente significativas entre variables socialmente significantes (Bourdieu y Darbel, 2003). La construcción del campo por el

⁹ Traducción propia.

¹⁰ Cabe recordar que P. Bourdieu critica las falsas dicotomías como la oposición cualitativo/cuantitativo (y las otras oposiciones como sociedad/individuo, subjetivo/objetivo, etc.) (Bourdieu y Wacquant, 1992). Según él, la sociología supone la superación de la oposición ficticia entre subjetivismo y objetivismo: la descripción de la subjetividad objetivada remite a la descripción de la interiorización de la objetividad (Bourdieu et al., 1973). El concepto de campo, con el ACM, es lo que le permite establecer empíricamente la relación objetiva entre las subjetividades y la dimensión objetiva de esas subjetividades, o sea lo que llama la homología estructural entre las tomas de posiciones, las posiciones y las disposiciones.

investigador implica, así, movilizar métodos etnográficos, como la realización de entrevistas, y métodos estadísticos, como el ACM.

Características del ACM¹¹

El ACM pertenece al análisis geométrico de datos (AGD)¹² y permite sintetizar una base de datos¹³ con individuos en línea y variables categóricas en columna¹⁴. Reduce el conjunto de variables a una serie de relaciones entre variables, llamadas factores, que son variables latentes no visibles *a priori* y que mejor expresan la varianza total. Esos factores son variables sintéticas que representan un conjunto de relaciones entre variables (Husson et al., 2016) y permiten describir las principales diferencias y similitudes estadísticamente significativas en la población estudiada. El ACM es un método geométrico en la medida en que los resultados de análisis se representan en un gráfico, llamado plano factorial, en el cual se proyecta la nube de los individuos y la nube de las modalidades. El AGD modeliza datos bajo la forma de una nube de puntos que se interpreta: es el enfoque geométrico del análisis multivariado (Le Roux, 2014).

El ACM deriva del análisis factorial de las correspondencias (AFC)¹⁵ y posee una lógica similar. Éste permite medir la relación entre variables en referencia a una situación de independencia, o sea, medir la significatividad estadística de la diferencia global entre la tabla observada y el modelo de independencia usando el criterio del χ^2 ¹⁶. Ambas técnicas permiten hacer una representación gráfica simultánea de la nube de puntos líneas y de puntos columnas. El análisis factorial (AFC o ACM) equivale a efectuar el análisis general de una nube de puntos ponderados (puntos líneas y puntos columnas) en un espacio definido por

¹¹ Existen dos librerías en R: FactoMineR (www.factominer.free.fr) y Ade4 (www.pbil.univ-lyon1.fr/ADE-4/). No se detalla aquí los pasos en R dado que la interpretación de un ACM implica varias etapas (estudio de la nube de las modalidades y de los individuos, interpretación de los ejes a partir la calidad de la proyección (\cos^2) y de las contribuciones, etc.). Se remite a las páginas mencionadas y a la bibliografía citada.

¹² También denominado Análisis Factorial o, en Francia, Análisis de Datos. El término Análisis *Geométrico* de Datos, de uso más reciente, permite insistir sobre lo que caracteriza ese método: la dimensión geométrica.

¹³ Para una presentación en inglés de los fundamentos matemáticos, ver *Geometric Data Analysis: From Correspondence Analysis to Structured Data Analysis* (Le Roux y Rouanet, 2004). Para una presentación breve del método aplicado a las Ciencias Sociales, ver *How Bourdieu "Quantified" Bourdieu: The Geometric Modeling of Data* (Lebaron, 2009) y *Multiple Correspondence Analysis* (Duval, 2016). Para una presentación breve y fácilmente accesible en internet, ver *Multiple Correspondence Analysis* (Duval, 2017).

¹⁴ En AGD, los principales métodos son el Análisis en Componente Principal para variables cuantitativas, el Análisis de Correspondencias Múltiples para variables categóricas, y el Análisis Factorial de Correspondencias para tablas de contingencias (Husson et al., 2016). Estos métodos son similares en la medida que buscan identificar factores. Sin embargo, el ACP y el Análisis Factorial (ACM y AFC) se distinguen por el hecho que en el Análisis Factorial las líneas y las columnas tienen un papel simétrico por lo cual se interpreta tanto la nube de los puntos líneas como la de los puntos columna.

¹⁵ El ACM es un AFC aplicado a una tabla disyuntiva completa (Lebart et al., 1995).

¹⁶ El χ^2 es una prueba estadística destinada a medir la independencia entre variables.

la métrica del χ^2 (Lebart et al., 1995). Las dos principales características del ACM son que es multidimensional y descriptivo (Husson et al., 2016). La noción de multidimensionalidad remite aquí a dos elementos: en primer lugar, que se dispone del valor de muchas variables para cada individuo, y, en segundo lugar, que el objetivo es hacer un análisis simultáneo de todas las variables y de todas las relaciones entre las variables.

El análisis factorial se usa particularmente cuando la noción de perfil es pertinente para considerar un individuo, o sea, cuando se puede asociar un individuo con un grupo de individuos que poseen un mismo perfil en función de las variables utilizadas para la descripción. Se identifican y se describen grupos de individuos en función de un perfil común que los distingue estadísticamente de otro grupo de individuos, lo cual permite elaborar un tipología (Husson et al., 2016)¹⁷. Del mismo modo, se pueden analizar las relaciones entre las distintas modalidades de las variables.

El ACM fue desarrollado en Francia en los años 60¹⁸ por J.-P. Benzécri¹⁹, en parte en reacción con la dominación y la lógica misma de la estadística anglosajona de la regresión multivariada (Lebaron y Le Roux, 2015). Si bien ambas técnicas se pueden articular (Biland et al., 2008; des Néumières, 1997; Rouanet et al., 2002), el ACM tiene ciertas características que lo distingue de la regresión. Sin hacer una comparación exhaustiva, se destacan a continuación algunos puntos. Primero, la estrategia es inductiva. Esto corresponde al segundo principio de J.-P. Benzécri según el cual el modelo tiene que seguir a los datos y no al revés (Lebaron, Le Roux, 2015). Se busca identificar una estructura de relaciones en una base de datos que informa sobre las características de una población determinada: no se exige que se hagan hipótesis *a priori*²⁰. El propósito de J.-P. Benzécri es fundamentar la inducción a partir de un método estadístico que permita abarcar la complejidad²¹ del mundo social sin reducirla *a priori* (Bressoux, 2014). Los resultados estadísticos tienen, por lo tanto, que dejar lugar a un trabajo de interpretación (Lebaron y Le Roux, 2015). Segundo, el ACM implica analizar simultáneamente las variables y los individuos, cuando la regresión se focaliza en

¹⁷ Se puede combinar, en prolongación del análisis, con métodos de clasificación (Le Roux, 2014).

¹⁸ El análisis factorial tradicional (*factor analysis* en inglés) se inició en psicometría a principios del siglo XX con los trabajos de Charles Spearman. Ésta conduce a la identificación de factores numéricos, pero sin representación de los individuos en nube de puntos (Lebaron y Le Roux, 2015).

¹⁹ Jean-Paul Benzécri (1932-2019), matemático y estadístico, fue profesor en la Universidad de Rennes y en el *Institut de Statistique de l'Université de Paris* (ISUP).

²⁰ J.-P. Benzécri desarrolló el Análisis Factorial como un alternativa a la modelización, en el sentido que se entiende la noción de modelo en la regresión, para las Ciencias Sociales (Bressoux, 2014). El AGD se distingue matemáticamente de la regresión: la primera es geométrica, formal y descriptiva. La segunda es numérica, matricial y aleatoria. Otra diferencia es que el AGD no tiene que cumplir con los supuestos estadísticos con los cuales tiene que cumplir la regresión (Lebaron y Le Roux, 2015).

²¹ Esto corresponde al criterio de exhaustividad de J.-P. Benzécri: los datos tienen que representar un inventario completo y razonado de la realidad, tanto de los individuos como de las variables. No se requiere, como en la regresión, del principio de parsimonia (Lebaron y Le Roux, 2015).

las variables (Lebaron y Le Roux, 2015). La interpretación está basada tanto sobre la nube de individuos como de modalidades. Tercero, el AGD es geométrico; la regresión es numérica. La regresión cuantifica la relación entre variables y presenta los resultados en forma de cuadro. Los resultados de un AGD se representan principalmente con un gráfico bajo la forma de una nube de puntos que “no es ni una ecuación ni un discurso: entre lo cuantitativo y lo cualitativo, hay la geometría²²” (Lebaron, Le Roux, 2015, p. 16). Se trata de un pensamiento geométrico según el cual es mejor un buen gráfico que muchos números (Le Roux, 2014).

P. Bourdieu tiene una visión relacional y estructural de la causalidad en las Ciencias Sociales, que consiste en “estudiar los efectos globales de una estructura compleja de interrelaciones que son irreducibles a la combinación de efectos puros de variables independientes” (Lebaron, Le Roux, 2015, p. 45). El ACM, al modelizar geoméricamente los datos, permite combinar la objetivación estadística con el concepto de campo, articulando una visión relacional y espacial (Lebaron y Le Roux, 2013). P. Bourdieu usó particularmente el ACM para el estudio de cuestionarios para objetivar la estructura de un campo, tomando en cuenta una serie de variables pertinentes suficientemente amplia para dar cuenta de la multidimensionalidad de los individuos (Rouanet et al., 2000). La primera utilización del ACM por P. Bourdieu fue en 1976 en su análisis de las preferencias culturales (Bourdieu y De Saint Martin, 1976), trabajo que dio lugar a la publicación de *La Distinction* (Bourdieu, 1979). Usó también el ACM para estudiar la universidad (Bourdieu, 1984), las élites de Estado (Bourdieu, 2002a), las élites económicas (Bourdieu y De Saint Martin, 1978), las políticas públicas (Bourdieu y Christin, 1990), el mercado editorial (Bourdieu, 1999) y la economía (Bourdieu, 2000).

3. P. Bourdieu en los estudios de relaciones internacionales

Aplicar la sociología de P. Bourdieu al estudio de las relaciones internacionales implica poner en diálogo disciplinas diferentes, lo cual es particularmente importante si se tiene en cuenta que las RR. II. se constituyen como disciplina de forma reciente (Hoffmann, 1977). Hasta ahora las otras disciplinas, como la Historia²³ o la Economía, siempre han estudiado las relaciones internacionales no como un objeto que les sea propio sino como un objeto que podían, desde su propio enfoque disciplinar, estudiar²⁴. Si esto parece obvio para la Historia y la Economía, tal vez lo sea menos para la Sociología, aunque los sociólogos clásicos también se han interesado en las relaciones internacionales (Ramel, 2006)²⁵. En ese sentido

²² Traducción propia.

²³ De hecho, Stanley Hoffman empieza su artículo señalando que Tucídides era historiador.

²⁴ Aquí se encuentra planteada la relación y la competencia entre las distintas disciplinas por la producción del discurso científico legítimo sobre las relaciones internacionales.

²⁵ Algunos internacionalistas se apoyaron en la sociología, particularmente K. Waltz (Waltz, 2001; Waltz,

es conveniente, antes de presentar los trabajos que se apoyan en P. Bourdieu, recordar la evolución de los enfoques sociológicos de las relaciones internacionales.

Los enfoques sociológicos de las relaciones internacionales

Pueden distinguirse dos tipos de enfoques sociológicos de las relaciones internacionales: la sociología de las relaciones internacionales y la sociología política de las relaciones internacionales. La sociología de las relaciones internacionales es en Francia el enfoque mayoritario²⁶ y, según D. Battistella (Battistella, 2015), se inicia con el artículo de J. Vernant que defiende la propuesta por la que las relaciones internacionales son hechos sociales que se ubican en un lugar específico, la sociedad internacional, y que son –por lo tanto– una rama de la Sociología (Vernant, 1952). Luego, el sociólogo R. Aron plantea la imposibilidad de una teoría de las relaciones internacionales en el sentido de sistema hipotético-deductivo y afirma que todo estudio científico de las relaciones internacionales tiene que ser sociológico e histórico (Aron, 1967), tema que será el objeto de su libro *Paix et Guerre entre les nations* (Aron, 2005). La sociología de las relaciones internacionales se desarrolló más adelante en Francia, con autores de referencia como M. Merle (Merle, 1974), B. Badie y M.-C. Smouts (Badie y Smouts, 1999; Smouts, 1998b), con cierta autonomía respecto de las RR. II. anglosajonas²⁷. Hubo en los últimos años varias publicaciones importantes: *Traité de relations internationales* (Balzacq y Ramel, 2013), *Méthodologie de recherche en relations internationales* (Devin, 2016)²⁸ y *Manuel de Diplomatie* (Ramel et al., 2018)²⁹.

Según G. Devin, la sociología de las relaciones internacionales es “un método principalmente empírico que apunta a analizar los fenómenos internacionales y las categorías que los definen como hechos sociales”³⁰ (Devin, 2015, p. 5), formulación que hace referencia a las reglas del método sociológico de E. Durkheim (Durkheim, 2010). No se conciben las relaciones internacionales como una disciplina en sí, sino como un objeto de investigación

1988), aunque fue criticado su uso de É. Durkheim, por ejemplo por J. Barkdull (Barkdull, 1995).

²⁶ Esta particularidad francesa entra en una serie de diferencias entre el estudio de las relaciones internacionales en Europa con respecto a EE.UU. (Jørgensen y Knudsen, 2006; Waever, 1998).

²⁷ Sobre las relaciones internacionales en Francia y en inglés, ver “*The French Connection*”. *Elements For a History of International Relation in France* (Guilhot, 2017), *International Relations in France: The ‘Usual Suspects’ in a French Scientific Field of Study* (Chillaud, 2009), *International Relation in France. Writing Between Discipline and State* (Breitenbauch, 2013).

²⁸ Existe una versión en inglés: *Resources and Applied Methods in International Relations* (Devin, 2018).

²⁹ En cuanto a revistas, se puede mencionar *Critique Internationale* del Centre de Recherche Internationale del CERI Science Po, *Politique Étrangère* del Institut Français de Recherche Internationale (IFRI), *Revue Internationale et Stratégique* del Institut de Recherche Internationale et Stratégique (IRIS) y *Hérodote* del Institut Français de Géopolitique (IFG).

³⁰ Traducción propia.

(Devin, 2013). Según M.-C. Smouts, el objeto de las relaciones internacionales es “la estructuración del espacio mundial por redes de interacciones sociales” (Smouts, 1998a). Y si los hechos internacionales son hechos sociales, se pueden movilizar los instrumentos de las Ciencias Sociales en la investigación (Devin, 2016) en vista de formular propuestas generales sobre la base de un trabajo empírico-inductivo (Devin, 2013).

La sociología de las relaciones internacionales se distingue de la sociología política internacional³¹. Para G. Devin, si ambas corrientes apuntan a acercar los estudios internacionales de la sociología, haciendo hincapié en los actores y las prácticas, la sociología de las relaciones internacionales se preocupa más por la profundidad histórica y tiene una visión más amplia de las “relaciones internacionales”, que se entienden como toda forma de relación entre miembros de sociedades separadas, sean estatales o no (Devin, 2013)³². Según D. Battistella, el representante de la sociología política internacional, como otra forma de sociología de las relaciones internacionales, es particularmente D. Bigo, quien desarrolló un programa de investigación en seguridad que critica la separación entre interno y externo. D. Bigo se introdujo más en los debates de las RR. II., particularmente el cuarto debate, a partir del desarrollo de investigaciones que se apoyan en P. Bourdieu y M. Foucault. Dos revistas son clave aquí: *Cultures et Conflits e International Political Sociology*, una de las revistas de la *International Studies Association*. En el editorial que presenta la nueva revista de la ISA, D. Bigo y R. Walker abogan específicamente por un mayor diálogo entre la Sociología y las Relaciones Internacionales (Bigo y Walker, 2007).

La diferencia entre ambos enfoques es tenue y la lectura de los manuales muestra los conflictos que existen. G. Devin critica, por ejemplo, la lectura que hace D. Battistella, según la cual la sociología de las relaciones internacionales habría desvalorizado las Teorías de las Relaciones Internacionales (Devin, 2013). D. Battistella, crítico del aislamiento de la sociología de las relaciones internacionales francesas, considera que D. Bigo “se alejó y fue alejado” del campo universitario francés (Battistella, 2015). Más allá de las diferencias, el punto común más importante tal vez sea el uso del método sociológico y, en cuanto a P. Bourdieu, cabe recalcar que, según la revisión que se hizo, las aplicaciones recientes de su teoría en las RR. II. se enmarcan de forma general dentro del proyecto de desarrollar una sociología política internacional, tal como lo plantearon D. Bigo y R. B. J. Walker (Bigo y Walker, 2007). Dicho esto, conviene no perder de vista que, en otras disciplinas y con otros objetos de investigación, se contribuye también al estudio de las RR.II. a partir de la sociología de P. Bourdieu, tal como lo hace G. Sapiro con la literatura (Sapiro, 2008, 2009).

³¹ Para una introducción a este enfoque, ver *Routledge Handbook of International Political Sociology* (Guillaume, Bilgin, 2017) e *International Political Sociology: Transversal Lines* (Basaran et al., 2017)

³² G. Devin se apoya aquí en Kalevi Holsti (Holsti, 1992). Está definición que da G. Devin de la sociología de las relaciones internacionales abarca objetos de estudio que van mucho más allá de las relaciones interestatales, lo cual es una diferencia con las RR. II.

La sociología de P. Bourdieu y los estudios de relaciones internacionales

Los únicos textos en los cuales P. Bourdieu habla específicamente de las RR.II. parecen ser su artículo sobre las condiciones sociales de circulación internacional de las ideas (Bourdieu, 2002b) y el post-scriptum de *Les structures sociales de l'économie* (Bourdieu, 2000)³³. No obstante, que P. Bourdieu no haya usado el concepto de campo para el estudio de las relaciones internacionales no significa que no se pueda usar³⁴. Tal como lo señala G. Sapiro, la noción de campo no es nacional y no todos los campos son nacionales: “el campo es un concepto abstracto que permite la autonomización metodológica de un espacio de actividad” (Sapiro, 2013).

Para F. Mérand, el concepto de campo permite “abrir la caja negra de las relaciones internacionales identificando la estructura social que reúne individuos y grupos en lugar de sistemas abstractos de Estados, normas o ideas”, juntar la preocupación constructivista por las construcciones de las representaciones simbólicas a la de los realistas por el poder y la violencia, y analizar la mundialización como proceso de formación de campos internacionales (Mérand, 2015). D. Bigo destaca la relevancia de la teoría de la práctica de P. Bourdieu para el estudio de las RR.II. desde un enfoque sociológico que permita superar las oposiciones estructura/agencia, individuo/colectivo, constructivismo/investigación empírica que estructuran las RR.II. (Bigo, 1995, 2013; Bigo y Madsen, 2011b, 2011a).

Según R. Adler-Nissen, existen tres puntos fundamentales de la sociología de P. Bourdieu para repensar las RR. II. (Adler-Nissen 2013)³⁵. En primer lugar, la teoría de la práctica, al proponer una antropología total, permite superar las oposiciones artificiales entre explicar y entender, cualitativo y cuantitativo, idea y materia. Permite ir más allá de una ontología “asocial” que sigue dominando hoy las RR. II. e ignora que las relaciones sociales, incluidas las relaciones internacionales, son realizadas y producidas por personas (Adler-Nissen, 2013, p. 8).

El segundo punto relevante concierne el Estado. Según R. Adler-Nissen, la formulación del poder simbólico de P. Bourdieu permite repensar la soberanía y los actos de Estados como procesos sociales. Se puede mencionar aquí, por ejemplo, la creación de delegaciones o el poder de delegar, como un acto “mágico” que trasciende los individuos y que resulta del capital simbólico propio del campo estatal, o sea del “misterio del ministerio” (Bourdieu, 2001). La conceptualización del Estado como campo, o sea, no como un actor sino como un

³³ En ese sentido, el texto más interesante para el internacionalista con formación en ciencia política puede ser el libro *Sobre el Estado* donde analiza el Estado como un meta-campo que tiene el monopolio de la violencia física y simbólica legítima (Bourdieu, 2014).

³⁴ Para una presentación del uso del concepto de campo en Relaciones Internacionales, ver *Habitus and Field* (Leander, 2017), *Bourdieu's concepts: political sociology and international relations* (Pouliot, Mérand, 2013), *Field Theory from a Transnational Perspective* (Sapiro, 2018) y *Pierre Bourdieu and International Relations* (Cohen, 2018)

³⁵ Para una visión de conjunto de los aportes de P. Bourdieu a las RR. II., ver *Bourdieu in International Relation. Rethinking key concepts of IR* (Adler-Nissen, 2013)

espacio de lucha, permite también pensar las políticas transnacionales y las reconfiguraciones del Estado. Esta propuesta teórica implica, según R. Adler-Nissen, salir de los falsos constructos, como “nivel”, o las tres imágenes de K. Waltz, para pensar en términos de grupos o de clases (Waltz, 2001). La visión del Estado como campo permite mantener la centralidad del Estado en el estudio de las RR.II. sin perder de vista que ese Estado es en sí un producto social, evitando así cualquier reificación.

El tercer punto concierne el análisis de la producción de conocimientos y, particularmente, de conocimientos científicos. R. Adler-Nissen subraya aquí la afinidad entre la crítica de H. Bull sobre la actitud acrítica de los internacionalista sobre su propios supuestos, por un lado, y el concepto de reflexividad en P. Bourdieu (Bull, 1966): en la medida en que la producción de conocimientos científicos constituye un proceso social, se tiene que someter ese proceso de producción a un análisis científico. Tal como lo señala R. Adler-Nissen, la propuesta de reflexividad implica que la idea según la cual “lo internacional” debería ser visto como un objeto de estudio específico de análisis que requiere de una metodología específica es problemática. El objeto real de análisis de las RR.II. es, según la autora, la producción de teorías de las RR. II. y la gente que las produce, o sea, la producción de las categorías de pensamiento de lo internacional. Esta propuesta de R. Alder-Nissen remite a la necesidad de tomar en cuenta en el estudio de la relaciones internacionales ese poder simbólico específico del campo estatal que consiste en la capacidad de producir e imponer las categorías de pensamiento que lo constituyen, o sea el pensamiento de Estado (Bourdieu, 2014). La sociología de “lo internacional” es así inseparable de la sociología del Estado.

En la literatura que se revisó y que trata de objetos de investigación afines a las RR. II., el concepto de “campo” se utilizó para estudios sobre defensa (Mérand, 2008, 2010), seguridad (Bigo, 1994, 2008; Bigo et al., 2007; Bigo y Tsoukala, 2008), las élites transnacionales (Kauppi, Madsen, 2013, 2014; Kauppi, 2018), la integración europea (Georgakakis y Rowell, 2013; Georgakakis y Vauchez, 2015; Mudge y Vauchez, 2012; Vauchez, 2008), la diplomacia y la política exterior (Adler-Nissen, 2014; Lecler, 2019), la diplomacia multilateral (Pouliot, 2017), la mundialización y la transformación del Estado (Dezalay y Garth, 2010) y la dependencia científica de los países periféricos (Beigel, 2010, 2016; Beigel et al., 2018). En cuanto al uso del ACM en temas afines a los objetos de estudio de las Relaciones Internacionales, se identificaron las investigaciones que se mencionan a continuación. Se organiza la presentación en función de un criterio metodológico, empezando por los estudios prosopográficos, luego los que analizan documentos y, por último, un estudio que toma el Estado como individuo estadístico.

4. Estrategias de investigación

La prosopografía

El ACM se puede usar para hacer un análisis prosopográfico, o sea, para analizar los datos biográficos de los agentes del campo. La metodología consiste en elaborar una base de datos biográficos a partir de fuentes primarias que permita describir los distintos capitales. En *Homo Academicus*, por ejemplo, P. Bourdieu analiza el campo universitario francés a

partir de una población de 405 individuos descrita con más de 30 variables (tipo de formación, trayectoria profesional, lugar de nacimiento, etc.). Esta estrategia se utilizó para el estudio de la burocracia europea (Beauvallet y Michon, 2010; Georgakakis y Rowell, 2013) y de los bancos centrales (Lebaron, 2008, 2010, 2012), estudios que dieron lugar a una reflexión metodológica sobre el uso del AGD y de la prosopografía para el análisis de campos transnacionales (Lebaron, 2016). También se utilizó para estudios de seguridad (Bigo y Bonelli, 2019; Davidshofer et al., 2016)³⁶ y de diplomacia cultural (Lecler, 2016, 2019).

En su artículo sobre los bancos centrales, F. Lebaron hace un análisis del espacio social de los gobernadores de bancos centrales y sugiere que parte de las estrategias de los bancos centrales está relacionada con ciertas características sociales específicas de sus gobernadores y, más generalmente, con la estructura social de ese espacio (Lebaron, 2008). Su estudio se basa en el análisis de datos biográficos de los distintos consejos de bancos centrales, considerados como espacios sociales específicos insertados en el campo global de poder. Se recolectan datos biográficos de 94 banqueros a partir de fuentes primarias y se describe la población con diez variables activas relacionadas con la trayectoria educativa y la carrera profesional. El análisis permite mostrar una primera oposición entre los denominados *insiders*, que hicieron su carrera en bancos centrales o instituciones financieras internacionales, y las personalidades que obtuvieron puestos tras carreras académicas, políticas o económicas, las que les permitieron acumular capital simbólico dentro del campo global del poder, pero fuera de los bancos. La interpretación es que el primer eje del plano factorial corresponde a la competencia por la definición de la excelencia económica: la posición de gobernador puede resultar de una carrera interna o externa. El segundo eje corresponde a la oposición entre el universo de las finanzas y de las empresas privadas globales, y la universidad y la política del otro. En ese eje se oponen también los niveles educativos entre quienes sólo tienen una licenciatura y quienes tienen un doctorado. El estudio específico de A. Greenspan muestra que acumula capitales generalmente opuestos: relación con el campo político, doctorado en economía y una carrera como experto en mercados financieros, o sea una estructura y un volumen de capital que permiten entender la importancia de ese actor³⁷. El artículo analiza también las diferencias entre las distintas regiones del mundo y muestra una oposición, en el segundo factor, entre América Latina y Europa, por un lado, y el resto del mundo, por el otro.

La diplomacia audiovisual francesa es otro ejemplo interesante. R. Lecler analiza las formas de reclutamiento de los diplomáticos para dar cuenta de ciertas lógicas institucionales, sociales y económicas de funcionamiento del campo que estudia (Lecler, 2016). Su investigación se apoya sobre un trabajo de campo que permitió hacer entrevistas y armar una base de datos sobre las propiedades sociales y las trayectorias profesionales de 118 agrega-

³⁶ El artículo sobre el campo de seguridad suizo es particularmente interesante porque articula el ACM con el ACP y el Análisis de Redes (Davidshofer et al., 2016).

³⁷ Al permitir un análisis tanto de las variables como de los individuos, el ACM es particularmente interesante cuando se conocen los individuos (personalidades o Estados). El trabajo de interpretación es entonces mucho más profundo.

dos de cooperación audiovisual del servicio diplomático francés. Analiza siete variables: región del puesto, género, especialidad, cantidad de puestos ocupados como agregado de cooperación audiovisual, experiencia antes del reclutamiento, nivel de conocimiento sobre la región, trabajo en otras instituciones de la diplomacia audiovisual.

El ACM permite al autor identificar tres grandes grupos de agregados: los mochileros de la cooperación, los jóvenes exploradores y las azafatas de la cultura. Los primeros tienden estadísticamente a ser hombres, especialistas de su región, y reconocidos. Presentes sobre todo en África y Medio Oriente, están relacionados con los distintos organismos de la política exterior cultural francesa. Los segundos son más bien hombres novatos en puestos en Asia y Europa del Este. El tercer grupo son más bien mujeres especializadas en cine que ocupan sólo una vez el puesto y están sobre todo en Europa y Norteamérica, donde los profesionales del área audiovisual francesa no necesitan el apoyo de la diplomacia para negociar. El análisis muestra, según el autor, que el Ministerio de Asuntos Exteriores francés recluta, en función de los objetivos diplomáticos, agentes con trayectorias y propiedades muy diferentes y que, a través del análisis del reclutamiento, se pueden mostrar esas diferencias que existen en la diplomacia audiovisual francesa.

El trabajo con fuentes primarias

Además del ACM aplicado a bases de datos en las cuales los individuos (líneas) son personas, se pueden también analizar base de datos en las cuales los individuos son documentos. La idea central aquí es que los documentos son en sí prácticas que resultan del campo. La estrategia consiste en identificar, a partir del trabajo de campo, un corpus de documentos que sean centrales para describir las lógicas que estructuran el campo e identificar los criterios pertinentes, o sea, las variables, para describir esos documentos. Este uso es particularmente interesante para la investigación en RR.II. dado que los Estados y las Organizaciones Internacionales son grandes productores de documentos que muchas veces son accesibles a través de internet.

M. Martin-Mazé analiza, por ejemplo, el financiamiento de los proyectos de seguridad en asuntos fronterizos en Asia Central (Martin-Mazet, 2016). El trabajo de campo le permite darse cuenta de que buena parte de la ayuda que reciben los Estados de Asia Central se brinda bajo la forma de proyectos. A partir de los reportes financieros de los proveedores de fondo, identifica 236 proyectos para los cuales arma una base de datos de 30 variables organizadas en seis categorías: tipo de acción, mecanismo de financiamiento, beneficiario, institución que implementa, tipo de administración y socio proveedor. El ACM le permite mostrar que el espacio está organizado por una doble oposición entre operadores autónomos y heterónomos, y entre desarrollo y seguridad.

Otro ejemplo es el trabajo de R. Lecler sobre el Mercado Internacional del Cine de Cannes, que permite mostrar parte de la estructura del mercado internacional del cine y la posición particular de Francia (Lecler, 2015, 2016). La estrategia consiste en analizar las películas que se proyectan en el festival, para lo cual analiza 799 películas que describe a partir de diez variables activas: género, duración, cantidad de proyección en el festival, si es la primera proyección, si ha sido seleccionada, en qué lugar del festival está el pabellón, la

cantidad de películas proyectadas por el vendedor, las películas en coproducción, la nacionalidad del vendedor y la del productor. El ACM permite distinguir tres polos: la región francesa, que articula una lógica diplomática y comercial; la región norteamericana, con una lógica más de mercado; y el resto del mundo.

Cabe mencionar brevemente el uso del ACM para el análisis lexicométrico. R. Lecler analiza la sinopsis de 430 películas que recibieron apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia (Lecler, 2017). A. Baillat, F. Emprin y F. Ramel utilizan este método para comparar los discursos de estado de la Unión pronunciados entre 2001 y 2015 por los presidentes de E.E.U.U., G. Bush Jr. y B. Obama (Baillat, Emprin y Ramel, 2016).

El Estado como individuo

Un último tipo de uso del ACM consiste en poner Estados como individuos estadísticos en la base de dato, como en el caso del estudio de V. Pouliot sobre la ONU y la OTAN (Pouliot, 2017)³⁸. El objetivo del libro es indagar cómo se construyen los órdenes jerárquicos internacionales que estructuran la diplomacia multilateral a través del estudio comparado de la ONU y de la OTAN. El autor hace un análisis en términos de campo, tomando en cuenta que los órdenes jerárquicos internacionales operan no sólo entre los diplomáticos sino también entre los Estados que representan. Con el ACM, muestra las complejas dinámicas posicionales que ponen en relación estos dos niveles de estratificación social: el ACM le permite establecer la relación estadística entre las prácticas dentro de la organización, los atributos de los Estados miembros y el rango de los Estados en el orden jerárquico. El autor toma en cuenta quince variables, algunas propias del funcionamiento de la organización, como el tamaño de la delegación, y otras que corresponden a los atributos de los Estados, como el P.I.B.

Este uso es particularmente interesante, porque permite sistematizar sobre una base empírica la comparación y mostrar las diferentes lógicas que existen en cada campo. El campo de la OTAN está estructurado, primero, por una oposición entre los Estados más antiguos y los estados más recientes y, segundo, por una oposición entre Estados más o menos proclives a las intervenciones militares. El campo de la ONU está estructurado por la oposición entre países ricos y países pobres, y la oposición entre los países políticamente alineados con Occidente y los países que no están alineados.

5. Conclusión

Se propuso en este artículo presentar un método y mostrar la relevancia que puede tener la sociología de P. Bourdieu y, particularmente, el concepto de campo y el ACM para el estudio de las relaciones internacionales, de forma general, y la disciplina de las RR.II, en particular. Las investigaciones internacionales tienen que resolver dificultades metodológicas relacionadas con sus objetos de estudio, como el acceso a los círculos diplomáticos para

³⁸ Existe una versión en inglés del libro: *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy* (Pouliot, 2016).

la realización de entrevistas y el trabajo de campo en zonas de conflicto, entre otros. Pero también hay ciertas ventajas, como la disponibilidad de datos biográficos sobre los actores públicos (biografías institucionales, páginas web como LinkedIn, prensa, etc.) y la abundancia de documentos y datos producidos por los Estados y las Organizaciones Internacionales. En ese sentido, uno de los aspectos más relevantes del ACM y del concepto de campo para la investigación en relaciones internacionales es la posibilidad de trabajar con un material empírico constituido por fuentes primarias apoyándose en un marco conceptual y una metodología. Si bien aún no existen muchas investigaciones que usen ese método, el internacionalista puede apoyarse en los numerosos usos que se hicieron de la sociología de P. Bourdieu y del ACM en otras disciplinas. Para que este diálogo entre disciplinas sea provechoso conviene, por un lado, profundizar el diálogo teórico y conceptual con las Teorías de las Relaciones Internacionales a partir de objetos de estudio empíricos, lo cual implica también tomar en cuenta las trayectorias históricas de las disciplinas; y, por otro lado, considerar la sociología de P. Bourdieu como un conjunto de herramientas conceptuales y sobre todo una metodología que pueden permitir aportar una nueva mirada sobre objetos ya explorados por los internacionalistas o construir nuevos objetos de investigación.

6. Bibliografía

- Adler-Nissen, R. (Ed.). (2013). *Bourdieu in International Relations: Rethinking Key Concepts in IR*. Routledge.
- Adler-Nissen, R. (2014). Symbolic power in European diplomacy: The struggle between national foreign services and the EU's External Action Service. *Review of International Studies*, 40(4), 657–681. <https://doi.org/doi:10.1017/S0260210513000326>
- Aron, R. (1967). Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? *Revue française de science politique*, 17(5), 837–861. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1967.393043>
- Aron, R. (2005). *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy.
- Badie, B., y Smouts, M.-C. (1999). *Le retournement du monde: Sociologie de la scène internationale*. Presses de Sciences Po, Dalloz.
- Balzacq, T., y Ramel, F. (Eds.). (2013). *Traité de relations internationales*. Presses de Sciences Po.
- Barkdull, J. (1995). Waltz, Durkheim, and International Relations: The International System as an Abnormal Form. *American Political Science Review*, 89(3), 669–680. <https://doi.org/10.2307/2082981>
- Basaran, T., Bigo, D., Guittet, E.-P., y Walker, R. B. J. (Eds.). (2017). *International Political Sociology: Transversal Lines*. Routledge, Taylor y Francis Group.
- Battistella, D. (2015). *Théories des relations internationales* (5e édition mise à jour). Presses de Sciences Po.
- Beauvallet, W., y Michon, S. (2010). L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen. Hétérogénéité nationale, spécialisation du recrutement et autonomisation.

- Politix*, 89(1), 147–172. <https://doi.org/10.3917/pox.089.0147>
- Beigel, F. (2010). *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina (1950-1980)*. Biblos.
- Beigel, F. (2016). *The Politics of Academic Autonomy in Latin America*. Routledge.
- Beigel, F., Gallardo, O., y Bekerman, F. (2018). Institutional Expansion and Scientific Development in the Periphery: The Structural Heterogeneity of Argentina's Academic Field. *Minerva*, 56(3), 305–331. <https://doi.org/10.1007/s11024-017-9340-2>
- Bigo, D. (1994). The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention. En M. Anderson y M. Den Boer (Eds.), *Policing Across National Boundaries* (pp. 161–173). Pinter publications.
- Bigo, D. (1995). Grands Débats dans un Petit Monde. *Cultures y conflits*, 19–20. <https://doi.org/10.4000/conflits.872>
- Bigo, D. (2008). Globalized (in) security. The field and the ban-opticon. En D. Bigo y A. Tsoukala (Eds.), *Terror, insecurity and liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 9/11*. Routledge.
- Bigo, D. (2013). Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: El poder de las prácticas, las prácticas del poder. *Relaciones Internacionales*, 24, 33–76.
- Bigo, D., y Bonelli, L. (2019). « Nous ne sommes pas un Big Brother! ». Autorité et stratégies de légitimation des services de renseignement dans la captation et l'usage des données numériques. *Cultures y Conflits*, 114–115(2), 199–226.
- Bigo, D., Bonelli, L., Chi, D., y Olsson, C. (2007). Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies. En D. Bigo (Ed.), *The Field of the EU Internal Security Agencies* (pp. 5–66). Centre d'études sur les conflits/l'Harmattan.
- Bigo, D., y Madsen, M. R. (2011a). Introduction to Symposium "A Different Reading of the International": Pierre Bourdieu and International Studies. *International Political Sociology*, 5(3), 219–224. <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2011.00131.x>
- Bigo, D., y Madsen, M. R. (2011b). Special Issue—Bourdieu and The International. *International Political Sociology*, 5(3). <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2011.00131.x>
- Bigo, D., y Tsoukala, A. (Eds.). (2008). *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. Routledge.
- Bigo, D., y Walker, R. B. J. (2007). International, Political, Sociology: Editorial. *International Political Sociology*, 1(1), 1–5. <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2007.00001.x>
- Biland, É., Eideliman, J.-S., y Gojard, S. (2008). Ceteris (non) paribus? Combiner régression logistique et analyse des données pour étudier les arrangements pratiques des personnes handicapées ou dépendantes. *Genèses*, 73(4), 37–56. <https://doi.org/10.3917/gen.073.0037>
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction: Critique sociale du jugement*. Éditions de Minuit.

- Bourdieu, P. (1980). *Questions de sociologie*. Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Éditions du Seuil.
- Bourdieu, P. (1999). Une révolution conservatrice dans l'édition. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 126–127(1–2), 3–28.
- Bourdieu, P. (2000). *Les structures sociales de l'économie*. Seuil.
- Bourdieu, P. (2001). Le mystère du ministère: Des volontés particulières à la “volonté générale”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140(1), 7–11.
<https://doi.org/10.3406/arss.2001.2831>
- Bourdieu, P. (2002a). *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*. Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (2002b). Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 145(5), 3.
<https://doi.org/10.3917/arss.145.0003>
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado: Cursos en el Collège de France (1989-1992)* (P. Champagne, R. Lenoir, F. Poupeau, y M.-C. Rivière, Eds.). Anagrama.
- Bourdieu, P. (2015). *Sur l'État: Cours au Collège de France (1989-1992)* (P. Champagne, R. Lenoir, F. Poupeau, y M.-C. Rivière, Eds.; Nouvelle éd.). Raisons d'Agir.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., y Passeron, J. C. (1973). *Le métier de sociologue: Préalables épistémologiques* (2. éd.). Mouton.
- Bourdieu, P., y Christin, R. (1990). La construction du marché: Le champ administratif et la production de la “politique du logement”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81(1), 65–85. <https://doi.org/10.3406/arss.1990.2927>
- Bourdieu, P., y Darbel, A. (2003). *L'amour de l'art. Les musées d'art européens et leur public*. (Repr.). Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P., Darbel, A., Rivet, J.-P., y Seibel, C. (1963). *Travail et travailleurs en Algérie*. Mouton.
- Bourdieu, P., y De Saint Martin, M. (1976). Anatomie du goût. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2(5), 2–81. <https://doi.org/10.3406/arss.1976.3471>
- Bourdieu, P., y De Saint Martin, M. (1978). Le patronat. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 20(1), 3–82. <https://doi.org/10.3406/arss.1978.2592>
- Bourdieu, P., y Wacquant, L. J. D. (1992). *Réponses: Pour une anthropologie réflexive*. Ed. du Seuil.
- Breitenbauch, H. (2013). *International Relation in France. Writing Between Discipline and State*. Routledge.
- Bressoux, P. (2014). *Modélisation statistique appliquée aux sciences sociales*. De Boeck.
- Bull, H. (1966). International Theory: The Case for a Classical Approach. *World Politics*, 18(3), 361–377. <https://doi.org/10.2307/2009761>

- Chillaud, M. (2009). International Relations in France: The 'Usual Suspects' in a French Scientific Field of Study ? *European Political Science*, 8(2), 239–253. <https://doi.org/10.1057/eps.2009.7>
- Cohen, A. (2018). Pierre Bourdieu and International Relations. En T. Medvetz y J. J. Sallaz (Eds.), *The Oxford Handbook of Pierre Bourdieu* (pp. 200–247). Oxford University Press.
- Davidshofer, S., Tawfik, A., y Hagmann, J. (2016). Analyse du champ de la sécurité en Suisse: Vers une hypertrophie de la sécurité intérieure et autres réflexions méthodologiques. *Cultures y conflits*, 102, 59–93. <https://doi.org/10.4000/conflits.19283>
- des Néumières, F. (1997). Méthodes de régression et analyse factorielle. *Histoire y Mesure*, 12(3), 271–297. <https://doi.org/10.3406/hism.1997.1547>
- Desrosières, A. (2008). Chapitre 16. Bourdieu et les statisticiens: Une rencontre improbable et ses deux héritages. En *Pour une sociologie historique de la quantification: L'argument statistique I*. Presses des Mines.
- Desrosières, A. (2011). *The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning*. Harvard University Press.
- Devin, G. (2013). *Sociologie des relations internationales*. La Découverte.
- Devin, G. (Ed.). (2015). *10 concepts sociologiques en relations internationales*. CNRS.
- Devin, G. (2016). *Méthodes de recherche en relations internationales*. Presses de Sciences Po.
- Devin, G. (2018). *Resources and Applied Methods in International Relations*. Palgrave MacMillan.
- Dezalay, Y., y Garth, B. G. (2010). *The Internationalization of Palace Wars Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States*. University of Chicago Press.
- Durkheim, É. (2010). *Les règles de la méthode sociologique* (Primera edición 1887). Flammarion.
- Duval, J. (2013). L'analyse des correspondances et la construction des champs. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200(5), 110–123. <https://doi.org/10.3917/arss.200.0110>
- Duval, J. (2016). Multiple Correspondence Analysis. En D. Inglis y A.-M. Almila (Eds.), *The SAGE Handbook of Cultural Sociology*. SAGE Reference.
- Duval, J. (2017). Multiple Correspondence Analysis. *Politika - LabEx Tepsis*. <https://www.politika.io/en/notice/multiple-correspondence-analysis>
- Georgakakis, D., y Rowell, J. (Eds.). (2013). *The Field of Eurocracy: Mapping EU Actors and Professionals*. Palgrave Macmillan.
- Georgakakis, D., y Vauchez, A. (2015). Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe. En B. Atencourt y J. Siméant (Eds.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*.

CNRS Éditions.

- Grémion, P. (2005). De Pierre Bourdieu à Bourdieu. *Études*, 402(1), 39–53.
<https://doi.org/10.3917/etu.021.0039>
- Guilhot, N. (2017). “The French Connection”. Elements For a History of International Relation in France. *Revue française de science politique (English Edition)*, 67(1), 43–67.
<https://doi.org/10.3917/rfsp.671.0043>
- Guillaume, X., y Bilgin, P. (Eds.). (2017). *Routledge Handbook of International Political Sociology*. Routledge, Taylor y Francis Group.
- Hoffmann, S. (1977). An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, 106(3), 41–60.
- Holsti, K. (1992). *International politics: A framework for analysis* (6. ed). Prentice-Hall International.
- Husson, F., Lê, S., y Pagès, J. (2016). *Analyse de données avec R*. Presses Universitaires de Rennes.
- Jørgensen, K. E., y Knudsen, T. B. (Eds.). (2006). *International Relations in Europe: Traditions, Perspectives and Destinations*. Routledge, Taylor y Francis Group.
- Kauppi, Niilo, y Madsen, M. R. (Eds.). (2013). *Transnational Power Elites: The Social and Global Structuration of the EU*. Routledge.
- Kauppi, Niilo, y Madsen, M. R. (2014). Fields of Global Governance: How Transnational Power Elites Can Make Global Governance Intelligible. *International Political Sociology*, 8(3), 324–330. <https://doi.org/10.1111/ips.12060>
- Kauppi, Nikko. (2018). Transnational Social Fields. En T. Medvetz y J. J. Sallaz (Eds.), *The Oxford Handbook of Pierre Bourdieu* (Vol. 1). Oxford University Press.
- Le Roux, B. (2014). *Analyse géométrique des données multidimensionnelles*. Dunod.
- Le Roux, B., y Rouanet, H. (2004). *Geometric Data Analysis: From Correspondence Analysis to Structured Data Analysis*. Kluwer Academic Publishers.
- Leander, A. (2017). Habitus and Field. En R. A. Denmark y R. Marlin-Bennett (Eds.), *The International Studies Encyclopedia*.
- Lebaron, F. (2008). Central Bankers in the Contemporary Global Field of Power: A ‘Social Space’ Approach. *The Sociological Review*, 56(1_suppl), 121–144.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2008.00765.x>
- Lebaron, F. (2009). How Bourdieu “Quantified” Bourdieu: The Geometric Modelling of Data. En K. Robson y C. Sanders (Eds.), *Quantifying Theory: Pierre Bourdieu* (pp. 11–29). Springer Netherlands.
- Lebaron, F. (2010). European Central Bank Leaders in the Global Space of Central Bankers: A Geometric Data Analysis Approach. *French Politics*, 8(3), 294–320.
<https://doi.org/10.1057/fp.2010.15>
- Lebaron, F. (2012). A Universal Paradigm of Central Banker? An Inquiry Based on Biographical

Data. *Social Gance*, 1, 40–58.

- Lebaron, F. (2016). Les élites européennes comme champ(s): Réflexions sur les usages de la prosopographie et de l'analyse géométrique des données à partir de trois expériences de recherche collective sur des objets transnationaux. *Cultures y conflits*, 102, 121–147. <https://doi.org/10.4000/conflits.19305>
- Lebaron, F., y Le Roux, B. (2015). *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action*. Dunod.
- Lebaron, F., y Le Roux, B. (2013). Géométrie du champ. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200(5), 106–109. <https://doi.org/10.3917/ars.200.0106>
- Lebart, L., Morineau, A., y Piron, M. (1995). *Statistique exploratoire multidimensionnelle*. Dunod.
- Lecler, R. (2015). Nouvelles vagues. Le marché-festival de Cannes ou la fabrique française d'un universel cinématographique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 206–207(1–2), 14–33. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/ars.206.0014>
- Lecler, R. (2016). Une diplomatie audiovisuelle à la carte. Ce que les pratiques de recrutement révèlent de la « politique audiovisuelle extérieure » française. *Revue internationale de politique comparée*, 23(2), 175–197. <https://doi.org/10.3917/ripc.232.0175>
- Lecler, R. (2017). Une diversité sur mesure. Les conditions d'existence d'un cinéma du « Sud ». *Sociologie*, 8(2), 139–160. <https://doi.org/10.3917/socio.082.0139>
- Lecler, R. (2019). *Une contre-mondialisation audiovisuelle. Ou comment la France exporte la diversité culturelle*. Sorbonne Université Presse.
- Martin-Mazet, M. (2016). L'analyse des correspondances multiples en relations internationales. En G. Devin, *Méthodes de recherche en relations internationales* (pp. 213–226). Presses de Sciences Po.
- Mérand, F. (2008). *European Defence Policy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199533244.001.0001>
- Mérand, F. (2010). Pierre Bourdieu and the Birth of European Defense. *Security Studies*, 19(2), 342–374. <https://doi.org/10.1080/09636411003795780>
- Mérand, F. (2015). Bourdieu: Le champ, vecteur de la mondialisation. En G. Devin, *10 concepts sociologiques en relations internationales* (pp. 49–70). CNRS.
- Merle, M. (1974). *Sociologie des relations internationales*. Dalloz.
- Mudge, S. L., y Vauchez, A. (2012). Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics. *American Journal of Sociology*, 118(2), 449–492. <https://doi.org/10.1086/666382>
- Pouliot, V. (2013). Methodology: Putting Practice Theory into Practice. En R. Adler-Nissen (Ed.), *Bourdieu in international relations: Rethinking key concepts in IR* (pp. 45–58). Routledge.

- Pouliot, V. (2016). *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781316534564>
- Pouliot, V. (2017). *L'ordre hiérarchique international: Les luttes de rang dans la diplomatie multilatérale*. Presses de Sciences Po.
- Pouliot, V., y Mérand, F. (2013). Bourdieu's Concepts: Political sociology and international relations. En R. Adler-Nissen (Ed.), *Bourdieu in International Relations: Rethinking Key Concepts in IR* (pp. 24–44). Routledge.
- Ramel, F. (2006). *Les fondateurs oubliés: Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales*. Presses universitaires de France.
- Ramel, F., Charillon, F., y Balzacq, T. (2018). *Manuel de diplomatie*. Presses de Sciences Po.
- Robson, K., y Sanders, C. (Eds.). (2009). *Quantifying Theory: Pierre Bourdieu*. Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9450-7>
- Rouanet, H., Ackermann, W., y Le Roux, B. (2000). The Geometric Analysis of Questionnaires: The Lessons of Bourdieu's Distinction. *BMS: Bulletin of Sociological Methodology / Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 65, 5–18. JSTOR.
- Rouanet, H., Lebaron, F., Le Hay, V., Ackermann, W., y Le Roux, B. (2002). Régression et analyse géométrique des données: Réflexions et suggestions. *Mathématiques et sciences humaines*, 160, 13–45. <https://doi.org/10.4000/msh.2882>
- Sapiro, G. (2008). *Translatio: Le marché de la traduction en France à l'heure de la mondialisation*. CNRS Éditions.
- Sapiro, G. (Ed.). (2009). *L'espace intellectuel en Europe: De la formation des états-nations à la mondialisation, XIXe-XXIe siècle*. La Découverte.
- Sapiro, G. (2013). Le champ est-il national ? : La théorie de la différenciation sociale au prisme de l'histoire globale. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200(5), 70–85. <https://doi.org/10.3917/arss.200.0070>
- Sapiro, G. (2018). Field Theory from a Transnational Perspective. En T. Medvetz y J. J. Sallaz (Eds.), *The Oxford Handbook of Pierre Bourdieu* (pp. 161–182). Oxford University Press.
- Smouts, M.-C. (1998a). Introduction—La mutation d'une discipline. En M.-C. Smouts (Ed.), *Les nouvelles relations internationales: Pratiques et théories*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Smouts, M.-C. (Ed.). (1998b). *Les nouvelles relations internationales: Pratiques et théories*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Vaucheux, A. (2008). The Force of a Weak Field: Law and Lawyers in the Government of the European Union (For a Renewed Research Agenda). *International Political Sociology*, 2(2), 128–144. <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2008.00040.x>
- Vernant, J. (1952). Vers une sociologie des relations internationales. *Politique étrangère*, 17(4), 229–232. <https://doi.org/10.3406/polit.1952.2683>

Pierre Bourdieu, la estadística y el estudio de las relaciones internacionales (59 - 81)

Wacquant, L. (2004). Lire "Le Capital" de Pierre Bourdieu. En G. Sapiro, L. Pinto, y P. Champagne, *Pierre Bourdieu, sociologue* (Fayard).

Waever, O. (1998). The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization*, 52(4), 687–727.

Waltz, K. N. (1988). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Lationamericano.

Waltz, K. N. (2001). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press.

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

f Foreign Affairs Latinoamérica

@ForeignAffairsL

Sobre chuteiras e coturnos: Futebol como instrumento de *soft power* de regimes autoritários na Argentina, Brasil e Chile

Ian Rebouças Batista: ian.reboucas@ufpe.br
Universidade Federal de Pernambuco (Brasil)

Laryssa R. Vidal A. de Souza: laryssa.vidal@outlook.com
Centro Universitário Estácio do Recife

Recibido: 24/03/2020

Acceptado: 27/10/2021

Resumo: Sendo o esporte um dos elementos culturais mais importantes do século XX, e o futebol em particular um dos instrumentos que favorecem a identidade nacional dos países do Cone Sul, o presente trabalho propõe analisar se o uso propagandístico que os governos militares das décadas de 60 e 70 faziam do futebol refletiu em ganhos de *soft power* para esses Estados. Analisamos os regimes da Argentina, Brasil e Chile e a relação desses governos com as seleções nacionais de futebol em momentos cruciais de tentativa de associação, analisando as experiências e o conceito. Concluímos que somente para o Brasil o futebol possibilitou ganhos de legitimidade e influência internacional.

Palavras-chave: Estados Burocráticos-Autoritários. Futebol. *Soft Power*. Política Externa. Propaganda.

- ❖ Cómo citar este artículo: Rebouças Batista, I. y Vidal A. de Souza, L. (2021). Sobre chuteiras e coturnos: Futebol como instrumento de *soft power* de regimes autoritários na Argentina, Brasil e Chile. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 136. <https://doi.org/10.24215/23142766e136>

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)

De botines y botas: el fútbol como instrumento de soft power de regímenes autoritarios en Argentina, Brasil y Chile¹

Ian Rebouças Batista², **Laryssa R. Vidal A. de Souza**³

Resumen: Dado que el deporte es uno de los elementos culturales más importantes del siglo XX y el fútbol, en particular, uno de los instrumentos que favorecen la identidad nacional de los países del Cono Sur, el presente trabajo propone analizar el uso propagandístico que los gobiernos militares de los 60 y 70 hicieron, en los que el fútbol se refleja en *soft power* para estos Estados. Analizamos los regímenes en Argentina, Brasil y Chile, y la relación de estos gobiernos con los equipos nacionales de fútbol en momentos cruciales de intento de asociación, a partir del estudio de las experiencias y el concepto. Concluimos que solo para Brasil el fútbol permitió ganancias en legitimidad y influencia internacional.

Palabras clave: Estados Burocráticos Autoritarios. Fútbol. *Soft Power*. Política Exterior. Propaganda.

1 Este trabalho é fruto do Trabalho de Conclusão de Curso de Laryssa Vidal, orientado por Ian Rebouças Batista. Os autores agradecem aos comentários realizados pelos avaliadores Deywisson Souza e Amanda Domingos na banca de defesa.

2 Pesquisador Visitante na Universidade de Notre Dame. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe.

3 Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Estácio do Recife.

On football and military boots: Football as a soft power instrument for authoritarian regimes in Argentina, Brazil and Chile

Ian Rebouças Batista, Laryssa R. Vidal A. de Souza

Abstract: As sports were one of the main cultural elements during the 20th Century and football specifically was used as an instrument to strength national identity in South America, this paper aims at analyzing the propagandistic use of football made by the military governments from the 60s and 70s, in which this sport may have turned into soft power. We analyze the governments of Argentina, Brazil and Chile and their relationship with the national football teams at specific times when associations with it were attempted, paying attention to the experiences and the concept. We conclude that only for Brazil football provided benefits in both legitimacy and international influence.

Keywords: Bureaucratic-Authoritarian State. Football. Soft Power. Foreign Policy. Propaganda.

1. Introdução

Uma nova ordem social, econômica e política acometeu os países do Cone Sul logo após as rupturas democráticas nos anos 60 e 70. A expansão do mercado e as pressões do capital internacional, além dos interesses ideológicos no combate dos movimentos esquerdistas, promoveram na região uma modernização estrutural forçada, via golpes militares, acarretando em conflitos políticos na América Latina (Junior e Livacic, 2017).

No referido período, Argentina, Brasil e Chile tiveram governos marcados por alto grau de autoritarismo, levando as populações a sofrerem diversas implicações violentas por parte dos ditadores. Na tentativa de construir uma legitimidade no cenário nacional, em vista todo o clima hostil presente nos países, é possível identificar que os militares adotaram a propaganda nacionalista via o futebol como uma das formas de mascarar os problemas internos acometidos nesse período (Brum, 2017; Dias, 2015).

Sabendo que o *Soft Power* é o poder de atrair e cooptar um país, a fim de garantir um resultado desejado (Nye, 2004), a utilização dos elementos culturais como música, esportes e as artes pode ser considerado um instrumento prático inclusivo que promove e favorece relações diplomáticas entres os Estados-Nação (Amazarray, 2011). É preciso salientar, contudo, que esse conceito (*Soft Power*) foi desenvolvido na disciplina das Relações Internacionais (RI) pelo cientista político Joseph Nye no final da década de 1980, em um mundo mais globalizado e interdependente. Entretanto, sabe-se do papel fundamental que a propaganda obtém nos planos dos regimes autoritários (Arendt, 1951). Dessa maneira, a hipótese do presente trabalho é a de que o uso que governos autoritários sul-americanos faziam do futebol e suas seleções nacionais pode ser caracterizado como *Soft Power* tal qual é compreendido na literatura recente das RI.

Essa hipótese se constrói a partir do entendimento do futebol como um dos fenômenos culturais mais importantes do século XX (Houlihan, 1994, p. 52). O sociólogo Richard Giulianotti (2010, p. 42), por exemplo, aponta que: “o esporte, e principalmente o futebol, é composto por elementos importantes como: linguagem, aspectos geográficos, classes e culturais”. De modo que o esporte se mostra além de um componente recreativo e sim como possível aplicação para atos políticos por parte de governos e Estados.

Sendo assim, o esporte pode ser um dos instrumentos utilizados pelos Estados para propagação de regimes, aumentar ou reforçar o seu papel dentro do cenário internacional (Garcia, 2015). O objetivo do presente artigo, portanto, é analisar através desse olhar crítico a capacidade de poder político que o futebol pode exercer para além de somente uma atividade lúdica e lazer, visando, dessa forma, reconhecer a importância do presente estudo para a área das Relações Internacionais.

Na tentativa de justificar a hipótese principal dessa pesquisa, o estudo realizará uma revisão bibliográfica para apresentar e compreender os Estados Burocráticos-Autoritários sul-americanos (O'Donnell, 1972). Através do estudo de três casos onde os governos autoritários sul-americanos tentaram vincular sua imagem às seleções nacionais de futebol, buscará se aproximar da literatura das Relações Internacionais que discute a vigência e as possibilidades de se discutir *Soft Power* no comportamento estatal.

O artigo está dividido nos seguintes blocos de análise. No primeiro encaminha-se uma descrição sobre os regimes autoritários burocráticos que governavam os países do Cone Sul à época estudada. Elucidando de maneira sucinta as características de cada país com relação aos golpes militares sofridos, além de suas implicações no âmbito interno e futuras ambições e alianças no cenário internacional. A segunda seção do presente trabalho pretende mostrar ao leitor casos de repercussão internacional na perspectiva de como o futebol foi utilizado a título de aparato político dos países: Argentina (Copa do Mundo de 1978), Brasil (Copa do Mundo de 1970) e Chile (repescagem da eliminatória para a Copa do Mundo, contra a União Soviética, 1973) aprofundando o embasamento teórico sobre a importância da análise do instrumento futebol para a área de pesquisa das Relações Internacionais. A terceira parte, por fim, visa discutir a hipótese do trabalho sobre como o elemento do futebol foi, ou não, um instrumento estratégico utilizado pelos regimes autoritários sul-americanos para propagação e promoção global desses. As considerações finais encerram este trabalho.

2. governos autoritários sul-americanos

À época da disputa ideológica da Guerra Fria os países periféricos enfrentaram um período de instabilidade social e política. Particularmente, esse período ficou marcado por uma tensão por parte do governo norte-americano sobre uma possível expansão do comunismo soviético na região da América Latina devido as fragilidades identificadas nos países de Terceiro Mundo. O “perigo vermelho” era evidente e eminente para os capitalistas, principalmente logo após a Revolução Cubana (1959), da qual mesmo a URSS com uma visão mais pragmática em relação ao Terceiro Mundo tomou Cuba sob sua proteção, potencializando o risco e tensão em relação à potência hegemônica capitalista com possíveis influências socialistas dentro de sua própria região. Os Estados Unidos, na tentativa de afastarem o fantasma comunista para longe de seu continente, utilizou de vários métodos para manter um nível de influência satisfatório e salvaguardar a região em seu guarda-chuva, dentre eles destaca-se a implementação da Aliança Para o Progresso⁴, que visava gerar propaganda ideológica e ajuda econômica aos países da América Latina (Hobsbawn, 1995).

Nas décadas de 1960 e 1970 assistiram-se mudanças significativas nos âmbitos sociais, econômicos e políticos, logo após um período das novas aspirações redistributivas de governos esquerdistas na América Latina. Como consequência disso, os países financiados pela potência capitalista para afastar o medo comunista da América Latina foram palco de diversos golpes militares (Monteiro, 2012). Essa onda de Estados autoritários foi responsável não só por uma mudança na perspectiva política do afastamento vermelho, mas também na mudança, mesmo que de forma tardia, da visão econômica em busca da industrialização

4 Programa político criado pelo governo norte-americano no mandato do presidente John F. Kennedy que tinha como objetivos além de integrar os países da América Latina ao EUA nos aspectos culturais, sociais e econômicos – chegando a marca em apoio financeiro em 20 bilhões – também dispersar as ameaças soviéticas.

desses países (Ricupero, 2014). Através da perspectiva tecnocrática⁵, é evidente o objetivo desses golpes de derrotar o setor popular das questões públicas (O'Donnell, 2013).

Esse período é entendido na América Latina como de um “Novo Autoritarismo”, caracterizado “pelo controle do aparelho do Estado, a hierarquia militar e pela supremacia ideológica” (Monteiro, 2012, p. 3). Nesse sentido, os Estados Burocráticos foram comandados por indivíduos com carreiras em organizações burocráticas, como o próprio Estado, empresas privadas e, principalmente, as Forças Armadas.

A criação do conceito de Estados Burocráticos-Autoritários (EBA) na América Latina surge da análise de Guillermo O'Donnell (1936-2011) na busca por entender a continuação da onda política autoritária que já se acometia na região desde 1954⁶. Segundo Monteiro (2012, p. 2) o conceito dos EBA, entretanto, se expande para além do chamado “Autoritarismo Tradicional”, conceito do qual entende-se como “quando um líder militar ou uma família dotada de uma milícia ocupa o governo do país”, e observa como as economias mais complexas da América do Sul teriam como novidade o caráter burocrático. Isso se explicaria na clara necessidade das chamadas substituições das importações e da urgência para a industrialização dos países do Cone Sul como Brasil, Argentina e Chile, objetos de interesse deste trabalho, que em certa medida se equiparam e convergem em situações semelhantes antes e durante os regimes.

Sobre a experiência brasileira, o avanço das forças populares no Brasil, principalmente no governo do presidente João Goulart (1918-1964), e sua política de valorização trabalhista, além da sua defesa da independência brasileira nas questões voltadas as relações exteriores, causaram desgosto aos interesses do patronado brasileiro (Borges, 2012). Ainda que o Brasil pré-1964 tenha vivido seu período mais democrático até então, entre os anos de 1945-1964 (Barros, 2011), é sabido que desde a Revolução de 1930 houve no país diversas tentativas e golpes, além de deposições de presidentes eleitos, sendo dessa maneira precursores daquele que durou 26 anos de regime militar no país (1964-1990).

O golpe civil-militar sofrido pelo Estado brasileiro em 1964 daria início a uma série de novos autoritarismos na região, decorrentes de uma elite insatisfeita, após rebeliões, perda de sustentação popular e, acima de tudo, incentivos norte-americanos contra uma possível nova ameaça comunista na região. Foi o começo do Cone Sul na investida capitalista à essas possíveis reformas e avanços sociais.

No caso argentino, os militares tomaram o poder em diversas oportunidades a partir de 1930. Foram seis sucessíveis golpes entre os anos de 1930 e 1976. Passado a *década infame*⁷ (1930-1943), mesmo após algumas modificações no cenário político, com uma

5 Perspectivas do Estado ligadas a grandes empresas e responsáveis pelas políticas econômicas ao longo da ditadura (O'Donnell, 1990) .

6 Golpe de Estado sofrido pelo Paraguai através do general Alfredo Stroessner, logo após duas décadas de crises,estabilidades políticas e sociais no país.

7 Período, a partir de 1930, sofrido pela Argentina com intensa fraude eleitoral, corrupção generalizada e perseguição as oposições políticas e. Enfatizado por Candeas (2005, p. 7) como: “período de deterioração política que contrasta com a exuberância cultural”.

maior participação de novos atores sociais nas práticas políticas e o advento do peronismo, retomou-se, entre os anos de 1955 e 1966, um alto nível de instabilidade, gerando mais uma vez um novo ciclo de golpes e tentativas de restauração da democracia (Catela, 1998).

Em face de uma crise de desabastecimentos, atentados, corrupção e inflação, o clima político no país no ano de 1976 era visto como “nação em caos”, de modo que o golpe aplicado pela tríade das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) viria, segundo os militares, reestabelecer a ordem (Catela, 1998, p. 3-4). Tal ordem, no entanto, viria por meios de censuras e restrição aos direitos civis além da perseguição violenta aos contrários do regime. Como coloca Neto (2006), os governos argentinos se pautaram pelo uso da força no intuito de construir uma potência. O elemento ideológico à blindagem do comunismo foi presente também na política externa argentina durante o regime autoritário, visto as mudanças na abordagem da política internacional do país – à época com instituições tradicionais nas mãos dos militares incluindo, nesse sentido, o ministério das relações exteriores – na tentativa de desempenhar para a Argentina um reconhecimento no cenário internacional com status de potência emergente, aliada do Ocidente Capitalista (Moneta, 1986; Portilho, Barbosa, 2016). Entretanto as investidas esbarravam na falta de informações concretas concebidas pelo Estado, em face da censura, sobre as áreas da política, social e cultural do país, o que causou tensão e conflito protagonizado pela Argentina dentro do Cone Sul, em especial com o vizinho Brasil. É importante salientar, por fim, que mesmo diante da prerrogativa de afastamento socialista a Argentina continuou sem maiores quebras nas suas relações com a URSS (Portilho, Barbosa, 2016).

O Chile, em particular, quando comparado aos outros países da América Latina é considerado um país que respeitara os alicerces da institucionalidade (Júnior, 2014), onde nos anos entre 1932 e 1973 tivera eleições presidenciais democráticas. Contudo, logo após as eleições de 1970 os conflitos de caráter político-social se aprofundaram. As reivindicações dos conservadores e do setor empresarial ocorrem mais incisivamente depois de várias paralisações e greve de setores econômicos do país que contava também com o apoio externo. Como afirma Junior (2014):

(...) a construção do que seria o estado burocrático-autoritário chileno estabeleceria vínculos que estariam ligados aos interesses da burguesia nacional gerando assim uma política monetarista ortodoxa. (p. 14)

Diante desse cenário, proliferaram partidos políticos a partir da fragmentação dos grupos sociais no país, instaurando-se a instabilidade institucional e permitindo ascensão da direita no Chile (Paniago, 2016). O golpe organizado pelas Forças Armadas à Salvador Allende em 1973 foi gestado por financiamento norte-americano⁸ em campanhas para a deposição do governo socialista (Ávila, 2014). Impôs-se no Chile, então, um governo autoritário bastante repressivo e violento sem paralelo a qualquer outro golpe latino-americano

8 Documento divulgado pelo governo norte-americano, em 2014, mostra a relação próxima entre os EUA e o Chile no período compreendido entre 1969 e 1973 do qual ocorreram-se apoio financeiro para a oposição ao governo socialista chileno, de forma encoberta (Department Of State, 2014) .

à época. Os governos autoritários do Cone Sul, como um todo, foram marcados por perseguições ideológicas ocasionando prisões políticas de lideranças e artistas contrários a “ordem” do regime, torturas, assassinatos e exílios no pretexto anticomunista e da Segurança Nacional por parte dos militares. Ilustrando o caráter mais nefasto do regime chileno, houve ainda o uso do Estádio Nacional do Chile como campo de concentração para prisioneiros políticos contrários ao regime (Cifuentes, 2015).

É sobre os referidos regimes e sobre os instrumentos de legitimidade desses que o presente trabalho se constitui. Para além da violência e da repressão, é possível falar em uso de *Soft Power* por esses regimes? Mais especificamente, é possível falar do futebol enquanto elemento propagandístico com relevância na legitimação interna, e possivelmente nos âmbitos internacionais, dos governos autoritários do Cone Sul?

3. os casos

O futebol é aqui compreendido como um elemento com função política capaz de gerar um caráter simbólico de representação de uma nação, de Estados e até de governos, sendo eles autoritários ou não (Fraga, 2011). O futebol enquanto fenômeno popular aumentou sua influência no mundo e em certa medida também possibilitou sua utilização como instrumento político de Estados, como uma demonstração de poder e, por consequência, atingindo uma condição geopolítica, desempenhando papéis fundamentais nos âmbitos interno e externo (Canettiere, 2010). É com base numa suposta capacidade de promoção política de uma nação através do futebol que nessa seção iremos investigar três casos onde as seleções nacionais de futebol dos países sul-americanos foram utilizadas como propaganda para seus regimes.

a) ARGENTINA (1978) – A Copa da Argentina

A realização de uma Copa do Mundo dentro de seu próprio território é um símbolo de prosperidade de uma nação. Isso se dá, na maior parte das vezes, pelo fato da realização de obras de adequação na infraestrutura por parte do país sede para a execução do evento internacional. No caso da Copa de 1978 na Argentina, depois do espetáculo mundial visto na Copa de 70, realizada no México, e de seu sucesso televisivo, as implicações foram ainda maiores: seu uso pode ser entendido como uma tentativa de angariar benefícios na promoção do regime militar então vigente no país (Roldán, 2007; Couto, 2010; Magalhães, 2013; Marczal, 2016).

A utilização do esporte como unidade nacionalista foi inicialmente plano de governo de Juan Domingo Péron (1973-1974), mesmo que, segundo Llonto (2005), o presidente não nutrisse tanta afeição pelo futebol. No início do século XX, era evidente a disseminação da modalidade na América do Sul como um todo e na Argentina não era diferente, principalmente através dos clubes locais e posteriormente, após a realização da primeira Copa do Mundo em 1930, ocorrida no Uruguai, a afeição da população pela seleção nacional (Frydenberg, 1999; Guterman, 2006). Foi a popularidade do esporte e o desejo de se equiparar aos vizinhos uruguaios, bicampeões mundiais, e brasileiros, que após o tricampeonato mun-

dial em 1970 atingiram um lugar privilegiado no futebol da região e prestígio mundial (Magalhães, 2013: 70), que fez com que Perón alimentasse o desejo da realização do evento da FIFA na Argentina, feito confirmado logo após a Copa da Inglaterra em 1966 (Marczal, 2016).

Ao compasso que iria cada vez mais se institucionalizando, profissionalizando e se popularizando o futebol argentino adquiriu um maior caráter político, principalmente, após a intervenção militar no país em 1976 (Roldán, 2007). A escolha de um integrante de confiança das Forças Armadas para a presidência da Associação do Futebol Argentino (AFA) deixa claro o interesse da junta militar de continuar com a realização da Copa do Mundo em 1978 em seu território, além de também gerar uma roupagem tecnocrática tanto para os clubes locais quanto, posteriormente, para a seleção nacional argentina que com o tempo as vitórias esportivas passaram a ser analisada com outros olhos (Magalhães, 2013).

A proximidade entre o ano do golpe militar (1976) e a realização do mundial (1978) não foi empecilho para o governo que, mesmo pressionado pela FIFA, não mediu esforços para prosseguir com os investimentos em estádios, aeroportos e estradas para o grande evento. É fato, também, que a desistência de sediar o evento seria negativo para a imagem do país. Entretanto foi em meio aos primeiros anos de golpe onde os militares decidiram de fato intervir no futebol nacional utilizando da seleção como identidade e representação da própria Argentina. Como afirma Magalhães (2013):

A organização – e aqui entram principalmente as obras realizadas – era a principal retórica no discurso do regime, que insistia em ideias como *quando querem, os argentinos podem, ou mostramos ao mundo que somos capazes*. (p. 95)

Dessa maneira, o discurso de superação nacional frente à crise política, social e econômica foi utilizado na realização do mundial em sua casa como oportunidade para mostrar as qualidades do povo argentino na superação dos problemas internos e das pressões externas atrelado ao simbolismo do futebol na questão identitária e cultural da própria nação. Foi na necessidade de legitimação interna diante da recente ruptura democrática (Arbena, 2007) que os militares utilizaram do torneio como artifício político perante a oportunidade de melhorar a imagem, não somente do Estado, para o exterior, mas também do governo, internamente.

Nesse sentido a realização da Copa na Argentina sofreu diversas pressões externas quanto ao boicote da realização do evento no país. Na França, em especial, foi criado o *Comité d' Organization pour le Boycotte a la Coupe du Monde en Argentine* (COBA) movimento ligado à esquerda no qual os manifestantes eram mobilizados pela questão da crise política atrelada aos conflitos violentos, censuras e principalmente pelos exilados argentinos (Magalhães, 2013). A organização denunciava a repressão que existia na Argentina à época, da mesma maneira que denunciavam o uso do aparato político do futebol como exemplo de violação dos Direitos Humanos diante da ONU e da Anistia Internacional.

Entretanto, mesmo diante das denúncias e do país na agenda internacional como símbolo de violência política, além da incerteza de seleções como Holanda e França que cogitavam o boicote, as medidas foram insuficientes diante de uma população argentina já há tempos apaixonada pelo futebol, unida pelo discurso da pátria que supera adversidades

(Magalhães, 2013). A Copa do Mundo aconteceu na Argentina em 1978.

b. BRASIL (1970) – A legitimação do tri

Após 1958, ano do primeiro título de Copa do Mundo da seleção brasileira, o futebol no Brasil, através dos novos meios de comunicação e sua facilidade prática, tomou proporções maiores dentro de todo o país. Essa popularização fez com que o futebol alcançasse para além das zonas elitistas e atingisse setores mais humildes da sociedade. Alguns pesquisadores, como Agostino (2002) e Archetti (2013), apontam as características do atributo mobilizador do futebol como importantes para a utilização do esporte em práticas não somente de lazer, mas também como geradoras de interesse do Estado em sua prática (Guterman, 2006). Foi, portanto, através da capacidade do futebol em gerar uma identidade nacional que os governos, sendo eles democráticos ou regimes ditatoriais, passaram a utilizar da imagem da seleção brasileira como uma forma de aumentar sua popularidade e grau de legitimação (Magalhães, 2013).

A relação entre Estado e futebol no Brasil se estreitou ainda mais à época da ditadura militar brasileira. Foi durante a Copa do Mundo de 1970 que slogans ufanistas foram utilizados para gerar propaganda para o regime. Dentro desse aspecto a música do compositor Miguel Gustavo intitulada “*Pra Frente Brasil*”, cantada durante toda a copa como incentivo aos atletas, virou símbolo do que realmente era ser brasileiro. Essa vinculação da imagem da seleção ao regime foi ainda maior após a conquista do tricampeonato mundial pelo Brasil. (Oliveira; Santos, 2014; Rodrigues, 2018).

Como afirma Fraga (2011):

A criação da imagem positiva de um governo através da associação a um atleta ou conjunto de atletas vencedores parece assumir um sentido ainda mais urgente nos momentos em que tais governos passam a carecer de legitimidade, seja diante de sua própria população, seja no plano externo (p.6)

A preparação para a Copa de 1970 – que ironicamente ocorreu no México, país destino para diversos exilados de esquerda brasileiros –, atuação da qual se tornaria um dos grandes feitos do período da ditadura, começou logo após a precoce eliminação brasileira na Copa da Inglaterra, em 1966. A fim de evitar uma crise no futebol nacional, a seleção, por pressão política, se moldava a militarização com foco na disciplina e na ordem (Magalhães, 2013).

É importante destacar que mesmo diante do período mais repressivo de toda a ditadura sofrida pelo Brasil no governo Médici, com diversas perseguições, sequestros de embaixadores e assassinatos, o futebol serviu como aparato de divulgação ideológica tanto pelas vias militares quanto pela pauta de grupos de esquerda. Na seleção brasileira se percebiam “conflitos e posições distintas que apareceram em diversos setores sociais de esquerda que tradicionalmente se opunham aos respectivos governos civil-militares” (Magalhães, 2013, p. 27).

As atuações geniais de Pelé, Jarzinho, Revelino e de todo o esquadrão coroavam o

futebol brasileiro em cenário doméstico e mundial (Magalhães, 2011), de modo que se tornou uma estratégia de propaganda associar o presidente-torcedor ao futebol da seleção, “articulando os êxitos da seleção à imagem de Brasil-Potência que o governo procurava difundir” (Carvalho, 2011, p. 11-12).

A imagem da seleção brasileira após o tricampeonato mundial foi também atrelada a lógica desenvolvimentista do projeto militar – devido ao uso desse elemento como símbolo atrelado ao de um país no caminho certo do avanço – o “milagre econômico” que acontecia no país durante o governo do presidente Médici favoreceu o otimismo de alguns grupos sociais quanto a projeção do Brasil como potência internacional.

Nas palavras de Schatz (2012):

Os jogadores foram apresentados como brasileiros heróis que provaram a capacidade do país em projeção internacional e receberam elogios de líderes mundiais, como Richard Nixon, então Presidente dos Estados Unidos. (p. 11)

O governo de Médici se apoiou na vitória da seleção no mundial para ligá-lo diretamente aos avanços em termos econômicos, maquiagem os problemas locais, além de propagar sua cultura e difundir seu “êxito nacional” perante seus críticos internos e externos (Guterman, 2006). Dessa maneira, a conquista do tricampeonato e o milagre econômico dariam projeção da imagem do país no cenário doméstico e internacional, ainda assim utilizando do futebol tanto como uma forma de alienação e manipulação da população aos problemas vividos no país quanto para promover o regime e favorecer a cultura e identidade brasileira para além das suas fronteiras (Couto, 2010).

c) CHILE (1973) – A estrutura do lazer e da tortura no Estádio Nacional do Chile

Assim como os vizinhos Argentina e Brasil, o Chile foi um dos pioneiros a difundir o futebol na região no início do século XX, sendo até hoje o esporte mais praticado e popular do país (Parra, 2016). Entretanto, é bem verdade que de início, mesmo com seus tradicionais estádios com construções colossais, os jogos, salvo os grandes clássicos, não atraíam grandes públicos (Brum, 2017). Aos poucos, com a participação da seleção na primeira Copa do Mundo em 1930 e as investidas chilenas em organizar torneios internacionais, o esporte se popularizava dentro de sua fronteira.

Essa disseminação do esporte está atrelada ao fator identitário que o futebol exerce na sociedade, como apontado anteriormente neste artigo. No caso chileno não foi diferente, visto que não somente os torcedores utilizaram da seleção chilena como símbolo do que seria de fato ser chileno, mas também serviu como um instrumento do próprio Estado, sendo ele antes ou depois do golpe militar sofrido em 1973 como símbolo nacionalista (Ortega et. al, 2004). É importante ressaltar no caso chileno, como aponta Parra (2016, p. 132), que os chilenos se orgulhavam de sua seleção, mesmo sem muitas conquistas relevantes futebolisticamente, como sendo a representação de um povo pobre, porém honrado, diferentemente do brasileiro e argentino onde suas seleções demonstravam-se como símbolos de exaltação de força (Magalhães, 2013). Essa vinculação da seleção junto ao povo chileno

fica evidenciado ainda nas palavras de Parra (2016, p. 131), *“la selección como una fuerza humilde a nivel internacional”*.

Anos antes do golpe militar, o Chile já demonstrava seu apreço pela prática futebolística e interesse na realização de eventos internacionais em seu território. O país foi palco da Copa do Mundo de 1962 – mesmo ameaçada de sua realização dois anos antes pelo terremoto ocorrido no país em 1960 – da qual foi conquistada pelos esforços incessantes do filho de um diplomata chileno, o presidente da Federação de Futebol do Chile, Carlos Dittborn Pinto (1921-1962) em uma intensa disputa pela realização do torneio com a Argentina (GloboEsporte, 2014). À exemplo da massificação causada pelo futebol nos torcedores chilenos, o Estádio Nacional do Chile recebeu o confronto entre Brasil e Chile no dia 13 de junho de 1962 pela semifinal da Copa do Mundo levando ao palco colossal chileno 76.594 pessoas para ver a vitória brasileira, que se sagraria bicampeã mundial naquele ano. Já na disputa pelo terceiro lugar o Chile conquistaria o que até hoje é seu melhor desempenho em copas, diante de quase 69 mil pessoas no mesmo estádio. Feito que foi celebrado dentro de um dos símbolos de orgulho do povo chileno e que posteriormente viraria palco para utilização e prisão de perseguições políticas e violência por parte do regime autoritário de Augusto Pinochet (1915-2006).

Em 1973 o país se encontrava imerso em uma grande crise econômica, política e humanitária, o que ocasionou na queda do socialista Salvador Allende provocada pelos militares no dia 11 de setembro do mesmo ano (Ortega et al. 2004). Nesse contexto, mesmo diante de um cenário de forte tensão da recém tomada de poder por parte dos militares, a seleção chilena ainda disputava uma vaga na Copa do Mundo de 1974, a ser realizada na Alemanha. A vaga seria decidida na repescagem, ironicamente em uma disputa entre a URSS e o Chile. A primeira partida do confronto ocorreu apenas 15 dias depois do golpe militar que instaurou um regime autoritário de direita e anticomunista no Chile. Em Moscou, a seleção chilena conseguiu segurar o placar em 0 a 0, levando a disputa pela vaga nas eliminatórias para o Estádio Nacional do Chile, a qual deveria ser disputada dois meses depois.

Para melhor contextualização é importante analisarmos os primeiros meses do regime militar, marcado por diversos problemas logísticos para dar conta do elevado número de prisões, instrumento dos militares para combate aos simpatizantes de esquerda no país. Neste cenário as cadeias estavam cheias, de maneira que o governo precisou buscar soluções alternativas para suas prisões políticas (Brum, 2017). Nesse contexto, como aponta Brum (2017) foi inaugurado novos campos de concentração no deserto do Atacama e no Estádio Nacional.

Mesmo dentro do Estádio Nacional era impossível de mensurar o terror imposto pelo Estado em todo o Chile. Para abafar os tiros das sessões de fuzilamento, os soldados recebiam orientação de ligar os ventiladores dentro dos vestiários, mesmo em dias frios (Brum, 2017, p. 25)

Aproximadamente cerca de 40 mil pessoas foram presas no Estádio, além de haver uma estimativa de 400 mortes, mesmo que os números oficiais surgiram apenas 40 (Brum, 2017; Bullé, 2018). Esse cenário de violência e utilização do palco do jogo como campo de concentração para opositores ao governo foi, portanto, o principal motivo para a recusa do

URSS em disputar o jogo da volta no Estádio Nacional. Conforme Parra (2016 p. 133) afirma, os dirigentes soviéticos argumentavam que jogar no estádio atentava contra “a prática esportiva em um país que reina o terror”. Essa recusa da URSS serviu de intermédio para discursos nacionalistas e anticomunistas do regime ditatorial chileno. Ainda nas palavras de Parra (2016):

Ante la ofensiva soviética, los medios nacionales intensificaron su arremetida en el terreno de la moral. Según El Mercurio, Chile puede ser “un país pequeño, subdesarrollado, pero en materia de dignidad no nos vienen a dar lecciones, menos en el deporte”. Agregaba que el nuevo gobierno honraría la tradición de un “país libre, cariñoso y cordial. En Chile se quiere al amigo cuando es forastero”. De esta forma, ante un equipo que finalmente no disputó la revancha, según El Austral, el cuadro nacional alinearía con “la verdad” en el arco; la defensa sería resguardada con la “justicia”, el “patriotismo”, la “honradez” y la “austeridad. (p. 133)

Mesmo diante da recusa por parte da URSS – que até tentou argumentar que jogaria em qualquer outro estádio, alternativa que foi recusada pela FIFA – o apito inicial foi dado no dia 21 de novembro de 1973 no Estádio Nacional. Com o campo de jogo manchado de sangue humano e arrumado às pressas para a disputa, maquiando o verdadeiro terror que se acometia nos primeiros meses do regime, a seleção chilena se classificava para copa do ano seguinte diante de 25 mil torcedores chilenos que presenciaram o vergonhoso gol de Váldez diante uma meta sem goleiro (Brum, 2017; Mercatelli, 2017).

4. Somente PROPAGANDA ou *SOFT POWER* ?

As mudanças no cenário internacional ocorridas na segunda metade do século XX requisitaram novos conceitos e interpretações por parte da disciplina das Relações Internacionais. Era necessário compreender melhor os conflitos, mas também as relações de paz e de cooperação entre os países. Foi, então, no contexto pós Guerra Fria, onde se desencadearam pautas para conceitos e análises sobre as crescentes e novas relações e formas de poder para Estados, sendo um desses elementos o *Soft Power* (Hobsbawm, 1995).

O conceito de *Soft Power* cunhado por Joseph Nye é de fato bastante recente na literatura das RI. Entretanto, o próprio autor comenta que esse comportamento estava atrelado, implicitamente, em alguns eventos históricos antigos, onde é possível analisar a cultura como fator para conquistas mais brandas de alguns líderes (Nye, 2011). Nye (2011) indica ainda que o *Soft Power* é percebido também quando realistas clássicos tentam refutar a existência de um poder ameno, a exemplo de Edward Carr em 1939. Assim, Nye (2004; Apud MONTEIRO, 2015) define *Soft Power* como “a habilidade de influenciar os outros para realização de seus interesses através da atração e não da coerção” no qual pode ser angariado, como aponta Guerardi (2005, p. 66), através “da cultura, dos ideais e das políticas adotadas por um país” abrem-se, então, possibilidades de se entender diversas fontes para adquirir o poder brando. Como fica ilustrado ainda nas palavras de Guerardi (2005) sobre o caso brasileiro:

Nos critérios de Nye, o Brasil é reconhecido internacionalmente por sua música (MPB e Bossa Nova) e qualidade de jogadores de futebol como Pelé, Romário, Ronaldo e Ronaldinho Gaúcho. (p. 76)

Joseph Nye, em sua obra intitulada “O futuro do poder” (2011), ainda aponta que a comunicação é outro fator estratégico importante quando analisado na forma de como o país pode cooptar e inserir-se no cenário internacional a fim de garantir seus interesses. Das quais podem ser usadas como campanhas políticas ou de propaganda. Deixa evidente também que eventos como a Copa do Mundo podem gerar imagem de promoção para esses países (Nye, 2011).

Ainda sobre a propaganda, esse elemento era fator importante para os regimes autoritários sul-americanos, principalmente diante de um cenário político com repressões, perseguições políticas e assassinatos, de maneira que se subjugava as manifestações coletivas (Cordeiro, 2014). Nesse quesito, é bem verdade que de fato os regimes militares, em especial Brasil e Argentina, em busca de legitimidade doméstica, utilizaram da propaganda atrelada ao futebol como símbolo da identidade e reflexo do crescimento nacional.

O caso argentino de 1978 é o mais emblemático para entender a tríade na relação entre futebol, política e identidade, a última inclusive mostrando-se, através da cultura, como um meio de controle interno e externo pelo governo, no qual o futebol ganhou força na mesma medida que gerava mais empatia e identificação além de respeito na comunidade internacional (Arbena, 1990).

É nesse cenário que a realização da Copa do Mundo de 1978 em seu território deixava o país ainda mais na pauta do debate internacional, tendo em vista as denúncias de violação aos direitos humanos e tentativas de boicote pelos exilados e aliados na França com o COBA, com o qual foi possível o uso pelos militares de discursos acusatórios para melhorar a imagem tanto interna quanto externamente. Cabe ressaltar que mesmo em meio à euforia vivida pelos argentinos com o título mundial, ainda que tenha sido conquistado no Estádio Monumental à 800 metros de um dos palcos de maior tortura por parte da ditadura militar⁹ (Boueri, 2014), houve reconhecimento positivo sobre a organização do evento pela mídia local e até brasileira – a qual exaltou além dos jogadores, também o governo militar como verdadeiros símbolos de prosperidade argentina. Entretanto essa notoriedade, com afirma Marczal (2016), trazida ao realizar o Mundial em casa, evidencia internacionalmente não só a promoção do regime, mas também os acontecimentos retratados internamente de violência e repressão.

Como aponta Marczal (2016):

Diante da amplitude global, massiva e midiática do evento, o governo não possuía condições de bloquear o debate público fomentado a partir do ce-

9 A ESMA (Escola Superior de Mecânica da Marinha) serviu como um centro de detenção clandestino para o período da ditadura militar entre 1976-1983 pelo qual estimasse ter passado quase 5000 mil prisioneiros políticos, posteriormente dados como desaparecidos (Leal, 2012) .

nário internacional. As denúncias sobre o terror e a opressão se disseminaram junto com a defesa do boicote. Apesar de não atingir o objetivo traçado, a campanha tornou notórios os crimes cometidos pelo Estado, bem como as tensões políticas que permeavam o país. (p. 456)

No caso do governo autoritário brasileiro, a conquista do terceiro título mundial permitiu à seleção brasileira trazer para casa de forma definitiva a taça Jules Rimet, o que ocasionou prestígio e reconhecimento internacional até mesmo para a moral da população. Slogans ufanistas como *país do futebol*, foram reproduzidos pelo ditador Médici tanto para gerar mais apreço pelo futebol da sociedade quanto para divulgação das recém-inauguradas Loterias Esportivas (Fino, Hintze, 2014). Esse vislumbre em utilizar do futebol como aparato político, econômico e cultural era mais uma das propriedades do esporte como um elemento de massificação e cultura popular do qual foi explorado pelo regime autoritário brasileiro. O símbolo de um país que dava certo foi amplamente difundido logo após a conquista.

Diferentemente da Argentina, que venceu a copa da ditadura em casa, o tricampeonato brasileiro foi conquistado em solo mexicano, o que propiciou mascarar os eventos violentos dos quais acometia no país, deixando apenas a euforia por parte dos brasileiros em ter a certeza de que o Brasil estava no caminho certo. O que possibilitou ainda mais a vinculação da imagem de crescimento do país internacionalmente.

Já sobre o governo de Pinochet, a expectativa do confronto entre Chile e URSS estava atrelada para além de divulgar o que de fato era símbolo do povo chileno através de sua seleção nacional. Dentro da ótica nacionalista adotada pelo governo autoritário, os discursos oficiais continham elementos ideológicos para o distanciamento do viés esquerdista soviético angariado pelo governo anterior, de Salvador Allende, e contraste com o então apoio financeiro dos EUA para a implementação de um regime de direta no país. É importante ressaltar, portanto, que a consequência desse discurso anti-esquerdista foi a suspensão das relações entre Chile e União Soviética (Ávila, 2014), refletido no cancelamento da partida, substituído por uma vexatória vitória no Estádio Nacional.

De fato, a propaganda – um dos instrumentos dos quais o *Soft Power*, segundo Nye, pode se desenvolver – através do futebol foi um dos elementos utilizados para gerar legitimidade interna para os regimes autoritários sul-americanos, sabendo também que é através desse esporte, como aponta Amazarray (2011, p. 63), onde “se propagam ideias, definem regimes, se organizam resistências e se emularam conflitos”. Contudo analisando a política externa dos países nessa seção e os casos envolvidos no cenário do futebol internacional na seção anterior é possível identificar um *Soft Power* prematuro, através do futebol, para os países do Cone Sul?

É preciso analisar os casos separadamente quando observado dessa ótica, já que os países estudados mesmo com situações políticas semelhantes tiveram casos de repercussão internacional diferente uns dos outros.

Nesse cenário se observa a tentativa frustrada da Argentina em angariar prestígio e legitimação internacional, mesmo que seus feitos em infraestrutura tenham sido ressalta-

dos por parte do país vizinho Brasil e a euforia quase religiosa tenha tomado conta da população argentina decorrente da primeira conquista de título mundial (Amazarray, 2011). Após a agenda internacional evidenciar o país sobre as graves violações dos direitos humanos, o país se viu investigado, o que ocasionou pressão para a Junta Militar da qual recebeu posteriormente a visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Boueri, 2014).

Observa-se no caso brasileiro, entretanto, efeitos diferentes. A conquista do tricampeonato deixou o país em um ambiente futebolisticamente importante para o desenvolvimento do termo *país do futebol* (Guterman, 2006). O prestígio internacional ajudava a difundir a identidade brasileira para além do âmbito interno até um patamar de seleção mágica internacionalmente através de personagens como Pelé e, mesmo sem entrar em campo, de João Havelange (1916-2016) – então presidente da Confederação Brasileira de Desportos (equivalente à CBF da época) que utilizou o tricampeonato brasileiro em sua campanha para presidência da FIFA, vencida em 1974 (Magalhães, 2013). Pode-se dizer, assim, que essa conquista brasileira o elevou no cenário do futebol internacional, ocasionando posteriormente indicações do próprio Nye (2012) sobre o Brasil possuir características importantes para aplicação do *Soft Power* nos dias atuais, sendo o país símbolo da “cultura do carnaval e do futebol”.

O Chile, por sua vez, é o país mais difuso dentre os estudados. Tendo em vista a popularidade do futebol no país antes mesmo do golpe em 1973 e do fator identitário peculiar exercido pelo futebol. Cabe ressaltar que no caso chileno o futebol e a seleção simbolicamente representam seu povo humilde, e não grandiosos esquadrões e nações. Nessa conjectura os militares viram a possibilidade de utilização do jogo das eliminatórias da copa em 1973, a ser disputado contra a URSS, como parâmetro de um discurso militar para perpetuar ideias direitistas no país recentemente tomado por um regime autoritário rigorosamente violento e anti-comunista. Dessa maneira, o futebol exerceu claramente um papel interno de perpetuação dos ideais e dos valores do governo autoritário¹⁰, utilizando-se da URSS como ilustração do que o povo chileno seria agora capaz de vencer.

Analisando o conceito de *Soft Power* no que diz respeito às relações de poder por parte dos atores internacionais, Nye (2011, p. 118) afirma que “o poder brando depende de credibilidade, e quando os governos são percebidos como manipuladores e a informação é visto como propaganda, a credibilidade é destruída”. Nisso, podemos diferenciar a propaganda, evidente nos três casos analisados, e que pode ser bem ou mal sucedida; e o *soft power*, que apenas se refere a inserção mundial bem sucedida.

Observando os casos e tomando o cuidado que Joseph Nye pede ao analisar as fontes e formas de conquistar o poder brando, não identificamos que os casos de Argentina e Chile tenham resultado em *soft power*. Essas tentativas nacionalistas de vincular a seleção de futebol com os governos autoritários tiveram impactos limitado na promoção da ordem e da

10 O jogo exemplifica alguns desses valores do governo Pinochet: tortura, ao ser realizado no Estádio Nacional, onde o regime torturava e matava opositores políticos; e covardia, ao ter sido “vencido” por WO na ausência do comparecimento da seleção soviética.

disciplina internamente, bem como chamaram a atenção para os crimes aos Direitos Humanos cometidos por esses países, como ficou evidente no caso Argentino.

O exemplo brasileiro, por outro lado, demonstra o uso bem sucedido do *soft power*, uma vez que a conquista da Copa do Mundo de 1970 projetou o Brasil ao ápice da glória internacional do esporte. Além do título, a performance da seleção brasileira naquele ano compõe o imaginário cultural desse país. Aproveitando a boa performance econômica daqueles anos, o governo foi bem sucedido em se aliar à seleção nacional, impactando em prestígio interno. Internacionalmente, tornou-se para sempre o país do futebol.

5. considerações finais

Os países do Cone Sul da América Latina se viram imersos, a partir de 1964, em um novo tipo característico de ditadura militar, concentrado em doutrinas de segurança nacional dos quais adquiririam um caráter tecnocrático para o Estado agora militarizado. Essa militarização do Estado está presente nas características dos Estados Burocráticos-Autoritários, onde os militares assumiam o papel de governantes políticos em setores importantes dentro do governo. Os militares também eram agentes da repressão e detinha a função do combate aos movimentos de forças populares – através de ações violentas, de perseguição, assassinatos, prisões, exílios e torturas – além de contenção as instituições democráticas.

No cenário da Guerra Fria onde esses Estados burocráticos-autoritários surgiram, novas perspectivas para a análise das relações internacionais foram possíveis a partir de novos níveis de interdependência e globalização que favoreceram a criação de elementos inovadores para suas possíveis aspirações e legitimações tanto no âmbito interno e externo dos países. Um dos instrumentos para alcançar essas aspirações é o esporte – elemento, inclusive, que fora utilizado antes mesmo da Guerra Fria para propaganda de regimes – analisado com novos olhos pelos atores pela capacidade de vitrine que um evento internacional pode resultar (Vasconcellos, 2008). Dentro da região sul-americana o apreço por um esporte específico, o futebol, fez com as ditaduras militares utilizassem do mesmo para angariar interesses em promoção de seus regimes.

Como demonstrado durante os casos envolvendo esses Estados, fica evidenciado o papel de massificação desempenhado pelo futebol dentro da sociedade argentina, brasileira e chilena por uma série de fatores identificados durante o trabalho. A questão da identidade nacional atrelada ao futebol foi um dos aspectos motores que fizeram os militares utilizarem do futebol em benefício de seus governos tanto em legitimação interna quanto para fins de propaganda internacional.

O artigo almejou deixar claro o caráter importante que o futebol teve na promoção dos regimes autoritários de Argentina, Brasil e Chile. As conquistas do tricampeonato mundial da seleção brasileira 1970, deixou o país em um patamar de prestígio internacional e ajudou a difundir o que hoje compreendemos como o país do futebol, o que nos permite identificar esse caso como sendo *soft power*. A Copa na Argentina deu roupagem para mostrar que o país poderia realizar um evento de grande porte mesmo em meio as tensões internacionais sofridas pelo país, entretanto, mesmo diante da transformação da Copa *na* Argentina para a Copa *da* Argentina trouxe consigo também novas apreensões e denúncias

internacionais para os acontecidos vigentes no país. O Chile, por sua vez, fez da desistência da URSS uma arma ideológica para promoção de suas intenções de direita, além de mascarar o seu maior palco futebolístico das violências cometidas dentro do Estádio Nacional com um jogo no qual se tornou um dos capítulos mais vergonhosos de sua seleção.

Toda a prática esportiva adquiriu com o passar dos anos um grande número de adeptos e admiradores. Alguns historiadores apontam o esporte como um dos fenômenos culturais mais importantes do século XX (Houlihan, 1994: 52). Nesse sentido, com o futebol não foi diferente, fomentado pela sua facilidade pratica e seu caráter identitário fez com o esporte se popularizasse em todo o mundo. É com esse olhar crítico que podemos identificar a importância do presente estudo para a disciplina de Relações Internacionais baseado na clara utilização do futebol como ato político tanto em regimes autoritários quanto em democracias para promoção de seus governos perante sua própria sociedade e em demonstrações internacionais simbolizantes da sua nação.

6. Referências

- Agostino, Gilberto (2002). *Vencer ou Morrer: Futebol, Geopolítica e Identidade Nacional*. Rio de Janeiro: Editora Mauad.
- Amazarray, Igor Chagas (2011). *Futebol: O esporte como ferramenta política, seu papel diplomático e o prestígio internacional*. Trabalho de conclusão de curso. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40288>>. Acesso em: 04/06/2019.
- Arbena, J. L (1990). "Generals andgoles: assessing the connection between the military and soccer in Argentina". *The International Journal of the History of Sport*, 7 (1), p. 120–130.
- Archetti, Eduardo P (2008). "El potrero y el pibe: territorio y pertenencia en el imaginario del fútbol argentino". *Horizonte antropológico*, vol.14, n.30, p.259-282.
- Arendt, Hannah (1979). *As Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Ávila, Carlos Federico Domínguez (2012). "O golpe no Chile e a política internacional (1973): ensaio de interpretação". 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v33n1/14.pdf>> Acesso em: 20/09/2019.
- Barbosa, Wilton Dias; Portilho, Isaque Elias (2016). "As Políticas Externas de Argentina e Brasil Durante seus Regimes Militares: Uma abordagem comparativa.". *Relações Internacionais*, n. 51, p. 107-123.
- Barros, Cesar Mangolin (2011). "A ditadura militar no Brasil: processo, sentido e desdobramentos". Disponível em: <<https://cesarmangolin.files.wordpress.com/2010/02/cesar-mangolin-de-barros-a-ditadura-militar-no-brasil-2011.pdf>> Acesso em: 15/10/2019.
- Borges, Adriana Cristina; Cabello, Norder Luiz Antônio (2008). "Tortura e Violência Por Motivos Políticos no Regime Militar no Brasil." Disponível em:

- <<http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/arqtxt/resumos-anais/AdrianaCBorges.pdf>> Acesso em 02/10/2019.
- Boueri, Aline Gatto. (2014) “Copa do Mundo de 1978 ajudou a divulgar crimes da ditadura da Argentina”. *OperaMundi*, 11 de junho de 2014. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/35624/copa-do-mundo-de-1978-ajudou-a-divulgar-crimes-da-ditadura-da-argentina>> Acesso em: 14/11/2019.
- Brum, Mauricio (2017). *La cancha infame: a história da prisão política no Estádio Nacional do Chile*. Porto Alegre: Zouk. 2017.
- Bullé, Jamille (2018). “Há 45 anos, Estádio Nacional do Chile foi palco de prisões e tortura da ditadura chilena.”. *Globoesporte*, 2018. Disponível em: <<https://globoesporte.globo.com/futebol/futebol-internacional/noticia/ha-45-anos-estadio-nacional-do-chile-foi-palco-de-prisoas-e-tortura-da-ditadura-chilena.ghtml>>. Acesso em: 07/11/2019
- Candeas, Alessandro Warley (2005). “Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), p. 178-213.
- Canettieri, Thiago (2010). “A Importância do Futebol Como Instrumento da Geopolítica Internacional.” *Revista de Geopolítica*, v. 1 n° 2 p. 116-135.
- Carvalho, Beatriz Thomaz (2011). “Futebol e política externa: um olhar sobre as relações Brasil-Argentina.” 3º Encontro Nacional da ABRI. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Politica_Externa/PE%208_Beatriz%20Thomaz%20Carvalho%20FUTEBOL%20E%20POL+ECTICA%20EXTERNA%20UM%20OLHAR%20SOBRE%20AS%20RELA+E7+%F2ES%20BRASIL-ARGENTI.pdf>. Acesso em: 30/10/2019
- Catela, Ludmila da Silva (1998). “Argentina: do Autoritarismo à democracia, da repressão ao mal-estar castrense 1976-1989”. *Texto Cpdoc n° 28*. FGV.
- Cifuentes, Pedro (2015). “A memória do horror, no Estádio Nacional do Chile”. *El País*, 11 de junho de 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/11/deportes/1433979308_782555.html>. Acesso em: 30/10/2019.
- Couto, Euclides de Freitas (2010). “A esquerda contra-ataca: rebeldia e contestação política no futebol brasileiro (1970-1978)”. *Revista de História do Esporte* v. 3, n 1. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/Recorde/article/view/744/685>>. Acesso em: 14/10/2019
- Department Of State (2014). *Foreign Relations of the United States*. 2014. Disponível em: <<https://static.history.state.gov/frus/frus1969-76v21/pdf/frus1969-76v21.pdf>> Acesso em: 30/10/2019.
- Dias, Gustavo Monteiro (2015). “Política e Futebol: A Copa do Mundo de 1978 na Argentina”. *Trabalho de Conclusão de Curso* Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/12362/1/2015_GustavoMonteiro-Dias.pdf> Acesso em: 19/10/2019.

- GloboEsporte (2014). "Ditadura militar: a protagonista da Copa de 78 na Argentina". O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/ditadura-militar-protagonista-da-copa-de-78-na-argentina-8425995>>. Acesso em: 02/11/2019
- Fino, Patricia; Hintze, Hélio (2017). "Jogada de Médici: o uso da loteria esportiva pelo regime militar brasileiro." Laboratório de Estudos Urbanos. Disponível em: <https://www.labeurb.unicamp.br/rua/web/index.php?r=paginasartigo/view-pagina&numeroPagina=1&artigo_id=95>. Acesso: em: 28/10/2019.
- Fraga, Gerson Wasen (2011). "Futebol, imprensa e ditadura: das formiguinhas de geisel à abertura de telê". Anais do XXVI Simpósio Nacional de História, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/recursos/anais/14/1300985039_ARQUIVO_DasformiguinhasdeGeisel.pdf>. Acesso em: 24/10/2019.
- Frydenberg, Julio (1999). Redefinición del fútbol aficionado y del fútbol oficial. Buenos Aires: Deporte y Sociedad.
- Garcia, Fernanda Machado (2015). "Esporte como instrumento de *soft power*: o futebol brasileiro." Trabalho de Conclusão de Curso Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/158275/Monografia%20da%20Fernanda%20Garcia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 03/05/2019.
- Giulianotti, Richard (2010). Sociologia do Futebol – Dimensões Históricas e Socioculturais do esporte das multidões. São Paulo: Nova Alexandria.
- Gueraldi, Ronaldo Guimarães (2005). A Aplicação do conceito de poder brando (Soft Power) na política externa brasileira. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3552/ACFC3.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13/11/2019.
- Guterman, Marcos (2006). O Futebol Explica o Brasil: o Caso da Copa de 70. E-book. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp007788.pdf>>. Acesso em: 24/10/2019
- Hobsbawn, Eric (1995). Era dos Extremos. O breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras.
- Houlihan, Barrie (1994). Sport and International Politics. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Junior, Jorge Nelson Cáceres Olave (2015). "A Ditadura Militar no Brasil e no Chile: Um Estudo Comparativo da Participação dos Militares e Civis na Trama Golpista.". 3ª Semana de Ciência Política da UFSCAR, 2015. Disponível em: <<http://www.semanacip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Jorge-Nelson-C%C3%A1ceres-Olave-J%C3%BAnior.pdf>> Acesso em 24/09/2019.
- Junior, José C.M. B.; Livacic, G. E. P. (2017). "Estados Autoritários no América Latina: uma revisão crítica ao conceito de Estado Burocrático-Autoritário em Guillermo

- O'Donnell." .REBELA, v.7, n.2. Disponível em: <<https://rebela.em-nuvens.com.br/pc/article/view/346>> Acesso em: 23/08/2019.
- Leal, Bruno (2012). "A "Escola do Terror" na ditadura argentina." Café História. 02 de fevereiro de 2012. Disponível em: < <https://www.cafehistoria.com.br/a-escola-do-terror-na-ditadura-argentina/>> Acesso em: 23/10/2019.
- Llonto, Pablo (2005). La Verguenza de todos: el dedo em la llaga del Mundial de 78. Buenos Aires: Asoc Madres del Plaza de Mayo.
- Magalhães, Livia Gonçalves (2011). Futebol em tempos de ditadura civil-militar. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300850798_AR-QUIVO_MagalhaesLiviaANPUH2011.pdf>. Acesso em: 02/10/2019
- Magalhães, Livia Gonçalves (2013). "Com a taça nas mãos: sociedade, copa do mundo e ditadura no Brasil e Argentina." Tese de Doutorado. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2013_LiVIA_GONCALVES_MAGALHAES.pdf>. Acesso em: 02/10/2019
- Magalhães, Livia Gonçalves; Cordeiro, Janaina Martins (2016). "O poder na torcida: consenso, futebol e ditadura no brasil (1970) e na argentina (1978)." Revista Discente da Pós-Graduação em História, v. 2, n. 4. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/facdesdecli/files/2014/09/4.Artigo-D1.-Jana%C3%ADna.pdf>>. Acesso em: 24/10/2019
- Marczal, Ernesto Sobocinski (2016). ¿Qué otra cosa se puede festejar? Paixão e política nas narrativas sobre a copa do mundo de futebol na argentina (1975-1978). Tese de Doutorado. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/44987/R%20-%20T%20-.%20ER-NESTO%20SOBOCINSKI%20MARCZAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 27/10/2019
- Monteiro, Tiago Francisco (2012). "Análise dos projetos políticos "transicionais" dos militares da Argentina, Brasil e Chile em perspectiva comparada". 36º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt-2/gt14-2/8003-analise-dos-projetos-politicos-transicionais-dos-militares-da-argentina-brasil-e-chile-em-perspectiva-comparada/file>> Acesso em: 07/10/2019.
- Neto, Tomaz Espósito (2006). "A diplomacia das Armas: Considerações sobre a política externa argentina do período militar (de 1976 a 1983)." Ensaio. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/131725200/esposito-tomaz-a-diplomacia-das-armas-consideracoes-sobre-a-politica-externa-argentina-do-periodo-militar>>. Acesso em: 06/10/2019.
- Nye, Joseph S (2012). O futuro do poder. São Paulo. Editora: Benvirá.
- Nye, Joseph S. (1990) "Soft Power". Foreign Policy. n. 80, p. 153-171.
- O'Donnell, Guillermo (1990). Análise do Autoritário Burocrático. São Paulo: Paz e Terra.

- O'Donnell, Guillermo (2011). *Autoritarismo y Modernización*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies.
- Oliveira, Eduardo Neves Faria de (2015). *As Relações Internacionais e o futebol como diplomacia de paz*. Trabalho de Conclusão de Curso. Disponível em: <bdm.unb.br/bitstream/10483/11372/1/2015_EduardoNevesFariadeOliveira.pdf>. Acesso em: 07/06/2019.
- Oliveira, Rodrigo S.; Dos Santos, J. G. V (2014). *Ditadura e Copa do Mundo de 1970 nas páginas da Folha de Londrina*. XIV Encontro Nacional de História. Disponível em: <<http://www.erh2014.pr.anpuh.org/anais/2014/237.pdf>>. Acesso em: 28/10/2019
- Ortega, Eugenio R; Güell P.; Lechner, N.; Márquez, R. A; Soledad, G. M (2004). *Desarrollo humano em Chile: nosotros los chilenos: un desafio cultural*. LOM Ediciones. 2004.
- Paniago, Flavia Cristina (2016). “A instauração da ditadura militar no Chile: os documentos do Centro de Informações Exteriores – CIEEX (1970 - 1973) e o posicionamento brasileiro.” Trabalho de Conclusão de Curso. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/19206/1/2016_FlaviaCristinaPaniago.pdf> Acesso em 23/09/2019.
- Parra, Diego Vilches (2016). “Del Chile de los triunfos morales al “Chile, país ganador”. La identidad nacional y la selección chilena de fútbol durante la Dictadura Militar (1973-1989)”. *Historia Critica*, n. 61. Disponível em: <<https://revistas.unian-des.edu.co/doi/pdf/10.7440/histcrit61.2016.07>>. Acesso em: 07/11/2019.
- Ricupero, Bernardo (2015). “Da Estrutura à Agência: Momentos Da Interpretação de Guillermo O'Donnell Sobre o Autoritarismo Latinoamericano.” *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*. v. 4, n. 2. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/26116>> Acesso em: 10/09/2019.
- Roldán, Diego P (2007). “La espontaneidad regulada. Fútbol, autoritarismo y nación en Argentina '78. Una mirada desde los márgenes”. *Prohistoria*, n. 11, p. 125-147.
- Schatz, Patricia Volk (2012). “O Brasil em campo: relações entre futebol, política e economia através da análise do jornal folha de São Paulo (1964- 1970)”. *CaderNAU*, v.6, n.1. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/cnau/article/view/4764>>. Acesso: 24/10/2019
- Vasconcellos, Douglas Wanderley de (2008). *Esporte, poder e relações internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.



La relevancia de los enfoques de género en las Relaciones Internacionales y su aplicación al estudio de las mujeres en Medio Oriente

Alejandra Gutiérrez Luna alegutierrezluna@politicasyrelaciones.unam.mx
Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Recibido: 29/07/2020

Aceptado: 28/10/2021

Resumen: En las últimas tres décadas, el estudio de la influencia del papel de las mujeres en los sucesos internacionales ha ido en aumento. Es por ello que el objetivo de este escrito es reflexionar sobre la relevancia y aplicación de los enfoques de género en los estudios internacionales. Se argumenta que las corrientes de género son relevantes e incluso indispensables en las Relaciones Internacionales, debido a que cuestionan la construcción del conocimiento y generan investigaciones que promueven la transformación social en términos de equidad de género y participación política, como se muestra con los casos de los activismos feministas en Palestina y Egipto.

Palabras clave: feminismo, género, Medio Oriente, mujeres, actores no estatales.

- ❖ Cómo citar: Gutiérrez Luna, A. (2021). La relevancia de los enfoques de género en las Relaciones Internacionales y su aplicación al estudio de las mujeres en Medio Oriente. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 137.
<https://doi.org/10.24215/23142766e137>



The relevance of gender approaches in International Relations and their application to the study of women in the Middle East

Alejandra Gutiérrez Luna¹

Abstract: In the last three decades, the study of the influence that the role of women has had on international events has increased. Therefore, the aim of this text is to reflect on the relevance and application of gender approaches in international studies. It is argued that gender approaches are relevant and even key in International Relations, because they question the construction of knowledge and are the source of research that promotes social transformation in terms of gender equality and political participation, as shown by the cases of feminist activism in Palestine and Egypt.

Key words: feminism, gender, Middle East, women, non-state actors.

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

1. Introducción

Desde su surgimiento, al finalizar la Primera Guerra Mundial², hasta las décadas de los años sesenta y setenta, la disciplina de las Relaciones Internacionales (RR.II.) se enfocó en el análisis del Estado como su principal y prácticamente única figura; sin embargo, algunos teóricos, como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (1971), han destacado –por los cuestionamientos que plantearon– dicho carácter estatocéntrico, de modo que se abrió paso al estudio de la influencia de actores no estatales, como los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, los individuos, las mujeres y las empresas transnacionales, entre otros, en los sucesos internacionales.

Este artículo hace énfasis en el análisis de las mujeres como actores internacionales y tiene como objetivo reflexionar sobre la relevancia y aplicación de los enfoques de género en los estudios internacionales. Se sostiene que los enfoques de género son pertinentes e incluso indispensables en el estudio de las RR.II. debido a que cuestionan la construcción del conocimiento y generan investigaciones que promueven la transformación social en términos de equidad de género y participación política. Asimismo, ofrecen una visión crítica de la realidad y las relaciones sociales en los niveles local y transnacional. El método empleado es el estudio de los casos de los activismos feministas en Palestina y Egipto. La selección responde a que la autora ha realizado investigaciones previas y trabajo de campo en estos dos Estados.

El texto está organizado en tres partes. En la primera se realiza una reflexión breve en torno a la relevancia y aplicación de los enfoques de género en el estudio de las Relaciones Internacionales; posteriormente, se vincula a las corrientes de género con el activismo de las mujeres palestinas en el marco de la ocupación israelí; y, en la tercera parte, se aborda el caso del feminismo egipcio a una década de la llamada Primavera Árabe, desde una perspectiva internacional.

2. Los enfoques de género en Relaciones Internacionales

Los estudios de género analizan la forma en que los fenómenos sociopolíticos afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. También estudian la condición de las mujeres y las vías para lograr su emancipación. El feminismo y el género comparten temas de estudio; sin embargo, tienen algunas diferencias. Las principales tienen que ver con el alto contenido político y activista del feminismo, así como el carácter académico del género.

Los estudios de género en Relaciones Internacionales aparecieron a finales de los años ochenta en el contexto de grandes transformaciones en el sistema internacional con el objetivo de analizar la manera en que los sujetos sociales se ven influidos de manera diferenciada por las guerras, las luchas nacionalistas y demás sucesos. Las corrientes de género y

² El estudio académico de las Relaciones Internacionales era embrionario antes de este gran acontecimiento. En la segunda mitad del siglo XIX, las RR.II. seguían sin ser identificadas como un foco de estudio autónomo; lo que ahora se entiende como RR.II. era visto simplemente como una faceta o extensión de disciplinas, como la Ciencia Política y la Sociología (Ochoa, et al. 2016: 33) .

feminismo en Relaciones Internacionales han analizado la intervención de algunas mujeres en conflictos, luchas nacionalistas, revueltas populares, así como la influencia de estos últimos en la conformación de las estructuras de género.

Los enfoques de género replantean el papel de las mujeres como actores internacionales, al tiempo que las causas feministas se convierten en estandarte de diversos movimientos sociales. Los actores de la sociedad civil global³, como los movimientos feministas, han adquirido poder, agencia y capacidad para incidir en procesos de cambio político ante la incapacidad de los sistemas políticos nacionales para controlar diversos problemas. La sociedad civil global se ha convertido en la expresión organizada de los valores e intereses de la sociedad (Castells, 2008: 78).

Si bien la literatura de género no es una escuela de pensamiento en las Relaciones Internacionales, forma parte de las recientes tendencias de estudio y análisis cuya importancia y aplicación ha ido en aumento. Su aparición ocurrió en 1988 en la Conferencia *Millenium: Journal of International Studies* (Milenio: Revista de Estudios Internacionales) en The London School of Economics. A partir de ello, diversas teóricas –como Jean Elshtain, con aportaciones valiosas sobre el papel de las mujeres en las guerras; Cinthya Enloe, reconocida internacionalmente por su trabajo acerca del género y el militarismo, sobre todo por su libro *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics* (2014); Christine Sylvester, quien ha examinado la historia de los esfuerzos feministas para incluir las relaciones de género en el estudio de las relaciones internacionales; Sandra Withworth, por sus artículos y capítulos de libros sobre temas como el género en la política exterior canadiense y los derechos humanos; Ann Tickner, quien ha propuesto una reinterpretación teórica de las Relaciones Internacionales desde una perspectiva feminista; y Jacquie True, por sus investigaciones sobre mujeres, paz y seguridad, economía política de la violencia contra las mujeres y violencia sexual en los conflictos de Asia Pacífico– comenzaron a incorporar nuevos temas al estudio de las Relaciones Internacionales, reanalizando términos clave como “poder” y “soberanía”, y cuestionando las construcciones masculinas de esos conceptos desde distintas corrientes.

Las investigaciones de género y feminismo en las Relaciones Internacionales han sido construidas en torno a vacíos teóricos que existen principalmente, debido a que las tendencias clásicas de las Relaciones Internacionales estudian temas como las causas de las guerras, la expansión del comercio, las negociaciones entre gobiernos o la cooperación internacional, pero pocas veces hacen referencia a los individuos y a su influencia en tales procesos. De igual forma, algunas corrientes ignoran las construcciones sociales de lo femenino y lo masculino, aun cuando éstas se encuentran de forma implícita en la mayor parte de los acontecimientos globales.

Pese a esto, diversas tendencias feministas se han aplicado al estudio de temas concernientes a las Relaciones Internacionales, como el papel de las mujeres en los conflictos

³ Martin Shaw (1994: 648) define a la sociedad civil como una red de instituciones donde la sociedad se representa a sí misma frente al Estado, de manera local e internacional. Así, la sociedad civil se define por la relación que tiene con el Estado.

armados y en las revueltas populares, y su impacto en las relaciones de género. Cada una de estas tendencias ofrece interpretaciones acerca de los factores de opresión que obstaculizan la visibilización de las mujeres en procesos internacionales. En el cuadro 1 se sintetizan estas perspectivas.

Cuadro 1. Corrientes de género aplicadas al estudio de las Relaciones Internacionales

Corriente	Temas de estudio	Exponentes	Conceptos centrales	Similitudes
Liberal	Refugiados, desigualdad en los ingresos, impacto de la presencia de mujeres en lo militar.	Betty Friedan, Jane Richards	Libertad, igualdad	
Crítica	Razas, clases, sexualidad, etnicidad, religión.	Sandra Whitworth	Ideas	Brindan importancia a las ideas construidas en torno al género.
Constructivista	Importancia de las ideas, trabajo en el hogar.	Elisabeth Prugl		
Posmoderna	Relación entre conocimiento y poder. Deconstrucción del concepto 'mujer'.	Marysia Zalewski, Jean Elshtain, Christine Sylvester, Judith Butler	Lenguaje, conocimiento, realismo, ciencia, experiencias	Critican que el conocimiento o sea construido en torno a lo masculino y por los poderosos.
Punto de vista	Crítica al realismo, construcción del conocimiento.	Christine Sylvester, Ann Tickner, Cynthia Enloe		

Empírica	Mujeres en la ciencia, experiencias de mujeres en relaciones internacionales, importancia de la educación.	Sandra Harding, Cynthia Enloe		
Poscolonial	Relaciones coloniales de dominación.	Chandra Mohanty	Imperialismo, colonialismo, estereotipos, capitalismo	Las estructuras, como el capitalismo y el imperialismo, contribuyen a la opresión de algunas mujeres.
Socialista/ Marxista	Capitalismo, estructuras de producción, desigualdad socioeconómica.	Heidi Hartmann, Alison Jaggar		
Radical	Nociones de la diferencia, paz y cooperación.	Shulamit Firestone, Eva Figes, Kate Millet	Patriarcado, diferencias	

Fuente: Elaboración propia con base en Salomón, 2002; Tickner, 2008; True, 2008 y Villarroel, 2007

Como se puede observar en el cuadro, el feminismo *liberal* sugiere que las mujeres han estado subrepresentadas y excluidas de la esfera pública, de manera que su inclusión en los asuntos internacionales disminuiría las desigualdades de género. Este tipo de feminismo es el que se conoce como el de la igualdad, ya que parte de la idea de que las mujeres y los hombres tienen las mismas capacidades. Defiende los valores de libertad e igualdad de oportunidades y argumenta que las mujeres son oprimidas porque no son tratadas igual que los hombres (Villarroel, 2007: 68).

La corriente *crítica* considera que el género es una construcción social que ha reproducido las desigualdades entre hombres y mujeres. En general, esta tendencia brinda importancia al contexto y a los procesos históricos en los que se desarrolla (D'Amico, 1994: 63). Considera que las concepciones de género influyen en las políticas de organismos internacionales.

El enfoque *constructivista* se centra en el estudio de los procesos mediante los cuales las ideas acerca del género influyen en la política internacional, así como la forma en la que estos establecen ideas acerca de las relaciones de género (Tickner, 2008: 26). En lo que toca al posmodernismo, éste pretende deconstruir el concepto "mujer" con el objetivo de explorar y desarrollar sus significados (Whitworth, 1994: 81), ya que considera que la situación

de las mujeres es muy diversa. Supone que la realidad es entendida mediante el uso del lenguaje, que el conocimiento se ha basado en la forma de vida pública de los hombres (Tickner, 2008: 26) y no cree en los procesos universales (definiciones, puntos de vista, situaciones).

El feminismo de punto de vista (*feminsit standpoint*) argumenta que la construcción del conocimiento, a partir de las experiencias de las mujeres, brinda una imagen más integral del mundo, al mismo tiempo sostiene que la ciencia refleja la posición dominante de los hombres en la vida social (Villarroel, 2007: 70). Además, realiza una reinterpretación teórico-práctica de las relaciones internacionales a través de una mirada feminista (Salomón, 2002: 35) y critica al realismo político, debido a que legitima el orden impuesto. Específicamente, Ann Tickner (1988: 431) propone examinar los seis puntos del realismo político de Hans Morgenthau (1997), debido a que hacen una descripción parcial de la política internacional al privilegiar las características masculinas. Las dicotomías occidentales como objetividad vs subjetividad, razón vs emoción, mente vs cuerpo, cultura vs naturaleza, público vs privado, entre otras, han sido utilizadas para estereotipar y establecer diferencias entre lo masculino y lo femenino.

Tickner (1988: 437) propone reformular, por ejemplo, el principio número dos de Morgenthau⁴ por uno que posea una perspectiva feminista: el interés nacional es multidimensional, por lo que no puede ser definido solamente en términos de poder. En el mundo contemporáneo el interés nacional requiere soluciones cooperativas más que de suma cero.

Por otra parte, la corriente empírica considera que la ciencia ha desempeñado una división sexual y que las experiencias de las mujeres han sido excluidas de procesos internacionales, como son las guerras y los conflictos. Afirma que el androcentrismo⁵ en la investigación científica es un sesgo que puede erradicarse con una aproximación adecuada a los métodos científicos (Harding, 1986: 36).

El feminismo radical sostiene que las relaciones de dominación de los hombres hacia las mujeres y las estructuras patriarcales constituyen una de las formas de opresión más relevantes. Diversos teóricos de la escuela radical estudian temas de guerra y paz, procesos en los cuales hombres y mujeres tienen funciones totalmente distintas (Whitworth, 1994: 78); incluso algunos autores consideran que las mujeres son más pasivas y los hombres más violentos. Este es el llamado feminismo de la diferencia. No persigue la igualdad, sino enfatizar los valores femeninos.

La tendencia socialista/marxista afirma que las injusticias en contra de las mujeres han

4 El principio número dos de Morgenthau (1997: 5) dicta que: el rasgo principal del realismo político es el concepto de interés, definido en términos de poder que infunde un orden racional al objeto de la política y de ese modo hace posible la comprensión teórica de la política. El realismo político hace hincapié en lo racional, lo objetivo y lo no emocional.

5 El androcentrismo consiste en la asimilación de la realidad en términos masculinos. De manera específica, las investigaciones androcéntricas interpretan los fenómenos sociopolíticos desde una óptica masculina e ignoran las experiencias de las mujeres. Se trata de estudios que posicionan a las mujeres en un nivel pasivo.

surgido como consecuencia del orden económico actual (el capitalismo). Por último, el feminismo poscolonial o del Tercer Mundo sostiene que la opresión de las mujeres tiene su origen en el racismo y el imperialismo. Esta corriente considera que algunos medios de comunicación y las feministas occidentales construyen ideas erróneas y estereotipadas acerca de las mujeres del Tercer Mundo e ignoran la complejidad de su situación. En este sentido, las mujeres de Medio Oriente son vistas como víctimas incapaces de modificar sus propias realidades, lo que produce que esa misma dicotomía que existe entre hombres y mujeres surja entre mujeres occidentales y mujeres del Tercer Mundo.

La mayor parte de las corrientes feministas en las Relaciones Internacionales comparten un carácter normativo (True, 2008: 408), pues pretenden analizar las relaciones de género con el fin de transformar las representaciones tradicionales femeninas y construir principios teóricos que guíen la práctica política. Al incorporar los estudios feministas en las Relaciones Internacionales, se favorece una interpretación de la realidad menos marcada por valores masculinos y se generan procesos de transformación social mediante los cuales es posible disminuir la exclusión de las mujeres.

Otras similitudes entre los enfoques mencionados tienen que ver con los temas de estudio. Las corrientes crítica y constructivista tratan asuntos relacionados con las ideas construidas socialmente; el feminismo posmoderno, el de punto de vista y el empírico versan sobre el desempeño de las mujeres en la ciencia, las críticas al realismo político y la importancia del lenguaje y del conocimiento; por último, las tendencias de Tercer Mundo y marxista estudian la influencia del colonialismo, el imperialismo y el capitalismo en la opresión de las mujeres.

Las corrientes difieren en diversos aspectos. Por mencionar algunos, el feminismo liberal defiende los valores de la igualdad. Esto quiere decir que para que se erradique la opresión, las mujeres deben ser tratadas igual que los hombres; en cambio, el feminismo radical opta por las nociones de la diferencia. Sostiene que las mujeres deberían ocupar puestos de poder, porque aportan una mirada más pacífica y cooperativa. El feminismo posmoderno hace una crítica a la corriente radical debido al esencialismo con el que esta última estudia las relaciones de género. Es decir, al hablar de mujer no se puede hacer referencia a una definición general que no tome en cuenta las diferencias que existen entre ellas, es por ello que, de acuerdo con el posmodernismo, es necesario deconstruir la categoría mujer (Whitworth, 1994: 81).

Por último, es pertinente rescatar que el estudio del género trata tanto de las categorías socialmente construidas de mujeres y feminidad, como las de hombres y masculinidad. Los estudios de género contemporáneos que incorporan un análisis interseccional, el cual sostiene que el género no puede entenderse de manera aislada de otras categorías de identidad y relaciones de desigualdad, reconocen que hay múltiples géneros debido a que raza, etnia, clase, sexualidad y otras características culturales dan forma a las identidades y representaciones de género (Runyan y Peterson, 2014: 3).

3. El activismo feminista palestino en el marco de la ocupación israelí

Numerosos estudios han marginado el papel de las mujeres de las luchas nacionalistas, los conflictos internacionales e incluso de las revueltas populares; sin embargo, es necesario entender la manera en la que hombres y mujeres se ven afectados de manera diferenciada por estos procesos. Al hacer visibles las experiencias femeninas y masculinas, y la forma en que se distinguen, es posible integrar el tema del género en el estudio de diversos fenómenos globales.

Las cuestiones de género en Palestina son específicas y muy diferentes a las que se presentan en el resto de los países de Medio Oriente. Esto se debe principalmente a que la población vive en constante peligro como resultado de la ocupación israelí⁶, lo que ha impulsado un cambio radical en las funciones que tradicionalmente realizaban las mujeres.

En los primeros meses de 2020, el presidente estadounidense, Donald Trump, dio a conocer un plan con el cual Israel podría anexarse un 30% del territorio palestino (el Valle del Jordán, el Gran Jerusalén y los principales bloques de asentamientos donde viven 600, 000 colonos israelíes), ello llevaría a que el eventual Estado palestino se reduciría al 15% de la Palestina del Mandato británico y consistiría en cuatro segmentos sin continuidad territorial y sin plena soberanía, ya que Israel controlaría sus fronteras y sus principales recursos (Álvarez-Ossorio, 2020).

Ante este panorama, el desempeño de las palestinas puede analizarse desde dos perspectivas: la primera, la causa nacionalista llevada a cabo mediante actos pacíficos y militares, y la segunda, a partir de la evolución de las relaciones de género en el contexto de la ocupación, lo que implica una transformación de los espacios destinados a las mujeres. Algunas de ellas han desafiado los prototipos de género al alejarse de las labores privadas y domésticas y participar en el espacio público; por ejemplo, en concentraciones, protestas, movimientos, proyectos, organizaciones no gubernamentales, campañas de alfabetización y acciones militares tradicionalmente masculinas; de manera que han logrado mantener su presencia en la lucha.

Sin embargo, Eileen Kuttub (2009: 106) considera que la lucha nacionalista femenina en Palestina es una condición necesaria, pero no suficiente, para su emancipación. De acuerdo con esta autora, la relación entre feminismo y nacionalismo en el contexto de la cuestión palestina ha sido malinterpretada debido a la visión feminista occidental que ignora la realidad colonial e imperial que viven estas mujeres. En otras palabras, el activismo femenino no es garantía para que surja un cambio en las relaciones de género que desfavorecen

⁶ Palestina vivió bajo el mandato de Gran Bretaña impuesto por la Sociedad de Naciones desde el fin de la Primera Guerra Mundial hasta 1947, año en que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó el Plan para la Partición de Palestina, que establecía la creación, en territorio palestino, de un Estado árabe y uno judío, el cual se expandió más allá de lo que dictaba el plan. Esto tuvo como consecuencia el estallido de la primera guerra árabe-israelí en 1948, la creación del Estado de Israel y el desplazamiento de aproximadamente dos terceras partes de la población palestina, quienes se refugiaron principalmente en Siria, Líbano y Jordania. Posteriormente, se desataron otras guerras regionales como la de 1967, luego de la cual Israel ocupó el 78% de la tierra palestina.

a las mujeres, aunque sí es un hecho que su participación es un incentivo para que ocurran cambios que eleven su estatus.

El feminismo es de crucial importancia para las redes y organizaciones que defienden los derechos de las palestinas; por ejemplo, de las prisioneras, ya que desde el feminismo se desestabilizan las instituciones que dependen de la reproducción de la desigualdad e injusticia y se critica las instituciones y prácticas que favorecen la violencia contra las mujeres que están expuestas al poder policial (en este caso al ejército israelí) por el simple hecho de manifestarse (Butler, 2014: 10).

De los enfoques de género revisados en el apartado anterior, el feminismo poscolonial o del Tercer mundo se ajusta al estudio de las mujeres palestinas debido al contexto social e histórico en que se han desarrollado. Esta tendencia considera al imperialismo y al colonialismo⁷ como dos de los procesos cruciales mediante los cuales se constituyen las identidades; asimismo, otorga gran importancia a la relación entre feminismo, antirracismo y luchas nacionalistas.

No todas las corrientes de género son adecuadas para analizar de manera integral la situación de las mujeres palestinas, ya que dicha situación supone una paradoja: las palestinas se encuentran apegadas al sistema patriarcal, al tiempo que muestran gran capacidad de resistencia ante la amenaza que representa la ocupación israelí. Es en particular el enfoque poscolonial o del Tercer mundo, según el cual la opresión de las mujeres tiene su origen en el racismo y el imperialismo, el que resulta útil para entender la realidad, debido a que permite atenuar la visión occidentalizada y estereotipada acerca de la vulnerabilidad y victimización de las mujeres de Medio Oriente, en general, y de las palestinas, en particular – visión que en gran parte proviene del supuesto de que el islam es el único factor de opresión femenina.

El feminismo palestino se ha dividido en dos corrientes: la secular y la islamista. La islamista nació en el decenio de los años setenta y abarca aspectos sociales, económicos, políticos y religiosos. Esta corriente impulsa a las organizaciones a asesorar a las mujeres en tareas como bordar y trabajar como secretarías. Fomenta la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo para contribuir a la economía familiar, siempre y cuando no les impida portar el velo al salir del hogar. Amal Zamili, quien ha coordinado organizaciones en la Franja de Gaza, ha sido una de las representantes de este feminismo. Por otro lado, el feminismo secular no ignora el componente religioso, pero no se basa en el islam tradicional. Esta tendencia nació en el contexto del mandato británico en Palestina y tuvo un auge en el decenio de los años setenta con el trabajo de algunas organizaciones. El feminismo secular, contrario

⁷ Chandra Mohanty (2008: 112), una de las pioneras en el estudio de las mujeres del Tercer mundo, estudia al colonialismo no sólo como el dominio extranjero de un territorio, sino como una interpretación discursiva de colonización que hace referencia a ‘una cierta forma de apropiación y codificación de “producción académica” y “conocimiento” acerca de las mujeres en el Tercer mundo por medio de categorías analíticas particulares. Estas categorías, empleadas en escritos específicos sobre el tema, toman como referencia los intereses feministas tal como han sido articulados en Estados Unidos y Europa Occidental’. La autora propone resaltar ‘los efectos similares de varias estrategias textuales utilizadas por escritoras que codifican al “Otro” como no occidental y, por tanto, (implícitamente) a sí mismas como [occidentales]’.

al islamista, no define ni establece las labores de las mujeres en la familia, sino que pugna por una participación femenina más activa en la lucha nacionalista (Abu Ghaida, 1993: 18).

Respecto a la perspectiva de organismos internacionales, como la ONU, acerca de la presencia de las mujeres en procesos de paz, destaca la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad del año 2000, la cual reconoce la labor de las mujeres en la prevención y solución de conflictos, al tiempo que promueve su intervención en procesos de toma de decisión y exhorta a los gobiernos a que tomen medidas para apoyar proyectos pacíficos de las mujeres locales. La resolución “[i]nsta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos” (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2010: 2). Este tipo de instrumentos han sido implementados gracias al movimiento feminista global, que a su vez ha promovido los conceptos “agencia de las mujeres” y “empoderamiento en tiempos de guerra” (Zarkov, 2010).

A pesar de los avances, el nacionalismo y el feminismo son incompatibles en algunos países de Medio Oriente. Las mujeres siguen relegadas a la esfera privada y la opresión de que son víctimas se ha desplazado a un segundo plano. No obstante, en el caso de Palestina las mujeres han tenido un papel integral en el conflicto con Israel. La lucha de las palestinas ha evolucionado y se ha adaptado a los distintos momentos históricos. Esto ha ido desde manifestaciones en contra de asentamientos judíos a finales del siglo XIX, la creación de grupos armados femeninos en la década de los años treinta (Alsaafin, 2014), protestas contra el mandato británico en 1936, atentados militares realizados por revolucionarias como Leila Khaled en los años setenta, la fundación de diversas organizaciones no gubernamentales⁸ con objetivos nacionalistas y feministas en los años ochenta y noventa, la presencia política de mujeres en puestos de gobierno y, más recientemente, encuentros cara a cara con militares israelíes durante protestas pacíficas en aldeas palestinas, como fue el caso de Ahd Tamimi, encarcelada siendo menor de edad por abofetear a dos soldados israelíes en Nabi Saleh, Cisjordania.

4. El feminismo egipcio a diez años de la “Primavera Árabe”

El 25 de enero de 2011 estalló en Egipto una serie de revueltas populares como reacción al hartazgo de la sociedad ante la corrupción, los abusos del régimen autoritario, el desempleo, el aumento de precios a productos básicos, entre otras razones, que en términos generales tenían como objetivo la caída del régimen entonces encabezado por el expresidente Hosni Mubarak, quien llevaba treinta años en el poder y tenía planes de heredar la presidencia a su hijo Gamal. Luego de 18 días de protestas, Mubarak renunció, pero eso no evitó que las revueltas continuaran. Éstas se extendieron hasta 2014, ya que en su segunda fase pretendían derrocar al miembro de la Hermandad Musulmana, Mohammad Morsi, quien había sido electo como presidente en los comicios llevados a cabo entre mayo y junio

⁸ Por ejemplo, el Centro de Asistencia Jurídica y Asesoría de la Mujer y la Sociedad de Mujeres Trabajadoras Palestinas para el Desarrollo.

de 2012.

Las revueltas representaron un momento clave en la historia de movilización, no sólo de la población egipcia en general, sino de las mujeres en particular, ya que adquirieron distintas estrategias de contención⁹ política y, sobre todo, tomaron conciencia de su propia situación y capacidad de agencia. El papel que desempeñaron las egipcias se apoyó en distintas formas de contención: marchas, levantamientos, asambleas, desobediencia civil, declaraciones formales, publicaciones, organizaciones no gubernamentales, expresiones culturales y formas de confrontación modernas, como el activismo a través de las redes sociales de internet.

Se intensificó el uso de Facebook y Twitter, los cuales se convirtieron en una plataforma de expresión y difusión. Una de las figuras que utilizó este tipo de medios fue la joven Asma Mahfouz, quien mediante las redes sociales informó al mundo acerca de lo que sucedía en su país y animó a la sociedad egipcia a salir a manifestarse contra el gobierno corrupto el 25 de enero de 2011. En su videopublicado en YouTube días antes de que estallaran las protestas en la Plaza Tahrir de Egipto, destacaba la importancia de la reivindicación de los derechos y la lucha contra corrupción (Achmawi, 2011: 276).

El caso de Asma fue el más sonado en los medios de comunicación, pero también hubo otras mujeres que ganaron espacios en la web como Noha Atef, periodista egipcia que en 2006 comenzó a escribir en un blog sobre casos de tortura ocurridos durante el régimen de Mubarak y Nawara Negm, activista, periodista y bloguera que estuvo presente en los levantamientos de la Plaza Tahrir y fue informante de medios internacionales como Al Jazeera. Algunas de las formas de violencia que sufrieron las mujeres durante las revueltas fueron arrestos por parte de la policía y el ejército, quienes intentaron aterrorizar a la población mediante el uso excesivo de la fuerza, la cual iba desde golpes, amenazas, acoso sexual, hasta la realización de pruebas de virginidad. En este tema, se destaca el caso de Samira Ibrahim, detenida durante una protesta en marzo de 2011, quien denunció ante un tribunal egipcio haber sido golpeada, sometida a descargas eléctricas y a una prueba de virginidad por parte del ejército.

Durante las protestas, se crearon redes de solidaridad política transnacional, sobre todo a lo largo de algunos países de Medio Oriente. Las activistas egipcias compartían algunos objetivos con las tunecinas, las marroquíes y las sirias, entre ellos que se establecieran políticas para mejorar las condiciones económicas de cada país y, aunque las protestas res-

9 El término “contención” proviene de la teoría de movimientos sociales y se refiere al conjunto de medios, tácticas y estrategias que posee un grupo para hacer reclamos. Son, además, las formas en que las personas actúan juntas y persiguen intereses compartidos. Las personas se involucran en políticas contenciosas cuando surgen cambios en los patrones de oportunidades y limitaciones políticas y, luego, emplean estratégicamente un repertorio de acción, creando nuevas oportunidades para otros actores (Tarrow, 2011: 29) .

pondieron a situaciones nacionales propias, desbordaron el marco nacional, dando una apariencia de contagio y de ola revolucionaria (Barreñada, 2012: 61).

El estudio del activismo feminista egipcio desde las Relaciones Internacionales es relevante debido a que involucra el análisis de las mujeres a modo de actores no clásicos en el sistema internacional y como agentes de cambio en la sociedad civil. En el marco de las revueltas populares árabes, las egipcias crearon redes transnacionales mediante organizaciones y movimientos, lo que las afianzó como actores de la escena internacional.

En sintonía con el estudio de las corrientes de género en las Relaciones Internacionales, pese a que el feminismo egipcio goza de una larga historia, el carácter feminista¹⁰ que se ha atribuido al activismo de las egipcias en distintos momentos de la historia ha sido muy discutido, ya que se ha llegado a considerar que el feminismo ha sido impuesto en las sociedades bajo el entendido de que sus discursos son universales, es decir, que todas las feministas tienen las mismas demandas y perspectivas y que no todas las activistas que defienden los derechos de las mujeres requieren el respaldo del feminismo proveniente del orden colonial y occidental.

Este argumento se inscribe precisamente en una perspectiva poscolonial, pues critica algunos feminismos hegemónicos de Occidente debido a distintas razones. Por mencionar algunas, consideran a las mujeres de Tercer Mundo (entre las cuales están las árabes y musulmanas) como sujetos monolíticos, homogéneos y oprimidos (Mohanty, 2008: 112), presuponen que la categoría “mujeres” es un grupo ya constituido con intereses idénticos sin importar la clase social, raza o etnia (Mohanty, 2008: 120), y definen y dividen a la sociedad en términos de un enfrentamiento entre las mujeres como víctimas y los hombres como sujetos que ejercen violencia (Mohanty, 2008: 124).

Y aunque las sociedades de mayoría musulmana, como la egipcia y la palestina, suelen ser distinguidas, casi de modo absoluto por los especialistas, sociólogos y antropólogos, como sociedades patriarcales (González, 2013: 495), dar por sentado que la dominación patriarcal es universal, sin mayores diferencias, conduce a una lectura eurocéntrica de las relaciones de género, es decir, bajo esta bandera de unidad se abre la posibilidad de transmitir los avances de la “modernidad” en el campo de los derechos a las mujeres no-blancas, indígenas y negras de los continentes que han sido colonizados. Se sustentaría, así, una posición de superioridad moral de las mujeres europeas o eurocentradas (Segato, 2010).

Debido a los argumentos anteriores, resulta importante profundizar en la diversidad del feminismo, ya que, así como no se ha de simplificar al feminismo en Egipto, tampoco debe pensarse que todas las activistas en el exterior pretenden dar lecciones de feminismo a las egipcias; por el contrario, algunas tienen la intención de solidarizarse con otras luchas.

10 Como asevera Miriam Cooke (2001: VIII), el feminismo es mucho más que una ideología que impulsa movimientos políticos organizados. Es una actitud que resalta el papel del género en la comprensión de la organización de la sociedad. El feminismo implica la conciencia política e intelectual de la discriminación de género, el rechazo de conductas que fomentan dicha discriminación y la promoción de proyectos activistas para poner fin a la discriminación y abrir oportunidades para que las mujeres participen en la vida pública.

Por ejemplo, la feminista estadounidense Angela Davis ha mostrado solidaridad con las feministas egipcias y de otras latitudes.

A este respecto, Laura Bier (2011: 40) argumenta que las nociones egipcias de los feminismos no han surgido únicamente a partir de preceptos occidentales, sino que han adoptado formas muy diversas. Prueba de esta situación son los casos de Huda Sharawi, considerada como la fundadora del feminismo egipcio, y Malak Hifni Nasif, conocida por su seudónimo, Bahithat al Badiya, cuyas opiniones sobre la posición de las mujeres se articularon dentro de una tradición modernista islámica, la cual sostiene que el islam es compatible con las bases de la civilización moderna, a saber, la razón, el progreso y la solidaridad. Por tanto, si vivir en el mundo moderno demandaba hacer cambios respecto a la organización de la sociedad, los musulmanes debían llevarlos a cabo sin abandonar sus principios (Hourani, 1991: 837).

Finalmente, las agendas de los organismos intergubernamentales también han influido en los feminismos palestino y egipcio, sobre todo mediante la ayuda financiera que brindan a organizaciones independientes de mujeres, la capacitación y profesionalización del personal de las dichas instituciones y el establecimiento de un marco jurídico internacional en torno a los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de la ONU, la cual tiene el objetivo no solo de establecer conceptos universales relacionados con la desigualdad de género, sino también proponer una serie de medidas para erradicar las prácticas de maltrato hacia las mujeres y promover su representatividad en la esfera pública. Esta convención, adoptada en 1979, está integrada por treinta artículos y es, sin duda, la convención más relevante sobre asuntos de género y promoción de la igualdad de sexos. Fue ratificada por Egipto en 1981 y por Palestina en 2014.

Otro instrumento internacional relevante fue el Programa de Acción emanado de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de la ONU celebrada en El Cairo, en 1994. Los delegados y las delegadas que acudieron a la Conferencia coincidieron en que la igualdad y el empoderamiento de las mujeres es una prioridad mundial. El Plan de Acción incluye objetivos relacionados con la educación, especialmente para las niñas, y la reducción de la mortalidad materno-infantil. Aborda cuestiones relacionadas con la población, el medio ambiente, la familia, las migraciones, la prevención y el control del VIH/SIDA, las alianzas con organizaciones no gubernamentales, entre otros temas (ONU, 2020).

En el caso egipcio, a una década de la llamada “Primavera Árabe”, las mujeres continúan viviendo bajo el control de un régimen autoritario y opresor, actualmente presidido por Abdel Fatah al Sisi, quien pese a que ha implementado políticas favorables para las mujeres, como la prohibición y penalización de la mutilación genital femenina y el acoso sexual, ha hecho poco por impulsar la participación de las mujeres en el ámbito público. Ha

promovido leyes que coartan la libertad de expresión y obstaculizan el trabajo de organizaciones no gubernamentales¹¹, que desde décadas atrás han luchado por la defensa de los derechos de las mujeres. Esto, aunado a la continuidad de prácticas enraizadas en la sociedad egipcia, como el acoso sexual y la violencia doméstica, así como las desigualdades en el ámbito laboral¹².

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo se han señalado algunas razones por las cuales los enfoques de género son apropiados y relevantes para el análisis de temas de estudio en el campo de las Relaciones Internacionales. Entre estas razones se destaca su componente crítico y reflexivo, ya que a diferencia de teorías clásicas como el realismo político, los enfoques de género no solo pretenden describir los fenómenos y conflictos internacionales al suponer que los actores internacionales y las relaciones de poder son inmutables y permanentes, sino que pretenden contribuir a una transformación social en beneficio de relaciones de poder más equitativas, de la igualdad de género y del aumento de la participación política de los y las ciudadanas.

Pese a que en este artículo la reflexión sobre los objetos de estudio es breve, la intención es demostrar que, el análisis de los activismos feministas palestino y egipcio, en el marco de la ocupación israelí y de las revueltas populares árabes respectivamente, refleja la manera en que los conceptos y enfoques de género pueden ser aplicados para construir investigaciones innovadoras en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Para ambos casos de estudio resultó útil emplear el enfoque feminista poscolonial o de Tercer Mundo, que, entre otras aportaciones, realiza una crítica a los estereotipos que existen acerca de la supuesta sumisión y pasividad de las mujeres árabes y musulmanas.

Para cerrar, dado el predominio del machismo y la violencia sistémica contra las mujeres en todo el mundo, es necesario visibilizar las distintas formas de activismos feministas y las redes transnacionales de mujeres, las cuales son materia prima para diversificar los temas de estudio en las Relaciones Internacionales, desviar la atención del análisis de las relaciones interestatales y dirigirla hacia un estudio de las mujeres como actores de alcance transnacional, con el fin de situar a las construcciones de género y a las mujeres en el centro de las investigaciones.

11 Por ejemplo, la Ley número 70 de 2017 que regula el registro y el funcionamiento de todas las entidades de la sociedad civil en Egipto. La ley implica distintos obstáculos para las organizaciones: señala que las asociaciones deben limitarse a llevar a cabo actividades en los campos del desarrollo y el bienestar social y que el gobierno egipcio tiene la autoridad para inspeccionar las sedes de las asociaciones en cualquier momento e interferir en sus asuntos internos (International Center for Not-for-Profit Law, 2019)

12 Datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) revelan que, en 2017, la tasa de participación femenina (mayor de 15 años de edad) en la fuerza laboral era del 22%, esto frente a un 66.9% en los hombres.

6. Fuentes de consulta

- Abu Ghaida, D. (1993). Secular Feminism vs. Islamist Feminism in Palestine. *The Arab Studies Journal*, 1 (2), 18-20.
- Achmawi, R. (2011). El papel de las mujeres en la Primavera Árabe. *Quaderns de la Mediterrànea*, 16, 273-281.
- Alsaafin, L. (17 de abril de 2014). The role of palestinian women in resistance. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/role-of-palestinian-women-in-resistance/>
- Álvarez-Ossorio, I. (3 de marzo de 2020). Trump y el expolio de Palestina. *El País*. https://el-pais.com/elpais/2020/02/03/opinion/1580755580_154417.html.
- Barreñada, I. (2012). El continuum contestatario en los países árabes. *Movimientos sociales, sociedad civil y ciudadanía*. *Regions & Cohesion*, 2 (3), 45-66.
- Bier, L. (2011). *Revolutionary Womanhood: Feminisms, Modernity, and the State in Nasser's Egypt*. Stanford University Press.
- Butler, J. (24-27 de junio de 2014). Rethinking vulnerability and resistance [Conferencia Plenaria]. XV Simposio de la Asociación Internacional de Filósofos. Universidad de Alcalá. <https://www.youtube.com/watch?v=hEjQHvOR6rQ>.
- Castells, M. (2008). The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. *ANNALS. American Academy of Political and Social Science*, 616, 78-93.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2010). Resolución 1325. [https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325 \(2000\) -S.pdf](https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325%20(2010)-S.pdf).
- Cooke, M. (2001). *Women Claim Islam. Creating Islamic Feminism through Literature*. Routledge.
- D'Amico, F. (1994). Pluralist and critical perspectives. En P. Beckman y F. D'Amico (Eds.), *Women, Gender, and World Politics: Perspectives, Policies, and Prospects*. Bergin & Garvey.
- Enloe, C. (2014). *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. University of California Press.
- GonzálezA. (2013). Los conceptos de patriarcado y androcentrismo en el estudio sociológico y antropológico de las sociedades de mayoría musulmana. *Papers. Revista de Sociología*, 98 (3), 489-504.
- Harding, S. (1986). *The science question in feminism*, Estados. Open University Press.
- Hourani, A. (1991). *A history of the Arab peoples*. Faber and Faber.
- International Center for Not-for-Profit Law. (2019). *Civic Freedom Monitor, Egypt*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/egypt>.
- Keohane R. O. y Nye, J. S. (1971). *Transnational relations and world politics: an introduction*.

International Organization, 25 (3), 329-349.

- Kuttab, E. (2009). The Palestinian Women's Movement: From Resistance and Liberation to Accommodation and Globalization. *Vents d'Est, vents d'Ouest. Mouvements de femmes et féminismes anticoloniaux*, 101-116.
- Mohanty, C. (2008). Bajo los Ojos de Occidente: Feminismo Académico y Discursos Coloniales. En L. Suárez y R. Hernández (Eds.), *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*. Cátedra.
- Morgenthau, H. (1997). *Politics Among Nations*. Peking University Press.
- Ochoa, L. et al. (2016). El Surgimiento y el Desarrollo de la Disciplina de las Relaciones Internacionales. En J. Schiavon et al. (Eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (pp. 29-45). CIDE.
- OIT Organización Internacional del Trabajo. (3 de abril de 2019). Key Indicators of the labour market. https://www.ilo.org/ilostat/faces/wcnav_defaultSelection?adf.ctrl-state=ursxsqhz_4&_afLoop=3199795951309325&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=ursxsqhz_75#!el.
- ONU. (2020). Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. https://www.un.org/es/events/pastevents/icpd_1994/.
- Runyan, A. y Peterson, V. S. (2014). *Global Gender Issues in the New Millennium*. Westview Press.
- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 4, 1-59.
- Segato, R. (2010). Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial. En A. Quijano y J. Mejía (Eds.), *La Cuestión Descolonial*. Universidad Ricardo Palma. Cátedra América Latina y la Colonialidad del Poder.
- Shaw, M. (1994). Civil society and global politics: beyond a social movements approach. *Millennium: Journal of International Studies*, 23 (3), 647-667.
- Smith, J. (10-12 de mayo de 2002). Globalization and Transnational Social Movements Organizations [Conferencia Plenaria]. Conference on Struggles and Settlements in Organizations and Movements. Michigan. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?rep=rep1&type=pdf&doi=10.1.1.194.6320>.
- Tarrow, S. (2011). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. University Press.
- Tickner, A. (2008). Gender in World Politics. En J. Baylis et al., *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press.
- Tickner, A. (1988). Hans Morgenthau's principles of political realism: a feminist reformulation. *Millennium: Journal of International Studies*, 17 (3), 429-440.

- True, J. (2008). The ethics of feminism. En C. Reus-Smit y D. Snidal (Eds), *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford Handbooks.
- Villarroel, Y. (2007). Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales. *Politeia*, 39 (30), 65-86.
- Whitworth, S. (1994). Feminist theories: from women to gender and world politics. En P. Beckman y F. D'Amico (Eds.), *Women, Gender, and World Politics: Perspectives, Policies, and Prospects*. Bergin & Garvey.
- Zarkov, D. (2010). Feminist Conceptualization of War; Geographies of Thinking. *Review of Women's Studies*, 6, 12-24.



Narcoterrorismo e Neoliberalismo: Condicionamentos e (Re) enquadramentos do Conflito Social Colombiano

Rafaela Cristina Silva
de Souza
Wanderley dos Reis
Nascimento Júnior

rafaelacssouza@gmail.com
Universidad de Brasilia (Brasil)
wjunioreis@gmail.com
Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (Brasil).

Recibido: 29/10/2020

Aceptado: 29/10/2021

Resumo: No presente artigo, propõe-se uma reflexão acerca da relação entre política externa e estratégias de desenvolvimento nacional no contexto de globalização econômica neoliberal. Buscar-se-á compreender a relação entre a internacionalização do conflito social armado colombiano, as condicionalidades externas e o projeto de desenvolvimento estabelecido. Conclui-se que o Plano Colômbia, sob assistência financeira e militar norte-americana, condicionou um modelo de desenvolvimento neoliberal respaldado por um projeto de militarização da sociedade ao qual os sucessivos governos deram continuidade. Por fim, reflete-se, ainda, acerca da relação intrínseca entre neoliberalismo e militarismo e suas implicações para um projeto de paz inclusivo e sustentável.

Palavras-chave: Plano Colômbia; Neoliberalismo; Política Externa; Militarização; Estratégia de desenvolvimento.

- ❖ Cómo citar: Nascimento Júnior, W. y Silva de Souza, R. C. (2021). Narcoterrorismo e neoliberalismo: condicionamentos e (re) enquadramentos do conflito social colombiano. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 138.
<https://doi.org/10.24215/23142766e138>



Narcoterrorismo y Neoliberalismo: Condicionamientos y (Re) encuadramientos del Conflicto Social Colombiano

Rafaela Cristina Silva de Souza¹, Wanderley dos Reis Nascimento Júnior²

Resumen: Este artículo propone una reflexión sobre la relación entre la política exterior y las estrategias de desarrollo nacional en el contexto de la globalización económica neoliberal. Se buscará comprender la relación entre la internacionalización del conflicto social armado colombiano, las condicionalidades externas y el proyecto de desarrollo establecido. Se concluye que el Plan Colombia, bajo la asistencia financiera y militar de los Estados Unidos, condicionó un modelo de desarrollo neoliberal respaldado por un proyecto de militarización de la sociedad que los sucesivos gobiernos dieron continuidad. Finalmente, se reflexiona sobre la relación intrínseca entre el neoliberalismo y el militarismo, y sus implicaciones para un proyecto de paz inclusivo y sostenible.

Palabras clave: Plan Colombia; Neoliberalismo; Política exterior; Militarización; Estrategia de desarrollo.

1 Candidata a Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasília. Becada por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) .

2 Doctor en Relaciones Internacionales, IRI/PUC Rio. Profesor en el curso de Relaciones Internacionales, Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC) .

Narco-terrorism and Neoliberalism: Conditioning and (Re) framing of the Colombian Social Conflict

Rafaela Cristina Silva de Souza, Wanderley dos Reis Nascimento Júnior

Abstract: This article aims at reflecting upon the relationship between foreign policy and national development strategies within the context of neoliberal economic globalization. We will seek to understand the relationship between the internationalization of the Colombian armed social conflict, external conditionalities, and the established development project. It is concluded that the so-called Plan Colombia, under US financial and military assistance, provided the conditions for a neoliberal development model supported by a project for the militarization of society which successive governments continued. Finally, we will reflect on the intrinsic relationship between neoliberalism and militarism, and its implications for an inclusive and sustainable peace project.

Keywords: Plan Colombia; Neoliberalism; Foreign policy; Militarization; Development strategy.

1. Introdução

Nesse artigo, refletir-se-á acerca das relações entre a Colômbia e os Estados Unidos da América (EUA), compreendendo as estratégias de política externa colombiana no que concerne aos diferentes enquadramentos atribuídos ao conflito social, a fim de (re) significá-lo conforme os temas prioritários da agenda da potência do norte. O trabalho contemplará a análise dos governos de Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2019). Nossa tese é a de que o sucesso desses (re) enquadramentos – materializado pelo aporte total de pelo menos 10 bilhões de dólares (Alpert, 2016) por parte dos EUA no projeto de paz colombiano - implicou uma estratégia de pacificação que (i) desconsiderou aspectos estruturais causais fundamentais do conflito social, (ii) acelerou o processo de implementação de uma agenda política e econômica neoliberal, e (iii) promoveu a militarização da sociedade. Essas três consequências estão estreitamente relacionadas e podem ser importantes pontos de partida para compreensão de alguns dos desafios enfrentados no caminho para a construção da paz desde os Acordos de Havana (Colômbia, 2016).

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresentamos os principais conceitos e debates que permeiam a literatura acerca da relação entre política externa, autonomia e desenvolvimento. Na segunda seção, apresentamos as discussões acerca das estratégias de política externa colombiana para articulação do Plano Colômbia à luz da percepção dos interesses norte-americanos. Na terceira seção, buscamos refletir acerca das mudanças e continuidades nas diretrizes de política externa na administração de Manuel Santos, que logrou a realização de um Acordo de Paz com *as Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo* (FARC-EP). Na quarta seção, apresentamos as percepções parciais acerca do retorno da ideologia uribista sob o governo de Iván Duque. Na quinta seção, buscamos estabelecer uma relação entre política externa e política de desenvolvimento nacional na era do neoliberalismo global.

2. Política Externa Colombiana: da Autonomia em Disputa ao Desenvolvimento Incerto

A política externa é o instrumento por meio do qual um ator independente (geralmente um Estado-nação) conduz ações oficiais no cenário internacional. Para além dos conhecidos objetivos altruístas, como a manutenção da paz e a sustentação do direito internacional, que se relacionam com a própria sobrevivência do sistema, os objetivos de política externa são múltiplos e frequentemente estão voltados para a intensificação dos fluxos comerciais, demanda por cooperação técnica, alcance de prestígio internacional ou para a prolapada manutenção da segurança nacional. Essas áreas não estão separadas de maneira cristalina e são difíceis de serem delimitadas, uma vez que se confundem e se sobrepõem.

Não obstante, nesse emaranhado de dimensões imbricadas, é possível visualizar esses objetivos tendo como referência a sua longevidade. Imaginando-se um espectro, cujo primeiro extremo abarca os objetivos ditos altruístas, o espaço intermediário abarca os ob-

jetivos permanentes e o extremo oposto, os objetivos momentâneos - que usualmente variam conforme as características do governo de turno - é possível inferir o conjunto de objetivos que compõe a política externa de Estado e de governo e observar as mudanças e continuidades em determinado espaço de tempo.

A literatura tem defendido que os países latino-americanos compartilham, desde pelo menos o início do século XX, como objetivos permanentes de política externa, a busca por autonomia e desenvolvimento (Puig, 1980; Jaguaribe, 1979; Tokatlián, 1996). Ambos os objetivos se retroalimentam, uma vez que a autonomia possibilita a busca por desenvolvimento e o desenvolvimento amplia as capacidades autônomas dos Estados.

O primeiro objetivo está vinculado ao exercício da própria lógica do sistema internacional, pois se refere à tentativa de manutenção da capacidade soberana e de relação autônoma com outros Estados. A autonomia, de acordo com Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), “é caracterizada pela capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras” (p. 522). O segundo objetivo tem relação com um campo de estudos cujo conceito depende da matriz teórica em questão, no entanto, “*Development in the modern sense implies intentional social change in accordance with societal objectives*” (Hettne, 2008, p. 6). No cenário latino-americano, esse objetivo torna-se evidente em razão do histórico problema de dependência econômica e política, que se aprofundou, sobretudo, a partir do pós-Segunda Guerra com a consolidação da hegemonia norte-americana no marco de confrontação entre Leste/Oeste no contexto da Guerra Fria (Russell e Tokatlián, 2002).

De acordo com Russell e Tokatlián (2002), a autonomia, apesar de ser uma preocupação de todos os Estados-nacionais contemporâneos, assume importância proeminente para os países latino-americanos e, sobretudo, sul-americanos. Enquanto na América Latina do Norte (México, América Central e Caribe), o debate debruçou-se, em grande medida, sobre o aspecto legal da soberania Westfaliana - em razão das diversas ações coercitivas por parte de Washington -, na América do Sul, desde a Colômbia até a Argentina, a margem de manobra diplomática, comercial e cultural foi relativamente maior. Nesse sentido, o conceito de autonomia logrou maior espaço na literatura do Cone Sul, a partir da reflexão de autores como Juan Carlos Puig, Hélio Jaguaribe e Raúl Prebisch.

Em que pese a inclusão da política externa colombiana no debate acerca da autonomia por autores como Russell e Tokatlián (2002), existem posições bastante diferentes entre pesquisadores do tema. Segundo Drekonja (1983a), os estudos de política externa colombiana contemplam desde opiniões críticas - apontando para uma não existência de política externa oficial-, passando por uma chamada “política externa fracionada” - na qual uma frágil burocracia diplomática teria cedido seus poderes a órgãos mais profissionalizados -, até perspectivas otimistas, que apontam para a existência de uma política externa com uma “consistência fundamental”.

Apesar de o cenário ter-se alterado nas últimas décadas e a famosa expressão do ex-presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), afirmando que o país era o “Tibete da América do Sul”, não fazer mais tanto sentido (Borda e Tickner, 2019), há ainda sustentações

que defendem que este quadro não foi superado totalmente e existiria “*un consensus entre tous les spécialistes de la Politique étrangère colombienne (pec): le manque de lignes directrices claires et continues des services extérieurs colombiens, et ce, depuis sa création*” (Jiménez, 2019, p. 158), sendo assim, “*en effet, il faut reconnaître la faible maturité existante dans la formulation de la politique*” (Jiménez, 2019, p. 164).

Inevitavelmente, os debates acerca da maturidade da política externa colombiana logo permearam as reflexões acerca das condições de possibilidade de exercício da autonomia do país nessa matéria. Tal debate, ainda hoje, está centralizado nas perspectivas de viabilidade e intensidade de tal autonomia. A literatura acerca das diretrizes de política externa adotadas ao longo da história da Colômbia identifica duas vertentes principais que se relacionam ao grau de dependência ou autonomia na política externa: *respice polum* e *respice simila* (Tickner, 2007; Santos, 2010; Duarte-Herrera e Pedraza-Beleño, 2018). A doutrina *respice polum*, desenhada no governo de Marco Fidél Suarez (1918-1921) privilegia o alinhamento com a política externa norte-americana e foi adotada do início do século XX (sob o trauma da perda do território panamenho) até a década de 1970. De acordo com Tokatlián (2000) neste período “*lo que prevaleció fue una subordinación consentida de Bogotá a Washington*” (p. 36) que, no transcorrer da Guerra Fria, transformou-se em um “*alineamiento automático*” (Tokatlián, 2000). Tal posicionamento refletiria a percepção das elites colombianas de que essa aproximação era desejável, enquanto estratégia para defesa dos interesses nacionais (Drekonja 1983b; Pardo e Tokatlián, 1989).

Por outro lado, a doutrina *respice simila* (olhe para os seus semelhantes) refere-se à possibilidade de “autonomia periférica relativa” (Drekonja, 1983a). Reivindica, portanto, maior autonomia, exploração de novos mercados, inclinação à integração regional e orientada às relações sul-sul, acompanhando uma tendência de transformações da América Latina que visava diminuir a hegemonia norte-americana sobre o hemisfério (Tickner, 2007). Cumpre apontar que o contexto de emergência desta doutrina, na década de 1970, foi marcado por uma crise econômica que afligiu os EUA. Essa crise representou uma janela de oportunidade para ampliação do espectro de relações políticas e comerciais com outros países, incluindo as relações com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o Movimento dos países não-alinhados (Bermúdez, 2010). Tal doutrina, entretanto, nunca alterou, senão parcial e esporadicamente, as relações estreitas entre a Colômbia e os EUA (Tickner, 2007). Nessa tela de autonomia em disputa, de acordo com González Parias, Mesa Bedoya e Londoño Ossa (2017) “*Colombia representa un caso particular, ya que el desarrollo de la capacidad de autonomía no ha sido una prioridad en la política exterior*” (p. 271).

A partir disso, depreendemos que autonomia supõe uma gradatividade em uma escala que se move entre dependência e autonomia consolidada. Essa noção foi proposta por Puig (1980), que sugere a existência de diferentes graus de dependência e autonomia. Quanto ao nível de dependência, este pode variar entre (1) paracolonial e (2) nacional. No primeiro caso, o Estado possui formalmente um governo, mas os grupos que detém o poder são uma extensão de um aparato governante de outro Estado; no segundo caso, os grupos que detém o poder racionalizam a dependência e pode chegar a ter um projeto nacional diferente da potência. Quanto ao nível de autonomia, haveria a chamada autonomia (1) heterodoxa

e a (2) secessionista. Na primeira, o grupo que detém o poder continua aceitando a estratégia dominante de um Estado terceiro, mas divergem quanto ao (i) o modelo de desenvolvimento interno, (ii) vinculação internacional que não sejam de estratégias globais, e (iii) na definição de interesses nacionais, quando esses se confrontam com os interesses dos que detém o poder o âmbito doméstico. Na segunda, o país periférico corta o cordão umbilical e os tomadores de decisão decidem seus interesses estratégicos globais de maneira espontânea e autônoma. Esta última tem sido o desafio de quase todos os Estados contemporâneos (Puig, 1980).

Considerando que as definições do entendimento de autonomia variam espacial e temporalmente - de país a país e de período a período - e sofrem inúmeras influências tanto de fatores ideacionais quanto materiais, seja de condicionantes domésticas ou externas, é indispensável a compreensão dessas condicionantes aplicadas a cada caso.

Assim sendo, de acordo com Spohr and Silva, (2017):

The constraints are both external and internal. Externally, they include the nature of the international system, the kind of technology that exists, the intellectual models that provide the conventional wisdom and form the prevailing climate of opinion, and the nature of the contiguous environment (an especially crucial factor for new and weak states). Internally, they include the limitations set by size, the level of development, and the nature of the political system. For developing countries, constraints clearly dominate choices. (p. 598)

Se para os países em desenvolvimento as restrições prevalecem sobre as escolhas, além de não fazer sentido a utilização de modelos criados para analisar os países desenvolvidos na compreensão de países em desenvolvimento, é imprescindível a compreensão dos fatores de restrição à atuação destes últimos. Segundo Lima (2005) para os países latino-americanos:

As definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites, de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. Na verdade, esta última tem sido considerada como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento. (p. 5)

Não obstante, conforme mencionado anteriormente, as áreas de definição dos objetivos de política externa se sobrepõem e se relacionam, especialmente se entendemos que a busca por autonomia é um instrumento condicionador da segurança nacional. Nesse sentido, o caso colombiano é, sem dúvidas, *sui generis*, pois, ao contrário do que ocorre com outros países sul-americanos, onde as questões de segurança não estão claramente vinculadas a questões de segurança em uma noção negativa, ou seja, a ausência de conflito armado, no país há vínculos evidentes entre política externa, autonomia, desenvolvimento e segurança, também em sentido negativo.

Essa vinculação só pode ser demonstrada se partimos do entendimento do país como

um ator dependente que tem orbitado Washington e, portanto, tem sido refém da maneira pela qual o hegemon opera no sistema econômico e político internacional. Essa condição dependente perpassa a noção de neoliberalismo. O conceito de neoliberalismo adquiriu uma gama muito ampla de funções analíticas e empíricas e as experiências neoliberais diferenciam-se conforme as características internas dos Estados e as assimetrias de poder no sistema internacional (Brenner et al., 2010). Essa amplitude de significados atribuídos ao conceito foi pontuada por Brenner et al. (2010, p. 183) da seguinte maneira:

[...] neoliberalism is understood variously as a bundle of [favoured] policies, as a tendential process of institutional transformation, as an emergent form of subjectivity, as a reflection of realigned hegemonic interests, or as some combination of the latter. Some scholars see these trends as signalling an incipient form of regulatory convergence or hegemony; others continue to call attention to significant flux and diversity, even if they cannot yet determine a singular countercurrent. The boldest formulations position neoliberalism as a 'master concept', or as a byword for an ideologically drenched form of globalization. Those more sceptical of such totalizing visions prefer to portray neoliberalism as a hybrid form of governmentality, or as a context-dependent regulatory practice.

Esse fenômeno, apesar de saltar aos olhos quando observamos a questão do conflito colombiano, não é prerrogativa exclusiva do país andino.

Nesse sentido, a asserção de Medeiros e Serrano (1999) pontua que:

tanto a ampliação ou mudança na hierarquia dos países do centro quanto o crescimento acelerado e mesmo a diminuição significativa do atraso relativo dos países da periferia são processos que pouco ou nada tem de automáticos ou naturais e dependem, fundamentalmente, de estratégias internas de desenvolvimento dos Estados Nacionais [...] precisamente pelas assimetrias [...], o resultado final de tais projetos está fortemente associado, em cada período histórico, às condições externas. (p. 120)

No âmbito das condições externas, entende-se que, no caso colombiano, há duas determinantes principais de restrição externa: (i) as características gerais do regime monetário internacional e a forma pela qual os EUA operam o padrão monetário internacional e (ii) a orientação geopolítica dos EUA (Medeiros e Serrano, 1999). A relação entre globalização neoliberal e militarismo também deve ser observada, sobretudo quando refletimos acerca de política externa e desenvolvimento em uma situação de conflito civil armado. Kirk e Okazawa-Rey (2000) argumentam que a tendência a uma economia global neoliberal e a prevalência do militarismo, embora tratadas na literatura como esferas em separado, estão intrinsecamente relacionadas. No mesmo sentido, Staples (2000) argumenta que globalização e militarismo são os dois lados de uma mesma moeda:

On one side, globalization promotes the conditions that lead to unrest, inequality, conflict, and, ultimately, war. On the other side, globalization fuels the means to wage war by protecting and promoting the military industries needed to produce sophisticated weaponry. This weaponry, in turn, is used

or is threatened to be used to protect the investments of transnational corporations and their shareholders. (p. 18)

O processo de globalização viabiliza a expansão dos interesses das grandes corporações para diferentes regiões do mundo. O fortalecimento militar equivalente é fundamental para a garantia de proteção desses interesses, além de fomentar o complexo industrial bélico. A relação entre neoliberalismo e militarismo explica-se, sobretudo, pelo efeito agravante das iniquidades sociais e conflitos sociais e ambientais gerados pela expansão do alcance das grandes corporações.

O Relatório das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD, 1999) adverte acerca das novas ameaças à segurança humana oriundas dos efeitos dessa globalização. A compreensão da relação entre política externa e modelo de desenvolvimento, especialmente no caso colombiano, passa, profundamente, a estratégia militarista que constituiu as bases do Plano Colômbia.

3. Estratégias de Enquadramento do Conflito Social Colombiano nas Prioridades da Política Externa Norte-Americana: Plano Colômbia

O grau de associação da Colômbia aos EUA e a tentativa de condução de uma política externa mais autônoma variaram conforme as conjunturas interna e externa (Duarte-Herrera e Pedraza-Beleño, 2018). O recrudescimento do conflito interno, sobretudo durante o governo de Ernesto Samper (1994-1998) levou seu sucessor, Andrés Pastrana (1994-2002), a buscar uma estratégia de internacionalização do conflito para angariar os recursos necessários para iniciar o processo de negociação com as FARC-EP.

O governo de Andrés Pastrana deu um salto qualitativo nas relações com os EUA buscando uma parceria estratégica para internacionalização do conflito, inicialmente por meio da Diplomacia para a Paz e, posteriormente, pelo Plano Colômbia (Tickner, 2007). Enquanto a Diplomacia para a paz tinha uma abordagem multilateral, que contava com um esforço cooperativo entre EUA, Europa, Japão e organismos multilaterais (Tickner, 2007), o Plano Colômbia foi financiado fundamentalmente pelos EUA, o que implicou um (re) enquadramento do conflito a partir da interpretação norte-americana da situação de violência.

A fim de melhor explicitar a influência norte-americana no desenho da internacionalização do conflito e na construção da paz, Latorre (2015) faz uma comparação entre o *Plan Nacional de Desarrollo*, desenhado em 1998 como um pacote de ajuda internacional para a busca da paz, e o *Plan para La Paz, la prosperidade y el fortalecimiento del Estado*, aprovado em 2000, após a negociação com os norte-americanos. Se por um lado, o *Plan Nacional de Desarrollo*, a partir de uma alusão ao Plano Marshall, buscava estabelecer as condições sociais e de infraestrutura nas zonas mais afetadas pelo conflito, visando à promoção da segurança por meio do desenvolvimento, financiamento público e fortalecimento de grupos sociais de base (Latorre, 2015), por outro lado, o *Plan para La Paz, la prosperidade y el fortalecimiento del Estado* consistia em uma forma privada de desenvolvimento interpretado em termos de segurança – 80% dos recursos direcionados à área de defesa e 20% à assistência econômica e social (Tickner, 2007) - a partir de uma compreensão incompleta do conflito

colombiano, uma vez que coloca o narcotráfico como fonte estrutural do conflito social e seu combate, portanto, como tema fundamental da política de construção do Estado (Latorre, 2015). A Colômbia passou a receber dos EUA mais “ajuda militar” que a América Latina e Caribe juntos (Chomski, 2002).

As diferenças no que concerne ao enquadramento do conflito e concepção de desenvolvimento e segurança podem ser ilustradas pelos excertos retirados de cada um dos planos supracitados. Na primeira versão, as comunidades locais são centrais na própria concepção de desenvolvimento e compreensão das prioridades:

Uno de los principales criterios o principios que servirán de base para el desarrollo del Plan Colombia es el fomento de la participación de la comunidad, bajo el precepto de que el Plan solamente logrará sus objetivos en la medida en que se tengan en cuenta los puntos de vista de los beneficiarios, especialmente de las poblaciones más vulnerables, y se logre el compromiso activo y solidario de la colectividad local en la resolución de sus propias dificultades (Colômbia, 1999, p. 308).

Já na segunda versão, é possível perceber que o desenvolvimento local deu espaço à uma noção mais centralizada de governabilidade e que o foco no desenvolvimento dos territórios, como condição fundamental para a (re) construção das relações sociais e da paz, deu lugar ao discurso da segurança como mote do desenvolvimento privado, fortemente marcado pela presença de capital estrangeiro. A segurança dos investimentos, estabilidade do mercado, liberalização da economia e reformas econômicas estruturais orientadas por um modelo neoliberal – garantidas por meio do fortalecimento do aparato coercitivo do Estado mobilizado sob o argumento do combate ao narcotráfico – constitui a estrutura do acordo aprovado e implementado a partir de 2000.

Será necesario obtener apoyo externo a fin de que el gobierno pueda consolidar sus reformas económicas y al mismo tiempo aumentar el flujo de recursos para financiar el esfuerzo militar y satisfacer las necesidades sociales. De este modo el Gobierno podrá establecer una base sólida para el crecimiento económico liderado por el sector privado y al mismo tiempo garantizar que la situación económica actual no genere empleo adicional en actividades criminales (Colômbia, 2000, pp. 24-26).

A lógica para a construção do Estado migra de uma concepção social - que compreende fatores estruturais do conflito como acesso à terra e exclusão política e busca a promoção do desenvolvimento a partir das prioridades e da governança construída com a participação das bases -, para uma lógica securitária, militarizada, voltada para a segurança dos investimentos e corporações estrangeiras que receiam a expansão do capital devido às instabilidades impulsionadas pelo narcotráfico. Cumpre apontar que o Plano Colômbia também representou ganhos expressivos para o complexo industrial bélico norte-americano:

Throughout the 1990s, the U.S. used the ‘war on drugs’ as a rationale for military operations and widespread spraying of herbicides in Colombia, Peru, and Bolivia. In June 2000, Congress approved \$1.3 billion in military

aid for Colombia - Plan Colombia -ostensibly for counternarcotics operations (Kirk e Okazawa-Rey, 2000, p. 7).

Em agosto de 2002, Álvaro Uribe assumiu a presidência - após o fracasso da tentativa de Acordo de Paz entre as FARC-EP e o governo Pastrana - sob a égide de uma campanha calcada no lema da “Segurança Democrática”. Uribe deu continuidade ao estreitamento das relações com os EUA, estimulando um envolvimento cada vez maior da potência no território colombiano. Os atentados de 11 de setembro de 2001 significaram uma mudança importante nas prioridades da política externa norte-americana. Se, até então, as políticas de segurança norte-americanas para a América Latina estavam pautadas pela lógica da “guerra às drogas”, após os atentados, sua prioridade voltou-se para a “guerra ao terror” e os inimigos estavam em outro continente. (Re) enquadrar o conflito social colombiano na nova prioridade de política externa norte-americana foi entendido pela administração Uribe como a melhor estratégia para garantir a continuidade do engajamento financeiro e militar norte-americano na região. A partir daí, Uribe passou a utilizar o discurso sobre narcoterrorismo, dando início a uma política externa que elevou o *respice polum* ao patamar que Tickner (2007) define como “*intervención por invitación*”, que se aprofundou com o *Plan Patriota* (iniciado em meados de 2003). Sob a narrativa de incapacidade do Estado colombiano em lidar com as fontes de violência, a ingerência norte-americana no conflito interno foi cada vez mais incentivada.

A administração de Uribe (2002-2010) conduziu uma significativa mudança na política doméstica, fundamentada na política de Segurança Democrática e na concepção de que na Colômbia não havia um conflito social armado, mas um cenário de atividades terroristas. A partir desse discurso, o presidente inseriu a Colômbia na empreitada global da Guerra ao Terror levada a cabo pelos EUA. O *Plan Patriota* deu continuidade à política antinarcóticos e antiterrorista ideologizada pelos EUA – que se contrapunha, em grande medida, à perspectiva latino-americana, tanto no que concerne à abordagem militarista - sobretudo o acordo para utilização de bases militares em território colombiano por forças militares norte-americanas (Ramírez, 2013) – como quanto à interpretação de que a solução para o problema das drogas perpassa apenas tangencialmente a necessidade de investimentos em educação e saúde pública.

Cumprir apontar que a ajuda econômica e militar norte-americana à Colômbia reitera sua hegemonia histórica sobre o país. Nesse sentido, é importante refletir sobre as consequências da influência hegemônica tácita e ideológica da potência sobre o governo e as instituições colombianas. A aliança com os EUA implicou, por exemplo, o poder de negociação dos Tratados de Livre Comércio (TLC) bilaterais. Tickner (2007) pontua que “*la negociación del TLC tuvo como telón de fondo la sumisión ante muchos de los imperativos de Estados Unidos, posiblemente en razón de las ayudas recibidas en el ámbito de la seguridad, pero también por la debilidad negociadora de Colombia*” (p. 103). Em um momento em que regimes à esquerda do espectro político ascendiam em países como Venezuela, Brasil, Argentina e Bolívia, articulando mecanismos multilaterais de cooperação, a Colômbia firmava acordos bilaterais de livre comércio, em condições assimétricas de negociação e aprofundava a implementação do projeto neoliberal projetado na hegemonia das instituições financeiras globais. No que concerne ao aprofundamento das políticas neoliberais, Tibocho (2019) pontua:

“La privatización en Colombia tradicionalmente se ha concentrado en tres sectores estratégicos: sector minero energético, comunicaciones y servicios financieros” (p. 1).

As administrações de Pastrana e Uribe se empenharam na internacionalização do conflito a partir da premissa de que o Estado colombiano e suas instituições não eram fortes o suficiente para romper o ciclo de violência e, portanto, o conflito colombiano representava uma ameaça ao continente. Por meio de um alinhamento aos EUA, cronologicamente pautado nas argumentações sobre a necessidade de um Plano Marshall, de combate ao narcotráfico e de combate ao (narco) terrorismo, o país permitiu a ingerência norte-americana nos assuntos internos e, conseqüentemente, adotou a perspectiva destes para a solução da violência estrutural que assola o país desde sua constituição, profundamente imbuída nas hierarquias da lógica colonial. Essa estratégia está permeada pelo entendimento de que a segurança precede o desenvolvimento, de que o combate às guerrilhas e demais grupos armados deve ser conduzido por meio da modernização e aperfeiçoamento do aparato coercitivo do Estado, de que o narcotráfico é o cerne estrutural do conflito e de que os investimentos estrangeiros e a participação da Colômbia no mercado global – por meio da liberalização da economia – é condição *sine qua non* para o desenvolvimento.

4. Diálogos de Havana: Continuidades e Rupturas do Governo Santos

Juan Manuel Santos foi Ministro da Defesa de Uribe, assumindo a presidência em agosto de 2010, sob a legenda de seu antecessor. Santos, no entanto, adotou uma postura bastante diferente em relação ao conflito social armado e em relação à interação com seus vizinhos. No que concerne ao conflito interno, Santos reconheceu as FARC-EP como um ator social, desvinculando-se do discurso de Uribe, que caracterizava a guerrilha como grupo terrorista. A mudança de postura criou as condições para o estabelecimento dos diálogos para uma saída negociada para o conflito, que se iniciaram, formalmente, em 2012 e culminaram com a assinatura de um Acordo de Paz em novembro de 2016. O Acordo de Havana contempla pontos que remetem às causas estruturais do conflito social, como idealização da reforma agrária, medidas para promoção da inclusão política, políticas de substituição de cultivos ilícitos com apoio financeiro do Estado - proibindo a política de fumigações que prejudicava plantações legais de pequenos agricultores, além de conterem glifosato em quantidades comprovadamente prejudiciais à saúde. Os diálogos também contaram com ampla participação das vítimas, em caráter consultivo, prevendo ações de reparação e reconciliação social. O acordo previu, ainda, a restituição de terras às populações forçosamente deslocadas (Colômbia, 2016).

No que concerne à política externa, se por um lado, Uribe manteve um relacionamento estreito com os EUA enquanto indispunha-se recorrentemente com países vizinhos, sobretudo a Venezuela chavista, por outro lado, Manuel Santos retomou o diálogo com a Venezuela, Cuba e Equador. Os dois primeiros participaram como países observador e garantidor, respectivamente, dos Acordos de Havana, enquanto o último estava envolvido nos diálogos de Paz em curso com o *Ejército de Libertación Nacional* (ELN), interrompido durante o governo de Iván Duque.

Ao contrário de seus antecessores, a estratégia para internacionalização do conflito

do presidente Santos previa maior protagonismo da administração doméstica no processo de paz, embora reivindicasse a participação de atores internacionais, de forma precisa e segmentada, mantendo uma relação mais discreta, porém importante, com Washington. Niño e Sánchez (2018) apontam que Santos empreendeu uma reconexão com a região, por meio do fortalecimento dos diálogos diplomáticos com Cuba e Venezuela e fortalecimento de alianças com Costa Rica, Guatemala, Haiti, Honduras e México.

Santos também fortaleceu as relações com a América Latina e Ásia-Pacífico por meio das iniciativas comerciais do “novo regionalismo” como a Aliança do Pacífico (Duarte-Herrera e Pedraza-Beleño, 2018) – e o ingresso no grupo CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul). As relações com os países centrais também foram privilegiadas. A administração Santos se empenhou significativamente para o ingresso do país na *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) e na parceria, enquanto sócio estratégico global, da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Alguns pesquisadores de política externa argumentam que Santos deu origem a uma nova doutrina: *respice omnia*. Se a *respice pollum* mirava o “Norte” e a *respice similia* aos seus “similares”, a *respice omnia* mira o “universo”, “ao conjunto”, privilegia o multilateralismo e a diversificação das relações (Niño e Sánchez, 2018).

As estratégias de política externa e gestão interna do conflito sofreram relevantes mudanças se compararmos às estratégias das gestões de Pastrana, Uribe e Santos. No entanto, existem traços de continuidade no que concerne à política econômica neoliberal, que devem ser analisados mais a fundo, uma vez que, ao contrário das narrativas acerca do narcotráfico e do terrorismo, as iniquidades sociais, concentração fundiária e exclusão política consistem em causas estruturais do conflito e tendem a agravar-se mediante as políticas e ideologias neoliberais. Desregulamentações, privatizações e um pacote de políticas ortodoxas que limitam os gastos com serviços públicos são pilares do modelo econômico na era da globalização acentuada do capital, orientada pelo decálogo que propõe várias medidas que visam à redução das áreas de atuação do Estado, consagradas pelo Consenso de Washington. A proximidade com os EUA e a ingerência desse país na política interna colombiana, assim como a estratégia de inserção global por meio de participação de organismos como a OECD - que preveem a aderência a determinadas “boas práticas de mercado” - têm mantido o direcionamento da política econômica em conformidade com as diretrizes políticas e econômicas neoliberais. Tal modelo tem-se mostrado cada vez mais incompatível com as aspirações de equidade, justiça social e preservação ambiental de grande parte da sociedade colombiana. Sobre a continuidade das reformas neoliberais levadas a cabo por seus antecessores, Tibocho (2019) elucida que:

[Las] privatizaciones [en el gobierno Santos] reforzaron la tendencia de extranjerización de la estructura de propiedad de las grandes empresas en el país lo cual, sumado a otras políticas de desregulación y liberalización, ha complejizado la tributación y propiciado la fuga de capitales. (p. 1)

Evidencia-se, portanto, que enquanto os demais países da América do Sul, especialmente, Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia e Venezuela ainda viviam a chamada maré rosa de governos progressistas que tinham como denominador comum, em maior ou menor medida, a depender da conjuntura institucional do país, o combate ao discurso neoliberal, a

Colômbia guardava a peculiaridade de seguir com o avanço das medidas de redução do papel do Estado em setores estratégicos.

5. O Retorno do Uribismo: Iván Duque e os Desafios para a Paz

Em agosto de 2018, Iván Duque assumiu a presidência da Colômbia com uma agenda fortemente influenciada pela visão de mundo de Álvaro Uribe – eleito senador com uma quantidade expressiva de votos, pelo mesmo partido político de Duque, o Centro Democrático. Essa eleição causou bastante apreensão nos ex-combatentes do agora partido político *Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Comum* (FARC) e em parte considerável da sociedade, devido ao entendimento de que os termos do Acordo poderiam não ser cumpridos. Houve também grande apreensão nos territórios mais afetados pelo conflito, uma vez que a política de Uribe é associada ao fortalecimento do militarismo e do paramilitarismo (Nuñez, 2018). Durante seu governo, Uribe conduziu um acordo de Paz com o maior grupo paramilitar da Colômbia – as *Autodefensas Unidas de Colômbia* (AUC) e, em grande medida, o Acordo é visto pela sociedade como uma farsa, tendo em vista a expressiva continuidade das atividades paramilitares e a nítida estreiteza das relações destes com o Estado e as grandes corporações, no que concerne à perpetuação de um modelo de acumulação de capital na era neoliberal (Hristov, 2014).

No que diz respeito à gestão doméstica da situação de pós-conflito, o governo Duque tem representado um entrave ao cumprimento dos termos do Acordo, ainda que, durante a campanha eleitoral, tenha-se comprometido com a visão de que se trata de um acordo de Estado, que deve superar divergências ideológicas de governos futuros, como se supõe que sejam os Acordos de Paz. O *Kroc Institute for International Peace Studies*, formalmente imbuído do monitoramento da implementação dos Acordos de Havana (Colômbia, 2016), fornece um panorama do avanço da implementação em diferentes aspectos. De acordo com o último informe, atualizado em fevereiro de 2019, havia atraso, sobretudo, nos pontos referentes à reforma rural integral, ampliação da participação política, solução do problema das drogas ilícitas e reparação das vítimas do conflito (Kroc Institute, 2019).

No que concerne à política externa, embora ainda seja cedo para fazer uma análise das diretrizes do governo Duque, algumas inflexões se mostram possíveis. O primeiro ponto que vale destacar é o retorno das relações de inimizade com a Venezuela. No decorrer de um ano, os presidentes Maduro e Duque trocaram acusações e ameaçaram mobilizar as respectivas Forças Armadas para as fronteiras. A Colômbia reconheceu o autoproclamado presidente Guaidó e acusa Maduro de financiar o ELN. Duque também participa ativamente das reuniões do Grupo de Lima, sempre reiterando o vínculo do governo venezuelano com a violência política doméstica. Durante as manifestações populares de novembro de 2019, o presidente determinou o fechamento das fronteiras durante o paro nacional, sob o argumento de que aquele país tentaria intervir nas mobilizações populares colombianas (El Observador, 2019).

A administração Duque permanece, portanto, na zona de influência hegemônica dos EUA, defendendo um discurso ideológico neoliberal e as reformas estruturais neoliberais, dando continuidade à política de privatização e desregulamentação: “uma vez que Duque

continua a tarefa de seus antecessores no processo de adoção de medidas de redução do Estado, presente, por exemplo, na proposta de venda das ações estatais na Ecopetrol, evadindo-se da discussão política sobre o papel do Estado colombiano frente a seus recursos estratégicos (Tibocha, 2019).

6. Reformas Estruturais, Segurança do Mercado e Militarização como (Des) caminhos para uma Paz Sustentável

O Plano colômbia legitimou a estratégia de resolução do conflito a partir da ideia de “segurança para o desenvolvimento”, privilegiando a confiabilidade para a projeção de investimentos estrangeiros em detrimento da construção da paz desde o fomento das economias dos territórios e da reconstrução das relações sociais de base. A estratégia de gestão do conflito adotada pela administração Santos, embora se diferencie, em diversos aspectos, das estratégias de Pastrana e Uribe, não rompeu com a lógica de crescimento econômico a partir da receita neoliberal da desregulamentação, privatização, austeridade fiscal e ortodoxia econômica. Tampouco pode-se dizer o contrário da recente administração de Iván Duque.

O modelo neoliberal vem sendo implementado na América Latina desde a década de 1970, por meio do amplo apoio norte-americano às ditaduras implantadas nos diferentes países e intensificado na década de 1990, tendo como premissa Consenso Neoliberal como único remédio para o fim da crise das dívidas externas. De acordo com Panitch e Gindin (2012), a Reserva Federal e o Tesouro de EUA pressionaram para que as condições dos empréstimos de resgate do *International Monetary Fund* (IMF) implicassem a austeridade fiscal e, também, os programas de ajuste estrutural de modo de garantir os ativos financeiros e o processo de neoliberalização das economias de América Latina.

Décadas de políticas neoliberais levaram os países a uma profunda crise econômica, criando um ambiente propício para a emergência de governos à esquerda do espectro político, que buscavam maior autonomia dos Estados. O questionamento da receita neoliberal pautada na liberalização, privatização e austeridade possibilitou, sobretudo em países como Bolívia, Brasil, Argentina e Uruguai, maior atenção às demandas sociais, apesar dos entraves estruturais, fruto das reformas promovidas nos anos anteriores (Paéz, 2017). A Colômbia – assim como Peru, México e Chile – manteve o alinhamento à Washington, dando preferência a TLC bilaterais em detrimento do engajamento em iniciativas de integração regional como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), por exemplo.

Desde a década de 1990, os sucessivos governos colombianos vêm implementando políticas econômicas neoliberais. A Constituição de 1991, em que pese a previsão de proteção de direitos sociais e étnicos e maior participação da sociedade civil, também garante a expansão do setor privado para áreas que antes eram de administração exclusivamente pública, além da privatização de empresas estatais (Tibocha, 2019). A abertura do mercado acarretou a apropriação de terras por parte de grandes corporações multilaterais interessadas, principalmente, em atividades de extrativismo. Cumpre apontar ainda, que apesar da Constituição de 1991 reconhecer a legalidade das terras coletivas habitadas por comunidades indígenas e afrocolombianas - cuja ocupação e produtividade deve estar submetida a

ontologia do etnodesenvolvimento dessas comunidades - as investidas corporativas de *land-grabbing* nesses territórios – ricos em recursos naturais – tem acarretado conflitos sociais e assassinatos sistemáticos de lideranças sociais - 431 líderes sociais assassinados entre janeiro de 2016 e dezembro de 2018 (Dyer, 2019).

Este tipo de violência não pode ser desassociado da imposição de um modelo econômico neoliberal e da doutrina do Plano Colômbia. A fragmentação das classes e movimentos sociais por meio da violência guerrilheira, paramilitar e estatal – intensificada pelo financiamento e treinamento militar norte-americano -, permitiu que o modelo neoliberal se instaurasse no país sem grandes contestações (Dyer, 2019), ou, pelo menos, é possível afirmar que as contestações ficavam à sombra da narrativa de violência atrelada aos combates entre os atores armados. Da mesma maneira, o legado militarista é condição *sine qua non* para a sustentação de um Estado orientado para a segurança do mercado e dos investimentos estrangeiros em detrimento do bem-estar social. Assim, a política externa dos EUA para a Colômbia está estritamente atrelada aos interesses das empresas estadunidenses como, por exemplo, dos produtores de helicópteros *United Technologies and Bell Helicopter*, *Textron* e das empresas petrolíferas *BP-Amoco* e *Occidental Petroleum* Teos, uma vez que “*Such corporations and many political figures that subscribe to the politics of IMF-sponsored privatization see Colombia's guerrillas as damaging to their interests*” (Delacour, 2000, p. 73).

No que concerne à internalização das reformas estruturais neoliberais oriundas da globalização econômica e financeira, o processo colombiano pode ser caracterizado como uma internalização “prudente”, assim como Brasil, Costa Rica e México. Em contraposição aos países que introduziram tais reformas de modo “agressivo”, como foi o caso de Argentina, Chile, Bolívia e Peru (Paéz, 2017, p. 310). No entanto, a Colômbia se manteve, constantemente, dentro da esfera de influência norte-americana e, conseqüentemente, sob a orientação do projeto neoliberal.

As estratégias de desenvolvimento dos países não são determinadas exclusivamente pelas variáveis domésticas (interação e disputa entre grupos econômicos e sociais). A dinâmica interna está vinculada às relações entre os grupos domésticos e os demais Estados, em particular o Estado hegemônico, por meio de oportunidades econômicas, modelos e ideologia (Paéz, 2017). Medeiros (2013) argumenta que o acesso a divisas e a tecnologia, assim como o apoio ou veto às estratégias nacionais de desenvolvimento, após a dissolução da URSS, são influenciados pelas transformações internas e externas lideradas pelos EUA sobre a economia internacional. Neste sentido, a definição de uma política exterior com os EUA é parte fundamental da consolidação de uma estratégia nacional de desenvolvimento (Paéz, 2017).

No que diz respeito à perspectiva de desenvolvimento na era neoliberal, José Antônio Ocampo et al. (2005) refletem:

Economic development is not a question of going through ‘stages’ within a uniform pattern associated with the rise in per capita income that industrial countries have already followed. It is about increasing per capita income, about succeeding in carrying out the required structural transformations,

and about employing the appropriate macroeconomic and financial strategies, within the restrictions that each country's position in the world hierarchy creates and based on the internal structures in developing countries that are partly functional to that position and partly determined by their own historical development. (p. 7)

O desenvolvimento histórico dos conflitos sociais na Colômbia, apesar do Acordo de Paz com as FARC-EP, continua sendo um problema grave. A violência tem-se materializado no assassinato sistemático de lideranças sociais envolvidas com a proteção de Direitos Humanos, disputas ambientais, reapropriações fundiárias e participação em programas de substituição de ilícitos. As formas de violência oriundas do modelo econômico se tornaram mais nítidas após o Acordo de Paz, uma vez que as narrativas hegemônicas não podem mais atribuir à guerrilha a culpa por todas as mazelas do país.

O caso do Porto de Buenaventura é representativo no que concerne à violência estrutural imposta pelas políticas que privilegiam a segurança dos investimentos estrangeiros em detrimento do bem-estar social. De acordo com Dyer (2019), em maio de 2017, em Buenaventura, principal porto marítimo do país, ocorreu uma greve cívica de vinte e dois dias em protesto contra grandes investimentos ao porto da cidade, em detrimento de alocação de recursos em bens públicos urbanos como hospitais e redes de saneamento. As forças anti-motim repreenderam os protestos com armamentos não letais fabricados nos EUA e, após o evento, lideranças comunitárias têm sofrido ameaças contínuas, que culminaram com o assassinato de um dos líderes da greve cívica, um ano após a greve.

Em novembro deste ano, a Colômbia testemunhou – e ainda está testemunhando – uma onda de protestos nas principais cidades. As principais reivindicações referem-se à necessidade de investimento público em serviços sociais fundamentais como educação e saúde; uma forte preocupação com o assassinato sistemático de lideranças sociais e com as políticas de desregulamentação, que viabilizam atividades extrativistas – sobretudo extração de petróleo e gás – este último por meio do *fracking* - sem consulta prévia à população local e sem estudos de impactos sociais e ambientais suficientes; e críticas abertas à austeridade imposta pelo IMF. Cabe, ainda, fazer um paralelo com o levante popular em curso no Chile, uma vez que estes dois países são vistos como modelos regionais do sucesso da política econômica neoliberal. Se é bem verdade que os índices macroeconômicos se mostram positivos, a insatisfação de grande parte da sociedade demonstra que os benefícios advindos das privatizações, desregulamentações, austeridade fiscal e liberalização da economia não abarcam a sociedade como um todo, sobretudo as classes mais pobres.

7. Considerações Finais

No contexto atual de globalização do capital financeiro e protagonismo de instituições financeiras transnacionais – sob influência da ideologia neoliberal hegemônica - que controlam o acesso a recursos e mercados internacionais é imprescindível refletir sobre como a interação entre os países influencia o desenho de políticas nacionais de desenvolvimento. Principalmente quando esta relação é influenciada por uma forte assimetria e um contexto histórico de ingerência externa.

Nesse artigo, buscou-se refletir acerca de como a estratégia de política externa para a internacionalização do conflito colombiano, sobretudo a partir do Plano Colômbia, influenciou a internalização das reformas econômicas estruturais orientadas por uma ideologia neoliberal. Cumpre apontar que o neoliberalismo global está estruturado a partir da ideologia neoliberal que se tornou hegemônica após o fim da Guerra Fria, sob o baluarte da visão de mundo norte-americana.

É possível inferir que o fluxo bilionário de auxílio financeiro norte-americano para a Colômbia condicionou a estratégia interna de desenvolvimento, que se voltou para a segurança dos investimentos estrangeiros, em detrimento do Estado de bem-estar social. Outro ponto importante se refere ao projeto de militarização como solução para o conflito social. A relação entre neoliberalismo e militarização se faz a partir da (i) reflexão de que as reformas estruturais – como privatizações, limite de gastos sociais, sistema tributário regressivo – refletem negativamente na qualidade de vida das classes mais pobres, logo é necessário um aparato coercitivo eficiente a fim de conter possível convulsões sociais e dos (ii) lucros reservados ao complexo industrial bélico.

8. Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

9. Referências Bibliográficas

- Alpert, M. (8 de fevereiro de 2016). 15 Years and \$10 Billion Later, U.S. Efforts to Curb Colombia's Cocaine Trade Have Failed. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2016/02/08/15-years-and-10-billion-later-u-s-efforts-to-curb-colombias-cocaine-trade-have-failed/>
- Bermúdez, C. (2010). La doctrina respice polum («Mirar hacia el norte») en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Memorias* 12:189-222.
- Brenner, N., Peck, J., Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks* 10, 2.
- Borda, S., e A. B. Tickner, (2019). Las Relaciones Internacionales en Colombia. Em: Borda, S., e Tickner, A. B. (Orgs.). (2019). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Chomski, N. (2002). *Estados canallas: el imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*. Barcelona: Paidós, 2002.
- Colômbia. (2016). Jurisdicción Especial para la Paz. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=OfpYAO

- Colômbia. (2000). Presidencia de la República. Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Colômbia. (1999). Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz. <http://www.DNP.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx>
- Delacour, J. (2000). Plan Colombia: Rhetoric, Reality, and the Press. Em: Neoliberalism, Militarism, and Armed Conflict, *Social Justice*, Vol. 27: 4.
- Drekonja, G. (1983a). Colombia: en búsqueda de una política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, v. 4, n°, n. 1981: 259–280.
- Drekonja, G. (1983b). *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá: CEREC-CEI.
- Duarte-Herrera, L. K., e Pedraza-Beleño, J. A. (2018). La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7 (2):4-30. DOI: https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.245
- Dyer, C. (2019). Colombia's War of Neoliberal Economics. *North American Congress on Latin America (NACLA)*. <https://nacla.org/news/2019/03/07/colombia%E2%80%99s-war-neoliberal-economics>
- El Observador. (10 de noviembre de 2019). Colombia ordenó cerrar fronteras por paro nacional. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/colombia-ordeno-cerrar-fronteras-por-paro-nacional-contra-gobierno-de-duque-2019111915340>
- González Parias, C. H., Mesa Bedoya, J. C. e Londoño Ossa, G. A. (2017). Política exterior colombiana 2010-2014: ¿giro a la autonomía?. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (1), 267–291. <https://doi.org/10.18359/ries.2472>
- Hettne, B. (2008). Development discourses in history. Em: Hettne (ed.). (2008). *Sustainable development in a globalized world: studies in development, security and culture*. Vol. 1. London: Palgrave Macmillan.
- Hristov, J. (2014). Paramilitarism and Neoliberalism: violent systems of capital accumulation in Colombia and beyond. England: Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p86g.9>
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía Periférica e Hegemonía Cêntrica. *Estudios Internacionales*, vol. 46, pp. 91-130.
- Jiménez, H. H. R. (2019). La politique extérieure de la Colombie, entre l'influence et l'indépendance. Le débat sur le rôle du président et de l'académie de formation des diplomates. *Oasis*, 29, 155–174.
- Kirk, K., e Okazawa-Rey, M. (2000). Neoliberalism, Militarism, and Armed Conflict: An Introduction. Em: Neoliberalism, Militarism, and Armed Conflict, *Social Justice*, Vol. 27: 4.

- Kroc Institute. (2019). Informe 3 del Instituto Kroc. *Kroc Institute for International Peace Studies*. https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_atualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf
- Latorre, J. P. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Revista Colombiana de Sociología*, Vol. 38, no 1 enero-junio.
- Lima, M. R. S. de. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), 24–59. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292005000100002>
- Medeiros, C. A. D. (2013). Estratégias nacionais de desenvolvimento. Em: *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia*, vol 1. Brasília: CGE.
- Medeiros, C. A., e Serrano, F. (1999). Padrões Monetários Internacionais e Crescimento. Em: Fiori, J.L. (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Niño, C. e Sánchez, F. (2018). Lo que Santos se llevó: Diplomacia Híbrida entre la paz y el re-posicionamiento internacional. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Agosto. <http://revistafal.com/lo-que-santos-se-llevo/>
- Núñez, D. D. (8 de fevereiro de 2018). Álvaro Uribe y el fantasma del paramilitarismo, que no deja de rondarlo. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/articulo-373>
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Belosso, H., Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL.
- Paéz, S. M. (2017). Notas sobre Neoliberalismo, Geopolítica e Estratégias nacionais de desenvolvimento de América Latina no começo do século XXI. *Rebela*, Vol. 7, n.2. mai./ago.
- Panitch, L., e Gindin, S. (2012). *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*. London & New York: Verso.
- Pardo, R. e Tokatlián, J. G. (1989). *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (1999). Relatório de Desenvolvimento Humano: a mundialização com rosto humano 1999. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1999>
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Ramírez, S. (2013). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. Em: Cardona D. *Colombia: una política exterior en transición*. Editorial Gente Nueva, Bogotá, pp. 125-144.
- Russell, R., e Tokatlián, J. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el cono sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 159–194.
- Santos, M. (2010). Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de

internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes de política externa norte-americana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, núm. 1, janeiro-julho, pp. 67-88.

- Spohr, A. P., Silva, A. L. R. da. (2017). Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases. *Contexto Internacional*, 39 (1), 157–178.
<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390100008>
- Staples, S. (2000). The Relationship between Globalization and Paramilitarism. Em: Neoliberalism, Militarism, and Armed Conflict, *Social Justice*, Vol. 27: 4.
- Tibocha, J. (19 de fevereiro de 2019). Colombia: 6 meses de gestão Duque y 30 años de neoliberalismo. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG)*.
<https://www.celag.org/colombia-6-meses-gestion-duque-30-anos-neoliberalismo/#>
- Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* 65, Bogotá, junho.
- Tokatlián, J. G. (1996). Posguerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político* 28: 22-40.
- Tokatlián, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?, *Colombia Internacional*, No. 48, enero-abril, 35-43
- Vigevani, T., e Ramanzini Júnior, H. (2014). Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, 57 (2), 517–552.
<https://doi.org/10.1590/0011-5258201416>

La doble excepcionalidad antártica en tiempos de pandemia

Cristian Lorenzo

clorenzo@conicet.gov.ar

Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC-CONICET)

Diego Navarro Drazich

navarrodrzich@yahoo.com

Universidad Nacional de San Juan

Recibido: 30/11/2020

Aceptado: 01/11/2021

Publicado: 08/11/2021

Resumen: Si bien no hay contagios de COVID-19 en la Antártida, no quiere decir que lo que ocurre en el Continente Blanco esté absolutamente aislado de la realidad global, su dinámica y sus tendencias. Este virus impactó sobre actividades antárticas vinculadas al turismo, el sistema de toma de decisiones y las actividades científicas. Esos cambios complementan la excepcionalidad diplomática asociada a las negociaciones vinculadas con el Tratado Antártico y todo su sistema, que convirtieron al Continente Antártico y sus aguas circundantes, en una región dedicada a la paz y ciencia. Todo esto permite afirmar que predomina una doble excepcionalidad antártica en tiempos de pandemia.

Palabras clave: Sistema del Tratado Antártico; Políticas Antárticas; Geopolítica Antártica; Cooperación Antártica, COVID-19; Excepcionalidad Antártica; Turismo Antártico.

- ❖ Cómo citar: Lorenzo, C. y Navarro-Drazich, D. (2021). La doble excepcionalidad antártica en tiempos de pandemia. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 139. <https://doi.org/10.24215/23142766e139>



The double Antarctic exceptionalism in times of pandemic¹

Cristian Lorenzo², Diego Navarro Drazich³

Abstract: Although there are no COVID-19 infections in Antarctica, this does not mean that what happens on the White Continent is absolutely isolated from the global reality, its dynamics and trends. In fact, this virus has had an impact on Antarctic activities related to tourism, decision-making and scientific activities. These changes supplement the diplomatic exceptionalism associated with negotiations related to the Antarctic Treaty and its entire system, which allow the Antarctic Continent and its surrounding waters to be a region devoted to peace and science. The point above allows us to claim that a double Antarctic exceptionalism is predominant in times of pandemic.

Keywords: Antarctic Treaty System; Antarctic Policies; Antarctic Geopolitics; Antarctic Cooperation; COVID-19; Antarctic exceptionalism; Antarctic Tourism

Este trabajo se realizó en el marco de dos proyectos: PID UNTDF “La política del Reino Unido hacia la Antártida, 2002-2019”, financiado por la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; y el PICT 2019 “¿Quién decide en tiempos de cambio climático? Política del Reino Unido hacia las áreas protegidas en la Antártida, 1998-2018”, que se realiza con fondos de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

1 Los autores de este trabajo agradecen los comentarios recibidos por los evaluadores.

2 Investigador Adjunto del CONICET en el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC-CONICET) . Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales, en el Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales (ICPA) . Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador. Magíster en Ciencia Política y Sociología, FLACSO Argentina. Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador. Ushuaia, Argentina.

3 Investigador adjunto del CONICET en la Universidad Nacional de San Juan. Profesor titular (a cargo) de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Cuyo, profesor titular (efectivo) en la Universidad de Aconcagua (Mendoza) , profesor visitante de Globalización y América Latina de la Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de la Empresa (Montevideo) y profesor en el Doctorado en Geografía de la Universidad Nacional de San Juan. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador.

1. Introducción

El 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al brote de COVID-19 como una pandemia (Reuters, 2020a). En aquel momento, en el mundo había 118.000 personas con coronavirus y 4.291 fallecidas a causa de esta enfermedad (OMS, 2020). Durante varios meses, la Antártida permaneció libre de este virus, hasta el 17 de diciembre, cuando la Armada chilena informó que la tripulación del buque Sargento Aldea estaba en cuarentena⁴. El mes anterior, esa embarcación había estado en la base antártica chilena Bernardo O'Higgins y el 21 de diciembre el Ejército de Chile comunicó que 36 personas se habían contagiado en dicha base (Senado de la República de Chile, 2021). Dada esta situación, nos preguntamos: ¿cómo impacta la pandemia del COVID-19 al Sistema del Tratado Antártico?

El COVID-19 ha impactado en las regiones polares (Forrester, 2021). En particular, despierta suspicacias sobre el comportamiento de algunos países en la Antártida (Feiger, Wilson, 2020). En la literatura especializada, se ha examinado su relación con las decisiones, la logística, la ciencia, el turismo y la pesca (Dodds & Hemmings, 2020; Hemmings, 2020; Hughes & Convey, 2020), y hasta fue considerado como uno de los factores relevantes para los escenarios futuros de la región antártica (Frame et al., 2021). Estos trabajos aportan elementos para reflexionar sobre el presente y el futuro del Continente Blanco, desde perspectivas del Norte Global.

Las disciplinas están atravesadas por relaciones de poder a nivel mundial (Beigel, 2018). En el caso de las Relaciones Internacionales predomina una versión estadounidense (Tickner et al., 2012). Esto no quiere decir que sea el único marco posible de referencia. Este trabajo se ubica en la tradición del pensamiento latinoamericano en Relaciones Internacionales (Bernal-Meza, 2016; Devés & Álvarez, 2020). En este contexto, partimos del siguiente presupuesto: "todo conocimiento es el resultado de unas premisas y unas preguntas situadas espacio-temporalmente" (Seitz, 2011). Así, damos por supuesto que hay tradiciones en nuestra disciplina y que la producción de conocimiento necesita situar el lugar de enunciación geográfico y hermenéutico.

Pare este trabajo, se relevó información sobre Programas Nacionales Antárticos, medios internacionales de prensa, foros antárticos, y literatura especializada, teniendo en cuenta la pregunta central de investigación. El análisis no fue realizado desde un marco teórico prefijado (Cervo, 2008), sino desde la inducción analítica (Denzin, 2007). Es por ello que las afirmaciones empíricas se fueron ajustando mediante sucesivas observaciones.

La constatación central de este trabajo es que desde la declaración de la pandemia del COVID-19 por la OMS predomina una doble excepcionalidad antártica, que impacta sobre las actividades vinculadas al turismo, el sistema de toma de decisiones y la ciencia.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, se examinan tres

4 Antártida se refiere a la región que está al sur de los 60° de latitud sur, incluidas todas las barreras de hielo, tal como es definido por el Tratado Antártico.

ámbitos relacionados con esta región: las actividades turísticas, el sistema de toma de decisiones y las actividades científicas. Todo esto se toma, luego, de base para explorar conceptualmente si se puede afirmar que estamos ante un nuevo rostro de la excepcionalidad antártica.

2. El turismo antártico

La pandemia del COVID-19 impacta al sector público y privado del turismo de cruceros antárticos. Antes del inicio de la temporada 2020-2021, las autoridades portuarias en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur establecieron un protocolo para evitar la propagación del virus y, en este marco, una serie de medidas para las operaciones de cruceros desde el Puerto Provincial en Ushuaia⁵. Dicho protocolo fue elaborado en conjunto con el Comité Operativo de Emergencia (COE), la Dirección Provincial de Puertos y el Instituto Fueguino de Turismo (INFUETUR) (Diario del Fin del Mundo, 2020). Por otro lado, la pandemia también impactó sobre decisiones comerciales. En la temporada referida, varias empresas de cruceros cancelaron sus operaciones (IAATO, 2020).

A pesar de los protocolos, el riesgo siempre existe. El Greg Mortimer, un crucero operado por Aurora Expeditions, tuvo más de cien personas contagiadas a bordo durante marzo de 2020 (El Telégrafo, 2020). Esta nave desembarcó en el Puerto de Montevideo a través de un Corredor Humanitario, organizado por la Cancillería de Uruguay, en coordinación con otros ministerios. Primero, lo hicieron aquellos que necesitaban atención personalizada por sus condiciones de salud; el resto tuvo que esperar a que el test de coronavirus les diera negativo. Para descender, tenían que tener un avión disponible para embarcar hacia sus países de residencia. No podían permanecer en territorio uruguayo (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Uruguay, 2020).

El caso del Greg Mortimer también manifestó un nuevo ángulo de la situación. Si bien la relación entre las empresas que operan en la Antártida y sus tripulantes está regulada por un contrato, no está exenta de conflictos. Como ejemplo podemos considerar la denuncia del médico responsable a bordo, quien objetó la decisión de la empresa de operar cuando las recomendaciones internacionales eran no hacerlo y denunció las presiones que recibió al confeccionar los formularios que serían evaluados por las autoridades sanitarias del lugar de desembarco. El profesional también manifestó públicamente su disconformidad acerca de la decisión de la empresa de dirigirse a Islas Canarias (España) y no permitir a sus tripulantes regresar a sus hogares desde Uruguay, tal como estaba convenido (El Observador, 2020)

En términos generales, el turismo de cruceros antárticos fue impactado por el COVID-19 de múltiples maneras, dados los actores implicados en situaciones de emergencia, las instancias de planificación en materia de prevención y evacuación, y las relaciones laborales

⁵ Cabe subrayar que a nivel mundial, Ushuaia es reconocida como la puerta de entrada más cercana a la Antártida.

entre sus tripulantes y las empresas de cruceros. Esto demuestra la vulnerabilidad del negocio de los operadores turísticos antárticos ante esta situación generada por los riesgos de contagio.

3. El sistema de toma de decisiones

La pandemia del COVID-19 afectó el normal desarrollo de reuniones multilaterales sobre temas antárticos. El 12 de marzo de 2020 se decidió cancelar la Reunión Consultiva y del Comité de Protección Ambiental previstas en Helsinki entre el 25 de mayo y el 4 de junio de ese año. Así lo comunicó la Cancillería de Finlandia (Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2020). Al día siguiente, esta decisión fue informada por la Secretaría del Tratado Antártico (Secretaría del Tratado Antártico, 2020a). En realidad, hubo más reuniones presenciales que no se llevaron adelante, como la del Comité Organizador del SCAR (Comité Científico de Investigación Antártica) y del COMNAP (Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales), previstas para junio en Hobart (Australia) (Secretaría del Tratado Antártico, 2020b).

Algunas reuniones pasaron a desarrollarse en formato virtual, como fue el caso de las anuales de la Comisión, perteneciente a la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos, entre el 27 y el 30 de octubre de 2020 (CCAMLR, 2020a). Esto fue posible, porque lo permite su reglamento en el artículo 7 (CCAMLR, 2020b). Con relación a sus implicancias, hay un aspecto de las relaciones personales que resulta fundamental en estos ámbitos y es, precisamente, por dónde pasan las negociaciones antárticas. Esto es lo que también observaron Doods y Hemmings al respecto:

Por procedimiento, el Sistema del Tratado Antártico funciona como un régimen basado en la presencialidad, donde las reuniones cara a cara y los pasillos son priorizados por los representantes diplomáticos en las reuniones anuales – las decisiones son realizadas en estos eventos y, en consecuencia, no es tal vez sorprendente. Las decisiones tomadas por consenso también demandan altos nivel de emocionalidad, así como también, horas de trabajo. Las relaciones son hechas y reelaboradas en las reuniones (Doods & Hemmings, 2020: 532).

De hecho hay una cuestión más que observan:

La gobernanza antártica no ha adoptado las tecnologías de trabajo digital en relación con cuestiones de fondo de una manera que otros regímenes internacionales y foros intergubernamentales, como el Consejo Ártico (Doods & Hemmings, 2020: 533).

A modo de ejemplo, una cuestión relevante para la agenda antártica es la creación de un área marina protegida alrededor de la Península Antártica, impulsada por Argentina y Chile (CCAMLR, 2020b). Sin embargo, la posibilidad de su establecimiento todavía requiere conjugar intereses científicos, pesqueros, conservación y geopolíticos (Lorenzo, 2020).

Hasta el momento, se crearon dos áreas marinas protegidas: la primera fue en las Islas

Orcadas del Sur⁶ (CCAMLR, 2009) y la segunda, en el Mar de Ross⁷ (CCAMLR, 2016). Cada una de estas decisiones estuvo respaldada científicamente, utilizando la mejor ciencia disponible. Es por este motivo que esta última juega un rol clave en los procesos de toma de decisiones relacionados con la región antártica.

Las políticas de prevención asociadas al COVID-19 y sus efectos sobre el sistema de toma de decisiones abren interrogantes sobre si se modificarán las formas pautadas para la realización de reuniones y la toma de decisiones sobre cuestiones sustantivas. En 2021, las Reuniones Consultivas fueron organizadas por Francia en forma virtual, pero ¿qué pasará para las próximas? ¿En qué medida puede afectar cuando hay que tomar decisiones que requieren complejas negociaciones?

4. Actividades científicas

¿Cómo impactó el COVID-19 sobre la ciencia antártica? Las exploraciones realizadas nos permiten constatar que hay una dimensión multilateral que se retroalimenta con la planificación de los programas nacionales antárticos. El 12 de marzo de 2020 el Comité Ad Hoc de COMNAP comenzó a trabajar en el desarrollo de recomendaciones para los miembros de los Programas Antárticos Nacionales. Uno de las indicaciones era cómo proceder ante casos de contagios de coronavirus (Christchurch Antarctic Office, 2020). Dichas indicaciones fueron complementadas durante los meses siguientes desde esta organización multilateral. Los nuevos dilemas pasaban por saber cuáles iban a ser los recursos médicos disponibles, y definir los procedimientos y mecanismos de comunicación entre las autoridades sanitarias (COMNAP, 2020). El COVID-19 también impactó sobre el sistema de cooperación regional antártico. De hecho, en la Reunión de Administradores de Programas Latinoamericanos (RAPAL), el protocolo para la logística fue uno de los temas de la agenda (Telam, 2020).

En otro nivel, los programas antárticos nacionales buscan evitar contagios en el Continente Blanco: “Para todas las naciones trabajando en Antártida, el principal objetivo es mantener el virus fuera del hielo”, dijo Christine Wesche, coordinadora logística del Programa Antártico Nacional de Alemania (National Geographic, 2020). De hecho, al operar en la región antártica, las actividades científicas están supeditadas a las medidas de prevención. Como ejemplo, en junio de 2020 la Fuerza Aérea Argentina realizó un cruce aéreo desde Río Gallegos hacia Base Marambio para abastecer a las bases argentinas y apoyar logísticamente a las actividades científicas. Dicho cruce se rigió por normativa establecida por el Comando Conjunto Antártico, que lo restringe a una serie de situaciones:

situaciones de carácter crítico y en los que la ejecución del traslado sea determinante para la solución de un grave problema de sanidad, científico

6 Medida de conservación 91-05 del 2009.

7 Medida de conservación 93-05 del 2016.

o logístico, donde su no resolución desencadene consecuencias no aceptables para el Comando Conjunto Antártico (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2020a).

El riesgo de contagios en la Antártida motivó la consulta entre programas antárticos nacionales, para evaluar escenarios futuros y redefinir las prioridades en el desarrollo de investigaciones científicas. Todavía es difícil evaluar el impacto de estas decisiones, como dijo Stephanie Short, jefa de la logística antártica de National Science Foundation (Heidt, 2020). Los Programas Antárticos planifican escenarios posibles, contemplando cambios inesperados durante el desarrollo de sus actividades antárticas (British Antarctic Survey, 2020). Las prioridades se redefinen, la cantidad de científicos que van a la Antártida se reduce notablemente y se establecen estrictos cumplimientos de protocolos de aislamiento, con anterioridad al viaje a la región antártica. Para ilustrar, se puede hacer referencia al procedimiento del Ministerio de Defensa de la República Argentina:

(...) el objetivo principal es cumplir un estricto protocolo sanitario que consiste en el aislamiento preventivo durante 14 días a cada dotación que está por viajar. A cada uno de sus integrantes, el primer día se le hace un test de PCR (hisopado para detectar el coronavirus) y durante esas dos semanas se les efectúan controles médicos, los que concluyen el día 14 con otro test de PCR, y cuyo resultado no detectable le posibilita, finalmente, el ingreso seguro a la Antártida (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2020b).

Durante la pandemia, hay algunas investigaciones antárticas que se mantienen. En general, son las de largo plazo, cuya interrupción podría impactar decisivamente sobre la muestra de los datos y las conclusiones. También, hay otras que fueron pospuestas. En algunos casos, se pueden absorber por el tiempo de desarrollo del proyecto, pero en otros, cuando la duración es más acotada, el costo es alto (Science Media Centre, 2020). Desde los Programas Antárticos el mensaje que dan es que la ciencia antártica no se interrumpió en su totalidad. Como lo comunicó el Programa Antártico de Australia, sus científicos mantenían sus actividades en forma regular, como lo demuestran las participaciones en congresos y las publicaciones en revistas científicas con referato a nivel internacional (Australian Antarctic Division, 2020).

La dimensión personal también está implicada cuando se trata de las relaciones entre ciencia y logística cuando hay brotes de COVID-19. La realidad epidemiológica que les toca vivir a quienes están en la Antártida es muy diferente al resto del mundo. La conectividad les permite estar actualizados sobre las situaciones de sus familias, de sus países y de lo que ocurre en el mundo (Daily Mirror, 2020). Sin embargo, esta situación despierta distintas lecturas personales, como interpretar que se está en un aislamiento dentro de otro aislamiento (Reuters, 2020b) y estar preocupados por la salud de sus familias que están en sus países de origen (Newburger, 2020).

5. ¿Hacia una nueva excepcionalidad antártica?

Examinamos ahora si, en términos conceptuales, estamos ante una nueva excepcionalidad antártica. Como primera aproximación a nivel diplomático, la región antártica es reconocida como un ejemplo mundial de paz. En 1959, doce Estados con diferentes intereses territoriales sobre el Continente Blanco alcanzaron un acuerdo que todavía perdura y fundamenta el actual *status quo* de esta parte del mundo. Esta visión está asociada a una mirada del derecho internacional. De acuerdo a esta línea, Abruza (2013) señala que:

Los cincuenta años de vigencia del Tratado prueban que ha sido el resultado de uno de los más exitosos ejercicios de diplomacia multilateral del siglo xx, que se apoyó desde el inicio en la ciencia y, más tarde, en la protección del medio ambiente antártico y facilitó un valioso e intenso proceso de cooperación internacional para mantener y consolidar la paz en la región antártica (p. 142).

De todos modos, hay desafíos asociados a los instrumentos legales vinculados a la región antártica. Con relación a esta perspectiva, Ferrada puntualiza algunas ideas sobre el Protocolo de Madrid:

(...) es necesario establecer una distinción entre perspectivas diplomáticas, legales y prácticas. Desde el punto de vista diplomático, es el mejor logro. Su negociación fue muy exitosa, aun considerando los desacuerdos y problemas geopolíticos que ha tenido que enfrentar. Desde un punto de vista legal, el Protocolo ha asegurado importantes logros y ha sido el punto de partida para otras áreas del derecho internacional, como la regulación de actividades minerales en el fondo del mar. Pero, al mismo tiempo, tiene una significativa debilidad, como la falta de mecanismos de control efectivo o los de un régimen de responsabilidad (Ferrada, 2012)

Por otro lado, se pueden destacar otros aspectos de la excepcionalidad antártica. En línea con una perspectiva histórico-global, Portella Sampaio (2019) señala que la “excepción antártica” necesita comprenderse en la historia de la sociedad internacional. Y esto, sin duda, requiere reconocer que la configuración actual alrededor del Tratado Antártico y su sistema se insertan en una historia de larga duración. Su singularidad está en que, al sur de los 60° de latitud Sur, no se replican de la misma forma las lógicas globales de conflicto asociadas a la sociedad internacional

[y] el Tratado Antártico encarnó este momento de la creación política: se creó un marco de gobernanza mediante una solución sin precedentes para evitar la replicación de la localización de las normas de soberanía y territorialidad de la sociedad internacional. En la Antártida, el Tratado proporcionó un mecanismo de toma de decisiones donde la autoridad puede desplegarse sin requerir una definición clara de quién detiene su monopolio. Y el consenso fue el procedimiento elegido para permitir esta forma de despliegue de autoridad (p. 110).

Este conjunto de elementos conforman la excepcionalidad antártica diplomática. Esta

realidad todavía persiste en un contexto en el que la Antártida tiene un valor estratégico para países sudamericanos como Argentina y Chile (Estenssoro, 2020) y en el que se producen cambios ambientales asociados al cambio climático en la Antártida.

La pregunta ahora es si –con este trasfondo– los impactos del COVID-19 sobre las actividades humanas en la Antártida constituyen una nueva forma de esta excepcionalidad. El diccionario de la Real Academia Española presenta dos acepciones para definir el significado del término “excepcional”. La primera dice “que constituye excepción de la regla común” y la segunda, “que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez” (DRAE, 2020). Si tomamos en cuenta estas dos posibilidades, el impacto del coronavirus sobre el sistema de toma de decisiones, las actividades científicas y las operaciones de cruceros cubren ambas acepciones: ocurrió por primera vez desde la firma del Tratado Antártico, impactó sobre distintos ámbitos relacionados con la Antártida y alteró su normal desarrollo. Entonces, la reconfiguración originada por los impactos del COVID-19 sobre las cuestiones antárticas se asocia con una doble excepcionalidad. Dados los riesgos que existen asociados a los casos de contagios en la región antártica, resulta fundamental sostener esta doble excepcionalidad en el Continente Blanco.

6. Conclusiones: nuevo rostro de la excepcionalidad antártica

En este trabajo partimos con una pregunta: ¿Cómo impacta la pandemia del COVID-19 al Sistema del Tratado Antártico? A partir de las distintas exploraciones realizadas, constatamos que predomina una doble excepcionalidad antártica en tiempos de pandemia y mostramos cómo se manifiesta. La diplomática es la más reconocida, porque convirtió a esta región del planeta en sinónimo de paz y cooperación desde 1959. Pero no es la única. Dicha excepcionalidad es complementada con una situación sanitaria dominante que muestra que lo que pasa al sur de los 60 grados de latitud sur no está absolutamente desconectado de realidades internacionales asociadas al despliegue del virus y las políticas de prevención.

La pandemia impacta sobre el turismo de cruceros antárticos, a través de la planificación y la coordinación, las distintas instancias de planificación asociadas a la prevención y la evacuación; y sobre las relaciones laborales entre las empresas que operan en cruceros y su personal de a bordo.

También lo hace sobre el sistema de toma de decisiones que organiza y hace posible la protección y conservación de la Antártida a nivel multilateral. La emergencia de este virus y su rápida propagación en el mundo motivaron la cancelación de reuniones y algunas de ellas pasaron a formato virtual.

En tercer y último lugar, la pandemia impacta sobre el desarrollo de la ciencia antártica. A nivel personal, cuando se trata de quienes realizan proyectos de investigación en el Continente Blanco; a nivel institucional, en materia de planificación y definición de prioridades de los Programas Antárticos Nacionales; y a nivel multilateral, en la coordinación entre los Programas Nacionales Antárticos.

Este conjunto de interacciones complementan la excepcionalidad diplomática asociada al Tratado Antártico y todo su sistema, los que permiten que el Continente Antártico

y sus aguas circundantes formen parte de una región dedicada a la paz y la ciencia. Es por ello que observamos que hay doble excepcionalidad antártica en tiempos de pandemia.

Surgen ahora una serie de preguntas: ¿Se podrá mantener esta predominante excepcionalidad por mucho tiempo más? ¿En qué medida se relaciona con la resiliencia del Sistema el Tratado Antártico? ¿Cuáles son las oportunidades y los desafíos que presenta el impacto del COVID-19 en la Antártida a la cooperación antártica latinoamericana? Estos interrogantes podrían dar lugar a nuevas investigaciones.

7. Referencias

- Abruza, A. (2013). "El Tratado Antártico y su sistema", *Boletín del Centro Naval*, 836.
- Australian Antarctic Division (2020). "Science under COVID-19", Jul 22. <https://www.antarctica.gov.au/news/2020/science-under-covid-19/>
- Beigel, F. (2018). "Las relaciones de poder en la ciencia mundial", *Revista Nueva Sociedad*, 274. <https://nuso.org/articulo/las-relaciones-de-poder-en-la-ciencia-mundial/>
- Bernal-Meza, R. (2016). "Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59, 1.
- British Antarctic Survey (2020). "Update on 2020/21 Antarctic field season: responding to COVID-19 pandemic", Aug 7. <https://www.bas.ac.uk/media-post/update-on-2020-21-antarctic-field-season-responding-to-covid-19-pandemic/>
- CCAMLR, Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (2009). Medida de conservación 91-03 (2009). <https://www.ccamlr.org/en/measure-91-03-2009>
- CCAMLR, Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (2016). Medida de conservación 91-05 (2016). <https://www.ccamlr.org/en/measure-91-05-2016>
- CCAMLR, Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (2020a). Meeting of Antarctic experts comes to a close. <https://www.ccamlr.org/en/news/2020/meeting-antarctic-experts-comes-close>
- CCAMLR, Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (2020b). "Informe de la trigésima novena reunión de la Comisión. Reunión virtual, 26 al 30 de octubre de 2020", Noviembre 6. <https://www.ccamlr.org/es/system/files/s-cc-39-prelim-v1.2.pdf>
- Cervo, A. (2008). "Conceitos em Relações Internacionais", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55, 2, pp. 8-25.
- Christchurch Antarctic Office (2020). "Update from Michelle Rogan-Finnemore, COMNAP Executive Secretary", Mayo 25. <https://www.christchurchnz.com/news/update-from-michelle-rogan-finnemore-comnap-executive-secretary>

- COMNAP, Council of Managers of National Antarctic Programs (2020). "Responses received from DNA from the Terra del Fuego province, Argentina", Junio 26. <https://www.comnap.aq/wp-content/uploads/2020/06/COVID-Procedure-Tierra-del-Fuego-26-June-2020.pdf>
- Daily Mirror (2020). "Scientist describes 'surreal' life on only coronavirus-free continent in the world", Abril 17. <https://www.mirror.co.uk/science/scientist-antarctica-describes-surreal-life-21884294>
- Denzin, N. (2007). "Analytical Induction". In: Ritzer, G. *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. <https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosa048>
- Devés, E.; Álvarez, S. T. (Eds.). (2020). *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teoría, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras*. Ariadna Ediciones.
- Diario del Fin del Mundo. 2020. "Protocolo con vuelos encapsulados para turistas que vayan a la Antártida", 14 de octubre. <https://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2020/10/14/88808-protocolo-con-vuelos-encapsulados-para-turistas-que-vayan-a-la-antartida>
- Dodds, K., & Hemmings, A. D. (2020). "Antarctic diplomacy in a time of pandemic". *The Hague Journal of Diplomacy*, 15 (4), 530-541.
- DRAE, Diccionario de la Real Academia Española, "excepcional". <https://dle.rae.es/excepcional?m=form>
- Doods, K.; Hemmings, A. (2020). "Antarctic Diplomacy in a Time of Pandemic". *The Hague Journal of Diplomacy*, 15, 4: 530–541.
- El Observador. 2020. "Denuncian que presionaron al médico del Greg Mortimer para que minimizara gravedad del brote", 4 de mayo. <https://www.elobservador.com.uy/nota/denuncian-presiones-sobre-medico-del-greg-mortimer-para-minimizar-gravedad-del-brote-202054134038>
- El Telégrafo. 2020. "Médico del crucero Greg Mortimer plantea una dramática situación", 8 de mayo. <https://www.letelegrafo.com/2020/05/medico-del-crucero-greg-mortimer-plantea-una-dramatica-situacion/>
- Estenssoro, F. (2020). "Challenges of Latin America in the Global Environmental Geopolitics of the Twenty-First Century", en, Lorenzo, C. (Edit), *Latin America in Times of Global Environmental Change*. Springer, pp. 15-29.
- Frame, B., Yermakova, Y., Flamm, P., Nicklin, G., De Paula, G., Badhe, R., & Tuñez, F. (2021). "Antarctica's Gateways and Gatekeepers: Polar scenarios in a polarising Anthropocene". *The Anthropocene Review*, 205301962111026341.
- Ferrada, V. (2012). "Antarctic Environment Protocol Challenges and Achievements: 20 Years in Force". <https://www.ejiltalk.org/antarctic-environment-protocol-challenges-and-achievements-20-years-in-force/>
- Feiger, L., Mara Wilson (2020). "The Countries Taking Advantage of Antarctica During the

- Pandemic”, *The Atlantic*, May 15. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/05/antarctica-great-power-competition-australia-united-states-britain-russia-china-arctic/611674/>
- Forrester, N. (2021). “What polar researchers have learnt from the pandemic”, *Nature*, July 6, doi.org/10.1038/d41586-021-01861-8
- Heidt, A. (2020). “Coronavirus Precautions Stall Antarctic Field Research”, June 15. <https://www.the-scientist.com/news-opinion/coronavirus-precautions-stall-antarctic-field-research-67636>
- Hemmings, A. D. (2020). “Antarctic Governance in a Time of Coronavirus”. *ANZSIL Perspective*, 13, 3-5.
- Hughes, K.; Convey, P. (2020). “Implications of the COVID-19 pandemic for Antarctica”, *Antarctica Science*, 32, 6, 426-439, doi:10.1017/S095410202000053X.
- IAATO (2020). Asociación Internacional de Operadores Turísticos de la Antártida, “IAATO’s Response To COVID-19”, September. <https://iaato.org/wp-content/uploads/2020/09/IAATO-Response-to-COVID-19-September-2020.pdf>
- Lorenzo, C. (2020). “La política detrás de la ciencia: la protección y conservación de recursos vivos marinos en la Antártida, 2005-2008”, *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15, 1, 117 – 127. <https://doi.org/10.18359/ries.4268>
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2020a). “Bajo un estricto protocolo sanitario, un avión Hércules realizó el primer cruce a la Antártida desde que se declaró la pandemia por COVID-19”, 5 de junio de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/bajo-un-estricto-protocolo-sanitario-un-avion-hercules-realizo-el-primero-cruce-la-antartida>
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2020b). “La edición 117ª de la Campaña Antártica de Verano 2020-2021 se realizará bajo un estricto protocolo sanitario”, 14 de octubre. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-edicion-117a-de-la-campana-antartica-de-verano-2020-2021-se-realizara-bajo-un-estricto>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Uruguay (2020). “El Canciller anunció la última operación del Corredor Humanitario: el crucero Greg Mortimer”, 3 de abril. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/canciller-anuncio-ultima-operacion-del-corredor-humanitario-crucero-greg>
- Ministry of Foreign Affairs of Finland (2020). “XLIII Antarctic Treaty Consultative Meeting 25.5 – 4.6.2020, Helsinki, Finland”, 12 March. <https://um.fi/atcm43>.
- National Geographic (2020). “Antarctica is the last continent without COVID-19. Scientists want to keep it that way”, Agosto 10. <https://www.nationalgeographic.co.uk/environment-and-conservation/2020/08/antarctica-is-the-last-continent-without-covid-19-scientists>
- Newburger, E. (2020) “Antarctica, the only continent without coronavirus, braces for summer rotation”, Sep 27. <https://www.cnn.com/2020/09/27/antarctica-the-only-rotation>

continent-without-coronavirus-braces-for-summer.html

- OMS, Organización Mundial de la Salud (2020). “Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020”, Marzo 11. <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Portella Sampaio, D. (2019). “The Antarctic exception: how science and environmental protection provided alternative authority deployment and territoriality in Antarctica”, *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, 11, 2, 107-119. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/18366503.2019.1589899>
- Reuters (2020a). “Hurtigruten cancels Jan-March Antarctica cruises because of pandemic”, Oct 22. <https://www.reuters.com/article/hurtigruten-cancellation-idUSL8N2HD49P>
- Reuters (2020b). “‘Isolated within isolation’: Keeping the coronavirus out of Antarctica”, Apr 15. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/15/world/science-health-world/coronavirus-antarctic/>
- Science Media Centre (2020). “Antarctic science shrunk for COVID-19 – Expert Reaction”, Junio 9. <https://www.sciencemediacentre.co.nz/2020/06/09/38798/>
- Secretaría del Tratado Antártico (2020a). “Cancelación de la RCTA XLIII y CPA XXIII”, 13 de marzo. <https://www.ats.aq/devph/es/news/176>
- Secretaría del Tratado Antártico (2020b). “Se cancelaron las reuniones del SCAR y el COMNAP 2020”, 19 de marzo, <https://www.ats.aq/devph/es/news/177>
- Senado de la República de Chile (2021). “COVID-19 en la Antártida: senadores escuchan explicaciones del Ejecutivo pero critican medidas preventivas”, 6 de enero, <https://www.senado.cl/covid-19-en-la-antartida-senadores-escuchan-explicaciones-del-ejecutivo/senado/2021-01-06/091439.html>
- Telam (2020). “Argentina y Chile fijan protocolos conjuntos en operaciones y bases antárticas ante la pandemia”, Mayo 27. <https://www.telam.com.ar/notas/202005/469050-argentina-y-chile-fijan-protocolos-conjuntos-en-operaciones-y-bases-antarticas-ante-la-pandemia.html>
- Seitz, M. (2011). “Relaciones Internacionales desde América Latina”, en M. Langón; & C. Lértora Mendoza (Eds.), *La primera década del siglo XXI. Balance y perspectivas. XV Jornadas de Pensamiento Filosófico*. FEPAL, 1-15.
- Tickner, A., Cepeda, C., Bernal, J. (2012). “Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina”. Documentos del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, Bogotá.

La importancia estratégica del Ártico en la geopolítica marítima

Silvia Marina Rivas de Hernández silvia.rivas@ues.edu.sv
Universidad de El Salvador (El Salvador)

Recibido: 05/03/2021

Aceptado: 03/11/2021

Resumen: Como consecuencia del deshielo polar sufrido en los últimos años por el calentamiento global, la ruta marítima ártica cobró importancia frente a las rutas tradicionales que comprenden el paso por los estrechos de Malaca y Suez. Según estudios de Nature Climate Change (2020), se espera que para 2035, la ruta del Norte pueda ser viable para el transporte de mercancías como resultado del incremento de las temperaturas y desaparición de varias capas de hielo polar. En este artículo se pretende describir la relevancia geopolítica de la región ártica para los Estados ribereños: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega y Rusia, así como sus pretensiones en los próximos años, no solo para los 5 del Ártico sino para otras potencias como China, que sin ser un país ribereño, tiene objetivos claros sobre la zona. A través de una investigación documental sobre las prioridades de estos países plasmadas en los programas estratégicos sobre la región y utilizando la teoría del realismo estructural como marco de análisis, se relata cómo los países ribereños del Polo Norte han establecido acciones desde diferentes ámbitos para el logro de sus objetivos, atendiendo a sus capacidades dentro de la estructura internacional.

Palabras clave: geopolítica, Ártico, rutas marítimas, cambio climático, realismo estructural, seguridad marítima, estructura internacional

- ❖ Cómo citar: Rivas de Hernández, S. M. (2021). La importancia estratégica del Ártico en la geopolítica marítima. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 140.
<https://doi.org/10.24215/23142766e140>

The strategic importance of the Arctic in maritime geopolitics

Silvia Marina Rivas de Hernández¹

Abstract: As a consequence of the polar melting suffered in recent years due to global warming, the Arctic sea route has gained importance over the more traditional routes, including the passage through the Straits of Malacca and Suez. According to the studies carried out by Nature Climate Change (2020), by 2035 it is expected that the so-called Northern route may be fully available for the transport of goods, due to the increase in temperatures and the disappearance of important polar ice caps. This article aims to describe the geopolitical relevance of the Arctic region for the coastal states: Canada, Denmark, the United States, Norway and Russia, as well as the claims over it in the coming years not only by the the Arctic's Five but also by such other powers as China, which –while it is not a coastal country– has clear objectives regarding the area. Through documentary research on the priorities of these States, the strategic programs on the region and using the theory of structural realism as a framework of analysis, it is reported how the coastal countries of the North Pole have established actions from different spheres to achieve their objectives based on their capabilities within the international structure.

Key words: geopolitic, Artic, maritime routes, global warming, structural realism, maritime security, international estructura.

1. Introducción. Aspectos generales

El consumo masivo y la producción en masa desde la época industrial derivó en daños al ecosistema, lo que incluye la emisión de gases de efecto invernadero, cuya consecuencia ha sido el aumento de la temperatura del planeta y, por ende, la existencia del cambio climático². Al experimentar temperaturas más cálidas, los casquetes polares comienzan a retirarse a un ritmo mayor; así, lo que estaba cubierto por hielo denso, hoy se encuentra libre

1 Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador. Máster en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales de la Universidad Santiago de Compostela en Galicia, España. Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

2 Según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su artículo1, numeral 2 cambio climático se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Organización de las Naciones Unidas, Convención Marco de

o con una ligera capa de este que no representa peligro para los buques rompehielos diseñados para las travesías en mares congelados.

La extensión de hielo marino en el Polo Norte experimentó descensos en los últimos años; por ejemplo, el mínimo histórico que se registró en 2012 (National Snow and Ice Data Center, s. f.) dejó buena parte de los mares árticos despejados de hielo, situación que resulta benéfica no solo para el paso de barcos, sino también para la extracción de minerales y petróleo³. Los países ribereños muestran interés por delimitar sus sectores de soberanía y jurisdicción, con ideas de aprovechar estos recursos y la utilización de las rutas marítimas del norte, no solo en términos económicos sino en cuanto al posicionamiento político global dentro de la estructura de poder internacional.

El objetivo de este artículo es describir la relevancia de la zona ártica para los países ribereños a fin de comprender sus estrategias de posicionamiento según lo reflejado en sus programas estratégicos de acción sobre la región. Si bien este tema no es nuevo como problema de investigación, constituye un campo de estudio importante para las Relaciones Internacionales a partir de la configuración de esfuerzos globales y regionales por la conservación ambiental frente al cambio climático dentro de un sistema de transición en donde potencias emergentes, como Rusia y China, pretenden consolidar un mundo multipolar frente al unipolarismo después de la finalización de la guerra fría. Esto se explicará más adelante al utilizar el realismo estructural como marco de análisis. Así, se afirma que, en la medida que los Estados ribereños y China modifiquen la estructura de poder en la zona ártica logrando sus aspiraciones de posicionamiento, la cooperación entre los 5 del Ártico podría verse ralentizada en materia de conservación de la región.

Este documento aborda diferentes aspectos desde una lógica deductiva que ayudan a comprender la importancia del Ártico como zona geopolítica y estratégica. En ese sentido, se abordan cuestiones generales que explican los alcances, limitaciones y abordaje teórico del tema. Seguidamente, se describen las características del Ártico como espacio geográfico y estratégico, y acotadamente se incluye información del impacto del cambio climático en la zona polar ártica. El tercer apartado expone cada una de las posiciones de los Estados involucrados a fin de comprender sus prioridades y acciones en la zona. Las rutas marítimas del norte son abordadas en un cuarto apartado para ilustrar la posibilidad de uso como alternativas a las rutas de Suez y Panamá. Finalmente, se elaboran algunas perspectivas sobre el tema y conclusiones del posible comportamiento de los Estados ribereños en los próximos años.

1.1 Metodología

Para el desarrollo de este artículo de naturaleza descriptiva y bibliográfica se utilizaron

las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 9 de mayo de 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

3 Se considera que el 30% de las reservas de mundiales de gas natural y el 13% de las de petróleo se encuentran en esta región. Palacián de Inza, Blanca, *La Creciente Importancia del Ártico*, Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, octubre 2010, pág. 50

fuentes primarias como la revisión de los programas estratégicos estatales sobre la zona ártica y las publicaciones del Consejo Ártico, también se consultaron fuentes secundarias entre las que se encuentren diferentes investigaciones sobre la temática ártica en distintas dimensiones. Los tipos de documentos fueron variados e incluyen informes, libros, artículos, documentos de análisis y opinión, revistas científicas, entre otros, tanto en idioma español como en inglés. Estas publicaciones fueron consultadas exclusivamente por medio de sitios web en atención a las medidas de bioseguridad con respecto a la COVID19 que desde el 2020 afecta a la población mundial.

1.2 Limitaciones temáticas

Los Estados ribereños en estudio para este artículo son Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega y Rusia, los cuales tienen sus propias pretensiones estratégicas en la región e incluso diferendos pendientes en la Corte Internacional de Justicia sobre la ampliación de su plataforma continental a través de la Dorsal Lomónosov, cuestión que se explicará más adelante. No se incluirán las prioridades y programas estratégicos de Finlandia, Islandia y Suecia, que, aunque son Estados vecinos y miembros del Consejo Ártico, no son Estados ribereños puesto que su salida al mar está situada dentro del Mar Báltico y el Mar de Barents (Zaragoza, 2014). La inclusión de China está justificada por las acciones exteriores que este país lleva a cabo en materia de inversión y lazos comerciales con países ribereños para asegurarse de obtener ventajas logísticas sobre las rutas marítimas del norte. Además, este país asiático es uno de los pioneros en inversión e investigación en el Ártico desde 1995 y se encuentra muy activo en las cuestiones sobre las capacidades políticas y legales en la región al considerar que las decisiones sobre el polo no pueden ser exclusivas de los Estados ribereños (Heske, 2015).

1.3 Estado del arte

En cuanto a la temática del Ártico existe diversa bibliografía que nutren las visiones sobre la situación de este mar congelado. Entre las investigaciones que se han llevado a cabo se pueden encontrar visiones geopolíticas, medio ambientales, marítimas y de seguridad, no solo para los países ribereños sino para otros Estados vecinos entre los que figuran europeos y asiáticos.

En términos geopolíticos, varios autores explican la importancia estratégica del ártico basados en la presencia de recursos energéticos y pesqueros en la zona. Se aportan datos las rutas árticas del norte y se retoman los programas estratégicos de los diferentes Estados miembros del Consejo Ártico a fin de desvelar sus intenciones en la región según el comportamiento mostrado a través de la Política Exterior de cada uno de estos. Otras investigaciones consultadas se relacionan con las rutas árticas o rutas del norte y el interés de los Estados ribereños por lograr el control y dominio de estas. También se recopilaron algunos documentos relacionados con la situación ambiental del Ártico y su deshielo para lograr una visión más amplia sobre las implicaciones de los programas impulsados por los Estados interesados en la zona. Finalmente hay documentos que incluyen los instrumentos legales aplicables al ártico y su conservación.

A pesar de que las investigaciones sobre el Ártico son variadas y vastas, una pequeña

muestra aborda el tema desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. La importancia para su estudio parte de las implicaciones dentro de la estructura de poder en la que se ubican los países ribereños y las estrategias para la consecución de sus objetivos. En consecuencia, el logro de estos podría modificar el actual sistema internacional otorgando ventajas y un mejor posicionamiento global a quien predomine en la zona, lo que afectaría las relaciones entre Estados. En ese sentido este artículo, a diferencia de lo desarrollado por otros autores en los que se apoya este documento, plantea las acciones de los países ribereños dentro de una visión de realismo estructural y describe a grandes rasgos la importancia estratégica del Ártico y las implicaciones de una posible modificación de la estructura de poder en la región.

1.4 Marco teórico

Para explicar la posición de los Estados y la importancia geopolítica de las aguas y la plataforma ártica, se aplicará el Realismo Estructural como teoría. Según el realismo estructural propuesto por Kenneth Waltz, la finalidad de los Estados se encuentra en la capacidad de garantizar su seguridad y no en lo que se planteó dentro del realismo clásico de Morgenthau, en el cual el poder constituye el fin del Estado (Waltz, 1959). Waltz propone que, dentro de las relaciones estatales, existe una especie de estructura tácita en la que aquellos países con mayor poder, traducido en capacidad militar y de influencia, se encuentran en la cúspide de esa estructura, de forma que gozan también de la capacidad de maniobra dentro de esta y, por ende, de mayor seguridad (Sanahuja & Del Arenal, 2015).

El realismo estructural considera las capacidades de los Estados para mantenerse en cierta posición dentro de la estructura internacional, por lo que aquellos con fuerte desarrollo militar, político, económico y diplomático se colocarán en mejores posiciones que aquellos que no cuentan con capacidades igualables. Los Estados con menores capacidades serán, por lo tanto, más vulnerables ante cualquier amenaza, por lo que es importante establecer alianzas estratégicas, acuerdos y entendimientos con otros para neutralizar las posibilidades de conflicto en un sistema anárquico (Hernández, 2008).

En esta estructura es probable que alguno de los países que se encuentran en la parte intermedia considere la posibilidad de ascender; para ello deberá hacer un análisis de sus factores sistémicos⁴, capacidades militares, políticas, económicas e inclusive diplomáticas, a sabiendas de que las maniobras que lleve a cabo deberán de ser lo suficientes como para generar una ruptura, puesto que las potencias que se encuentran en la cumbre harán todo lo posible por mantener el *statu quo*. En este sentido, el dilema de seguridad⁵ latente para

4 En este punto retomando lo propuesto por Pearson y Rochester en el cual los factores sistémicos de un Estado se clasifican como aquellas condiciones externas que no pueden ser controlados, entre ellos se encuentran: la geografía, los países vecinos, y, para algunos países que se encuentran en la llanura de la estructura de poder el Sistema Internacional en el que se insertan. Pearson, Frederick y Rochester, Martin, *Situación Global en el Siglo XXI*, Editorial Mc Graw Hill, 4ª Edición, Colombia, 2000

5 El dilema de seguridad es una premisa propuesta por John Herz, en la que los Estados al estar sometidos a

los Estados ribereños establecido en la zona a través de las pretensiones asertivas de Rusia sobre el dominio de sus costas con el despliegue de armamentos y bases militares⁶ (Gómez, 2019) genera que países con tradiciones de comportamiento exterior más aislacionista y concertadoras, como Noruega, se muestren proactivos sobre los temas del Ártico dentro de espacios de defensa multilaterales como la alianza del Atlántico Norte.

Dadas las características de Noruega, por su menor capacidad militar que Rusia, decide cooperar con los rusos por una parte, pero advertir por la otra en el seno de la OTAN de no establecer acciones directas. Mientras las tensiones se han mantenido controladas en la zona aun con las demostraciones de expansión por parte de Rusia y el cese de cooperación entre esta y Noruega, la estructura de poder actual junto con la expansión de la OTAN hacia el este a partir de la posguerra fría exacerbó la percepción de Rusia sobre su seguridad, por lo que se ha comportado de forma ofensiva para reivindicar su ventaja en el Ártico, cuestión que será abordada más adelante.

1.5 Marco conceptual

El desarrollo de este artículo versa sobre tres conceptos elementales: geopolítica, seguridad marítima y estructura internacional de poder. La relación entre estos conceptos con sus referentes empíricos explicada a lo largo del documento regirá el análisis del comportamiento de los Estados ribereños en la búsqueda de sus objetivos árticos.

1.5.1 Geopolítica:

El término Geopolítica fue acuñado por el politólogo Rudolf Kjellén como una extensión del poder y jurisdicción del Estado sobre el espacio geográfico. La geopolítica se define como la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, en el desarrollo político de los pueblos y Estados (Cuellar Laureano, 2012). Así, las características geofísicas, la posición, el clima y los recursos del subsuelo existentes dentro del Estado influyen en la política y el comportamiento de este en la consecución de sus objetivos. En otra acepción del término, Karl Haushoffer, citado por Londoño (2018), amplía el concepto de geopolítica como la conciencia geográfica del Estado. Ella proporciona la materia prima de donde el hombre de Estado, de espíritu creador, obtiene su obra de arte.

La geopolítica como estudio incluye la relación entre los ámbitos geográficos: tierra, mar y aire con el ejercicio del poder de los Estados en estos espacios. El aprovechamiento de las características geográficas del país en favor de los objetivos trazados constituyen el reto de cualquier hombre/mujer de Estado. En el caso del Ártico la importancia geopolítica

una anarquía internacional buscarán establecer las estrategias necesarias para sentirse más seguros esforzándose por alcanzar esa seguridad a través de adquirir más poder e influencia, los que no tengan esa capacidad buscarán aliarse con otros para hacer frente a posibles amenazas de otros Estados más beligerantes, reproduciendo un círculo vicioso de seguridad y acumulación de poder. Herz, J. *El internacionalismo idealista y el dilema de la seguridad. Política mundial*, 2 edición, 1950 pp. 157-180.

6 Aunque el dilema de seguridad forma parte de los desarrollos posteriores a Waltz no será abordado en este artículo.

de la región está ligada a las características propias del Polo Norte y la capacidad de dominio y ejercicio del poder de cada Estado frente a sus vecinos a fin de no quedar vulnerables ni relegados en esa relación. Así, cada país traza estrategias ajustadas a sus capacidades políticas y militares en la búsqueda de sostener un equilibrio de poder que no necesariamente tiene que ver con equidad. Para este artículo se entenderá como geopolítica la acepción de Laureano en la que se reconoce la influencia de los factores geográficos en el desarrollo político de los Estados, siendo la política la variable dependiente en la relación entre ambas.

1.5.2 Seguridad Marítima

La Seguridad Marítima se define como todo lo relativo a la protección de vidas y bienes a través de las normativas, la gestión y la tecnología de todas las formas de transporte por agua, no solo a través del mar (Larrucea, 2015, p. 13), lo que implica el desarrollo de leyes en distintos niveles y dimensiones para garantizar la protección de ambos mientras son transportados por medios marítimos.

El Departamento de Seguridad Nacional español amplía esta definición al integrar algunos rasgos establecidos por la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE en la que se indica que la seguridad marítima debe contar con la garantía del respeto y aplicabilidad del Derecho Internacional, leyes nacionales y la libre navegación, así como la protección integral de las personas, infraestructura, medio ambiente, recursos y transporte (Departamento de Seguridad Nacional, s. f.). La Seguridad Marítima engloba, en este orden de ideas, normativas y procesos que actúan tanto en sentido preventivo como en respuesta a situaciones emergentes, entre las que se encuentran en las regulaciones de la OMI⁷ respecto a operaciones de rescate y salvamento de naufragos, así como la lucha contra la contaminación marítima (Suárez Llanos-Galán, 2009).

Los Estados deben ser responsables de generar los marcos legales necesarios para la protección de la vida y los recursos en el mar, más allá de la simple normativa para el transporte marítimo. Implica no solo la aplicación del Derecho Internacional, los tratados y acuerdos establecidos como Estados parte en la zona, sino también el cumplimiento de los compromisos asumidos para la conservación del ambiente y las medidas globales para detener la contaminación marítima y la depredación de las especies.

La garantía de la aplicación de la normativa y la protección del medio ambiente en el Ártico no necesariamente irá en desmedro de los intereses geopolíticos de los países ribereños, pero su existencia depende de los niveles de cooperación entre los Estados a escala global para frenar los efectos del cambio climático y el deshielo polar. Con la posibilidad de la utilización de las rutas marítimas del norte por el deshielo como alternativa a las tradicionales, los Estados circumpolares deberán lograr mayores compromisos en la protección de comunidades indígenas, fauna y flora marina, así como protocolos de prevención y respuesta ante una posible contaminación de las aguas por el paso de los buques.

7 Organización Marítima Internacional

1.5.3 Estructura internacional

Tal como se abordó en el marco conceptual, el realismo estructural plantea la existencia de una estructura tácita dentro de la anarquía como característica *sine qua non* del sistema internacional. Los Estados constituyen la unidad principal de análisis de la teoría de Waltz, las interacciones regulares entre los Estados de distinta índole dotan de una especie de organización al caos en el que estos se mueven. Las características de la estructura dependen de la naturaleza de tales interacciones entre estos y la posición que ostentan según sus capacidades y cómo se expresan en la arena internacional (Hernández, 2008, p. 18) .

Dentro de los actores involucrados en el Ártico se encuentran Estados potencias de acuerdo a sus capacidades: Estados Unidos, Rusia y China; los dos últimos, considerados como países emergentes. Ante una estructura internacional que privilegia a Estados Unidos como hegemon después de la guerra fría, bajo una asociación flexible y multilateralista (Brzezinski, 1998) , tanto China como Rusia desplazan sus esfuerzos en la búsqueda de una mejor posición dentro de la estructura internacional que les consolide como potencias globales en un mundo multipolar. En consonancia, las acciones implementadas de cara a la obtención de ventajas en espacios estratégicos como el Polo Norte estarán marcadas por sus metas en la región. Dinamarca, Canadá y Noruega, como potencias occidentales medias (Valencia & Ruvalcaba, 2010) , al no poseer una capacidad económica y militar comparable con los países mencionados anteriormente, tendrán que crear sus propias estrategias sin descartar el establecimiento de acuerdos en espacios multilaterales como el Consejo del Ártico, las Naciones Unidas, entre otros, para no perder sus posiciones actuales y ser relegadas en sus propias intenciones.

2. Descripción geográfica y estratégica del Ártico

Siendo uno de los espacios geográficos del planeta con mayor extensión y recursos naturales, la zona polar ártica se diferencia del polo sur por estar constituida por masas de agua congelada y tener poca profundidad, en comparación con los demás océanos que bañan la superficie terrestre.

2.1 Características geográficas

El océano ártico es el espacio geográfico más al norte del planeta, ubicado en el Polo Norte, que equivale al 2, 8% de la superficie terrestre y al 3, 9 % de los océanos. Es el menor en profundidad, con 1, 05 km de hondura (Geoenciclopedia, s. f.) . Durante el invierno una buena parte de sus aguas se convierten en hielo espeso, mientras que en el verano el derretimiento polar reduce una cantidad de hielo flotante y permite la navegación. Este deshielo implica una reducción del 12% cada década; sin embargo, se alcanzó un pico histórico en 2012, cn la reducción de la superficie congelada en 4 millones de kilómetros, de los 14 millones de extensión total, características que le hacen el más pequeño de las masas de agua del planeta (Lojo Romero, 2018) . Se considera que en el Ártico y su región adyacente habitan cerca de 4 millones de personas nacionales de los Estados ribereños y Estados vecinos (Greenpeace, 2014) . A su vez es el hogar de mamíferos y aves migratorias, varios de estos en peligro de extinción (Sánchez, 2021) .

Al delimitar geográficamente la región ártica se utilizan diferentes referencias. Entre estas se encuentran los parámetros basados en datos isotérmicos, en los que el clima no sobrepasa los 10°C durante el verano. Otra variable de medición más exacta hace referencia a la ubicación de los territorios árticos en la líneas de los 66º 33' de latitud norte, que incluye ocho países colindantes: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia y Suecia (Gómez, 2019, p. 12).

Para este artículo, como se definió en el apartado de metodología, se tomarán los países que conforman el alto Ártico (High Arctic).

2.2 Recursos y ventajas estratégicas

Estudios que datan desde 1962 en la URSS y 1967 en Estados Unidos descubrieron cerca de 61 campos de petróleo y gas natural en cuatro de los cinco países ribereños: 42 se encuentran en Rusia, 6 en Alaska, 11 en Canadá y 1 en Noruega. Con el pasar del tiempo, agotadas algunas reservas de gas y petróleo, se reemplazaban por otras nuevas reservas probadas. En 2007 se consideró que las reservas rusas constituyen el 81% de la totalidad de estas en los Estados árticos y el 25% de las reservas mundiales. Rusia y Estados Unidos son los que más petróleo producen, seguidos por Canadá y Noruega con una participación total del 28% en la extracción mundial de crudo (Jørgensen-Dahl, 2010) . El USGS⁸ (2008) en su informe 3049 estimó que hay cerca de 90 mil millones de barriles de petróleo y 1, 669 billones de pies cúbicos de gas natural, y el 84% de estos posibles yacimientos se encuentran más allá de las costas árticas.

Las cifras de petróleo y gas estimadas por el USGS mencionadas anteriormente ilustran por sí mismas la riqueza y la importancia en términos económicos para los Estados ribereños, empero, los costos de inversión en infraestructura para la extracción de estos recursos implicaría costos aproximados de unos \$26 billones, al menos en 2007, sin contar con que la infraestructura ya existente para el suministro de petróleo, gas, carbón y energía eléctrica acorde a la demanda actual deberá ser reemplazada para 2030, asunto que elevaría los costos de producción a unos \$120 por barril por la cantidad de inversión requerida en el reemplazo de sistemas (Jørgensen-Dahl, 2010) .

La posición septentrional de este océano congelado ofrece la posibilidad de desarrollar una ruta marítima comercial privilegiada al acortar distancias entre el extremo oriental y occidental, con menos *choke points*⁹ que la ruta del canal de Suez, en donde se concentra el 90% del tráfico marítimo mundial (Estrada, 2020) . Así los buques provenientes de China

8 Servicio Geológico de los Estados Unidos, USGS por sus siglas en inglés.

9 Un *choke point* ('punto de estrangulamiento') , también llamado cuello de botella es un lugar en el que una ruta se estrecha por razones geográficas, dando a ese punto un alto valor estratégico. Definición tomada de El Orden Mundial, *¿Qué es un choke point?*, <https://elordenmundial.com/que-es-un-choke-point/#:~:text=Los%20choke%20points%20son%20puntos,punto%20un%20alto%20valor%20es-trat%C3%A9gico.>, fecha de consulta 30 de septiembre de 2020

hacia Europa y parte de América o viceversa no tendrían que detenerse en los puntos de tráfico como Malaca, Suez o Gibraltar.

La jurisdicción sobre la plataforma continental en algunos espacios de Ártico se encuentran en disputa a través de litigios territoriales en la Corte Internacional de Justicia, como los existentes entre Estados Unidos y Canadá; Dinamarca y Canadá; y Rusia, Canadá y Dinamarca, siendo este último conflicto el de intereses más ambiciosos puesto que cada uno persigue la ampliación de su plataforma continental a través de la posesión de la Dorsal Lomonósov¹⁰ para su derecho de explotación (Palacian de Inza, 2010) . Independientemente a quien pertenezca, el Estado poseedor tendría mayores ventajas sobre sus vecinos, teniendo en cuenta la ampliación de la plataforma continental y los derechos derivados de esta.

2.3 Cambio climático y el deshielo ártico

El cambio climático generado por el aumento de las temperaturas globales ha acelerado el derretimiento del Ártico, causando un deterioro en los ecosistemas y en la biodiversidad de la zona. Los efectos de este derretimiento incrementan el nivel de los océanos y crea cambios en los patrones de precipitación y sequía en el resto de países, por lo que los esfuerzos en materia de combate a los factores causantes de estos cambios deben ser asumidos por la totalidad del planeta.

En 1996, por acuerdo de los ocho países considerados ribereños del Ártico, se suscribe en Canadá la declaración de Ottawa para crear el Consejo del Ártico, el cual incluye las organizaciones de población indígena de la región (Iturralde, 2019). El objetivo del Consejo es la cooperación, coordinación e interacción entre los países árticos, población indígena y otros habitantes. El tema principal en este foro es la protección y conservación del medio ambiente en el Ártico mediante líneas y grupos de trabajo definidos: acciones de adaptación, energía verde y resiliencia (Arctic Council, s. f.). Actualmente trabaja sobre el Plan Estratégico Marino del Ártico 2015-2025 como marco de acción para la protección del ecosistema y promoción del desarrollo sostenible.

En enero de 2015 la capa de hielo en el Ártico fue la más baja en ese mes desde 1979. Las emisiones de gases y la combustión de petróleo genera cambios en las temperaturas que provocan el deshielo y despejan los espacios para la extracción de más hidrocarburos y el paso de buques. Entre menos hielo existe en los polos, menor será la capacidad de reflejar la radiación solar, por lo que la temperatura se eleva, estableciéndose así un círculo vicioso (Greenpeace, 2014) .

Según Nick Golledge de la Universidad de Wellington, no existen precedentes de la aceleración del deshielo en el Ártico al menos en los últimos tres siglos. Diferente a lo que

10 Es una dorsal oceánica que se encuentra en el océano Glacial Ártico con una extensión de 1800 km, tanto Dinamarca como Rusia la reclaman como propia tratando de demostrar que esta pertenece a la plataforma de Groenlandia y Eurasia respectivamente. Afán por saber, *Dorsal Lomonósov*, publicado el 23 de enero de 2010, <https://afanporsaber.com/tag/dorsal-lomonosov#.Xwfh1CiuJEY>, fecha de consulta 30 de septiembre de 2020

comúnmente se cree, el deshielo en el ártico no es lineal sino que se acelera con los años. El deshielo sufrido por los polos desde comienzos del siglo XX ha incrementado el nivel del mar en un 30% (Rodríguez, 2018) . Así, el desafío en el Ártico se encuentra en la capacidad de los Estados para aunar esfuerzos a través del Consejo en pro de la conservación del medio ambiente a pesar de la existencia de una vasta riqueza en recursos energéticos.

3. Estados ribereños, principales intereses y estrategias

Aunque la cooperación entre los miembros del Consejo Ártico es importante, existen algunos litigios pendientes entre estos que han sido trasladados a la Corte Internacional de Justicia para ser dirimidos de acuerdo al Derecho Internacional. Por ejemplo, Dinamarca, Canadá, Estados Unidos y Rusia sostienen reclamaciones sobre el círculo polar ártico.

En este sentido, algunos Estados manejan sus propios argumentos para probar que las pretensiones de soberanía y extensión de la plataforma continental son legítimas, con lo que, al fallarse en beneficio de uno de estos otorgaría ventajas territoriales y marítimas sobre la zona. Los beneficios del deshielo en esta región y la posibilidad de la explotación de sus recursos no solo se enmarcan entre los países circumpolares, sino que incluyen a otros Estados no ribereños como China, que, aunque no es el único, es el que presenta mayor actividad. En este apartado se describen los intereses y estrategias de cada uno de los Estados ribereños y de China bajo la óptica del realismo estructural.

Canadá

En la zona ártica, Canadá tiene diferendos territoriales con países como Estados Unidos y Rusia. En el caso del conflicto con Estados Unidos, la disputa entre ambos países se centra en el paso del noroeste (Northwest Passage) rodeado por un archipiélago ártico entre ambos países, cuyo dominio y posesión daría ventajas en la ruta del Norte acortando los tiempos de navegación en la medida que las aguas congeladas cedan al aumento de la temperatura en la región (Godio, 2019) . El argumento de los canadienses está basado en una teoría que data de inicios del siglo XX llamada Teoría de los Sectores¹¹ (Iturralde, 2019) , aunque tal argumentación no es reconocida por el Derecho Internacional.

Atendiendo a sus capacidades militares en la zona frente a otros Estados ribereños, Canadá reforzó su posición a través de la adquisición de vehículos anfibios, mejoró las infraestructuras y encargó la construcción de seis buques patrulla (Estrada, 2020, pp. 18-19). A nivel estatal reforzó su presencia en los territorios que considera le corresponde; por ejem-

11 Fue una teoría pronunciada por el senador Pascual Poirier en abril de 1907, al declarar que las regiones en el polo norte no son más que la extensión de los países que lo rodean, de forma que, para determinar la soberanía de estos, basta con trazar líneas convergentes desde los territorios circumpolares.

plo, en *Canada's Arctic and Northern Policy Framework* incluye elementos de desarrollo comunitario de la población inuit¹². En tanto para asegurar el dominio de la zona como objetivo geopolítico, se establecieron metas de defensa del territorio ártico-canadiense. Canadá pretende colocarse como líder en la región mediante políticas innovadoras de seguridad marítima, reconociendo los desafíos a los que se enfrentará la región en la encrucijada de intereses turísticos, comerciales y la conservación del ambiente (Government of Canada, 2019).

A pesar de las pretensiones territoriales y la ampliación de la presencia militar, Canadá reconoce la necesidad de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, coloca en su política ártica como prioridad la necesidad de crear normativas que mejoren su capacidad de respuesta ante emergencias de rescate y protección de turistas y nativos.

Dinamarca

A través de la provincia autónoma de Groenlandia, Dinamarca forma parte de los 5 del Ártico al poseer uno de los territorios ribereños más vastos en la región. Al igual que los demás Estados ribereños, tiene diferendos territoriales pendientes. Los daneses aseguran la pertenencia de la Dorsal Lomonósov a la placa continental americana y en consecuencia podrían extender su plataforma continental. A su vez, sostienen otro litigio con los canadienses por los límites en la Bahía de Baffin (Palacian de Inza, 2010).

El comportamiento de Dinamarca dentro de la estructura internacional es más defensivo en comparación con otros países. A pesar de que existen diferencias limítrofes entre Canadá, Dinamarca y Rusia, hasta el momento no ha existido ruptura de relaciones o tensión en el área, al menos con los rusos, puesto que con Canadá son aliados OTAN, por lo que un desacuerdo mayor entre ambos no sería probable. El Estado danés, al igual que los demás países ribereños, estableció en 2011 un programa estratégico a mediano plazo para el provecho y posicionamiento en el Ártico a través de *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020*, el cual divide su accionar en cuatro campos de acción, entre los que se encuentran el desarrollo sostenible en el que incluye el bienestar social, protección y conservación del medio ambiente, políticas de explotación de recursos en la zona y un abierto compromiso para la garantía de la seguridad marítima a través de la cooperación con sus socios (Government of Kingdom of Denmark, 2011).

Dinamarca, consciente de la riqueza de sus territorios insulares y de las ventajas geopolíticas de la zona ártica, decidió a través del reino establecer un grupo de trabajo en las Islas Feroe y Groenlandia para la creación de normativas aplicables a las inversiones en estos espacios, a fin de cumplir con el compromiso de la conservación ambiental.

12 Es el nombre correcto con el que se designa a los pobladores del Ártico, dado que la palabra esquimal hoy se considera una denominación despectiva y se prefiere utilizar el término inuit, que significa, en la lengua inuktitut, personas o seres humanos. National Geographic, *Los esquimales y su lucha diaria por la supervivencia*, https://historia.nationalgeographic.com.es/a/esquimales-y-su-lucha-diaria-por-supervivencia_9790

3.3 Estados Unidos

A pesar de ser una potencia en la estructura internacional, el comportamiento estadounidense en el ártico es totalmente defensivo. *Strategic Outlook for the Arctic*, un documento guía de la armada estadounidense, coloca como objetivo principal la defensa de la influencia estratégica norteamericana en la región. En este sentido, la fuerza naval establece como prioridades ciertos aspectos, entre los cuales pueden mencionarse: defensa de la soberanía estadounidense, aseguramiento de una zona libre de conflicto, preservación de la libertad de navegación y promoción de la cooperación entre los países del área (The United States Navy, 2019).

Durante la administración Obama, el presidente visitó Alaska en 2013 y se creó un comité especial para la coordinación de acciones estratégicas en el Ártico. Al igual que Canadá y Dinamarca, las estrategias nacionales árticas tratan sobre temas de seguridad, cooperación, desarrollo científico, cambio climático y pueblos indígenas (Department of Defense, 2013)

La presencia de las fuerzas armadas estadounidenses en el Ártico es mucho menor a la de Canadá, incluso si se trata de infraestructura militar, ya que los estadounidenses solo cuentan con dos rompehielos patrulla atracados en Seattle (Estrada, 2020, p. 21). A pesar de la poca presencia, como se ha destacado anteriormente, Estados Unidos reconoce la importancia geopolítica del Ártico y las posibilidades de una carrera por convertirse en la potencia dominante. Sin embargo, descarta un conflicto directo. Aunque destaca el respeto por el cumplimiento del Derecho Internacional y el compromiso por garantizar un ambiente de paz de todos los Estados árticos, no duda en dejar claro expresamente estar preparados para responder ante cualquier riesgo de conflicto protegiendo su interés nacional (The United States Navy, 2019, p. 5).

Estados Unidos no es partidario de establecer un Tratado Ártico en las mismas condiciones que concurren en el Tratado Antártico y afirma que no existen razones para considerar este tipo de régimen como necesario. Además, promueve la ratificación de la CONVENCIÓN¹³ y el mantenimiento del Consejo Ártico como un foro de alto nivel (Suvanto, 2016). Tiende, desde 2009, a promover la cooperación entre los Estados en la conservación ambiental y de los pueblos indígenas, lo que se explica por la posición que ostenta dentro de la estructura internacional y la pertenencia a foros internacionales como aliado de Canadá, Dinamarca y Noruega.

Noruega

Noruega, a través *The Norwegian Government's High North Strategy* aprobada en 2006, establece los objetivos referentes al Alto Norte y las estrategias para su cumplimiento, en la que se remarcan los aspectos siguientes: la cooperación cercana con Rusia, el combate a las actividades ilícitas en el área, desarrollo de los pueblos indígenas, recursos naturales y

13 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en otros documentos aparece como UNCLOS por sus siglas en inglés.

de pesca, a su vez plantea la necesidad de mostrar presencia y dominio en sus territorios insulares como Svalbard (Maritime Board, 2009). Es interesante que en el documento se insiste en tres diferentes aspectos: el primero es la cooperación cercana con Rusia a través de una política exterior pragmática y cooperativa entre ambos, el segundo aspecto es el ejercicio de la soberanía y la autoridad a través de la presencia militar en la zona garantizando la seguridad marítima en términos integrales, y finalmente se insiste en convertirse en líderes de la región a través de la investigación científica, conservación del ambiente y cooperación.

A pesar de la buena fe y la cooperación bilateral con Rusia, en 2015 Noruega decide dejar la relación cercana con esta, en respuesta a la anexión de Crimea y el conflicto ucraniano (Heske, pág. 38). En 2020 el gobierno noruego publicó un nuevo libro blanco: *The Norwegian Government's Arctic Policy*. En este documento precisan los desafíos a la seguridad de su territorio ártico en la que destacan la situación de beligerancia rusa por medio de la ampliación de la infraestructura y armamento militar. Las maniobras militares de Moscú en la zona ártica han despertado, a su vez, actividades de disuasión de otros Estados aliados de la OTAN, como Estados Unidos, Reino Unido y Dinamarca, a través de la ampliación de los vuelos regulares sobre el Mar de Barents, cuestión que Noruega ve como contribución al equilibrio de poder frente a las acciones rusas (Ministry of Foreign Affairs, 2021).

Así las cosas, Noruega ha sabido mostrar su buena voluntad para la solución de controversias y cooperación, sin descuidar sus objetivos geopolíticos en la región a través del ejercicio soberano en los territorios árticos a la vez que refuerza las relaciones con los Estados de la OTAN en la zona ártica. El Estado noruego reconoce que sus capacidades militares son limitadas,¹⁴ por lo que la alianza con otros Estados con un mejor posicionamiento dentro de la estructura internacional le es de beneficio. Ante la necesidad de una seguridad colectiva que mantenga el equilibrio en la región, su comportamiento defensivo y multilateralista puede generarle excelentes resultados en cuanto al ejercicio del liderazgo dentro del grupo ártico.

Rusia

Las pretensiones rusas sobre el Ártico datan desde los tiempos de la URSS. No obstante, en la actualidad estas pretensiones se establecen con énfasis en el posicionamiento de la ruta del Noreste como alternativa a Suez. Aunque no lo parezca, la ruta ha estado abierta al paso de naves desde 1987, pero las condiciones de las aguas congeladas no han permitido mayor paso en la zona, por lo que se volvió una ruta casi exclusiva de los rusos (Lojo Romero, 2018).

14 Según el libro blanco el fortalecimiento militar de Noruega está basado en dos bandas principalmente, por un lado en la compra de nuevos aviones de combate F-35, aviones de patrulla P-8 y nuevos submarinos, por otro, los ejercicios y adiestramientos militares de sus tropas fuera de Noruega en el marco de los países OTAN.

Desde 2013 Rusia emprendió un constante posicionamiento y demostración de dominio en el Ártico mediante el despliegue y equipamiento de bases militares con misiles supersónicos en aquellos puntos que considera estratégicos. El gasto militar para armamento ruso se ha visto incrementado en ciertos años¹⁵, atendiendo a las iniciativas lanzadas por el gobierno con respecto a las estrategias en el Ártico (Bellaubí Pallarés, 2017). Las pretensiones rusas sobre la región se pueden reducir a dos específicas: la jurisdicción sobre la Ruta del Noreste y la continuidad de su Zona Económica Exclusiva hasta las 350 millas, por lo que se ha extendido el refuerzo y la presencia de tropas en las islas de la Nueva Siberia (Estrada, 2020, p. 10), dando como resultado la molestia y alerta tanto de los países árticos como de la OTAN.

El Kremlin conoce la importancia estratégica de la zona y ante el deshielo polar considera que el territorio podría ser más vulnerable a amenazas extranjeras. En el programa de acción de 2013, *Arctic Strategy 2020*, incluyó temas de cooperación, desarrollo de los pueblos indígenas y medidas contra el cambio climático. Sin embargo, en 2017 a raíz de la situación de sanciones y tensiones con algunos países europeos por el tema ucraniano, Rusia promulgó el *Socioeconomic Development of the Russian Arctic Zone to 2025* con un contenido más securitario que incluye maniobras militares en la zona. En octubre de 2020 Moscú lanzó otro programa estratégico sobre el Ártico llamado *Strategy for Developing the Russian Arctic Zone and Ensuring National Security through 2035*, en el cual exponen las amenazas del cambio climático y deshielo ártico, incluyen la necesidad de mejorar las condiciones económicas de la población ruso-ártica a través de la explotación de recursos energéticos y a más largo plazo establecer la Ruta del Noreste como nueva ruta de transporte marítimo mundial (Kluge & Paul, 2020).

A diferencia de los programas anteriores, el plan hacia 2035 no incluye los aspectos que fueron expuestos en los documentos anteriores como la participación de las organizaciones civiles y aunque explora las posibilidades de cooperación con otros Estados, dedica mayor espacio a la seguridad y las amenazas entre las que destacan probables ataques a sus terminales de petróleo y gas provenientes del Estrecho de Bering o desde los territorios daneses o noruegos. Por ello, reabrieron la mayoría de bases militares árticas de la URSS, cerradas en 1990.

China

Aunque China no es un país ártico como tal, ha logrado ser tomado en cuenta como miembro observador del Consejo del Ártico desde el 2013. Dadas las ventajas de tránsito marítimo y la cantidad de mercancías que el país oriental mueve de un continente a otro¹⁶,

15 Desde que Putin llegó al poder, el gasto militar ha tenido un “despegue” significativo, teniendo mayor inversión en el 2016 con la construcción de rompehielos. Para más información puede dirigirse a García Estrada, Ángel, *Cambio Climático y Aproximación a las Potencias del Ártico*, Artículo de Opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos, figura 4, pág. 9

16 Se estima que el 80% de las mercancías a nivel mundial se transportan por vía marítima, considerándose el medio de transporte más barato. Lojo Romero, Raul, *El Desarrollo del Transporte Marítimo en el Ártico*, Trabajo de Grado en Náutica y Transporte Marítimo, Universidad de La Coruña, septiembre de 2018, pág. 49

el acceso a una ruta con menos peligros y más corta es de gran importancia en el posicionamiento como potencia mundial. Conociendo sus capacidades económicas a nivel global, China invierte fuertemente en Islandia y, aunque no tiene acceso a territorios en el Polo Norte, es poseedor de un espacio geoestratégico importante a las puertas del océano Ártico y, por ende, de las rutas del norte (Fernández, 2018) .

En *China's Artic Policy*, un documento publicado por el gobierno chino sobre sus pretensiones en el Ártico, se sostiene la importancia de la región para el desarrollo de nuevas rutas marítimas, protección del medio ambiente y la investigación científica (State Council PRC, 2018) . El país oriental establece cinco líneas de acción con respecto a su participación en las relaciones árticas: exploración e investigación científica, protección del medio ambiente, respeto por la explotación de recursos en el marco de las leyes internacionales, gobernanza y cooperación internacional.

China es consciente de los efectos del deshielo polar. Las temperaturas provocadas por el calentamiento global afecta los patrones de precipitación chinos a raíz del desplazamiento de las corrientes frías hacia el sur de sus costas, modificando los patrones del monzón de verano (Rodrigo Calvo, 2019). En ese sentido, considera que los asuntos árticos no pueden ser tratados solamente por los países interárticos, sino por los Estados fuera de la región y por la comunidad internacional a través de la sostenibilidad y beneficio mutuo.

4. Rutas marítimas árticas: la Ruta Noroeste y la Ruta Noreste

Mapa 3: Comparación ruta ártica vs. Suez



A diferencia de finales del siglo antepasado, cuando los estadounidenses compraron Alaska a los zares rusos, el Ártico nunca fue tan importante y estratégico en el posicionamiento del poder internacional como actualmente. Con el deshielo, las rutas del norte son una opción viable a mediano plazo para el transporte de mercancías, por lo que la jurisdicción sobre las aguas es un punto de ventaja para los Estados Árticos en la búsqueda de un mejor posicionamiento en la estructura internacional. A continuación, se describen cada una de las rutas que componen la Ruta del Norte.

4.1 La Ruta Ártica y la Ruta de Suez

El transporte marítimo actualmente presenta ciertos inconvenientes como el exceso de buques que transitan en una misma ruta, saturando *choke points* tan importantes como el Estrecho de Malaca, Ormuz, el Canal de Suez y el Canal de Panamá. Así, cualquier retraso en la logística del transporte de mercancías podría generar incontables pérdidas¹⁷. Igual

¹⁷ Un ejemplo ilustrativo de esta afirmación es el caso del buque Ever Given que encalló en el Canal de Suez

riesgo se corre en aquellas rutas transitadas que sufren de la presencia de piratas, como el caso del Estrecho de Bab el Mandeb en las costas del Cuerno de África¹⁸.

El descubrimiento de nuevas rutas de tráfico más eficientes y seguras son un elemento clave en la economía y el comercio internacional. De esta manera, al reducirse la cantidad de hielo en el Océano Ártico, las masas de agua expuestas son una oportunidad importante para generar espacios de navegación más eficientes, como se presenta en el mapa 3, que compara la ruta “tradicional” que pasa por el Canal de Suez y el Mediterráneo, incluso Gibraltar si se desplaza hacia Occidente, con respecto a la ruta marítima del Noreste, es decir, pasando por los países árticos asiáticos y europeos.

A diferencia de las rutas ya establecidas, como la de Suez, Cabo de Buena Esperanza y Panamá, la ruta del Norte, sea a través del paso del noroeste por Canadá y Estados Unidos, o por el noreste atravesando los territorios siberianos en su mayoría, no es una ruta definida (Bellaubí Pallarés, 2017) . A pesar de que ofrece una posibilidad propicia en términos logísticos, presenta serias deficiencias que tienen relación con la época del año en que se puede navegar por estas aguas, aunque si el ritmo de deshielo se mantiene, se podría navegar por más tiempo (Zaragoza, 2014) .

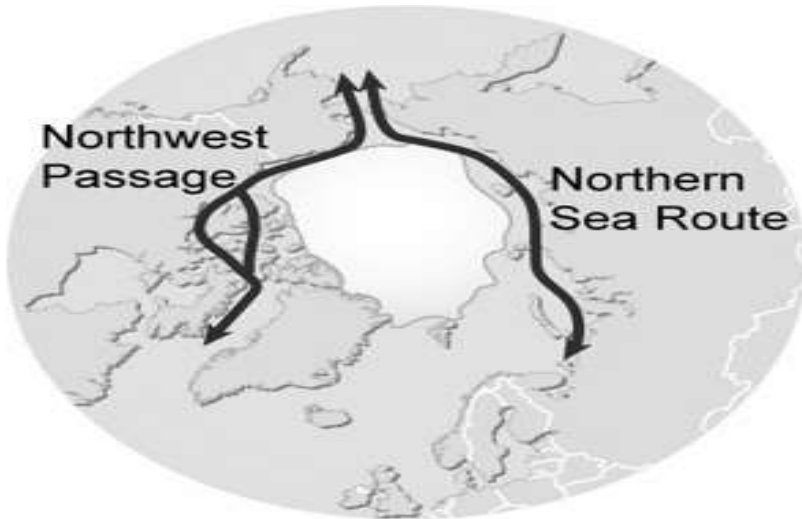
Si las rutas del norte estuviesen despejadas, los costos de navegación y transporte se acortarían hasta en un 50%. Por ejemplo, si se compara la distancia de navegación de un contenedor desde Londres a Yokohama entre los diferentes *choke points* de mayor tráfico, el Canal de Panamá, Suez y Buena Esperanza¹⁹, con una distancia de 7.200 millas por la ruta marítima del norte entre Londres y Yokohama, en comparación con la ruta más distante, que sería el cabo de Buena Esperanza con 14.750 millas, la diferencia entre una y otra sería de un 205% aproximadamente (Bellaubí Pallarés, 2017) .

en marzo de 2021. El canal de Suez es la ruta del 12% del comercio mundial, por lo que esta situación retrasó la logística de muchas mercancías a nivel mundial. Egipto exige a la empresa japonesa Evergreen, dueña de la embarcación, una compensación calculada en \$1, 000 millones.

18 Según la Asociación de Navieros Españoles, en el 2017 se registró su punto más alto con 54 incidentes en comparación a los 27 del 2016. <https://www.anave.es/prensa/ultimas-noticias/1805-las-cifras-de-pirateria-alcanzaron-en-2017-su-nivel-mas-bajo-en-22-anos-segun-el-ultimo-informe-anual-de-imb>

19 Situados en América y África, por la ruta de África septentrional para Suez y África austral para el cabo de Buena Esperanza.

Mapa 3: Deshielo y las rutas marítimas árticas



Fuente: Fundación Nuestro Mar <https://www.nuestromar.org/antiguas/ruta-maritima-del-norte-se-abrio-anticipadamente-en-el-artico/>

Algunas empresas privadas de logística y transporte marítimo de contenedores iniciaron ensayos para transitar en esta ruta. La empresa danesa Maersk, por ejemplo, realizó viajes entre Vladivostok y San Petersburgo a través de portacontenedores rompehielos. Sin quedarse atrás y al igual que Maersk, la empresa china COSTCO ya hizo viajes por la ruta del Ártico. En 2012 el país asiático envió su primer navío bajo el cumplimiento de estándares sobre los buques navegables en hielo establecidos por la OMI y los parámetros propios de Rusia y China.

No obstante, en octubre de 2019 cinco navieras²⁰ que transportan cerca del 64, 5% de los contenedores a nivel mundial descartaron utilizar la ruta del Norte por dos razones principales: los altos costos de navegación por utilizar buques específicos y el impacto negativo al medio ambiente (Palau, 2019). Así las cosas, los Estados árticos tendrán que replantearse sus objetivos sobre las posibilidades de navegación para transporte de gran calado sobre la zona, como Rusia lo estableció en su programa estratégico descrito en el apartado anterior.

4.2 Las Ruta del Norte: el paso de Noroeste y la Ruta del Noreste

Separando las rutas árticas en dos rutas posibles conocidas, como la Ruta del Noroeste y la Ruta del Noreste (como se muestra en el mapa 4), se describen las características de cada una de ellas y las pretensiones de los Estados ribereños para su control y jurisdicción.

²⁰ Maersk, MSC, Cosco, CMA CGM y Hapag Lloyd

La ruta del Noroeste tiene un tamaño aproximado de 3.200 millas náuticas que bordean las dieciocho mil islas del archipiélago ubicado en el hemisferio polar occidental. El paso entre los estrechos de las islas constituyen aguas interiores, por lo que la ruta estaría controlada por Canadá (Zaragoza, 2014, p. 238). Los canadienses, a través de sus reclamaciones por la dorsal Lomonósov, pretenden ejercer soberanía sobre las aguas que comprenden la ruta. De ser así se posicionarían como un Estado fuerte a nivel económico y geopolítico, con mayores ventajas dentro de los organismos multilaterales como la OTAN, escalando en la estructura internacional como una potencia media importante. Esta pretensión no es compartida ni por Estados Unidos ni por la Unión Europea, quienes abogan por un libre tránsito en la región con régimen internacional, lo que exigiría la convergencia de los Estados interárticos y extrarregionales en esfuerzos y compromisos específicos para la conservación del ambiente y la seguridad marítima.

Por otra parte, la ruta del Noreste tiene una longitud de 2.500 millas náuticas y atreviesa varios de los mares del norte²¹, por lo que estaría controlada por dos Estados ribereños: Noruega y Rusia, el cual posee la mayor costa ártica (Zaragoza, 2014, p. 240). El Estado ruso tiene claros objetivos de posicionar la ruta como una alternativa a las rutas tradicionales. Sin embargo, con las últimas declaraciones de las cinco navieras más importantes tendrá que replantearse las posibilidades de ocurrencia en la escala propuesta.

5. Perspectivas

Las acciones de Canadá, Dinamarca, Noruega y Rusia contenidas en sus programas estratégicos muestran claridad en los objetivos y pretensiones sobre la región. Sin importar si el marco de acción versa sobre un comportamiento defensivo o no con respecto a su posición en la estructura internacional, conocen la importancia geopolítica en términos de recursos extractivos, biodiversidad y rutas marítimas. Los Estados Unidos, por su parte, muestra un comportamiento defensivo en el que promueve la cooperación regional para asegurar la libre navegación y la seguridad marítima. Sin embargo, hace sobrevuelos y patrullajes en el Mar de Barents frente a las maniobras militares rusas en la zona.

Los programas estratégicos más recientes de Noruega, Rusia y Canadá dejan en claro el aumento de las tensiones en la región. Estos tres Estados árticos refuerzan sus capacidades militares con la compra de armamento, presencia militar y entrenamiento a sus efectivos. En este sentido, el papel de la OTAN será determinante para mantener la disuasión y evitar incidentes entre las tropas de estos Estados.

En cuanto al cambio climático, la situación de contaminación marina podría verse exacerbada por el uso de plástico, que ha aumentado durante la pandemia de COVID19. Según Naciones Unidas, un 70% del plástico utilizado termina como desecho en el mar. En 2020 con la pandemia se consumieron un promedio de 129.000 millones de mascarillas y 65.000 millones de guantes mensualmente en todo el mundo (Fusssteter, 2021). Con estas cifras

21 La ruta del Noreste atraviesa los mares de Barents, Chukotka, Kara, Laptev y Siberia Oriental

es claro que los compromisos globales sobre medio ambiente y conservación de ecosistemas es totalmente necesaria, por lo que el Consejo Ártico tendrá que jugar un papel importante como foro de concertación de la región lo que estará condicionado a su vez por los intereses rusos al asumir la presidencia del Consejo en mayo del presente año (2021).

Así las cosas, el papel de las potencias medias en el Ártico sería esencial para lograr garantizar la seguridad marítima en la región reflejada en acuerdos que integren a todas las partes involucradas contando con la participación activa de organizaciones internacionales, organizaciones indígenas y socios estratégicos. El rol de China y su pretensión de mayor participación en los asuntos árticos podría hacerse realidad parcialmente: por una parte, la situación del cambio climático y la conservación de la fauna marina requerirá de compromisos fuertes más allá de los países interárticos en la conservación ambiental de la región, esfuerzos que a su vez deben de ser aprovechados con la reincorporación de Estados Unidos a las responsabilidades establecidas por el Acuerdo de París. No obstante, el país asiático estaría lejos de lograr un Tratado Ártico que permita un régimen internacional como lo propone.

Aunque las rutas árticas presentan un opción viable para los viajes marítimos transcontinentales, no se está ante una sustitución de la ruta de Suez o Panamá. El volumen de transporte en estas rutas podría disminuirse según los destinos a los que se transporte la mercancía; sin embargo, los *choke points* como Malaca, Ormuz, Suez y Panamá seguirán siendo representativos, ya que el transporte de mercancías y combustibles provenientes de otras zonas serán siempre significativas. Los costos de navegación y las consecuencias ambientales son altos, por lo que, al menos por hoy, aunque el tránsito por las rutas árticas sería económicamente viable hasta 2035 (British Antarctic Survey, 2020), las principales navieras no atravesarían la zona. Las pretensiones de un posicionamiento mundial de las rutas del norte tendrían que ser replanteadas estableciendo objetivos a escala regional en el transporte de mercancías y en la búsqueda de inversiones sostenibles que podrían coadyuvar al desarrollo de los pueblos indígenas de la región.

En adelante, si el *statu quo* se mantiene en la zona, las estrategias de los Estados ribereños y sus pretensiones se seguirán actualizando; sin embargo, la necesidad de activar mecanismos que propicien las actividades sostenibles en el Ártico para aquellas empresas que cuentan con buques aptos para la navegación en las rutas del norte es por lo pronto indispensable, dado el estancamiento del comercio a raíz de la pandemia de COVID19, situación que ya ha dejado efectos recesivos preocupantes en la economía mundial.

6. Conclusiones

La vasta cantidad de recursos energéticos y biodiversidad del Ártico hacen de la zona un espacio de importancia geopolítica sobresaliente. Las pretensiones de los Estados ribereños y China son ajustadas a sus capacidades dentro de la estructura internacional. No obstante, en esta región se observa cómo las potencias medias ostentan un papel central en el equilibrio de poder de la zona. Aunque sus capacidades materiales (económicas y militares) no se comparan a las de Estados Unidos, Rusia y China optan por establecer políticas de posicionamiento y liderazgo en la zona a través de la cooperación en foros multilaterales como el Consejo del Ártico y otros acercamientos.

La escalada de tensiones entre los países ribereños desde la situación de Ucrania y Rusia, ha demostrado que los Estados ribereños tuvieron que actualizar sus objetivos y estrategias en los programas planteados con anterioridad, estableciendo un marco de acción con énfasis en la seguridad y despliegue militar. Llama la atención la situación de Noruega y Rusia, con cambios drásticos en la política exterior de los noruegos hacia los rusos, la cual después de colocar la cooperación entre ambos como un pilar fundamental de su programa estratégico hoy opta por rescindir de tales lazos y, ante el despliegue ofensivo del Kremlin, fortalece la presencia militar a través de la renovación de armamentos y el adiestramiento de sus efectivos en el marco de la alianza OTAN.

Esta situación ralentiza los esfuerzos por combatir las consecuencias del cambio climático y la garantía de la seguridad marítima en la región, como se mencionó al inicio de este artículo. Muestra de ello es el programa estratégico ruso vigente, en el cual si bien existe un apartado sobre la cooperación internacional, se refiere a la atracción de inversión extranjera con miras a mejorar las condiciones de vida de la población rusa-ártica, pero no se enfoca en estrategias cooperativas con respecto a cambio climático y seguridad marítima.

No obstante, la voluntad de cooperar será clara cuando se asuma la presidencia del Consejo Ártico y este tema sea abordado. Aunque los países restantes son aliados, la poca anuencia de Rusia sería contraproducente, tomando en cuenta que el Estado posee la mayoría de costas árticas, sin olvidar el papel que juega en la estructura de poder internacional. La percepción de Rusia sobre las amenazas latentes a sus recursos ha generado una política exterior ofensiva a nivel global pero con mayor énfasis en las zonas que considera importantes como el Ártico. El escenario futuro requerirá de entendimientos entre los Estados ribereños y, así las cosas actualmente, países como Noruega y Dinamarca serán clave para que estos acercamientos y compromisos puedan hacerse realidad, en consecuencia, mejorarán su prestigio internacional como potencias medias esenciales en el mantenimiento de la paz en la región.

7. Bibliografía

- Bellaubí Pallarés, I. (2017). *Nuevas Rutas Árticas de Navegación Polar* [Trabajo de fin de máster, Universidad de Cantabria]. <https://repositorio.uni-can.es/xmlui/bitstream/handle/10902/12494/Bellaub%C3%AD%20Pallar%C3%A9s%2C%20Ingrid.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- British Antarctic Survey. (2020, agosto 10). *Past evidence supports complete loss of Arctic sea-ice by 2035*. ScienceDaily. <https://www.sciencedaily.com/releases/2020/08/200810113216.htm>
- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos* (1a ed). Paidós.
- Cuellar Laureano, R. (2012). Geopolítica. Origen del concepto y su evolución. *Revista de Relaciones Internacionales*, 113, 59-80.
- Departamento de Seguridad Nacional. (s. f.). *Seguridad Marítima / DSN*. Seguridad Nacional un proyecto compartido. Recuperado 21 de abril de 2021, de

<https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional/%C3%A1mbitos-seguridad-nacional/seguridad-mar%C3%ADtima>

- Department of Defense. (2013). *Arctic Strategy*. https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf
- Estrada, G. (2020). *Cambio climático y aproximación de las potencias al Ártico*. 16, 27.
- Fernández, E. (2018, abril 3). China se lanza a la conquista del Ártico. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-04-03/china-se-lanza-a-la-conquista-del-artico_1543864/
- Fusssteter, F. (2021, marzo 30). *El uso exagerado del plástico durante la pandemia de COVID-19 afecta a los más vulnerables*. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2021/03/1490302>
- Geoenciclopedia. (s. f.). *Océano Ártico—Información y Características*. Recuperado 28 de abril de 2021, de <https://www.geoenciclopedia.com/oceano-artico/>
- Godio, L. (2019). El derecho del mar y el cambio climático en el Ártico: ¿estrechos internacionales o protección y preservación del medio marino? *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 12, 19-42. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.7567>
- Gómez, I. F. (2019). *(Re) militarización del Ártico: ¿Cautivos de un dilema de seguridad?* [Trabajo fin de grado, Universidad de Barcelona]. <https://www.recer-cat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20lv%C3%A1n.pdf?sequence=1>
- Government of Canada. (2019, junio 14). *Canada's Arctic and Northern Policy Framework [Policy]*. <https://www.rcaanc-circan.gc.ca/eng/1560523306861/1560523330587>
- Government of Kingdom of Denmark. (2011). *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020*. <https://um.dk/~media/um/english-site/documents/politics-and-diplomacy/greenland-and-the-faroe-islands/arctic%20strategy.pdf?la=en>
- Greenpeace. (2014). *Ártico, el océano más desprotegido del planeta*. <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/2015/Report/artico/artico-el-oceano-mas-desprotegido-BR.pdf>
- Hernández, S. (2008). LA TEORIA DEL REALISMO ESTRUCTURALISTA Y LAS INTERACCIONES ENTRE LOS ESTADOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 12, 13-29.
- Iturralde, M. F. N. (2019). La cuestión Ártica. *Revista AFESE*, 65 (65), Article 65. <http://www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/1174>
- Jørgensen-Dahl, A. (2010). *ARCTIS | Petróleo y gas del Ártico*. Arctic Knowledge Hub. <http://www.arctis-search.com/Arctic+Oil+and+Gas>
- Kluge, J., & Paul, M. (2020, noviembre). *Russia's Arctic Strategy through 2035*.

<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C57/>

- Larrucea, J. R. de. (2015). *Seguridad marítima: Teoría general del riesgo*. MARGE BOOKS. https://books.google.com/sv/books?hl=es&lr=&id=jH89CgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA11&dq=seguridad+mar%C3%ADtima&ots=YV5WA-cyz0&sig=xieby-pcKnMjARTyvnt5Y3qvpJl4&redir_esc=y#v=onepage&q=seguridad%20mar%C3%ADtima&f=false
- Lojo Romero, R. (2018). *El desarrollo del transporte marítimo en el Ártico*. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/21197>
- Londoño, J. (2018). *Fundamentos de la Geopolítica*. Barnes & Noble Press.
- Maritime Board. (2009). Strategic Action Program. *Ministry for Economic Development*, 26.
- Ministry of Foreign Affairs. (2021, enero 26). *The Norwegian Government's Arctic Policy* [Report]. Government.No; regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/arctic_policy/id2830120/
- National Snow and Ice Data Center. (s. f.). *Quick Facts on Arctic Sea Ice | National Snow and Ice Data Center*. Quick Facts. Recuperado 20 de abril de 2021, de <https://nsidc.org/cryosphere/quickfacts/seaiice.html>
- Palacian de Inza, B. (2010, octubre). La creciente importancia del Ártico. *Revista Española de Defensa*, 50-53.
- Palau, J. C. (2019, octubre 23). *Las principales navieras de contenedores descartan por ahora usar la ruta del Ártico*. El Mercantil. <https://elmercantil.com/2019/10/23/las-principales-navieras-de-contenedores-descartan-por-ahora-usar-la-ruta-del-artico/>
- Rodríguez, H. (2018, diciembre 7). *El deshielo del Ártico se acelera sin precedentes*. www.nationalgeographic.com.es. https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/actualidad/deshielo-artico-se-acelera-sin-precedentes_13620
- Sánchez, J. (2021, marzo 16). *Animales en peligro de extinción del Polo Norte—LISTA y Vídeos*. ecologiaverde.com. <https://www.ecologiaverde.com/animales-en-peligro-de-extincion-del-polo-norte-1604.html>
- State Council PRC. (2018, enero 26). *Full text: China's Arctic Policy*. State Council The People Republic of China. http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm
- Suárez Llanos-Galán, F. (2009). La Seguridad Marítima en la Marina Civil. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ed.), *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Suvanto, V. P. (2016). *Geopolitics of the Arctic: Challenges and Prospects*. 62.
- The United States Navy. (2019). *Navy Strategic Outlook Arctic*. https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302034/-1/-1/1/NAVY_STRATEGIC_OUTLOOK_ARCTIC_JAN2019.PDF
- USCG. (2008). *Fact Sheet* (Fact Sheet N.º 3049; Fact Sheet). Servicio Geológico de los Estados

Unidos. <https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>

Valencia, A. R., & Ruvalcaba, D. E. M. (2010). *Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: Dos modelos teóricos*. 1, 29.

Zaragoza, G. S. (2014). Las Nuevas Rutas Comerciales A Través Del Ártico. Una Consecuencia Del Cambio Climático. *Revista General de la Marina*, 266 (2), 233-249.

Cooperación en la gobernanza sanitaria entre China y Argentina en el contexto de la COVID-19 desde la perspectiva de la gobernanza multinivel

Xiaoyu Ruan 0184101118@shisu.edu.cn
Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai
(SISU, China)

Jingting Zhang felisazhang007@gmail.com
Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai
(SISU, China)

Recibido: 10/04/2021

Aceptado: 05/11/2021

Resumen: Este artículo tiene por objetivo analizar la cooperación en salud entre China y Argentina ante la crisis sanitaria de la COVID-19 desde la perspectiva de la gobernanza multinivel. Se ha demostrado que los actores estatales y subestatales desempeñaron un papel dominante en la primera etapa cooperativa, mientras que los actores no estatales empezaron a jugar un rol cada vez más activo y significativo en la segunda etapa. Mediante la cooperación sanitaria entre ambas naciones, Argentina ha logrado superar algunos desafíos traídos por la pandemia y ha mejorado la capacidad de gobernanza en salud frente al coronavirus. Para encarar la segunda ola de epidemia, existe la necesidad de profundizar la cooperación sanitaria entre los dos países a múltiples niveles.

Palabras clave: cooperación sanitaria; gobernanza sanitaria; cooperación Sur-Sur; gobernanza multinivel; relaciones sino-latinoamericanas

- ❖ Cómo citar: Ruan X. y Zhang J. (2021). Cooperación en la gobernanza sanitaria entre China y Argentina en el contexto de la COVID-19 desde la perspectiva de la gobernanza multinivel. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 141.
<https://doi.org/10.24215/23142766e141>

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)

Cooperation in health governance between China and Argentina in the context of COVID-19 from the perspective of multilevel governance

Xiaoyu Ruan¹, Jingting Zhang²

Abstract: This article aims to analyze the China-Argentina health cooperation in the face of the COVID-19 health crisis from the perspective of multilevel governance. It has been shown that state and sub-state actors played a dominant role in the first cooperative stage, while non-state actors started to play an increasingly active and significant role in the second stage. Through health cooperation between the two nations, Argentina has managed to overcome some of the challenges posed by the pandemic and has improved its health governance capacity in facing the coronavirus. To cope with the second wave of the epidemic, these two countries' health cooperation needs to be strengthened at multiple levels.

Keywords: health cooperation; health governance; South-South cooperation; multilevel governance; Sino-Latin American relations

1 Doctorando en Estudios de Área, Escuela de Relaciones Internacionales y Asuntos Públicos de la Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai (SISU) . Magíster en Filología Hispánica, Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai (SISU) .

2 Doctora en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA) . Magíster en Filología Hispánica, Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai (SISU) . Postdoctora y profesora, Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai (SISU)

1. Introducción

China y Argentina son amigos de confianza mutua y excelentes socios con una relación amistosa de larga historia. A inicios de 2020 cuando la pandemia de la COVID-19 se produjo en el país asiático, llegaron a China vuelos internacionales cargados de recursos sanitarios desde diversos países, entre ellos Argentina. Gracias a la asistencia internacional, las medidas restrictivas implementadas por el Gobierno chino, así como los esfuerzos del personal médico y toda la sociedad, la epidemia fue controlada a dos meses de su brote en el gigante asiático. Sin embargo, a partir de marzo, esta enfermedad contagiosa empezó a extenderse a nivel mundial. Mientras tanto China comenzó a reforzar la cooperación internacional en materia sanitaria para ayudar a otros países a enfrentar de manera conjunta el coronavirus, ya que para combatir de manera efectiva las enfermedades infecciosas como la COVID-19, se requiere una sólida cooperación mundial.

En el caso de Argentina, desde marzo de 2020 el país sudamericano entró en la etapa temprana de la epidemia. En ese momento, China fue el primer país que aportó apoyo internacional a Argentina en la lucha contra la COVID-19. Si bien en los primeros meses Argentina tuvo buenos resultados ante la crisis sanitaria comparada con otros países latinoamericanos, estaba frente a varios desafíos en plena pandemia, de modo que estrechó la cooperación sanitaria con China para contener la propagación de la enfermedad.

Este artículo divide la cooperación binacional en salud en dos etapas. La primera corresponde al periodo entre marzo y finales de junio de 2020, cuando el coronavirus estaba bajo control en el Estado sudamericano, y la segunda está comprendida entre finales de junio y la actualidad, en la que la epidemia está propagándose de manera acelerada por toda la Argentina. A partir del enfoque de la gobernanza multinivel, se procura analizar el papel que juegan los diversos actores, ya sean estatales, subestatales como no estatales, en la cooperación sanitaria entre los dos países en varios aspectos y sus contribuciones al reforzamiento de la capacidad de la gobernanza sanitaria de Argentina ante la pandemia.

En el siguiente apartado, se expone el marco teórico de la gobernanza multinivel en materia de salud. Después se analizan las necesidades de cooperación en salud entre ambas partes y las acciones realizadas por los múltiples actores involucrados en la gobernanza sanitaria durante las dos etapas. Para terminar, se concluirá con el análisis de las características de la cooperación sanitaria entre China y Argentina, los logros que han conseguido en las dos etapas, así como la necesidad de profundizar la cooperación en el futuro.

2. Marco teórico

El concepto de “gobernanza” no tiene una definición uniforme ni unívoca en el mundo académico. Tradicionalmente, muchos expertos consideran el Gobierno como el único actor de la acción de la gobernanza. Según Daniel Kaufman (2005), la gobernanza se entiende como “las tradiciones e instituciones por las que se ejerce la autoridad en un país para el

bien común”³ (Kaufman, 2005). De modo similar, de acuerdo con Francis Fukuyama (2003), la gobernanza se refiere a “la capacidad de un Gobierno para establecer y hacer cumplir las normas, y para prestar servicios, independientemente de que ese Gobierno sea democrático o no”⁴ (Fukuyama, 2003). Sin embargo, debido a la percepción de que la Administración tradicional no ha conseguido los objetivos esperados, hay expertos que empiezan a enfocarse en el rol de los actores no estatales en la gobernanza. Tal como señala R. A. W. Rhodes (2007), la gobernanza es más amplia que el Gobierno y abarca los actores no estatales, así que la define como “gobernar con y a través de redes”⁵ (Rhodes, 2007), las cuales se caracterizan por ser descentralizadas y dirigidas.

De la misma manera, en cuanto a la definición de gobernanza en salud, se destaca generalmente el rol de las autoridades. De acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS) (2008), la gobernanza en el sector sanitario se entiende por “una amplia gama de funciones relacionadas con la dirección y la elaboración de normas que llevan a cabo los Gobiernos o tomadores de decisiones cuando tratan de alcanzar los objetivos de la política sanitaria nacional que conducen a la cobertura sanitaria universal”⁶. No obstante, en un contexto cada día más pluralista de la actualidad, han surgido una multitud de proveedores diferentes, tanto formales como informales, públicos y privados en el área sanitaria (Organización Mundial de la Salud, 2008), por lo que la OMS subraya que “más allá del sistema sanitario oficial, la gobernanza significa colaborar con otros sectores, incluidos el sector privado y la sociedad civil, para promover y mantener la salud de la población de forma participativa e inclusiva”⁷. En la misma línea, Armando Arredondo et al (2009) define la gobernanza en salud como “la manera en que [los actores] del ámbito de la salud interactúan para producir, distribuir y consumir el bien de salud en función de la demanda de servicios y las necesidades de salud a los usuarios”. De ahí que hoy en día cuando se analiza la gobernanza sanitaria, hay que pasar del marco analítico unitario, que solo se centra en los actores estatales, a un marco multinivel, que no solamente da importancia a los Gobiernos, sino que valoran el rol colaborativo de los actores no estatales.

3 “[...] *the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good.*” Traducción de los autores del artículo.

4 “[...] *a government's ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not.*” Traducción de los autores del artículo.

5 “[...] *governing with and through networks.*” Traducción de los autores del artículo.

6 “[...] *a wide range of steering and rule-making related functions carried out by governments/decisions makers as they seek to achieve national health policy objectives that are conducive to universal health coverage.*” Traducción de los autores del artículo. Véase: <https://www.who.int/healthsystems/topics/stewardship/en/>

7 “*Beyond the formal health system, governance means collaborating with other sectors, including the private sector and civil society, to promote and maintain population health in a participatory and inclusive manner.*” Traducción de los autores del artículo. Véase: <https://www.who.int/healthsystems/topics/stewardship/en/>

El término de “gobernanza multinivel” fue planteado por el politólogo Gary Marks en 1993 para caracterizar la dinámica de toma de decisiones de la Unión Europea. Según Marks (1993), se refiere a “un sistema de negociación continua entre Gobiernos anidados en varios niveles territoriales”⁸. Por eso, inicialmente este término se empleó para abordar las relaciones intergubernamentales. Pero hoy en día, la gobernanza multinivel se utiliza para hacer referencia a la dispersión de la autoridad de manera vertical entre múltiples niveles de Gobiernos, como el local (subnacional), el nacional y el global (supranacional), y de manera horizontal entre diferentes sectores de interés y esferas de influencia, incluidos los actores no gubernamentales, mercados y sociedad civil (Daniell & Kay, 2017).

En lo referente a la cooperación, de acuerdo con los académicos realistas de Relaciones Internacionales, se entiende como acciones gubernamentales realizadas en nombre de intereses nacionales y no por benevolencia (Kennan, 1971). Sin embargo, desde el punto de vista liberal institucionalista, se define a este término como una situación no necesariamente opuesta al conflicto, sino derivada de una compleja interdependencia y que necesita altos niveles de coordinación política (Keohane, 2005). Debido a que la cooperación se centra en el desarrollo internacional, se identifican dos formas de entendimiento acerca de tal acción: cooperación como ayuda y cooperación como asociación (Souza, 2014; Morvaridi & Hughes, 2018). La primera forma corresponde a la Cooperación Norte-Sur, ofrecida por los países desarrollados a los en vías de desarrollo, que es una relación vertical y asimétrica, mientras que la segunda se refiere a la cooperación realizada entre países en desarrollo o Cooperación Sur-Sur (CSS), que tienden a ser una relación horizontal (Vadell et al, 2020). En este artículo, nos enfocamos en la CSS, ya que China y Argentina son dos países en desarrollo. Según Naciones Unidas (2011), la CSS son las “actividades cooperativas entre los países en desarrollo sobre la base de solidaridad en una serie de áreas, incluyendo el comercio y la inversión, la cooperación financiera, técnica y tecnológica y el intercambio de conocimientos, experiencias, políticas y mejores prácticas.”⁹ Autores como Rafael Domínguez Martín (2016; 2017) y Michael Dunford (2020) han señalado que China se ha convertido en el principal promotor de la CSS a partir del siglo XXI y ha desarrollado su propio estilo de cooperación basándose en los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica, que son el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica.

Ante la creciente preocupación por la crisis sanitaria causada por la pandemia COVID-19, el ámbito de la salud ha sido un tema cada día más relevante en la cooperación internacional en la actualidad, especialmente en la CSS. Siendo el mayor país en desarrollo y el primer país que se ha recuperado de la epidemia, China se ha ofrecido a cooperar con muchos países en desarrollo para combatir el coronavirus. Zhang Jie (2020) ha estudiado la

8 “[...] a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers.” Traducción de los autores del artículo.

9 “[...] cooperation activities among the developing countries on the basis of solidarity in a number of areas, including

trade and investment, financial, technical and technological cooperation and the sharing of knowledge, experiences, policies and best practices.” Traducción de los autores del artículo.

cooperación en gobernanza sanitaria ante la COVID 19 entre China y el Sudeste Asiático, enfocándose en las dos formas cooperativas que se han desarrollado entre ambas partes. La autora destaca que China ha realizado la cooperación en materia de salud con los países de Asia Sudoriental, por un lado, de forma multilateral a través de la plataforma de ASEAN y simultáneamente de manera bilateral con los propios países, lo cual está en consonancia con el carácter regional del Sudeste Asiático, que es diverso y a la vez unificado, lo que aumenta la eficacia de la cooperación.

Zeng Aiping (2021) ha investigado la cooperación en gobernanza en salud entre China y África principalmente a partir del siglo XXI, desde la perspectiva de desarrollo conjunto de la “Ruta de la Seda Sanitaria”, y ha mencionado los retos en la construcción de la Ruta y las estrategias de profundización de dicha iniciativa, recalcando que los seis decenios de cooperación médica y sanitaria y la lucha conjunta contra la COVID-19 entre ambas partes han proporcionado una buena base para impulsar la construcción de la “Ruta de la Seda Sanitaria”. Asimismo, Xin Qiang y Wen Shaobiao (2020) han apuntado que la pandemia del coronavirus ha puesto de manifiesto la importancia y el valor estratégicos de la construcción de una “Ruta de la Seda Sanitaria”, pero al mismo tiempo ha planteado nuevos tareas y desafíos. Los autores han resumido que a fin de promover la profundización y el desarrollo de la “Ruta de la Seda Sanitaria”, China debe establecer un sistema de bioseguridad, mejorar la estructura de gobernanza multilateral internacional y potenciar la institucionalización de la misma Ruta. Por lo tanto, la construcción de la Ruta de Seda Sanitaria ha sido una manifestación concreta de la cooperación en la gobernanza sanitaria de China con los otros países en la actualidad y China está mostrando cada vez mayor voluntad e interés por estrechar la cooperación internacional en el sector de salud ante la pandemia.

Aparte de Asia y África, América Latina y el Caribe también son un escenario importante de la CSS impulsada por China (Domínguez Martín, 2016; 2017). En cuanto a la cooperación sanitaria entre ambas partes, el Gobierno chino ha explicitado este tema en los dos Documentos sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe de 2008 y 2016,¹⁰ que proponen una asociación de cooperación integral con la región latinoamericana. Ambos documentos han destacado la cooperación en control de enfermedades, la colaboración de capacitación del personal médico y el suministro de materiales necesarios por parte de China para mejorar las

10 En el Documento de 2018 se expresa: “El Gobierno chino está dispuesto a promover activamente el intercambio y la colaboración médicos y sanitarios con los países latinoamericanos y caribeños, tomar el uno las experiencias del otro como referencia y desenvolver la cooperación en los ámbitos del control de enfermedad, tratamiento emergente de eventualidades sanitarias públicas y la prevención y control del SIDA y la gripe aviar, entre otros. Continuará enviando misiones médicas, a la vez de suministrar medicinas, aparatos y materiales médicos que necesiten las misiones médicas enviadas y ayudar a mejorar las instalaciones médicas y capacitar al personal médico de los países pertinentes.” Véase en:

<https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>; en el Documento de 2016 se define la cooperación sanitaria como: “Ampliar el intercambio y la colaboración en los ámbitos de control de enfermedad, epidemia regional o mundial, tratamiento de emergencia de incidentes de salud pública, entre otros. China continuará ayudando a ALC en la capacitación del personal médico, mejorando sus instalaciones médicas y enviando misiones médicas, y está dispuesta a prestar asistencia, dentro de sus posibilidades, a ALC para la prevención y el control del brote repentino de enfermedades contagiosas.” Véase en:

<https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>.

instalaciones médicas de los países de América Latina y el Caribe. Cabe mencionar que se agregó al Documento de 2016 “la prevención y el control del brote repentino de enfermedades contagiosas”, que ha sentado una base firme para la cooperación entre China y América Latina y el Caribe en la lucha contra la COVID-19.

A continuación, tomamos la cooperación en la gobernanza sanitaria entre China y Argentina como objeto de estudio y un ejemplo de la CSS de China con América Latina y el Caribe en materia de salud. Teniendo en cuenta todo lo que se ha mencionado anteriormente en este artículo, la gobernanza en salud desde la perspectiva de la gobernanza multinivel se refiere a la manera en que los actores tanto estatales como no estatales interactúan y colaboran entre sí para responder a la demanda y avanzar en la universalidad de los servicios de salud. Se usa el marco multinivel para analizar la cooperación sanitaria entre los dos países en el contexto de la pandemia de la COVID-19, a través de lo cual se demuestran los múltiples esfuerzos que han hecho los Gobiernos, empresas y la sociedad civil de ambos países en la provisión de insumos críticos, la protección al personal en la primera línea, el intercambio de experiencias antiepidémicas, así como la investigación sobre las vacunas.

3. Antecedentes y necesidades de cooperación sanitaria entre China y Argentina en la primera etapa de la lucha contra el coronavirus (desde marzo hasta finales de junio de 2020)

La cooperación sanitaria entre China y Argentina puede remontar su origen a finales de la década de 1980. En 1988, durante la visita del entonces presidente argentino Raúl Ricardo Alfonsín a China, se concretaron los Acuerdos de Cooperación sobre la Antártida, Investigación y Aplicación de la Ciencia Astronáutica y Cuarentena Animal y Cooperación Sanitaria entre ambos países, los cuales iniciaron las primeras relaciones sanitarias entre el país asiático y el sudamericano. Después de la entrada en el siglo XXI, los dos países han intensificado la cooperación en el ámbito de la salud mediante varios convenios.¹¹ A pesar de ello, el tema de prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas emergentes solo se convirtió en una preocupación explícita con el brote de la pandemia de coronavirus en 2020. Además, la anterior cooperación sanitaria entre ambas naciones se desarrolló principalmente a nivel estatal; no contó con una participación activa de los Gobiernos locales y los actores no estatales. Es recién desde el marzo de 2020 que se ha visto incrementada la presencia de los Gobiernos subnacionales, las empresas y la sociedad civil en la gobernanza

11 En 2004, se firmó en Beijing el Convenio Marco de Cooperación en Materia de Salud y Ciencias Médicas; En 2013, se acordó la firma del Plan de Acción conjunta 2013-2016, que estaba destinado al desarrollo y fortalecimiento de la cooperación mutua en diversas áreas prioritarias del sector salud, tales como políticas de salud e investigación, control y prevención de enfermedades, cooperación en ciencias médicas y educación, y medicina tradicional china; En 2015, se suscribió el Convenio Marco para el Fortalecimiento de Cooperación en Materia de Salud y Ciencias Médicas; En 2018, se rubricó el segundo Plan de Acción Conjunta para el período 2019-2023, en el cual se abordó el tema de salud.

sanitaria.

El primer caso confirmado de la COVID-19 en Argentina se dio a conocer el 3 de marzo de 2020 y se confirmó la primera muerte el 7 de ese mes. Durante el primer mes, los casos infectados aumentaron a un ritmo reducido, que pasaron de doce casos el 8 de marzo a 1.554 el 5 de abril.¹² Sin embargo, a finales de abril los casos contagiados subieron de manera acelerada, superaron los 5000 el 5 de mayo y se dispararon hasta llegar a 10.649 el 22 de mayo.¹³ En cuanto a las cifras de mortalidad, se registraron más de 200 muertos a finales de abril y se acumularon más de 500 fallecidos un mes después.¹⁴ Por otra parte, en comparación con otros países latinoamericanos, en esta etapa temprana, Argentina logró mantener controlada la epidemia debido a las medidas restrictivas implementadas por el Gobierno e incluso se situó entre los países que mejor respondían a la pandemia del coronavirus elegidos por la revista estadounidense *Time*, siendo el único país latinoamericano que apareció en la lista (Télam, 2020b).

No obstante, en la etapa temprana, Argentina estaba frente a varios desafíos gigantesco en la lucha contra la pandemia. En primer lugar, se evidenció la falta de insumos necesarios para combatir la COVID-19. De acuerdo con los resultados arrojados de una encuesta realizada entre 1 y 3 de abril al personal de salud, la principal preocupación manifestada por los participantes fue la insuficiente disponibilidad de recursos institucionales —en particular de los equipos de protección personal acorde a las recomendaciones oficiales (Ortiz et al., 2020). En segundo lugar, debido a la escasez de elementos de protección, el personal de primera línea de combate contra el coronavirus estaba expuesto a altos riesgos de contagio en su trabajo. Por lo tanto, los médicos en Buenos Aires presentaron en abril un amparo ante la justicia por la escasez de material de protección para el personal de la salud en varios de los principales hospitales de la ciudad (CNN, 2020). A finales de mayo, los trabajadores de la salud representaron el 20 por ciento de los casos confirmados en la provincia de Buenos Aires (Diagonales, 2020). En tercer lugar, hacían falta recursos humanos profesionales y capacitados para los servicios sanitarios. Según la encuesta mencionada anteriormente, se observaron la demanda de lineamientos unificados para la formación y la necesidad de capacitaciones “a medida” para los diferentes sectores de la salud (Ortiz et al., 2020). Si bien los participantes de la encuesta habían asistido a capacitaciones, eso no implicó que

12 “Situación epidemiológica coronavirus-dengue- sarampión”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020-03-08-situacion-epidemiologica.pdf>; “Reporte diario vespertino / 05-04-2020” de informes diarios del Ministerio de Salud, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/05-04-20-reporte-vespertino-covid-19.pdf>

13 “Reporte diario vespertino / 05-05-2020”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/05-05-20_reporte-vespertino_covid_19.pdf; “Reporte diario vespertino / 22-05-2020”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/22-05-20_reporte-vespertino_covid-19.pdf

14 “Reporte diario vespertino / 28-04-2020”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/28-04-20-reporte-vespertino-covid-19.pdf>; “Reporte diario vespertino / 27-05-2020”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/27-05-20_reporte-vespertino_covid_19.pdf

ellos se autopercebieran con las habilidades necesarias. Además, los profesionales de la enfermería no están bien distribuidos en Argentina. Hay ciudad o provincias, tales como Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jujuy y Neuquén, en donde existe una mayor concentración de profesionales, pero hay otras, como Formosa y Córdoba, en las que la ausencia de profesionales es muy marcada,¹⁵ lo cual podría provocar el colapso del sistema sanitario en algunas provincias ante la pandemia.

Mientras tanto, China ya estaba en la etapa de pospandemia y tenía la capacidad para ayudar a Argentina a atravesar los momentos difíciles en el combate contra la COVID-19. A mediados de marzo, gracias a las medidas restrictivas y los esfuerzos unidos y arduos del pueblo chino, el país asiático consiguió mantener bajo control la pandemia y estaba preparado para regresar a la normalidad paso a paso. El número de los nuevos casos de contagios locales en la China continental había descendido por debajo de 20 diarios a mediados de marzo (La Vanguardia, 2020). El personal sanitario que acudió de todas partes de China a Wuhan para luchar contra el coronavirus también comenzó a emprender el viaje de regreso (Cao, 2020). Tras casi dos meses de combatir la enfermedad, los trabajadores de la salud de China habían acumulado ricas experiencias en el tratamiento de la enfermedad, que podrían ser útiles para los médicos y enfermeros argentinos que recién empezaban a tratar a los pacientes infectados. Después de la escasez de insumos sanitarios en la etapa inicial, “la fábrica del mundo” ya estaba en condiciones de producir suficientes materiales de salud para cubrir las necesidades de toda la nación e incluso para exportarlos a otros países. Por ende, China estaba capacitada para ofrecer ayuda a Argentina para enfrentarse de manera conjunta con la crisis sanitaria.

Por otro lado, siendo el amigo de mutua confianza y buen socio comercial de Argentina, China tiene suficiente voluntad para echar una mano a Argentina cuando el país latinoamericano estaba encarando tantos retos en la lucha antiepidémica. Argentina es uno de los primeros países en América Latina que establecieron relaciones diplomáticas con China, que se iniciaron desde el año 1972. A partir de entonces, las frecuentes visitas mutuas de los dirigentes de los dos países, así como de misiones de diferentes niveles han fomentado continuamente los lazos binacionales. En los últimos años, con el acercamiento de las relaciones comerciales entre China y Argentina, la presencia del gigante asiático se ha vuelto cada vez más prominente en el país sudamericano. Desde 2019, China ha sido el principal comprador de productos agropecuarios argentinos y en junio de 2020 se convirtió en el primer socio comercial del país austral, desplazando a Brasil (Télam, 2019; 2020a). Hoy en día, más de 80 empresas chinas cuentan con sucursales acreditadas en Argentina, entre las cuales se destacan el Banco Industrial y Comercial de China, Banco de China, Sinopec y China National Offshore Oil Corporation.¹⁶ Al mismo tiempo, la cantidad de inmigrantes de procedencia china en la Argentina ha experimentado un aumento robusto en los recientes años. Según el ex embajador chino en Argentina, Yang Wanming, en 2016 había cerca de 180.000 inmigrantes chinos en país sudamericano y en 2018 la cifra estimada a alcanzó los 200.000

15 Datos sobre fuerza de trabajo, véase: <https://www.argentina.gob.ar/salud/observatorio/datos/fuerzade-trabajo>

16 Véase: <http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/agenting.pdf>

(Ng y Restivo, 2018). Las relaciones comerciales estrechas con Argentina y los vínculos con la comunidad china en el territorio argentino constituyen buenas razones para que China esté junto al país sudamericano para afrontar el coronavirus. Además, el hecho de establecer una cooperación internacional en materia sanitaria ante la epidemia puede ser considerada una buena práctica del concepto “comunidad de destino común de la humanidad”, planteado por el presidente chino Xi Jinping, especialmente cuando ningún país puede sentirse a salvo de esta crisis global sanitaria.

En resumen, si bien Argentina dio una buena respuesta en la etapa temprana de la lucha contra la epidemia, el país se encontraba en medio de varios problemas urgentes. A su vez, China ya estaba en el camino hacia la recuperación de la pandemia. Teniendo en cuenta las largas y amistosas relaciones diplomáticas y los estrechos lazos comerciales entre ambas partes, la presencia significativa de la comunidad china en Argentina, así como la búsqueda de China de una comunidad de destino común de la humanidad, el país asiático mostró buena disposición a cooperar con Argentina en el combate contra el coronavirus. Por consiguiente, China era el primer y único país que ofreció asistencia internacional a Argentina a finales de marzo de 2020. Tras numerosas conversaciones e intercambios entre el presidente chino Xi Jinping y su par argentino, Alberto Fernández, se estableció una cooperación binacional destinada a combatir la pandemia de la COVID-19 (Niebieskikwiat, 2020).

4. Cooperación en gobernanza sanitaria entre China y Argentina en la primera etapa

A partir de finales de marzo de 2020, en el marco de cooperación binacional en materia sanitaria se realizaron varios esfuerzos principalmente a nivel estatal y subestatal, y con una participación coordinada de los actores no estatales.

i. Cooperación en provisión de recursos sanitarios

Ante la escasez de insumos críticos para enfrentar la COVID-19, los actores estatales implementaron varias medidas para sostener la provisión continua entre China y Argentina. Una acción de gran relevancia fue la construcción de un puente aéreo sin precedente entre los dos países, que conectaba la ciudad de Buenos Aires y la ciudad china de Shanghai, con escala en Auckland (Xinhua, 2020b). A través de esta ruta aérea, se llevó a cabo un total de 35 operaciones entre los meses de abril y julio de 2020, y se permitió el transporte de 887 toneladas de materiales e insumos médicos desde China a Argentina (Xinhua, 2020e). Entre ellos, no solo se encontraban las donaciones de país asiático, sino también las compras que hicieron las autoridades argentinas. A modo de ejemplo, nueve vuelos transportaron las 400 toneladas de insumos médicos que compró Kicillof, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, por 10 millones de dólares (Ayerdi, 2020).

En cuanto a las donaciones, en su mayoría, procedieron de los ministerios centrales y los Gobiernos subnacionales que tienen relación de hermanamiento con las provincias o

ciudades argentinas.¹⁷ Por ejemplo, a nivel ministerial, el Ministerio de Seguridad Pública de China hizo una donación de elementos sanitarios al Ministerio de Seguridad de Argentina a finales de mayo de 2020, los cuales se repartirían entre las fuerzas de seguridad dedicadas a la prevención del coronavirus, incluidas la Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (*Ibid.*), ya que además de los trabajadores de la salud, las fuerzas de seguridad forman parte del personal de primera línea en combate contra el coronavirus. Asimismo, el Ministerio de Defensa de Argentina recibió un lote de materiales sanitarios donados por su par chino a mediados de junio de 2020 (Larre, 2020), que también contribuían a la protección de los agentes armados de la primera línea en zonas peligrosas.

A nivel subnacional, a mediados de mayo de 2020, llegó a la provincia de Mendoza una donación de 60 mil barbijos provenientes de Guangdong, provincia china que estableció relaciones hermanas con Mendoza en 2013 (ProMendoza, 2020). A principios de junio, la Municipalidad de Rosario recibió una valiosa donación de materiales sanitarios de la ciudad hermana china de Shanghai, incluidos 3.000 barbijos modelo N95, 300 trajes de protección médica y 20.000 barbijos quirúrgicos, que serían distribuidos entre los profesionales de la salud (Rosario Noticias, 2020a). Hasta finales de junio, al menos seis provincias o ciudades chinas enviaron toneladas de insumos sanitarios a Argentina, aparte de los dos Gobiernos locales indicados, incluyendo Shenzhen, Sichuan, Chengdu y Chongqing (Dinatale, 2020b).

Entre los actores no estatales, fueron las empresas multinacionales las que jugaron un papel prominente en el suministro de elementos sanitarios al pueblo argentino en la etapa temprana. A mediados de abril, 75 empresas chinas prepararon donaciones de respiradores, kits de detección del virus, barbijos y mamelucos, así como asistencia para su logística (Dinatale, 2020a). Huawei y Alibaba se encuentran entre las primeras empresas chinas que dieron apoyo internacional a Argentina. A comienzos del brote de la pandemia en marzo, antes de la llegada de la primera donación del Gobierno chino, la empresa Huawei donó a la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina dos cámaras térmicas para detectar la fiebre de pasajeros que ingresaban en el aeropuerto de Ezeiza y posteriormente envió equipos de conectividad para los ocho hospitales en construcción, así como 100.000 barbijos y 15.000 trajes protectores (Miranda, 2020; Dinatale, 2020a). Poco después de la primera donación del Gobierno chino, la Fundación de Jack Ma y la Fundación de Alibaba enviaron una donación de 100 mil barbijos de uso médico, 50 mil kits de prueba y 10 ventiladores al país sudamericano.¹⁸

Hasta finales de junio, Argentina recibió apoyo internacional de una totalidad de más de 12 países y regiones, entre los cuales, China lleva la delantera en materia de donaciones (Dinatale, 2020b). Los materiales donados por China aliviaron en gran medida la escasez de insumos sanitarios en Argentina y aseguran la protección del personal que lucha en primera línea de batalla con el coronavirus. Hasta mediados de junio, en la provincia de Buenos Aires

¹⁷ De acuerdo con la Cancillería Argentina, hasta el julio de 2020, 17 ciudades y provincias argentinas han establecido 20 acuerdos de hermanamiento con sus pares chinos.

¹⁸ Véase: http://ar.chineseembassy.org/chn/sgxw_1/t1759050.htm

el porcentaje de contagios entre el personal sanitario bajó de forma significativa, correspondiendo al 9, 7 por ciento del total de casos acumulados en la provincia.

ii. Cooperación en el intercambio de experiencias contra la COVID-19

Aparte de la cooperación en la provisión de recursos críticos para la lucha contra la epidemia, China y Argentina trabajaron de manera dinámica en el intercambio de experiencias antiepidémicas mediante numerosas videoconferencias. En general estos eventos virtuales son producto de una serie de esfuerzos multiniveles. Fueron promovidos y organizados por la Embajada China en Argentina y los diferentes niveles de Gobiernos chinos y argentinos, y contaron con la participación de funcionarios de las Administraciones estatales y locales competentes en el combate contra la COVID-19, expertos o trabajadores de la salud, así como representantes de organizaciones internacionales.

En los encuentros transpacíficos, se abordaron diversos temas críticos para la batalla contra la pandemia. Por un lado, se intercambiaron las medidas eficaces de prevención, control y diagnóstico, tales como la estricta prevención de casos de contagio procedentes del extranjero, la prevención y el control en la comunidad, el rastreo de personas de contacto cercano, el control del contagio en los hospitales, entre otros. Por el otro, se enfocan en las medidas de tratamiento y cuidado a los pacientes infectados, incluidos el uso y la combinación de medicamentos para los casos confirmados, el tratamiento de pacientes mayores de edad con enfermedades básicas y de mujeres embarazadas, así como los planes de tratamiento diferenciados para casos leves y graves.

Desde marzo hasta finales de junio, tuvieron lugar varias conferencias importantes entre ambas partes, en las que participaron diferentes actores multiniveles. El 20 de marzo por la noche, se organizó una videoconferencia entre una docena de autoridades del Ministerio de Salud de Argentina y expertos médicos chinos de la provincia oriental de Zhejiang con el objetivo de conocer mejor la experiencia china en el combate contra la epidemia de COVID-19 (Xinhua, 2020a). El 9 de abril por la mañana, los funcionarios de la provincia de Santa Fe realizaron una videoconferencia con sus homólogos y expertos chinos de la provincia hermana de Jiangsu para recibir recomendaciones y aprendizajes de sus pares chinos (Prensa Gobierno de Santa Fe, 2020). Asimismo, las autoridades sanitarias de la provincia de Santa Cruz y equipo médico de la UTE Represas Patagonia dialogaron el 21 de abril con sus pares chinos de la provincia de Yichang a través de un encuentro virtual (La Opinión Austral, 2020). Además de dichas provincias y ciudades chinas, el Gobierno de la ciudad capital de Beijing¹⁹, la Federación de la Juventud de China²⁰ y la Cadena Global de Televisión de China²¹, entre otros actores estatales y no estatales, celebraron conferencias en línea con autoridades y expertos argentinos.

19 Véase: http://wb.beijing.gov.cn/en/sister_cities/other_cities/others_la-test_news/202008/t20200818_1985522.html

20 Véase: <https://www.unraf.edu.ar/index.php/noticias/1323-noticia-513>

21 Véase: <http://m.news.cctv.com/2020/06/13/ART130KJj0LJf2vqAxVd8mB200613.shtml>

A través de los encuentros virtuales, se ha facilitado e intensificado el intercambio de experiencias, aprendizajes y conocimientos adquiridos por parte de las autoridades y los expertos médicos chinos en las prácticas antipandémicas con sus homólogos argentinos. Por lo demás, los profesionales argentinos de diversas partes del país pueden transmitir sus consultas de acuerdo con la situación y la necesidad locales con sus homólogos chinos, de tal forma que reciban consejos más específicos y apropiados para combatir la COVID-19.

5. Necesidades de cooperación sanitaria entre China y Argentina en la segunda etapa de la lucha contra el coronavirus (desde finales de junio de 2020 hasta el presente)

Debido a la buena respuesta de Argentina a la pandemia en los primeros dos meses, en un anuncio del 8 de mayo de 2020, el presidente Fernández dispuso el fin de la cuarentena para todo el territorio del país. Sin embargo, un mes después, el 9 de junio, Argentina por primera vez registró más de 1.000 nuevos casos infectados por el coronavirus²² y desde entonces, creció de forma sustancial el número de los nuevos contagios. El 1 de julio fueron confirmados 2.667 nuevos casos infectados y con estos registros se acumularon 67.197 casos positivos en el país sudamericano.²³ Por lo tanto, volvieron a ser restrictivas las medidas de aislamiento social. Aun cuando el Gobierno argentino realizó varias prórrogas de la cuarentena, el 26 de agosto, se contabilizaron por primera vez más de 10 mil nuevas infecciones por la COVID-19 en Argentina y a siete meses del inicio de la cuarentena, el 19 de octubre, el país ya había llegado al millón de casos positivos de coronavirus.²⁴ Por eso, a partir de finales de junio, Argentina empezó a enfrentarse con más desafíos en comparación con los primeros cuatro meses de la batalla contra el coronavirus.

En primer lugar, la escasez de insumos sanitarios seguía siendo una de las mayores preocupaciones, como lo había sido en la primera etapa. Hasta octubre, Argentina era uno de los países del mundo que menos tests por millón de habitantes había realizado desde el inicio de la pandemia. Estaba situada en el puesto 74 en una lista de 140 países sobre los cuales había datos para este indicador (Fitz Patrick y Crucianelli, 2020). En segundo lugar, se agudizó la pobreza en Argentina con el desarrollo de la pandemia. En el segundo semestre de 2020, la pobreza en el país llegó al 42 por ciento, lo que implica un fuerte incremento con respecto al 35, 5 por ciento del mismo período del 2019 (Lewkowicz, 2021). En consecuencia, cada vez había más familias a las que les faltaban no solo los materiales sanitarios sino también los recursos necesarios para sostener la vida. Por último, con el aumento acelerado de los casos confirmados, el sistema de salud de Argentina estaba al borde del colapso según

22 "Reporte diario vespertino / 09-06-2020", disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/9-06-20-reporte-vespertino-covid-19.pdf>

23 "Reporte diario vespertino / 01-07-2020", disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1-07-20_reporte-vespertino_covid_19.pdf

24 "Reporte diario vespertino / 26-08-2020", disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/26-08-20-reporte-vespertino-covid-19.pdf>; "Informes diarios. Reporte diario vespertino / 19-10-2020", disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/19-10-20-reporte-vespertino-covid-19.pdf>

un comunicado emitido por la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva (Esteban, 2020). Si bien el sistema de salud argentino aumentó en más del 40 por ciento la disponibilidad de unidades de terapia intensiva, a inicios de septiembre el Gobierno reconoció que la expansión del sistema de salud había llegado al límite.

A su vez, China logró mantener contenida la epidemia en el segundo semestre del 2020 y hasta la actualidad. Aunque se produjeron algunos rebrotes en varias ciudades y provincias, fueron controlados por los Gobiernos locales en poco tiempo. Debido a eso, China está volviendo a la normalidad del mundo previo a la pandemia y ha sido la única de las principales economías que creció el año pasado. Ante los nuevos y antiguos desafíos que afronta Argentina en la segunda etapa, China refuerza su cooperación en gobernanza sanitaria con el país sudamericano para fortalecer la capacidad del sistema sanitario argentino y aumentar su capacidad de resistencia a la epidemia. Además, se observa una participación cada vez más destacada de los actores no estatales en la segunda etapa en comparación con la primera.

6. Cooperación en gobernanza sanitaria entre China y Argentina en la segunda etapa

i. Cooperación en el suministro de recursos sanitarios y materiales necesarios para la vida

Al igual que la primera etapa, frente a la escasez de recursos sanitarios, China y Argentina profundizaron la cooperación sanitaria en el suministro de insumos necesarios para la batalla contra el coronavirus. A nivel estatal, se inició en noviembre, la segunda fase de las operaciones especiales aéreas para trasladar materiales críticos desde China a Argentina. En total, se realizaron siete vuelos entre Buenos Aires y Guangzhou en esta fase de operación. Como lo expresó el senador y ex canciller Jorge Taiana, esta cooperación tenía suma importancia para la provisión de equipamiento en Argentina y permitió que el país sudamericano tuviera una mejor preparación ante la pandemia y mejorara la capacidad del sistema sanitario²⁵.

A nivel subnacional, más provincias y ciudades chinas se sumaron a la cooperación sanitaria. A modo de ejemplo, el 3 de julio de 2020 la municipalidad de Quilmes recibió un lote de materiales sanitarios donado por su ciudad hermana china, Nanchang. La donación incluía 28.000 barbijos descartables de uso médico y figuró en el marco de cooperación que hermana a ambas ciudades desde el año 2015 (El Sol, 2020). La asistencia sanitaria de Nanchang permitió al municipio argentino garantizar las medidas de prevención y cuidado de las personas más necesitadas en medio de la pandemia. Al mismo tiempo, la provincia china de Guizhou envió una donación de suministros médicos a la provincia hermana argentina de Jujuy (Xinhua, 2020c). Se trataba de un total de 9 mil mascarillas médicas donadas por el Hospital Popular Provincial a solicitud de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones

25 Entrevista de Televisión Central de China con el señor Jorge Taiana, véase: http://www.xinhua-net.com/video/2020-07/06/c_1210688277.htm

Internacionales de Jujuy en nombre del gobernador Gerardo Rubén Morales.

Con el fin de fortalecer el sistema de salud de Argentina, aparte de los insumos sanitarios, el Gobierno chino también donó al Ejército Argentino un nuevo hospital móvil en febrero de 2021. Era un centro de salud reubicable compuesto de 13 módulos con sus respectivos vehículos para transporte. El equipamiento contaba con un quirófano, laboratorio, radiología, planta de agua propia y otros servicios médicos. Además, disponía de cuatro carpas para sala de pacientes, 90 radios portátiles VHF²⁶ y 15 radios de mochila VHF (Mary, 2020). La primera donación de esta magnitud por parte del país asiático fue en 2017. Esta instalación no solo puede reforzar el sistema nacional de salud, ayudando al Ejército a realizar mejor sus actuales tareas contra la epidemia, sino que desempeñará un papel importante en la ejecución de las futuras operaciones de auxilio humanitario entre ambos países.

Cabe mencionar que, en la segunda etapa, los actores no estatales han jugado un papel importante en la provisión de insumos sanitarios y recursos necesarios para la vida, especialmente para las familias en situación de pobreza en Argentina. El 29 de junio, la Cámara de Comercio Chino de Rosario realizó una donación de más de 21 mil kilos de alimentos al Banco de Alimentos Rosario para la asistencia alimentaria de familias vulnerables (Rosario Noticias, 2020b). El presidente de la entidad, Chen Chunrong apuntó que la Cámara también había recibido un total de 2.325.000 pesos de donaciones, los que se destinarían a la compra de recursos antiepidémicos, que se entregarían a los hospitales locales, la jefatura de policía, la fiscalía y el municipio. Este último, a su vez, se encargaría de distribuir los materiales a las instituciones y a las personas necesitadas. Asimismo, el 29 de julio, la Municipalidad de Córdoba recibió una donación de alimentos y materiales antiepidémicos de la Cámara de Comercio Chino de Córdoba, que había reunido una suma de 2.535.000 pesos por parte de los chinos en la provincia.²⁷

Las comunidades chinas que viven en Argentina también se ofrecieron a prestar asistencia material a sus vecinos argentinos. El 29 de noviembre de 2020, la Asociación de Chinos de Qingtian y el Equipo de Voluntarios Chinos en Argentina repartieron materiales sanitarios delante de la entrada del Supermercado Fuwang en el barrio Once de la Ciudad de Buenos Aires. En total, hicieron una donación de 40.000 barbijos descartables, 5.000 barbijos KN95 y 4.500 máscaras protectoras (NewsArgenChina, 2020a). El 4 de diciembre de 2020, el Equipo de Voluntarios Chinos en Argentina donó alimentos y materiales sanitarios a la fundación El Pobre de Asís y al comedor María Eva de la Comuna 13 de la Ciudad de Buenos Aires (NewsArgenChina, 2020b). Según la presidenta de la Junta Comunal 13, a partir del inicio de la pandemia, la comunidad china donó activamente alimentos y materiales a la Comuna 13 en reiteradas ocasiones, lo cual evidenció la estrecha relación entre la comunidad china y la población local ante la epidemia.

En resumen, en la segunda etapa cooperativa, tanto los actores estatales como los no estatales han aportado grandes esfuerzos para mitigar la ausencia de recurso sanitarios que afronta Argentina y ayudar a aquellas poblaciones más vulnerables como las familias que

26 Abreviatura de inglés “*very high frequency*” (frecuencia muy alta) .

27 Véase: <http://www.chinacelacforum.org/chn/zgtlmjlbjgix/t1803502.htm>

viven en situación de pobreza a mantenerse la vida ante el impacto del coronavirus.

ii. Cooperación en el desarrollo y la investigación de vacunas

Frente al aumento brutal de casos de contagio, varios países aceleraron los estudios de vacuna en 2020, puesto que se considera la vacunación como la herramienta más efectiva contra la enfermedad infecciosa.

Argentina estaba entre los seis países en Latinoamérica que realizaban ensayos clínicos o planearon participar en alguno hasta diciembre de 2020 (Perez Sarmenti, 2021). El país sudamericano cuenta con varias ventajas al respecto. Por un lado, tiene una tradición de ensayos clínicos y larga experiencia en investigación. Por el otro, hay varias instituciones que garantizan la calidad de los ensayos. A modo de ejemplo, Argentina dispone de una agencia reguladora seria, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (Anmat), que tiene la calificación de “*Reference Authority*” que le otorga la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Además, en el país también hay varios “*contract research organizations*”, organizaciones profesionales cuya misión consiste en gestionar ensayos clínicos y que son de reconocido prestigio internacional.

Los ensayos clínicos de la vacuna requieren esfuerzos de colaboración por parte de múltiples actores, ya que hacen falta la autorización y supervisión del Gobierno, la ejecución e investigación de empresas farmacéuticas y organizaciones relativas, así como la participación de los voluntarios, por lo que constituye otro ejemplo típico de la gobernanza sanitaria multinivel.

Se aprobó en julio de 2020 el primer ensayo clínico de Fase III en Argentina (*Ibid.*). Un mes después, el 21 de agosto, el Gobierno Argentino autorizó realizar los ensayos clínicos de Fase III de vacuna inactivada china contra la COVID-19, lo cual marcó un hito histórico en la cooperación sanitaria entre ambas partes (Xinhua, 2020d). La vacuna fue desarrollada por la empresa china *Sinopharm Group* y los estudios se llevaron a cabo bajo la conducción de la Fundación Huésped, con la participación de 3.000 voluntarios (DW, 2021). A mediados de diciembre, la misma Fundación anunció el inicio de un nuevo estudio de Fase III de una vacuna de origen chino desarrollada por el *Beijing Institute of Biotechnology* y *CanSino Biologicals Inc*, que era el segundo proyecto de ensayos clínicos de China aprobado en Argentina. Para el ensayo de la vacuna de *CanSino* solo buscaban reclutar 4.000 voluntarios, pero la cantidad de pedidos los desbordó, ya que había 20.000 personas anotadas para recibir la vacuna (Perez Sarmenti, 2021).

A fines de febrero de 2021, el Ministerio de Salud de Argentina dio luz verde al uso de emergencia de la vacuna china de la empresa *Sinopharm*, a partir de la recomendación de la Anmat (Ámbito, 2021). El 25 de febrero llegó a Argentina un cargamento de vacunas chinas con 904 mil dosis que estaban destinadas a la vacunación del personal docente de todo el país (Infobae, 2021). Por lo demás, tras una larga negociación con el Gobierno de Xi Jinping, Argentina ya había acordado la provisión de más de 20 millones de vacunas de procedencia china. Un mes después, el 26 de marzo, la Anmat recomendó a la ministra de Salud autorizar el uso de emergencia de la vacuna *Sinopharm* en los mayores de 60 años, indicando que el ensayo de Fase III evidenció la seguridad y la eficacia de la vacuna y no registró

eventos adversos inesperados o graves relacionados al producto (Télam, 2021). Esta decisión significa una ampliación de la capacidad de vacunación de Argentina y un estrechamiento de cooperación sanitaria entre los dos Estados.

7. Conclusiones

A finales de marzo de 2020, China y Argentina concretaron una cooperación binacional en materia de salud. A partir de aquel entonces, en este marco cooperativo, los dos países han desarrollado diversos esfuerzos conjuntos para elevar la capacidad de gobernanza sanitaria de Argentina frente a la propagación del coronavirus.

La cooperación en gobernanza sanitaria entre China y Argentina se caracteriza por un predominio de los actores estatales y subestatales en la primera etapa, en la que la cooperación tuvo lugar principalmente a nivel gubernamental, especialmente en la provisión de materiales sanitarios, mientras que, con excepción de las empresas multinacionales, la participación de los actores no estatales se concentró mayoritariamente en los intercambios de experiencias antiepidémicas a través de los encuentros virtuales organizados por los Gobiernos centrales y locales. A su vez, la segunda etapa de la cooperación sanitaria cuenta con una mayor participación de los actores no estatales en varios aspectos. Las asociaciones mercantiles de origen chino y las comunidades chinas dentro del territorio argentino han jugado un rol complementario a los actores estatales y subestatales en el suministro de recursos necesarios, y son capaces de responder de manera inmediata y adecuada a las demandas locales ante la epidemia. Por su parte, las empresas farmacéuticas, organizaciones sin fines de lucro, como la Fundación Huésped, y los voluntarios contribuyeron con esfuerzos gigantescos al desarrollo de la investigación de vacunas. Al mismo tiempo, los Gobiernos centrales y locales de ambas naciones siguen profundizando las relaciones cooperativas en materia de salud, para enfrentarse conjuntamente con los desafíos que ha traído la pandemia.

A través de las dos etapas de cooperación, los dos países han cosechado varios logros en el combate de la COVID-19. En primer lugar, se ha aliviado en gran medida la falta de recursos sanitarios mediante la creación de un histórico puente aéreo entre ambas partes, que trasladó las compras argentinas y donaciones chinas en más de 40 operaciones especiales. En segundo lugar, las autoridades y el personal médico de Argentina han adquirido experiencias, conocimientos y aprendizajes mediante los intercambios en las videoconferencias, de modo que pueden estar más preparados y capacitados para afrontar la crisis sanitaria. En tercer lugar, se ha garantizado la seguridad del personal que lucha en la primera línea contra la enfermedad, incluidos los trabajadores de salud y los agentes policiales y militares, con la posesión de equipamientos de protección y el alto porcentaje de vacunación. Por último, estos resultados han ayudado a fortalecer el sistema de salud nacional de Argentina, de ahí que se ha visto reforzada la capacidad de gobernanza sanitaria de Argentina. En tal sentido, estos logros también han contribuido en gran medida a la CSS entre China y América Latina y el Caribe en el ámbito de la salud, defendiendo el interés del pueblo argentino y reduciendo la vulnerabilidad del país latinoamericano frente al coronavirus, y han impulsado la asociación de cooperación integral de China con esta región estableciendo un frente común para combatir la COVID-19.

No obstante, en la actualidad, Argentina sigue en medio de la pandemia y está encarando la segunda ola de epidemia. Con base en los éxitos anteriores obtenidos, más que nunca es necesaria la profundización en la cooperación entre China y Argentina en materia de salud y en otros ámbitos relacionados, así como una mayor participación de los actores no estatales para reunir diversos esfuerzos de la sociedad a fin de superar de manera unida la crisis sanitaria.

Más en concreto, ante el rápido crecimiento de contagios causado por la segunda ola de coronavirus, por una parte, hay que fortalecer la cooperación de provisión de insumos y equipos sanitarios críticos para seguir asegurando la protección a toda la sociedad contra el coronavirus y reforzando la capacidad del sistema de salud argentino. Por otra parte, se tiene que profundizar la cooperación en relación con las vacunas, para mantener su suministro y aumentar la cobertura de vacunación; mientras tanto hay que evitar la politización de las vacunas, fenómeno que hoy en día está ocurriendo en muchos países. Además, pese a que existen muchas diferencias entre China y Argentina con respecto al sistema político, el entorno cultural, la estructura social, entre otros aspectos, merece la pena intensificar el intercambio de experiencias y conocimientos entre las autoridades y profesionales para encontrar medidas tan efectivas como adecuadas a las condiciones propias de la sociedad argentina. Frente al gran impacto que la pandemia ha ejercido en la economía argentina, es necesario estrechar las relaciones comerciales entre ambos países, especialmente cuando China es el único país que ha reportado crecimiento económico durante el año pasado, para apaciguar las consecuencias negativas generadas por el coronavirus.

Por último, como hemos señalado, hay que dar importancia al rol de los actores no estatales en la gobernanza sanitaria, incentivando a toda la sociedad para que se comprometa a actuar en coordinación con los Gobierno central y subnacionales en los aspectos mencionados, y responder de forma cercana a las necesidades locales y comunitarias para prestar apoyo y servicios a las personas que más los necesitan. De tal forma, se logrará una efectiva gobernanza sanitaria desde múltiples niveles y se afianzará la construcción de la Ruta de la Seda Sanitaria en América Latina y el Caribe.

8. Bibliografía

- Ámbito. (2021, febrero 12). El Gobierno aprobó el uso de emergencia de la vacuna de Sinopharm y el jueves llegarán un millón de dosis. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/politica/vacuna/el-gobierno-aprobo-el-uso-emergencia-la-sinopharm-y-el-jueves-llegaran-un-millon-dosis-n5171438>
- Arredondo, A., Orozco, E., Duperval, P., Cuadra, M., Cicero, M., Hernández, C., Zamudio, E., & De Icaza, E. (2009). *Temas Selectos en Sistemas de Salud. Costos, financiamiento, equidad y gobernanza, conceptos, tendencias y evidencias*. Universidad Autónoma de Yucatan. Facultad de Ciencias Antropológicas.
- Ayerdi, R. (2020, mayo 27). 80 mil mascarillas y 30 mil guantes: La nueva donación del Gobierno chino. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/80-mil-mascarillas-30-mil-guantes-nueva-donacion-del-gobierno-chino.phtml>

- Cao, D. (2020, marzo 18). First medical teams return from Wuhan. *China Daily*.
<https://www.chinadaily.com.cn/a/202003/18/WS5e7193c5a31012821728009b.html>
- CNN. (2020, mayo 20). Médicos presentaron amparo en Argentina por la escasez de materiales de protección contra el coronavirus. *CNN*. <https://edition.cnn.com/videoes/spanish/2020/05/20/coronavirus-argentina-escasez-proteccion-material-epp-pkg-emilia-delfino-perspectivas-buenos-aires.cnn>
- Daniell, K. A., & Kay, A. (2017). Multi-level Governance: An Introduction. En K. A. Daniell & A. Kay (Eds.), *Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia* (1st ed., pp. 3–32). ANU Press.
<https://doi.org/10.22459/MG.11.2017.01>
- Diagonales. (2020, junio 17). Sistema sanitario bonaerense: La importancia y falta del recurso humano. *Diagonales*. <https://diagonales.com/contenido/sistema-sanitario-bonaerense-la-importancia-y-falta-del-recurso-humano/21100>
- Dinatale, M. (2020a, abril 9). El Gobierno enviará un avión especial a China para traer los insumos sanitarios donados por el COVID-19. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/04/09/coronavirus-en-la-argentina-el-gobierno-enviara-un-avion-especial-a-china-para-traer-1500-respiradores-y-otros-insumos-sanitarios/>
- Dinatale, M. (2020b, junio 27). De barbijos a fondos para la investigación científica: La ayuda que la Argentina recibió del exterior para la lucha contra el COVID-19. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/06/27/de-barbijos-a-fondos-para-la-investigacion-cientifica-la-ayuda-que-la-argentina-recibio-del-exterior-para-la-lucha-contra-el-covid-19/>
- Domínguez Martín, R. (2016). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 4 (2), 57–78.
<https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4n2p57-78>
- Domínguez Martín, R. (2017). La Princesa y el Dragón: Cooperación China en América Latina y más allá. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4 (2), 3–27.
<https://doi.org/10.21500/23825014.3339>
- Dunford, M. (2020). Chinese and Development Assistance Committee (DAC) development cooperation and development finance: Implications for the BRI and international governance. *Eurasian Geography and Economics*, 61 (2), 125–136.
<https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1716821>
- DW. (2021, febrero 22). Argentina autoriza uso de emergencia de vacuna de Sinopharm. *DW*. <https://www.dw.com/es/argentina-autoriza-uso-de-emergencia-de-vacuna-de-sinopharm/a-56654987>
- El Sol. (2020, julio 1). Importante donación de barbijos de China para el distrito. *El Sol*. <https://elsolnoticias.com.ar/el-municipio-de-quilmes-recibio-una-importante-donacion-de-barbijos-de-china/>

- Esteban, P. (2020, septiembre 4). Coronavirus: “La terapia intensiva llegó al límite”. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/289739-coronavirus-la-terapia-intensiva-llego-al-limite>
- Fitz Patrick, M., & Crucianelli, S. (2020, octubre 19). Coronavirus: ¿por qué Argentina llegó al millón de casos? *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/10/20/coronavirus-por-que-argentina-llego-al-millon-de-casos/>
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26 (3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Infobae. (2021, febrero 25). Llegó el avión de Aerolíneas Argentinas con 904 mil dosis de la vacuna china Sinopharm. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2021/02/26/llego-el-avion-de-aerolineas-argentinas-con-904-mil-dosis-de-la-vacuna-china-sinopharm/>
- Kaufman, D. (2005). 10 Myths about Governance and Corruption. *Finance and Development*, 42 (3), 41–43.
- Kennan, G. F. (1971). Foreign Aid as a National Policy. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 30 (3), 175. <https://doi.org/10.2307/1173296>
- Keohane, R. O. (2005). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy* (1st Princeton classic ed). Princeton University Press.
- La Opinión Austral. (2020, abril 21). Autoridades sanitarias de Santa Cruz dialogaron con médicos de China por videoconferencia. *La Opinión Austral*. <https://laopinionaustral.com.ar/localidades/autoridades-sanitarias-de-santa-cruz-dialogaron-con-medicos-de-china-por-videoconferencia-177195.html>
- Larre, A. (2020, junio 20). Argentina recibe material sanitario donado por China. *Infodefensa*. Recuperado. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/latam/2020/06/20/noticia-argentina-recibe-material-sanitario-donado-china.html>
- La Vanguardia. (2020, marzo 10). Descienden a menos de 20 los nuevos casos confirmados de coronavirus en China. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/vida/20200310/474077566482/descienden-casos-nuevos-coronavirus-china-positivos-contabilizados-video-seo-ext.html>
- Lewkowicz, J. (2021, abril 1). Aumentó la pobreza con el impacto de la pandemia. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/333029-aumento-la-pobreza-con-el-impacto-de-la-pandemia>
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. En A. W. Cafruny & G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond* (pp. 391–409). Lynne Rienne.
- Mary, G. (2021, febrero 13). El Ejército Argentino recibe un hospital reubicable donado por China. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/latam/2021/02/13/noticia-llega-argentina-hospital-reubicable-procedente-china.html>

- Miranda, A. (2020, marzo 16). Son kits de detección del virus. Argentina recibirá ayuda sanitaria de China por coronavirus. *Todojujuy*. <https://www.todojujuy.com/mundo/argentina-recibira-ayuda-sanitaria-china-coronavirus-n132159>
- Morvaridi, B., & Hughes, C. (2018). South-South Cooperation and Neoliberal Hegemony in a Post-aid World: South-South Cooperation in a Post-aid World. *Development and Change*, 49 (3), 867–892. <https://doi.org/10.1111/dech.12405>
- NewsArgenChina. (2020a, noviembre 30). La Asociación Qingtian y el equipo de voluntarios chinos donaron materiales sanitarios en Once. *NewsArgenChina*. <https://newsargenchina.com/html/show-1071.html>
- NewsArgenChina. (2020b, diciembre 5). El Equipo de Voluntarios Chinos en Argentina donó alimentos y materiales sanitarios a comedores de la Comuna 13. *NewsArgenChina*. <https://newsargenchina.com/html/show-1081.html>
- Ng, G., & Restivo, N. (2018, marzo 15). Comunidad china: Vivir en Argentina. Una aproximación a la experiencia de los inmigrantes chino. *REDCAEM*. <https://chinayamericalatina.com/comunidad-china-vivir-en-argentina/>
- Niebieskikwiat, N. (2020, abril 13). Envío de Xi Jinping. Coronavirus en Argentina: Llegó un cargamento con donaciones chinas para el ministerio de Salud. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-llego-cargamento-donaciones-chinas-ministerio-salud_0_jLLWXGcO.html
- Organización Mundial de la Salud. (2008). *Informe sobre la salud en el mundo 2008: La atención primaria de salud, más necesaria que nunca*. Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43952>
- Ortiz, Z., Antonietti, L., Capriatti, A., Ramos, S., Romero, M., Mariani, J., Ortiz, F., & Pecheny, M. (2020). Preocupaciones y demandas frente a COVID-19. Encuesta al personal de salud. *MEDICINA (Buenos Aires)*, 80, 1–9.
- Pérez Sarmenti, I. (2021, febrero 7). Argentina, destino de ocho ensayos clínicos de vacunas contra el covid-19. *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/02/07/argentina-destino-de-ocho-ensayos-clinicos-de-vacunas-contra-el-covid-19/>
- Prensa Gobierno de Santa Fe. (2020, abril 9). Perotti dialogó por videollamada con autoridades sanitarias de la provincia china de Jiangsu. *Prensa Gobierno de Santa Fe*. <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/267309/>
- ProMendoza. (2020, mayo 9). La provincia hermana de Guangdong donó 60 mil barbijos a Mendoza. *ProMendoza*. <https://www.promendoza.com/en/la-provincia-hermana-de-guangdong-dono-60-mil-barbijos-a-mendoza/>
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28 (8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rosario Noticias. (2020a, junio 8). Rosario recibió una valiosa donación de insumos sanitarios

- del gobierno de Shanghai. *Rosario Noticias*. <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/261392/title/Rosario-recibi%C3%B3-una-valiosa-donaci%C3%B3n-de-insumos-sanitarios-del-gobierno-de-Shanghai>
- Rosario Noticias. (2020b, junio 29). Rosario recibió la donación de más de 21 mil kilos de alimentos por parte de la Cámara de Comercio Chino. *Rosario Noticias*. <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/264645/title/Rosario-recibi%C3%B3-la-donaci%C3%B3n-de-m%C3%A1s-de-21-mil-kilos-de-alimentos-por-parte-de-la-C%C3%A1mara-de-Comercio-Chino->
- Souza, A. de M. e (Ed.). (2014). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. IPEA.
- Télam. (2019, agosto 2). China encabeza las exportaciones agrícolas argentinas con U\$S 1.500 millones. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/201908/380958-china-encabeza-las-exportaciones-agricolas-argentinas-con-us-1500-millones.html>
- Télam. (2020a, junio 3). China desplazó a Brasil como principal socio comercial de la Argentina. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202006/471744-argentina-comercio-exterior-brasil-china.html>
- Télam. (2020b, junio 12). Argentina, en la lista de países que mejor respondieron a la pandemia según la revista Time. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202006/475590-argentina-paises-respuesta-pandemia-coronavirus-revista-time.html>
- Télam. (2021, marzo 26). Anmat autorizó la vacuna Sinopharm en los mayores de 60 años. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202103/548640-vizzotti-anuncio-la-autorizacion-de-la-vacuna-sinopharm-para-adultos-mayores-de-60-anos.html>
- Vadell, J., Brutto, G. L., & Leite, A. C. C. (2020). The Chinese South-South development cooperation: An assessment of its structural transformation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63 (2), 1–22. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000201>
- Xin, Q., & Wen, S. (2020). China y la gobernanza sanitaria mundial desde la perspectiva de la “Ruta de la Seda Sanitaria”. *Relaciones internacionales contemporáneas*, 6, 19–27.
- Xinhua. (2020a, marzo 22). Expertos médicos chinos asesoran por videoconferencia a funcionarios de Argentina sobre experiencia de lucha contra COVID-19. *Xinhuanet*. http://spanish.xinhuanet.com/2020-03/22/c_138904220.htm
- Xinhua. (2020b, abril 19). ESPECIAL: China y Argentina realizan histórico puente aéreo de suministros médicos para batalla contra COVID-19. *Xinhuanet*. http://spanish.xinhuanet.com/2020-04/19/c_138988841.htm
- Xinhua. (2020c, julio 13). Dona provincia china de Guizhou insumos médicos a Argentina. *Xinhuanet*. http://spanish.xinhuanet.com/2020-07/13/c_139207495.htm
- Xinhua. (2020d, agosto 22). Argentina autoriza ensayos clínicos de fase III de vacuna inactivada china contra COVID-19. *Xinhuanet*. <http://spanish.xinhuanet.com/2020->

08/22/c_139309616.htm

- Xinhua. (2020e, noviembre 8). ESPECIAL: Argentina renueva “puente aéreo” con China para contar con suministros para batalla contra COVID-19. *Xinhuanet*. http://spanish.xinhuanet.com/2020-11/08/c_139499331.htm
- Zeng, A. (2021). Cooperación mundial en materia de gobernanza de la salud pública: Una perspectiva del desarrollo conjunto de China y África de la “Ruta de la Seda Sanitaria”. *Asia Occidental y África*, 1, 26–47.
- Zhang, J. (2020). Cooperación en materia de gobernanza de la salud pública entre China y el Sudeste Asiático: Un Estudio de caso de Anti-COVID-19. *Estudios del Sudeste Asiático*, 5, 24–42.

Más allá del petróleo. En el umbral de la acumulación por desfosilización

Martín Kazimierski

martin.kazimierski@gmail.com

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, CONI-CET

Melisa Argento

melisargento@gmail.com

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, CONI-CET

Recibido: 15/03/2021

Aceptado: 18/11/2021

Resumen: Al tiempo que la reducción de reservas petroleras convencionales introdujo una nueva fase en el capitalismo fósil ligada a la producción de energías extremas, las consecuencias devastadoras del calentamiento global implicaron un endurecimiento de las políticas de reducción de emisiones, acelerando la transición tanto energética como financiera hacia un futuro posfósil. Este estudio plantea un análisis en torno al tipo particular de acumulación de capital que se instala en este contexto, a partir de preguntarse cuáles son las nuevas estrategias económicas y financieras que se despliegan en el marco del capitalismo posfósil. Se propone, así, la categoría “acumulación por desfosilización” para caracterizar el fenómeno contemporáneo que toma las contradicciones ambientales negativas del capitalismo para monetizar el desmantelamiento de su núcleo productivo fósil hacia un nuevo modelo “sostenible” de acumulación.

Palabras clave: acumulación, desfosilización, desinversión, *peak oil*, cambio climático, energías renovables, transición energética

- ❖ Cómo citar este artículo: Kazimierski, M. y Argento, M. (2021). Más allá del petróleo. En el umbral de la acumulación por desfosilización. *Relaciones Internacionales*, 30 (61), 142, <https://doi.org/10.24215/23142766e142>

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)

Beyond oil. At the threshold of accumulation by dephosilization

Martín Kazimierski¹, Melisa Argento²

Abstract: While the reduction of conventional oil reserves introduced a new phase in fossil capitalism linked to the production of extreme energies, the devastating consequences of global warming implied a tightening of emission reduction policies, thus accelerating both the energy and financial transition towards a post-fossil future. This study proposes an analysis around the particular type of capital accumulation installed in this context, starting by asking the following question: what are the new economic and financial strategies that are deployed in the framework of post-fossil capitalism? This article proposes the category of “accumulation by de-fossilization” to characterize the contemporary phenomenon that takes the negative environmental contradictions of capitalism in order to monetize the dismantling of its fossil productive nucleus towards a new “sustainable” accumulation model.

Keywords: accumulation, dephosilization, divestment, peak oil, climate change, renewable energy, energy transition

1 Licenciado en Geografía y Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como becario doctoral de CONICET en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, e integra el Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes y el Grupo de Estudios Críticos e Interdisciplinario sobre la Problemática Energética (GECIPE)

2 Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Mg. en Ciencia Política por FLACSO Ecuador y Lic. en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente se desempeña como becaria posdoctoral de CONICET en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, e integra el Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes y el Grupo de Estudios Críticos e Interdisciplinario sobre la Problemática Energética (GECIPE). Es docente en la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR.

1. Introducción

A finales de 2019, la región latinoamericana convulsionaba políticamente. Al tiempo que movilizaciones de sectores populares de la población ecuatoriana se manifestaban en contra del “Paquetazo” económico que preveía la eliminación de los subsidios a los combustibles; la sociedad chilena se alzaba masivamente en la “Revolución de los 30 pesos”, en contra del encarecimiento de la tarifa del sistema público de transporte, una medida que respondía en parte a las variaciones en el precio del *commodity* del petróleo. En esta línea, un año antes en Europa, el movimiento francés de los chalecos amarillos inundaba las calles en oposición al incremento de los precios de la gasolina y del diésel y, más atrás, en 2005, un fuerte desbalance entre la oferta y la demanda mundial de gas y petróleo derivaba en incrementos en el precio de hasta 300% (Zubialde, 2016), lo que sirvió de caldo de cultivo para la posterior Gran Recesión de 2008, desatada por la burbuja inmobiliaria de los Estados Unidos.

Así como el crecimiento económico y demográfico ha estado altamente correlacionado con aumentos en el consumo de combustibles fósiles, las perturbaciones sociales y económicas se han intensificado en el último tiempo por razones directamente relacionadas con la forma en que se genera, gestiona, distribuye y consume la energía (Fernández Durán y González Reyes, 2015). Nuestras estructuras y prácticas sociales, económicas y políticas están tan profundamente arraigadas al vector fósil, al punto que se conformaron monopolios radicales que fueron suprimiendo la diversidad de opciones tecnológicas y condicionando la autonomía social (Illich, 2012), consolidando una petrocultura, esto es, una sociedad petrolera de principio a fin (Szeman et al, 2016).

Sin embargo, ya desde finales del siglo pasado, el capitalismo fósil como modo de acumulación encuentra límites planetarios que ponen en duda la continuidad de los modelos de desarrollo imperantes (O'Connor, 2001; Svampa y Viale, 2014; Lander, 2015; Rifkin, 2019). El límite más claro en ese sentido es de tipo geológico, dado por el pico de la producción mundial de petróleo –más conocido como *peak oil* (Lambert et al, 2012; Murphy, 2009; Hughes, 2008) –, que da cuenta del agotamiento de los recursos petroleros y que podría incluirse dentro del ideario *peak all*, esto es, la reducción de las reservas de casi todos los principales minerales que sustentan nuestro modo de vida. La escasez de recursos estratégicos ha sido un tema primordial de preocupación para los pensadores y economistas desde hace varios siglos, como fueron el caso de las tierras fértiles para Malthus (1798) o el del carbón para Jevons (1865), aunque ignorados por la siguiente generación, cuando el potencial del petróleo se hizo evidente. No sería hasta la década de 1970 cuando, después de dos colapsos consecutivos del petróleo y de las publicaciones de *La ley de entropía y el proceso económico* (Georgescu-Roegen, 1971) y del informe *Los límites del crecimiento* (Meadows et al, 1972), que volvería a retomarse este debate.

El segundo límite planetario es de tipo ecológico y tiene su origen en lo que O'Connor (2001) definió como la contradicción entre las relaciones productivas capitalistas y las condiciones de producción. Para el autor, es la propia acumulación capitalista la que afecta o destruye sus propias condiciones, en lugar de reproducirlas, y tiene su máxima expresión en el proceso de neoliberalización desplegado por el *Consenso de Washington* y la instauración de un nuevo orden económico y político-ideológico sostenido por el boom de los precios

internacionales de las materias primas, fenómeno que Svampa (2013) definió como *Consenso de los Commodities*. Esto implicó una profundización del modelo extractivista, sobre todo en las regiones del Sur Global, lo que acentuó un patrón energívoro y contaminante que hoy tiene a la quema de carbón, gas y petróleo como responsable del 56% de las emanaciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (Servín, 2012), principal causante de la aceleración del cambio climático.

La paradoja de un colapso inminente de la civilización fósil podría resumirse así: por un lado, el pico de la producción mundial de petróleo representa una catástrofe potencial para la civilización industrial en la que este recurso ubicuo estaría menos disponible para actividades esenciales, como el transporte, la agricultura y manufactura; y, por otro lado, si la demanda persiste, probablemente garantizará un cambio climático global catastrófico y la extinción de la mayor parte de la vida en la tierra, incluidos los seres humanos (Szeman et al, 2016). A su vez, si continuamos con los mismos niveles de adicción fósil, se presenta una segunda paradoja: de acuerdo con Murphy y Hall (2011), aumentar el suministro de petróleo para apoyar el crecimiento económico requerirá precios cada vez más altos del petróleo, lo que socavará ese crecimiento económico.

Naturalmente, la reversión de un monopolio radical, como lo es el aparato fósil, es muy compleja, pues parte de toda una infraestructura física ya construida y tiene poderosos intereses económicos detrás (Szeman et al, 2016). Para 2019, esta energía fue responsable de cerca del 85% de la generación primaria (33, 1% petróleo, 27% carbón y 24, 2% gas natural) (BP, 2020), lo que representó activos por más de US\$39 billones en reservas, US\$32 billones en infraestructura y operación, y US\$26 billones en bonos y acciones, esto es, más de dos tercios del PBI mundial en ese año (Bond et al, 2020). Disminuir las emisiones de GEI implicaría no solo reducir las inversiones, sino desinvertir, es decir, retirar o discontinuar instalaciones operativas, convirtiendo activos que conforman un mercado multibillonario en *activos obsoletos* (Rifkin, 2019).

Este estudio tiene como objetivo analizar el tipo particular de acumulación de capital que se instala en este contexto, a partir de preguntarse lo siguiente: ¿Cuáles son las nuevas estrategias económicas y financieras que se despliegan en el marco del capitalismo posfósil? Partimos, así, del supuesto de que los límites biofísicos contribuyen a desplazar las estrategias estatales, empresariales y financieras desde los procesos de acumulación por desposesión (Harvey, 2004) hacia otros más novedosos como la acumulación por conservación (Büscher y Fletcher, 2015), la cual toma las contradicciones ambientales negativas del capitalismo contemporáneo como punto de partida hacia un nuevo modelo “sostenible” de acumulación³. No obstante, proponemos una nueva categoría que llamamos “acumulación por

3 Sin desconocer los debates en torno la sostenibilidad/sustentabilidad en sus diversas acepciones teóricas, en este artículo se hace referencia a la noción de “sostenible” definida a partir del Informe “Nuestro Futuro Común” elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) en el año 1987. Allí, el desarrollo sostenible se define como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. De

desfosilización”⁴, la cual se ajusta con mayor rigurosidad al análisis de las estrategias de inversión de los actores económico-financieros globales más importantes y al marco de las políticas de emisión cero y las visiones hegemónicas para la transición energética.

A modo introductorio, el artículo parte de explorar los principales debates en torno a la problemática energética fósil a lo largo del siglo pasado, para posteriormente, en un segundo apartado, describir y analizar los acuerdos políticos y las estrategias económicas que se impulsan en relación con las negociaciones climáticas y las políticas de reducción de emisiones de GEI. Finalmente, en un tercer apartado, analizamos en concreto las estrategias económico-financieras de los principales actores de mercado que operan en la acumulación por desfosilización: fondos de pensiones, fondos privados de inversión, bancos públicos y multilaterales y compañías aseguradoras.

Para elaborar el texto, tomamos un enfoque analítico-descriptivo. La primera parte, fundamentada en el soporte de fuentes secundarias; y la segunda, orientada a la interpretación documental de informes pertenecientes a instituciones globales y entidades públicas (IEA, BNEF, OCDE, IPCC, OPEC, BP, Carbon Tracker, Banco Mundial). A partir de la exploración bibliográfica y la sistematización de la información, el artículo busca describir tanto como realizar nuevos aportes teóricos al campo de la economía política internacional.

2. Del *peak oil* a la extracción extrema (o la extremaunción)

En este apartado describimos las discusiones y controversias predominantes a lo largo del siglo pasado en relación con el *peak oil*, tanto en las proyecciones de su eventual agotamiento como en torno a sus costes energéticos ligados a la declinación de la productividad natural de los recursos. Los límites biofísicos al crecimiento económico y las interrelaciones entre desarrollo y ambiente son problemáticas que han sido reintroducidas al pensamiento occidental en los inicios de la década del setenta (O'Connor, 2001). Particularmente, un interrogante fundamental que se ha instalado desde la crisis del petróleo en 1973 es cuándo llegará el pico de producción petrolera.

Una teoría descrita por primera vez por el geólogo King Hubbert en 1949 argumentaba que los puntos máximos de producción en campos petrolíferos individuales se manifiestan como curvas en forma de campana y que, de la misma forma, podrían repetirse en regiones y países petroleros, y hasta en todo el planeta (Kerschner et al, 2010). En 1956, Hubbert dio una conferencia a la dirección de Royal Dutch Shell, en la que presentó sus predicciones y afirmó que Estados Unidos alcanzaría la máxima producción a principios de la década de 1970. Según Deffeyes (2005), estas afirmaciones fueron recibidas con arrogancia y críticas masivas, lo que no es sorprendente ya que anteriormente existía un amplio consenso de

esta forma, el desarrollo sostenible trata de lograr de manera equilibrada el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

4 Esta conceptualización fue empleada por primera vez en Argento, Slipak y Puente (2021) para abordar las transformaciones vinculadas a la descarbonización para el caso del litio en Sudamérica, en una crítica a las formas neocoloniales que imprime el nuevo paradigma verde.

que los combustibles fósiles durarían casi para siempre. Empero, la producción de petróleo crudo de Estados Unidos efectivamente alcanzó su punto máximo en 1971, siendo las predicciones de Hubbert notablemente precisas e innovadoras para su época, lo que instaló un debate que se multiplicaría en las décadas siguientes.

Entre los conceptos elementales que disparan la discusión sobre el *peak oil*, están las definiciones de “producción acumulada”, “reservas” y “recursos” (Murphy y Hall, 2011). La “producción acumulada” hace referencia al total acumulado de la producción en el pasado; las “reservas” son la cantidad de petróleo que ya se ha descubierto y que se puede recuperar en el entorno tecnológico y económico actual; y los “recursos” comprenden la cantidad existente de este mineral bajo tierra, incluida aquella que no se considera recuperable hoy, pero sí en el futuro. Normalmente, los recursos no aumentan ni disminuyen si existe una perspectiva precisa para la tecnología y el entorno económico, pero las reservas, que son parte de ellos, tienden a aumentar a medida que se descubren. De acuerdo con el portal *The World Factbook*, actualmente se estiman 1.665 billones de barriles en reservas, mientras que la producción acumulada en 2016 promedió los 80.770.000 barriles diarios, esto es, casi 30 mil millones anuales⁵. Si la producción aumenta al ritmo actual, al petróleo no le quedaría más que 30 a 40 años de vida. Sin embargo, existen varias hipótesis en cuanto a la cantidad efectiva de recursos y esta es la causa fundamental de la gran controversia. Aquellos que enfatizan los peligros del *peak oil* estiman reservas equivalentes a 2 mil billones de barriles, es decir, gran parte de los recursos ya han sido descubiertos, mientras que, para los más optimistas, los recursos del mundo son de alrededor de 3 mil billones de barriles.

Por el lado de las reservas, estas también conservan cierto grado de incertidumbre, no sólo por las dificultades propias del método de medición, sino porque fundamentalmente existe una opacidad reinante en las compañías petroleras respecto a la apertura de datos⁶. El valor de las compañías que cotizan en bolsa está condicionado por el tamaño de sus reservas petroleras, lo que les induce a inflarlas y promover la confusión entre recursos y reservas (Fernández Durán y González Reyes, 2015)⁷. La falta de datos verificados significa que las discusiones sobre la cantidad de recursos y el crecimiento de las reservas tienden a ser especulativas, lo que ensombrece el futuro del mercado hidrocarbúrico. Basta con decir que una reducción del 30% de las reservas declaradas por la Organización de Países Ex-

5 Visitar <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/world/#energy>

6 Compañías como British Petroleum, Chevron Corporation, ExxonMobil Corporation, Royal Dutch Shell, Total SA y Eni SpA son consideradas las seis petroleras más grandes –*supermajors* o *big oil*– a nivel global.

7 Un caso de trascendencia pública se vincula a la firma Royal Dutch Shell, la tercera compañía petrolera más grande del mundo, que en 2004 se vio obligada a reducir sus reservas en aproximadamente un 25% luego de que se filtrara una escandalosa manipulación de sus datos. Esto le valió a la empresa US\$150 millones en multas, además de cambios en la cúpula directiva y calificaciones crediticias rebajadas (BBC News, 2004). En esta línea, también la estatización de compañías petroleras se ha traducido en una mayor restricción a informes de producción y reservas, considerados secretos de Estado.

portadores de Petróleo (OPEP) –que agrupa 13 países de África, Asia y Sudamérica– reduciría las reservas mundiales en más del 24% (OPEC, 2012).

Ahora bien, otro punto crucial para comprender este debate radica en que los descubrimientos mundiales de petróleo alcanzaron su punto máximo en la década de 1960 y desde entonces han disminuido drásticamente (Lambert et al, 2012). Incluso, se estima que desde mediados de los ochenta venimos consumiendo más petróleo del que descubrimos. Por ejemplo, en 2010 se extrajo 2, 6 veces más petróleo de lo que se descubrió y en 2011 se descubrieron reservas equivalentes a 12 mil millones de barriles, aproximadamente una quinta parte de la cantidad encontrada hace 50 años (International Energy Agency [IEA], 2012). Esta situación nos permite introducir la “escasez” como un eje fundamental de la contradicción capitalista (O'Connor, 2001)⁸. La problemática, además, esconde un aspecto para nada despreciable, que es que la producción de petróleo se mide en volumen, concretamente, barriles de petróleo, lo que no incluye la energía efectivamente necesaria para encontrar, extraer, transportar, refinar y envasar el mineral. Estos costos de energía significan que una parte de la producción debe quemarse, lo que reduce considerablemente el suministro final. En este sentido, la evaluación de los flujos netos de energía no puede excluirse como factor explicativo de la producción y las reservas disponibles, sino que la tasa de retorno de energía (EROI) será de importancia creciente, fundamentalmente porque una parte cada vez mayor de la producción provendrá de recursos que se caracterizan por costos energéticos más elevados. Según Lambert et al (2012), el EROI promedio para la producción mundial de petróleo y gas se ha reducido a la mitad en la década del 2000, de 35:1 a 17:1. Esto refleja que el EROI está fuertemente correlacionado negativamente con los costos de producción: cuanto menor es el EROI, mayores son los costos. Su disminución para estas fuentes ha estado ocurriendo desde hace un tiempo prolongado y, aunque todavía persiste una gran incertidumbre asociada con su alcance, el impacto ya es palpable en las oscilaciones pecuniarias del *commodity*.

En un análisis propio, Murphy (2009) combina los valores de EROI y la metodología de Hubbert para conformar lo que llama *The Net Hubbert Curve* (La Curva Neta de Hubbert). Esta muestra la energía neta medida en número de barriles en lugar de la producción absoluta, basado en el supuesto de que los recursos petroleros más atractivos se producen primero, es decir, los que tienen el EROI más alto y los costos más bajos. Esta declinación de la productividad natural de los recursos significa que la curva decreciente de producción será más escarpada que la curva creciente ya superada, fundamentalmente debido a que una parte cada vez mayor del petróleo extraído debe reinvertirse en la producción, lo que eleva los costos del crecimiento económico y obliga a nuevos subsidios a la extracción y la tecnología (O'Connor, 2001).

Ante estos hechos y perspectivas, el consenso en torno al agotamiento del petróleo se ha ampliado hacia el inicio del siglo XXI. En Europa y Estados Unidos, pese a que no es

⁸ O'Connor (2001) distingue dos tipos de escasez: la escasez que surge de la crisis económica basada en la sobreproducción tradicional del capital, es decir, una escasez puramente social; y la escasez debida a la crisis económica basada en una escasez de condiciones naturales o de producción. La diferencia es que en las de segundo tipo no se debe simplemente a “malas cosechas”, sino a dinámicas estructurales autodestructivas.

una visión genérica, la posibilidad de que se ya haya alcanzado el pico —o se lo alcance pronto— se está discutiendo como una cuestión de rutina. Los teóricos del *peak oil*, encabezados por geólogos, sostienen que el aumento de los precios del crudo desde el año 2000 — desde los US\$30 el barril hasta US\$117 en 2012 (IEA, 2012) — es una manifestación de ello. Un análisis de las estimaciones de la IEA en su *World Energy Outlook* (WEO) de 2008 se considera todo un hito en este debate. Allí, la agencia, que hasta entonces sostenía proyecciones fuertes para el petróleo, señaló por primera vez la necesidad de una nueva capacidad de producción en respuesta al rápido declive en los campos petroleros del mundo. Por su parte, ese mismo año expertos de la Asociación para el Estudio del Pico del Petróleo y del Gas (ASPO) aseguraban que estábamos traspasando el pico y que los proyectos petroleros factibles hasta 2030 serían, en su mayoría, más pequeños de lo que fueron en el pasado y/o más costosos (Hughes, 2008; Kerschner et al, 2010)⁹.

Sin embargo, los avances tecnológicos y los altos precios del petróleo en la década pasada han encendido nuevos debates, apuntalando también nuevos mercados. La preponderancia de los combustibles fósiles tanto en los países del Norte como del Sur global, para sostener el crecimiento económico, ha inaugurado en el milenio actual una nueva fase en el capitalismo, ligada a la producción de energías extremas. Como destacan Klare (2012), Roa Avedaño y Scandizzo (2017), y Svampa y Viale (2020), ante el agotamiento de la extracción de hidrocarburos convencionales de fácil acceso, empresas y gobiernos se han lanzado a producir energía en formaciones geológicas donde los hidrocarburos requieren técnicas y procesos de extracción más costosos y complejos, con grandes impactos socioambientales. Entre las nuevas fuentes se incluye la explotación de crudos pesados y extrapesados, los grandes yacimientos de hidratos de metano y de esquisto bituminoso (*shale oil* y *shale gas*), las arenas bituminosas, las exploraciones en aguas profundas o, en el caso del carbón, explotaciones en zonas subterráneas cada vez más inestables (Kerschner et al, 2010). A estos puede sumarse también la aplicación de nuevas técnicas que elevan la tasa de recuperación del 20-30% a casi el 50% en pozos petroleros convencionales (Murphy y Hall, 2011). Como resultado, las estimaciones de las reservas mundiales de petróleo han aumentado, a pesar de tratarse de descubrimientos individualmente más pequeños, costosos y contaminantes.

Se estima que estas actividades emiten tres veces más de GEI que la producción de petróleo convencional y dejan también a su paso fuentes de agua contaminadas y paisajes desérticos (Klare, 2007). Recursos como los hidratos de metano pueden contener hasta 10 mil millones de toneladas de carbono, más del doble de todo el carbón, el petróleo y las reservas de gas convencionales del mundo combinadas (Bolívar et al, 2006). Por su parte, la técnica de extracción de esquisto bituminoso a través de la fracturación hidráulica (o *fracking*) implica bombear un fluido a alta presión en un pozo horizontal, en macizos rocosos muy por debajo de la superficie terrestre, creando grietas en la piedra y dejando tras de sí la contaminación de aguas subterráneas, las emisiones de metano y la inestabilidad sísmica

9 Según el Portal sobre la Energía de la Unión Europea (UE), si continuamos con nuestro consumo actual, la fecha y hora exacta en que se acabará el petróleo es el 22 de octubre de 2047, a las 20:58; para el gas el 12 de septiembre de 2068, a las 09:25; y para el carbón el 28 de noviembre de 2144, a las 23:12 (UE, 2010, citado en Kerschner et al, 2010).

con consecuencias catastróficas (Roa Avedaño y Scandizzo, 2017). En el caso de la exploración en aguas profundas, esta necesariamente amplifica los riesgos de desastre, evidenciado, entre otros casos, por el derrame de 4,9 millones de barriles de petróleo en 2010 por la firma Deepwater Horizon de British Petroleum en el Golfo de México, en lo que es considerada la peor catástrofe de la industria petrolera de la historia (BBC News, 2010).

Para autores como Svampa y Viale (2014), la aplicación de este tipo de técnicas extremas y su despliegue en territorios vulnerables del Sur Global son parte de un modelo general adoptado a escala regional, el cual denominan “maldesarrollo”, concepto que apunta a subrayar el carácter insostenible de los modelos de desarrollo impulsados desde el Norte Global y que se inserta en el marco de un proceso global como es el *Consenso de los Commodities* (Svampa, 2013). Los intereses geopolíticos tampoco están al margen, ya que se crean nuevas zonas de sacrificio especializadas en la provisión de bienes naturales, intervenidos y operados bajo el control de grandes empresas transnacionales. Particularmente, la ubicación geográfica de las reservas no convencionales reduce enormemente la dependencia actual de los países centrales frente a países productores, como los que integran la OPEP¹⁰.

La sustentabilidad ambiental, social, económica y financiera de esta actividad es fuente de disputas, no tan solo por los riesgos que implica sino, además, porque la producción de los no convencionales resulta fuertemente subsidiada por los Estados (Svampa y Viale, 2014) y la productividad de cada pozo decae alrededor de un 60% al cabo del primer año (Hughes, 2019). En esta línea, estudios de Lambert et al (2012) estiman que las fuentes no convencionales como las arenas bituminosas y el esquisto bituminoso tienen un EROI de 5:1 y 4:1, respectivamente, por lo que un mayor uso de estos recursos requiere una mayor inversión energética, lo que dificulta su producción a gran escala. Además, la IEA (2010) estima que casi todos los proyectos no convencionales son insostenibles económicamente con un precio del barril de petróleo por debajo de los US\$75, tope que la consultora Wood Mackenzie eleva a US\$100 (Jones, 2012). Frente a esto, la expectativa en torno a la profundización de estos procesos extractivos es recreada mayormente por sectores dominantes que buscan extender el ciclo de vida del sistema fósil, pero a costa de una mayor inversión económica, un menor retorno energético, un incremento de las emisiones de GEI y una intensificación de los conflictos socioambientales (Svampa y Viale, 2014).

Ahora bien, más allá de esta tendencia insostenible y autodestructiva, dos tendencias globales marcan que podríamos estar en las vísperas de la extremaunción del régimen de acumulación fósil. La primera se asocia a una mayor rigurosidad en el cumplimiento de los compromisos climáticos asumidos por los Estados para la reducción de GEI, lo que motiva a incorporar la conservación como un componente integral de la acumulación de capital

10 Por caso, después de casi medio siglo de producción decreciente, Estados Unidos produjo la mayor cantidad de petróleo que alguna vez haya producido, llegando a los 10 millones de barriles diarios en noviembre del 2017 (Sánchez de la Cruz, 2019).

(Büscher y Fletcher, 2015) ¹¹. Esto, a su vez, estimula una segunda tendencia, que es la ampliación del consenso en torno a la existencia de una burbuja del carbono (Unmüssig y Haas, 2020). Esta burbuja financiera se atribuye a que la valoración bursátil de las compañías petroleras se basa mayoritariamente en reservas de carbono incombustible, es decir, carbono que no debe ser quemado, lo que conlleva el riesgo para los inversionistas y los mercados financieros de perder beneficios en estos activos.

Por estas razones, los procesos de desfosilización y desinversión se han acelerado al calor de la crisis climática, desplazando así los debates en torno al *peak oil* hacia uno mucho más enriquecedor en torno al *peak demand* –o pico de la demanda–, que se inscribe en un nuevo ciclo al que denominamos “acumulación por desfosilización” (Argento, Slipak y Puente, 2021). Como expresó Zaki Yamani, ex ministro de Petróleo saudí y ex secretario general de la OPEP: “la Edad de Piedra llegó a su fin no por la falta de piedras, y la edad del petróleo terminará, pero no por la falta de petróleo” (Honty, 2012). Las nuevas energías dejarán los recursos fósiles atrás, en la edad de piedra.

3. Negociaciones climáticas y el *peak demand*

En todo el mundo, el agotamiento de los recursos petroleros rara vez se debate en foros públicos o políticos, lo que deriva en una comprensión en general baja de la problemática. Al contrario, la aceptación social de la existencia de una verdadera crisis ecológica y la necesidad de un desarrollo más sustentable ha trascendido de la esfera pública, situándose decididamente en la agenda política mundial. Los primeros hitos se remontan a 1988, cuando se crea el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), establecido conjuntamente por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); y a 1992, con la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en la Conferencia Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro –también conocida como *Cumbre de la Tierra*. Allí se establecería la futura realización de un acuerdo vinculante entre los Estados para llegar a acciones conjuntas en cuanto a la reducción de emisiones de GEI, acuerdo que se daría en 1997 y se conoce con el nombre de *Protocolo de Kioto*. Entre sus aportes más relevantes se encuentra la inclusión de mecanismos para el comercio de créditos de carbono, como herramientas previstas para atemperar el cumplimiento de los compromisos asumidos. No obstante, luego de cuatro informes del Grupo de Expertos del IPCC (1995, 2001, 2007 y 2014) y más de una decena de Conferencias de las Partes (COPs) –órgano supremo de la CMNUCC que se reúne anualmente–, las negociaciones climáticas fueron abonando el camino para el acuerdo ambiental más importante del siglo XXI, el *Acuerdo de París*.

El *Acuerdo de París*, celebrado en la COP 21 de 2015, asumió el reto de alcanzar un marco internacional que reemplazara el *Protocolo de Kioto*, reimpulsando los esfuerzos para

¹¹ La *acumulación por conservación* es definida por Büscher y Fletcher (2015) como una estrategia mediante la cual el capitalismo busca monetizar los recursos naturales, preservándolos como “capital natural” para el llamado uso no consuntivo, en lugar de extraer recursos para el procesamiento industrial.

limitar el aumento de la temperatura por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales, con preferencia a 1, 5°C. Allí se hace explícita la necesidad de llegar a un pico mundial de emisiones de GEI tan pronto como sea posible y se destaca el financiamiento como una herramienta prioritaria. Entre las novedades, se encuentra la inclusión de los países denominados “en desarrollo” y la obligación, de igual modo a todas las Partes, de presentar cada cinco años sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC), que propicien un formidable cambio energético que aleje a las economías de su dependencia de los combustibles fósiles y las conduzca a emprender pasos firmes hacia las energías limpias.

Así, en el último tiempo los procesos de desfosilización se han intensificado a nivel global, acaparando una gran porción de los cortes presupuestarios en las principales potencias, aunque de manera desarticulada. Las dificultades que trajo consigo la crisis financiera desatada en 2008 expuso las limitaciones para cumplir con las metas climáticas, y la necesidad de un plan estatal más robusto, de largo alcance y coordinado entre los países, lo que finalmente se tradujo en una solicitada pública por un *Green New Deal*. Este término, que emula el *New Deal* norteamericano impulsado por el Estado en los años 30 para superar la Gran Depresión, se hizo público por primera vez en 2007, en un artículo de opinión del *New York Times* de Thomas Friedman (2007) y se popularizó rápidamente tras la crisis causada de manera simultánea por la Gran Recesión, la aceleración del cambio climático y el *peak oil*. Este abrió un debate sobre el futuro de la economía y el papel de la sostenibilidad, señaló la necesidad de un enfoque económico intervencionista de la descarbonización, y puso un fuerte énfasis en las inversiones públicas, las políticas industriales y la planificación indicativa.

En Europa, un paso importante se estableció en los llamados Objetivos 20-20-20, un plan que consistió en reducir las emisiones de GEI en un 20% para 2020 en comparación con 1990, alcanzar el 20% del consumo final bruto de energía de fuentes renovables y aumentar la eficiencia energética en un 20% en comparación con una proyección para el año 2020 – para 2030 se impusieron objetivos aún más desafiantes: reducción del 40% de las emisiones y del 27% del consumo final bruto de energía renovable– (Ciambra y Duque, 2015). En esta línea, de acuerdo con el informe *Beyond Petrostates* de Carbon Tracker (2021), si la demanda se ajusta al endurecimiento de la política climática global y los avances tecnológicos (esto es, un déficit de US\$13 billones para 2040) unos 40 países podrían enfrentar una caída media del 46% en los ingresos esperados del petróleo y el gas, por lo que una reorientación de sus matrices energéticas y productivas resulta prioritaria.

Si bien el *Acuerdo de París* se inscribe en un esfuerzo de clarificar los estándares y compromisos internacionales para enfrentar el calentamiento global, más relevante a este artículo que observar los procesos internacionales de negociación entre Estados es poner atención en el mercado bursátil, en los mecanismos financieros y en las prácticas de las compañías petroleras, pues es allí donde se concentra el núcleo más intransigente del sistema de acumulación fósil. El hecho de que la quema de carbón, petróleo y gas natural sean los principales responsables de la emanación de GEI sugiere que la mayoría de las reservas restantes de combustibles fósiles deben permanecer bajo tierra para que la humanidad tenga una posibilidad razonable de debilitar el avance del cambio climático, un escenario

siempre poco probable en el *mainstream* del mercado financiero. No obstante, en una carta abierta del más grande fondo de inversión, BlackRock, en 2020 el presidente Larry Fink, contra todos los pronósticos, afirmó que los riesgos climáticos son también riesgos de inversión, augurando nada menos que “un cambio estructural de las finanzas” en los próximos años¹². Dado que los mercados de capitales anticipan los riesgos futuros, para Fink los cambios en la asignación de capital tendrán lugar antes que los cambios climáticos propiamente dichos. En esta línea, el economista y asesor político Jeremy Rifkin (2019) plantea el dilema fundamental: “Elegimos el colapso planetario por la vía del aumento de las emisiones de CO₂; o elegimos el colapso de los combustibles fósiles”, al tiempo que afirma que la descarbonización de nuestra sociedad debe ir de la mano de la desinversión y la desvinculación de nuestras estructuras económicas y sociales de los combustibles fósiles.

De acuerdo con Unmüssig y Haas (2020), la coyuntura construida por los límites biofísicos del planeta dio paso a la construcción de riesgos climáticos para los mercados financieros, los cuales pueden dividirse en tres categorías: (1) los riesgos físicos, que aluden a la posibilidad de que fenómenos meteorológicos extremos produzcan daños a los bienes patrimoniales de las firmas (instalaciones, infraestructura, etc.), con la consiguiente interrupción de las actividades económicas y el impacto directo en la actividad aseguradora; (2) los riesgos de cambio tecnológico, debido a una mayor rigurosidad en las políticas climáticas y la transición hacia una economía con cero emisiones, lo que puede cambiar el comportamiento de los consumidores y devaluar las inversiones en activos fósiles; y, por último, (3) los riesgos de la responsabilidad civil, esto es, la posibilidad de que las demandas se multipliquen con la intensificación de las catástrofes, impactando en la economía de las compañías intensivas en generación de CO₂.

Según el informe *Aon Impact Report* (2020), los desastres naturales causaron pérdidas récord de US\$3 billones en la última década –US\$1, 2 billones más que en 2000-2009– y les costaron a las aseguradoras US\$845 mil millones en pagos. Quien dirige el grupo de trabajo sobre cambio climático de *Axis Capital*, la primera aseguradora de Estados Unidos en resringir tanto el carbón y las arenas bituminosas, dijo en una conferencia de la industria que actualmente existen más de 1.500 demandas climáticas activas en todo el mundo y advirtió: “No pasará mucho tiempo hasta que se establezca algún tipo de precedente legal en términos de responsabilidad por cambio climático” (Curtis, 2020). Con todo, las campañas de desinversión en activos fósiles se han extendido en el último tiempo, con alcances todavía impredecibles.

El movimiento de desinversión nació en 2011, en el seno de agrupaciones estudiantiles europeas, que –desde asambleas, sentadas y tomas en campus universitarios– exigían a sus administraciones retirar inversiones en activos fósiles y orientarlos al desarrollo de energías limpias y a estrategias de transición justa que empoderen a los más afectados por la degradación ambiental y el cambio climático (Advisors, 2015). La campaña, que se había extendido a aproximadamente cincuenta campus a inicios de 2012, alcanzó trascendencia

12 Visitar <https://www.blackrock.com/mx/intermediarios/larry-fink-ceo-letter>

mundial meses después, tras la publicación del activista climático Bill McKibben, "Las aterradoras nuevas matemáticas del calentamiento global" (McKibben, 2012). El artículo publicado en la revista *Rolling Stone* mostró como la necesidad de mantener el calentamiento global por debajo de los 2°C amenazaba con dejar 2230 de las 2795 gigatoneladas (Gt) de CO₂ bajo tierra, lo que constituye activos por US\$20 billones en reservas incombustibles. Esto, naturalmente, alentó un creciente reconocimiento de los riesgos financieros asociados con la inversión en industrias intensivas en CO₂, trasladando la campaña desde una justificación meramente ética y/o política a una ecuación económica-financiera que encierra la posibilidad de una burbuja del carbono. Como consecuencia, el movimiento de desinversión creció y se diversificó, movilizándolo desde US\$2, 6 billones en activos y 436 instituciones a mediados de la década, hasta casi US\$15 billones y más de 1300 instituciones en 2020, de acuerdo con el portal *Go Fossil Free*¹³.

Las inversiones en empresas de combustibles fósiles se explican con mayor frecuencia por la idea de que proporcionan un potencial mejor rendimiento y diversificación de la cartera, es decir, una mejor distribución de riesgos y oportunidades. Sin embargo, en el artículo *Fossil Fuel Divestment and Portfolio Performance* (Trinks et al, 2018), los investigadores examinaron un extenso material y compararon el desempeño financiero de las carteras de inversión con y sin acciones de compañías de combustibles fósiles durante el período 1927-2016. El resultado que encontraron fue que no hubo diferencias significativas entre el desarrollo de las carteras; más aún, los datos mostraron que las empresas de combustibles fósiles se habían desarrollado peor financieramente en comparación con otros activos a partir de 2011, lo que se explica por la evolución negativa del precio del petróleo, descubrimientos decrecientes de reservas y una mayor competitividad de las energías alternativas. En consecuencia, los grandes jugadores del mercado financiero también están dando cada vez más indicios de una reorientación de sus estrategias bursátiles, hacia la desinversión en activos fósiles. Hablamos de fondos de pensiones, fondos privados de inversión, bancos públicos y multilaterales y compañías aseguradoras.

4. Nuevas estrategias financieras en la "acumulación por desfosilización"

La creciente convergencia del capitalismo neoliberal y las nuevas estrategias económico-financieras para erigir nuevas economías verdes tornan visibles una serie de análisis útiles para incorporar la desfosilización como un componente integral de la acumulación de capital a escala global. De acuerdo con el portal *Go Fossil Free*, los fondos de pensiones son los actores que más han avanzado en el proceso de desinversión hasta aquí, con US\$1, 8 billones, lo que no es casual. Estos capitales, que se alimentan de los aportes de las cuentas de capitalización individual para la pensión de vejez, son especialmente grandes en países comprometidos a reducir sustancialmente sus emisiones, los cuales se encuentran agrupados bajo la órbita de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) –el portal de estadísticas del organismo estima un acumulado de más de US\$50 billones

13 Visitar <https://gofossilfree.org/divestment/commitments/#>

(Bullard, 2021). Hasta no hace mucho tiempo, gran parte de ellos estaban invertidos en activos fósiles y financiaban paradójicamente la crisis climática que sus Estados se habían comprometido a mitigar. Entre los más grandes se destaca el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega, el mayor fondo soberano basado en hidrocarburos del mundo, con unos US\$900 mil millones en activos, que en 2015 decidió desinvertir en empresas que recibían el 30% o más de sus ingresos del carbón; caso similar al fondo KLP del mismo país, que en 2014 lo había hecho con el 50%. El *National Employment Savings Trust* (NEST), el fondo más grande del Reino Unido, también anunció que prohibirá las inversiones en cualquier empresa involucrada en la minería del carbón, el petróleo de las arenas bituminosas y la perforación ártica, siguiendo la línea que ya había trazado el Fondo de jubilación de universidades británicas (Collinson y Ambrose, 2020). A estos se suman otro sinfín de fondos de pensiones en Estados Unidos —la legislatura de California aprobó una ley que obligaba a los fondos de pensiones estatales a liquidar acciones relacionadas con el carbón para 2017—, Australia, Holanda, Suecia, Dinamarca, etc.

A diferencia de lo descrito anteriormente, el despertar de una responsabilidad ambiental entre los grandes fondos privados de inversión todavía no se ha dado. Según una investigación de *The Guardian* (Greenfield, 2019), *BlackRock* —el mayor administrador de activos financieros con US\$7, 4 billones—, *Vanguard Group* —segundo, con US\$5, 6 billones— y *State Street Global Advisors* —US\$2, 8 billones— supervisan 1.712 fondos por un total de US\$286, 7 mil millones de acciones en compañías de petróleo, carbón y gas. Sus inversiones en emisiones potenciales de CO₂ han aumentado de 10.593 Gt a 14.283 Gt desde el *Acuerdo de París*, lo que equivale al 38% de las emisiones mundiales en 2018; y los primeros dos se opusieron o abstuvieron en más del 80% de las mociones relacionadas con el clima en las compañías de combustibles fósiles. En efecto, estos fondos son ampliamente reconocidos por aplacar la agenda ambiental. Sin embargo, acontecimientos recientes predicen lo que puede ser un cambio paradigmático. En la mencionada carta anual de *BlackRock*, su presidente instigó a los CEOs de compañías a exhibir modelos de negocios compatibles con una economía de cero emisiones netas y aseguró que el fondo evitará las inversiones que “presentan un alto riesgo de sustentabilidad”. Esto representa un giro copernicano si tenemos en cuenta que un año atrás, en su carta anual de 2019, el presidente expresaba que su deber primordial era hacer ganar dinero a sus clientes. Ya en 2020, el fondo votó a favor de resoluciones sobre cambio climático en las reuniones de accionistas de *ExxonMobil* y *Chevron* (O’Malley, 2020), y anunció que desinvertirá en empresas que dependen de la producción de carbón en más de un 25% (Mason y Bosshard, 2020).

Si nos trasladamos al universo bancario, el panorama es similar. Un estudio de *Rainforest Action Network* (2020) afirma que, entre 2016 y 2019, los bancos de las principales potencias inyectaron cerca de US\$2, 7 billones al sector convencional y no convencional, encabezado por la norteamericana *JPMorgan Chase* y sus compatriotas *Wells Fargo*, *Citigroup* y *Bank of America*. Esto resulta lógico si tenemos en cuenta el influyente dominio de los cuatros fondos más grandes (*BlackRock*, *State Street Corp.*, *Fidelity* y *Vanguard Group*) en la composición accionaria de los siete bancos más grandes del mundo (*Bank of America*, *JP Morgan*, *Citigroup*, *Wells Fargo*, *Goldman Sachs*, *Bank of New York Mellon* y *Morgan Stanley*). No obstante, el informe también destaca que, en el mismo período, 21 de 35 bancos relevados han impuesto recientemente restricciones para proyectos de carbón y 10 bancos

Europeos han adoptado normas restrictivas para proyectos de energía extrema. En un informe filtrado, *JP Morgan* reconoce “los riesgos económicos del calentamiento global causado por el hombre” y advierte que “la política climática tiene que cambiar o el mundo enfrentará consecuencias irreversibles” (Espiner, 2020). Un hito aún mayor tiene al *Grupo del Banco Mundial* como protagonista. La entidad, que entre 1992 y 2008 invirtió en unos 130 proyectos de energías fósiles, anunció en diciembre de 2017 que dejaría de financiar proyectos de exploración y producción (conocido como *upstream*) para el petróleo y el gas, con el fin de alinear su apoyo a los países para cumplir sus objetivos de reducción de emisiones (IEA, 2017, p. 651).

Las compañías de seguros son otro actor central, no solo en su papel de grandes gestores de activos, sino también en su papel de aseguradores de grandes inversiones en activos de combustibles fósiles. En sus informes anuales, la organización *Insurance Our Future* reveló que el retiro de coberturas para proyectos de carbón se multiplicó por ocho en tan sólo cuatro años (2017-2020), abarcando 23 compañías que controlan el 12,9% del mercado primario de seguros y el 48,3% del mercado de reaseguros (Mason y Bosshard, 2020). Otras nueve compañías terminaron o limitaron la cobertura para arenas bituminosas. El mercado de seguros para el petróleo y el gas es significativamente más grande que el mercado del carbón, con primas estimadas de US\$17.3 mil millones en 2018. Sin embargo, las primas de asegurar nuevos proyectos ascendieron solo a alrededor de US\$1.7 mil millones ese año. Esta cantidad palidece en comparación con el costo social y financiero de los desastres climáticos cubiertos por la industria de seguros, razón por la cual muchas de ellas se están sumando a la Alianza de Propietarios de Activos Cero Netos convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), agrupación que se ha comprometido a desinvertir el 37% de sus activos, un monto que se acerca a los US\$9 billones (Unmüssig y Haas, 2020).

Por último, están las propias compañías petroleras, quienes naturalmente tienen mucho que perder y, por lo tanto, un fuerte motivo para utilizar sus enormes recursos de *lobby* en contra de la política climática¹⁴. No obstante, gran parte de ellas han anunciado planes para reducir sus emisiones de carbono de acuerdo con el objetivo de alcanzar cero carbono neto para 2050, establecido por diversos gobiernos. *British Petroleum*, que en 2001 se rebautizó como *BP: Beyond Petroleum* (que significa “más allá del petróleo”), planea reducir sus emisiones de carbono a prácticamente cero para el 2050, en parte compensando las emisiones a través de esquemas de captura de carbono y la restauración de ecosistemas. También ha prometido multiplicar por ocho las inversiones en bajas emisiones de carbono para 2025 y por diez para 2030, al tiempo que reducirá su producción de combustibles fósiles en un 40% en la próxima década. La petrolera francesa Total ha realizado varias inversiones multimillonarias en energía renovable y tiene uno de los proyectos de energía limpia más grandes del mundo. *Royal Dutch Shell*, pese a que ha sido criticada por presentar planes climáticos que son vagos

14 Apenas 100 empresas generaron más del 70% de las emisiones desde 1988, y más de la mitad corresponden a 25 empresas y entidades estatales relacionadas con la producción de combustibles fósiles. Un informe elaborado por The Carbon Majors destacó entre las primeras se encuentra China (Coal) con un 14.3% de emisión, Saudi Arabian Oil Company (Aramco) con el 4.5%, Gazprom OAO 3.9%, National Iranian Oil Co 2.3%, ExxonMobil Corp 2.0%, Coal India 1.9%, Petróleos Mexicanos (Pemex) 1.9%, y Rusia (Coal) 1.9% (La Nación, 2017).

y se basan en objetivos de "intensidad de carbono" a corto plazo en lugar de cifras de emisiones absolutas, planea llegar a cero neto en términos absolutos para 2050. La compañía petrolera estadounidense *Exxon*, considerada una rezagada climática, también se ha movido en esta dirección (Jolly y Ambrose, 2021). Por su parte, los herederos del fundador de *Standard Oil*, John D. Rockefeller, se deshicieron de la dotación del *Rockefeller Brothers Fund* como parte del proceso de descontinuar activos fósiles (Advisors, 2015).

Con todo, los procesos de desinversión parecen acelerarse en los próximos años, con especial énfasis en la industria del carbón y las energías extremas. Por supuesto, estos niveles de desinversión no constituyen expresiones meramente altruistas, sino que son expresivos del lugar cada vez más importante que tienen las nuevas tecnologías energéticas en el mercado global. Un estudio de Busch y Lewandowski (2017) revela que las emisiones de carbono varían inversamente con el desempeño financiero, lo que indica que un buen desempeño del carbono generalmente se relaciona positivamente con un desempeño financiero superior. Según datos recolectados por *Reuters*, índices bursátiles como el RENIXX (*Renewable Energy Index*), que sigue a las treinta mayores empresas de energía renovable del mundo, ha subido más del doble en 2020. En cambio, las empresas de energía tradicional que forman parte del índice SyP500 han bajado en conjunto su cotización un 41%, golpeadas por la caída de los precios del petróleo (Barría, 2020). La agencia de calificación *SyP Global Ratings* anunció en febrero de 2021 que rebajó la nota de las petroleras *Total* y *Royal Dutch Shell*, al considerar que los riesgos para el sector habían aumentado a raíz de la transición energética y del cambio climático (El Economista, 2021). Tres meses atrás, en una postal más que emblemática, la mayor empresa de energía renovable en Estados Unidos, *NextEra Energy*, sobrepasaba en valoración de mercado a *Exxon Mobil*, marcando un hito que, según expertos, refleja la tendencia vertiginosa hacia una transición con fuentes limpias.

De acuerdo con *Bloomberg New Energy Finance*, la capacidad instalada en energía renovable —excluidas las grandes centrales hidroeléctricas— se cuadruplicó en la última década, de 414 GW a 1, 650 GW y superó los US\$2, 6 billones en inversiones (BNEF, 2019). Específicamente, los proyectos eólicos y solares han experimentado un rápido crecimiento, representando el 67% de toda la capacidad de energía nueva en 2019, en comparación con menos de una cuarta parte en 2010. Además, se han multiplicado los índices y fondos de renta variable centrados en empresas enfocadas en medidas ambientales, sociales y de gobernanza, y las emisiones de bonos verdes, desde los US\$170 mil millones en 2017 a US\$900 mil millones cuatro años después (Bullard, 2021). En esta línea, en el primer trimestre de 2021, la petrolera noruega *Equinor ASA* publicó que el 49% de sus ganancias provienen de proyectos de energía renovable (US\$2.6 mil millones), superando así al segmento de petróleo y gas. Lo interesante es que este flujo no fue producto de la venta de energía, sino de una estrategia financiera denominada "rotación de activos", un término técnico que alude a las empresas que financian activos en determinadas etapas de sus vidas y luego los venden a otros propietarios mejor posicionados. En este caso, la empresa perteneciente en dos tercios al Estado noruego —a través del Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega Global— utilizó su capital de riesgo más caro para financiar el trabajo inicial de un proyecto eólico, que luego vendió a la compañía BP en una transacción que le dejó US\$1 mil millones limpios (Bullard, 2021). Según BNEF, existen US\$2 billones en fondos privados de riesgo no invertidos esperando su turno, aproximadamente ocho veces más que al comienzo del milenio.

Frente a esto, es claro que el mundo está inmerso en una transición financiera significativa, donde el ciclo de acumulación parece orientarse hacia otro vinculado a los procesos de desfosilización, concomitante a los de conservación (Büscher y Fletcher, 2015). El neoliberalismo y la devastación ambiental contemporánea son el resultado inmediato de la política de acumulación de capital, así como del predominio de un tipo particular de tecnología fósil. A partir del reconocimiento de la necesidad de formas de acumulación más sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico, y del avance tecnológico, se refuerza la estrategia de desfosilización como mecanismo mediante el cual el capitalismo busca monetizar el desmantelamiento de su núcleo productivo hacia otro de emisiones netas cero. Esta intervención del capital financiero, respaldada por el poder estatal, se enmarca en un esfuerzo por absorber la sobreacumulación derivada del agotamiento del régimen fósil y, de esta forma, recuperar ganancias a partir de la reproducción ampliada bajo el velo de la Economía Verde, la descarbonización o la transición energética. Todo ello sustentado en una red internacional de amplísimas dimensiones (IPCC, ONU, PNUMA, OCDE, IEA) que opera en favor de las políticas climáticas y energéticas, acompañada por soluciones comerciales que incluyen incentivos sólidos (bonos o créditos de carbono, mecanismos REDD, certificadoras), manteniendo el ciclo de crecimiento económico, invisibilizando las asimetrías Norte-Sur y promoviendo el desplazamiento de sus impactos en una nueva geografía de conflictos – como se evidencia en el trabajo de Argento, Slipak y Puente (2021) para el caso del litio.

En contraposición, vale mencionar que movimientos globales, como lo que dieron origen a la campaña de desinversión, no sólo apuntan a estimular una reorientación de las inversiones bursátiles, sino que, en sus raíces más profundas, llaman la atención sobre la gama completa de actores, dinámicas e intereses que están detrás de la extracción, producción y uso final de energía, incluidas las externalidades ambientales. Uno de los rasgos fundantes de la campaña gira en torno a socavar la legitimidad social del sistema de acumulación fósil, lo que implica abordar las desigualdades en el poder y combatir el cabildeo energético corporativo sobre la política climática y energética (Healy y Barry, 2017).

En el calentamiento global se observa un problema ético y político, más allá de uno ambiental o físico, a partir de que no todos los países y regiones contribuyen de la misma forma con emisiones: entre los quince países con mayor emisión de carbono a nivel mundial se distinguen China, Estados Unidos, la Unión Europea, India, y Rusia –para poner en perspectiva, en el año 2018 América Latina emitió alrededor del 17% de GEI total que generó China, con México y Brasil como los que se llevan la mayor parte (BBC News, 2019). En esta línea, el *Green New Deal* también ha retornado con fuerza a la agenda política en 2019, cuando la congresista norteamericana Ocasio-Cortez tomó el proyecto europeo y lo enlazó con las propuestas de la justicia climática, que entre muchas de las exigencias integra la rendición de cuentas de las corporaciones responsables de las emisiones. Este se ha reformulado en sus aristas más democráticas, no como una simple política aislada enfocada en las emisiones de carbono, sino de una propuesta integral hacia una economía más equitativa, de lucha contra la pobreza, contra el racismo, contra todas las manifestaciones de desigualdad y marginación (Svampa y Viale, 2020). Estas dinámicas pueden ubicarse dentro de las luchas intensamente políticas que incluyen dimensiones ideológicas, democráticas y de economía política, cuyos objetivos apuntan a cambiar de forma explícita y deliberada las estructuras del régimen de acumulación fósil y las devenidas de un futuro posfósil.

5. Reflexiones finales

Así como los combustibles fósiles han hecho posible la mayor era de crecimiento social, tecnológico y económico que jamás se haya visto, la adición petrolera del sistema capitalista ha generado su propio *impasse* lógico, físico y social (Szeman et al, 2016). Hoy nos encontramos ante un escenario de crisis sistémica (Lander, 2015) que es al mismo tiempo ambiental, energética, económica, financiera y civilizatoria, y en la cual la transición a diferentes formas de estar en el mundo, tanto entre nosotros como en relación con el medio ambiente, resulta imperativa. El capitalismo se debate entre la continuidad de un sistema fósil reforzado, que apunta a crecer consumiendo cantidades crecientes de energías extremas, y un capitalismo verde atento a los límites físicos del crecimiento económico, que intenta avanzar hacia una transición energética, pero sin poner en cuestión su lógica intrínseca de acumulación ampliada.

La discusión en torno al *peak oil* encierra una ecuación compleja de factores tanto geológicos como económicos y políticos. Mientras que quienes apoyan la teoría afirman que la producción mundial de petróleo disminuirá rápidamente en el futuro inmediato, las predicciones más optimistas sostienen que la producción de petróleo crudo se mantendrá constante y los recursos no convencionales asegurarán que la producción mundial aumente lentamente. Independientemente de estas posturas, lo cierto es que las estimaciones son muy inciertas, la revisión es insuficiente y los datos de campo son limitados, así como es probable que presenten distorsiones, lo que complejiza la formulación de proyecciones de mercado y la planificación de políticas públicas. Al contrario, sí hay un acuerdo tácito en que la producción mundial de petróleo nunca recuperará la tasa de crecimiento promedio histórica. Signo de ello es que la producción está cambiando gradualmente de los grandes campos petrolíferos terrestres hacia proyectos cada vez más desafiantes desde el punto de vista técnico. Está demostrado que los recursos no convencionales tienen una energía neta significativamente menor que el petróleo crudo fácilmente disponible, además de que encarnan mayores riesgos en términos geológicos, ambientales, laborales y sociales, lo que torna el significado de la escasez en un carácter específicamente capitalista, más que neomalthusiano (O'Connor, 2001). Estas formas autodestructivas del capital dan señales claras de la inviabilidad en los modelos de desarrollo y acumulación imperantes, y la existencia de una crisis sistémica que atenta contra nuestra propia existencia.

A medida que se hacen evidentes los riesgos planteados por el cambio climático y el agotamiento de los recursos, los Estados y los agentes financieros han estado restringiendo las inversiones en combustibles fósiles y transfiriéndolos a productos de inversión ambientalmente más sostenibles. Aunque el foco sigue centrado en el carbón, lenta y gradualmente se están comprometiendo a retirarse de nuevos proyectos de petróleo y gas. La IEA estima que la inversión global en energía baja en carbono tendrá que triplicarse para 2030 desde su nivel actual de aproximadamente US\$620 mil millones al año para cumplir con los objetivos del acuerdo climático de París, en una demostración del capitalismo como el gran salvador de sus propias contradicciones ecológicas negativas. Aunque hasta ahora los procesos de desinversión se han dado de manera voluntaria en un grupo limitado de inversores que se centran en un fundamento ético y político, cada vez más agentes suelen enmarcar la desinversión como una estrategia para mitigar el riesgo de activos obsoletos y la burbuja del

carbono. Grandes actores del mercado financiero global, como los bancos y aseguradoras, ya empezaron a tomar medidas restrictivas, las cuales se han vuelto decisivas para persuadir a los fondos privados más intransigentes. En el caso de los fondos de pensiones, el hecho de que se crean para proporcionar un seguro para las generaciones futuras, financiar la actividad de empresas de fósiles los convierte en una verdadera paradoja, por lo que la ya iniciada desinversión debería ser obligatoria.

A medida que aumente el consenso en torno a una crisis sistémica, el desplazamiento del debate desde el *peak oil* al *peak demand* se hará más evidente, haciendo que la producción futura de petróleo se estabilice y disminuya debido, no a las dificultades en la extracción, sino a la reducción de la demanda derivada de las políticas de reducción de emisiones, las campañas de desinversión y la reducción de costos en la generación de energía renovable y otras tecnologías alternativas. Estas estrategias lógicamente corren el riesgo de encerrar patrones de explotación y desposesión que caracterizan la economía política global, pues el capitalismo no sólo está expuesto a las crisis, sino que también depende de ellas para reestructurar sus condiciones de producción (O'Connor, 2001). Además, a medida que más instituciones exploren la desinversión, sus compromisos podrían terminar siendo una nueva forma de *greenwashing* (O'Malley, 2020), esto es, un lavado de imagen verde que no altera las conductas empresariales de fondo.

En este marco, es posible vislumbrar un nuevo fetichismo de la mercancía-energía, en donde una constelación de políticas busca reestimar el crecimiento económico a través de la "acumulación por desfosilización". Este proceso de acaparamiento verde aparece como un *deus machine*, arrojado al escenario global por las tecnologías de energía renovable para prolongar la vida de los procesos fundamentales relacionados con la acumulación por desposesión: privatización, financiación, gestión y manipulación de crisis, y redistribuciones estatales (Harvey, 2004; Büscher y Fletcher, 2015). La acumulación por desfosilización es la forma en que se mercantiliza la transición energética, se busca la reproducción ampliada del siglo XXI y se replican las asimetrías del capitalismo fósil en un capitalismo posfósil. Bajo este patrón, las transformaciones se reducen a un recambio de las tecnologías energéticas y una expansión de la frontera hacia territorios antes considerados como improductivos, sin cuestionar el patrón actual de desarrollo, lo que abarca no solo el modo de apropiación de la naturaleza y el modelo de acumulación, sino también los patrones de circulación y de consumo dominantes.

6. Bibliografía

Advisors, A. (2015). Measuring the growth of the global fossil fuel divestment and clean energy investment movement. Arabella Advisors.

Aon Impact Report (2020). Weather, Climate and Catastrophe Insight: 2019 Annual Report, Aon.

Argento Melisa, Ariel Slipak y Florencia Puente (2021). Litio, transición energética, economía política y comunidad en América Latina. Entre la acumulación por desfosilización y las claves territoriales para una transición socio-ecológica justa. Informe resultado de Beca CLACSO: Ambiente, cambio climático y buen vivir. En

prensa.

Barría, Cecilia (15 de diciembre de 2020). Ganar dinero y descontaminar el planeta: dónde están invirtiendo los que manejan grandes fortunas. BBC News Mundo, <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-55255101>>.

BBC News (23 de diciembre de 2019). Cambio climático: los gráficos animados que muestran los 15 países que más CO2 emitieron en los últimos 20 años. BBC News, <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50811389>>.

BBC News (02 de junio de 2010). El derrame del Golfo de México en cifras. BBC News, <https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/06/100602_derrame_petroleo_bp_cifras_golfo_mexico_amab>.

BBC News (24 de mayo de 2004). Shell trims back reserves again. BBC News, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3742827.stm>>.

BNEF (2019). Global trends in renewable energy investment report 2019. Bloomberg New Energy Finance, UN Environment Programme (UNEP), Frankfurt School.

Bolívar, R., Mostany, J., y García, M. D. C. (2006). Petróleo versus energías alternativas: dilema futuro. *Interciencia*, 31 (10), 10-12.

Bond, K., Vaughan, E. y Benham, H. (2020). Decline and fall. The size and vulnerability of the fossil fuel system. Carbon Tracker.

BP (2020). Statistical Review of World Energy 2019, BP.

Bullard, Nathaniel (29 de abril de 2021). The Renewable Energy Asset Rotation Cycle Is Stuck. BNEF, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-29/the-renewable-energy-asset-rotation-cycle-is-stuck?sref=JMv1OWqN>>.

Busch, T. y Lewandowski, S. (2017). Corporate carbon and financial performance: a metaanalysis. *J. Ind. Ecol.*, ss. 1-15. doi:<https://doi.org/10.1111/jiec.12591>

Büscher, B., y Fletcher, R. (2015). Accumulation by conservation. *New political economy*, 20 (2), 273-298.

Carbon Tracker (2021). Beyond Petrostates: The burning need to cut oil dependence in the energy transition. Carbon Tracker. Disponible en: <https://carbontracker.org/reports/petrostates-energy-transition-report/>

Ciambra, Andrea y Duque, Esther (2015). ¿Una promesa incumplida? La política energética de la Unión Europea y el Mediterráneo. *Quaderns de la Mediterrània*, 22: 340-346.

Collinson, Patrick y Ambrose, Jillian (29 de julio de 2020). UK's biggest pension fund begins fossil fuels divestment. The Guardian, <<https://www.theguardian.com/environment/2020/jul/29/national-employment-savings-trust-uks-biggest-pension-fund-divests-from-fossil-fuels>>.

Curtis, Harry (23 de septiembre de 2020). Climate-related litigation could produce 'grey or black swan event'. InsurancePOST, <<https://www.postonline.co.uk/risk-management/7686891/climate-related-litigation-could-produce-grey-or-black>>.

swan-event-risk-managers-warned>.

Deffeyes, K. (2005). *Beyond Oil: The View from Hubbert's Peak*. Hill and Wang.

El Economista (18 de febrero de 2021). SyP rebaja las notas de Total y Shell por mayor riesgo en transición energética y cambio climático. El Economista, <<https://www.eleconomista.com.mx/mercados/SP-rebaja-las-notas-de-Total-y-Shell-por-mayores-riesgos-en-transicion-energetica-y-cambio-climatico-20210218-0084.html>>.

Espiner, Tom (21 de febrero de 2020). JP Morgan economists warn of 'catastrophic' climate change. BBC News, <<https://www.bbc.com/news/business-51581098>>.

Fernández Furán, R., y González Reyes, L. (2015). *En la espiral de la energía*. Tomo I y II. Libros en Acción.

Fornillo, B. (2018). Caos sistémico global y políticas de postdesarrollo en América Latina. Polisemia. ISSN: 2590-8189.

Friedman, Thomas (19 de junio de 2007). A Warning From the Garden. The New York Times, <<https://www.nytimes.com/2007/01/19/opinion/19friedman.html>>.

Georgescu-Roegen, N. (1989). La ley de la entropía y el problema económico. Daly, H. (comp.) Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario. FCE: 61-72.

Greenfield, Patrick (12 de octubre de 2019). World's top three asset managers oversee \$300bn fossil fuel investments. The Guardian, <<https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/12/top-three-asset-managers-fossil-fuel-investments>>.

Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Ediciones Akal, vol. 26.

Healy, N., y Barry, J. (2017). Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a 'just transition'. *Energy policy*, 108, 451-459.

Honty, G. (2012). Energía en las transiciones. En Hidalgo M. E. y Elbers J. (ed.): *¿Estamos en transición hacia un país pospetrolero?*. CEDA.

Hughes, J. D. (2008). *Coal: Peak, Flows, Prices, Bottlenecks, Carbon Regulation*. ASPO-USA, Sacramento California, <www.aspo-usa.org>.

IEA (2017). *World Energy Outlook*.

IEA (2012). *World Energy Outlook*.

Illich, I. (2012). *La convivencialidad*. Virus.

Jevons, S. W. (1865). *The Coal Question; An Inquiry concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coalmines*. Macmillan and Co.

Jones, Jeffrey (04 de junio de 2012). Analysis: Falling oil raises fears for oil sands development. Reuters, <<http://ca.reuters.com/article/business-News/idCABRE85314720120604?sp=true>>.

Más allá del petróleo. En el umbral de la acumulación por desfosilización (...) (210 - 232)

- Jolly, Jasper y Ambrose, Jillian (17 de febrero de 2021). Oil firms should disclose carbon output, says BlackRock. The Guardian, <<https://www.theguardian.com/business/2021/feb/17/oil-firms-should-disclose-carbon-output-says-blackrock>>.
- Kerschner, C., de Segura, R. B. G., y Olaizola, I. A. (2010). Petróleo y carbón: del cenit del petróleo al cenit del carbón. *ecología política*. (39), 23-36.
- Klare, M. (2012). *The race for what's left. The global scramble for the world's last resources*. Metropolitan Books.
- La Nación (17 de febrero de 2021). El ranking de las cien empresas más contaminantes del mundo. La Nación, <<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-ranking-de-las-cien-empresas-mas-contaminantes-del-mundo-nid2041389/>>.
- Lambert, J., Hall, C., Balogh, S., Poisson, A. y Gupta, A. (2012). EROI of Global Energy Resources: Preliminary Status and Trends. Rapport N°1. Department for International Development.
- Lander, E. (2015). Los límites del planeta y la crisis civilizatoria. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, (8).
- Malthus, T. R. (1798). An essay on the principle of population as it affects the future improvement of society. J. Johnson.
- Mason, David y Bosshard, Peter (2019). The 2020 Scorecard on Insurance, Fossil Fuels and Climate Change, Insuring Our Future. Disponible en: <https://insureourfuture.co/wp-content/uploads/2020/12/IOF-REPORT-FINAL-1.pdf>
- McKibben, B. (2012). Global Warming's Terrifying New Math. Three simple numbers that add up to global catastrophe. Rolling Stone.
- Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J. y Behrens, W.W. (1972). *The Limits to Growth*. Universe Books.
- Murphy, D. (22 de junio de 2009). The Net Hubbert Curve: what does it mean?. The Oil Drum, 806-807.
- Murphy, D. J., y Hall, C. A. (2011). Energy return on investment, peak oil, and the end of economic growth. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1219 (1), 52.
- O'Malley, Nick (8 de junio de 2020). 'Everyone was watching': BlackRock is showing its hand on coal. Sydney Morning Herald, <<https://www.smh.com.au/environment/climate-change/everyone-was-watching-blackrock-is-showing-its-hand-on-coal-20200605-p54zrx.html>>.
- O'Connor, J. R. (2001). *Causas naturales: ensayos de marxismo ecológico*. Siglo XXI.
- OPEC (2012). Annual Statistical Bulletin 2012. Organization of the Petroleum Exporting Countries.
- Rainforest Action Network (2020). Banking on Climate Change. Fossil Fuel Finance Report. www.ran.org
- Rifkin, J. (2019). *El Green New Deal Global*. Paidós, vol. 25.

- Roa Avendaño, T. y Scandizzo, H. (2017). Energías extremas, expresión del Capitaloceno. *Ecología política*, (53), 52-55.
- Sánchez de la Cruz, Diego (02 de mayo de 2019). La producción de petróleo en EEUU registra un nuevo récord gracias al fracking. *Diario Libre Mercado*, <<https://www.libremercado.com/2019-05-02/la-produccion-de-petroleo-de-eeuu-registra-un-nuevo-record-gracias-al-fracking-1276637534/>>.
- Servín, Sergio (2012). *Argentina y los desafíos del escenario energético global*. ISEN.
- Svampa, M., y Viale, E. (2020). *El colapso ecológico ya llegó: Una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Siglo XXI.
- Svampa, M., y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz editores.
- Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* N°244.
- Szeman, I., y Petrocultures Research Group. (2016). *After oil*. Petrocultures Research Group. ISBN: 9780995042001
- Trinks, A., Scholtens, B., Mulder, M. y Dam, L. (2018). Fossil Fuel Divestment and Portfolio Performance. *Ecological Economics*, 146, ss. 740–748. doi:10.1016/j.ecolecon.2017.11.036
- Unmüssig, Barbara y Haas, Jorg (24 de noviembre de 2020). La 'burbuja de carbono': ¿está la economía financiera en un punto de inflexión?. Heinrich Böll Stiftung, <<http://www.cl.boell.org/es/2020/11/24/la-burbuja-de-carbono-esta-la-economia-financiera-en-un-punto-de-inflexion>>.
- Zubialde, Xabier (2016). *Hacia la soberanía energética de Euskal Herria: crisis y soluciones desde Euskal Herria*. Txalaparta.

Tesis

La Unión Africana en la Política Exterior Argentina (2003-2015)

Pablo Exequiel Virasoro Instituto de Relaciones Internacionales (IRI, UNLP)

Resumen: En un contexto de revalorización de la autonomía en política exterior, caracterizada por la diversificación de vínculos con actores no tradicionales y ampliación de la Cooperación Sur-Sur, entre 2003 y 2015 la Argentina no construyó un plan estratégico de inserción internacional en África que contemplara las instituciones de la integración política y económica continental y regional. Por el contrario, mantuvo una inercia de impulsos orientados exclusivamente al relacionamiento bilateral, y limitados temáticamente, que no fue coherente con las oportunidades que ofreció el avance de la integración en el continente, en especial en áreas de desarrollo en las que Argentina contaba con capacidades sobresalientes para la construcción de agendas de cooperación Sur-Sur que hubieran contribuido a aumentar la densidad de relaciones con el continente.

Palabras clave: política exterior, Cooperación Sur-Sur, África, Unión Africana.

- ❖ Cómo citar este artículo: Virasoro, P. (2021). La Unión Africana en la Política Exterior Argentina (2003-2015). *Relaciones Internacionales*, 30 (61).

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)

*The African Union in Argentina's Foreign Policy (2003-2015)*¹

Pablo Exequiel Virasoro²

Abstract: In a context of autonomy reevaluation in foreign policy, characterized by the diversification of links with non-traditional actors and by the expansion of South-South Cooperation, between 2003 and 2015 Argentina failed to build a strategic plan for international insertion in Africa contemplating continental and regional, political and economic integration institutions. On the contrary, it remained at a standstill and aimed solely at achieving bilateral relations, in limited topics, which was not consistent with the opportunities offered by the integration progress in the continent, especially in developmental areas in which Argentina had outstanding capabilities for the construction of South-South cooperation agendas that would have contributed to increasing the depth of relations with said continent.

Keywords: foreign policy, South-South Cooperation, Africa, African Union.

1 Este es un artículo elaborado en base a la tesis de doctorado que se presentó en el Doctorado de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, defendida el 7 de octubre de 2021 y aprobada con diez (10) . Director de tesis: Dr. Diego Lawler y co-director: Dr. Norberto Consani. Jurado integrado por: Dra. Cecilia Onaha, Dr. Diego Buffa y Dra. Gladys Lechini.

2 Pablo Exequiel Virasoro es abogado (UNL, 1997) , Magíster en política económica internacional (UB, 2002) y Doctor en Relaciones Internacionales (IRI, UNLP, 2021) . Diplomático de carrera desde 2001, se ha desempeñado como Cónsul en La Habana (2004-2009) , México (2011-2016) y desde 2017, es titular del Consulado Argentino en Salvador de Bahía.

1. Introducción

En el presente trabajo intentaremos efectuar, en apretada síntesis, una revisión histórica y una reflexión crítica de la estrategia de inserción internacional de la República Argentina hacia el continente africano, tanto a nivel bilateral como en lo que respecta a la relación del país con el principal organismo internacional del continente: la Unión Africana, en el período comprendido entre el nacimiento de la Unión Africana en el año 2002 y fines del 2015³.

Desde la aparición en la escena internacional de la Unión Africana, fueron muy significativos los avances en materia de coordinación política, integración económica y cooperación internacional registrados en el continente, lo cual debería haber guiado en buena medida el accionar de los responsables de diseñar la política exterior del país hacia la región. En el período consignado, los gobiernos argentinos —a través de la Cancillería Argentina principalmente, pero también con esporádicas intervenciones de otros Ministerios— destinaron cuantiosos recursos y desplegaron importantes esfuerzos en sostener, aumentar y diversificar sus relaciones con numerosos países del continente africano. Este fenómeno marcó una importante diferencia con lo ocurrido en períodos precedentes.

En efecto, luego de un período de retracción del interés argentino por el continente durante el Gobierno de Carlos Menem (1991-1999) —que tuvo como corolario varios cierres de sedes diplomáticas argentinas en el África Subsahariana, como Côte D'Ivoire, Etiopía, Gabón, Ghana, República Democrática del Congo, Senegal, Tanzania y Zimbabwe— durante el Gobierno de Néstor Kirchner, iniciado en mayo del año 2003, la República Argentina inició un camino de recomposición de las relaciones bilaterales con varios países del continente. Las aperturas de nuevas sedes en Angola (2006) y Mozambique (2015), y la reapertura de la Embajada Argentinas en Addis Abeba (2013),⁴ protagonizaron este camino, surcado también por la suscripción de una pléyade de acuerdos bilaterales y numerosas misiones de distinta índole: políticas, económico-comerciales, de cooperación técnica y mixtas, y proyectos de cooperación técnica bilateral.

Sin embargo, y como eje de nuestras reflexiones, sostendremos que, en el período de doce años comprendido entre 2003 y 2015, los responsables de diseñar y ejecutar la política exterior de la Argentina hacia el continente omitieron un estudio profundo de los procesos y progresos africanos en materia de integración política, económica y de cooperación Sur-Sur, y optaron por concentrar las acciones elegidas en el nivel bilateral, priorizando para ello un limitado número de países y logrando así escasa visibilidad fuera de las fronteras del país priorizado. Verificamos que no existió en la Cancillería Argentina, en el período estudiado, un abordaje sistemático y pormenorizado de dichos procesos de integración que permitiera elaborar un plan estratégico integral que guiara el accionar del ejecutivo en la materia, lo

3 El período temporal escogido coincide en su inicio con los primeros pasos de la UA (puesta en marcha en 2002) y el fin del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, recorte temporal que coincide con la vigencia de una política exterior de orientación autonomista en la República Argentina.

4 Por Decreto se dispuso en el año 2015 la reapertura de la Embajada Argentina en Senegal, que se materializó a comienzos del año 2021 con la designación de la Embajadora Marcia Levaggi.

que se tradujo en una nueva corriente de impulsos (Lechini, 2006 y 2009) protagonizada por negociaciones de acuerdos de cooperación bilateral de diferente índole y alcance, visitas, reuniones y concomitantes acciones y proyectos de cooperación técnica aislados, inconexos, cuyos resultados fueron y son muy difíciles de ponderar.

2. África en el nuevo Milenio

Siguiendo al autor sudafricano Tsoeu Petlane (2011), la historia contemporánea del continente africano nos permite identificar tres grandes fases ó etapas en su evolución política: una primera de “liberación”, que permitió a la mayoría de las colonias alcanzar su independencia política en los años 60, una segunda de “redemocratización” que dio nacimiento a sistemas políticos multipartidarios en las décadas de los 80 y 90, y una tercera de “renacimiento”, que comenzó con el nuevo milenio, protagonizada por la reconversión de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y su transformación en la Unión Africana (UA) (Petlane, 2011).

En un orden internacional en movimiento⁵, marcado por la constitución del G-20, la aparición del euro, el acelerado crecimiento de potencias emergentes como China e India, y el reasenso de Rusia, surgía con fuerza un sentimiento de que al continente africano le cabía otro lugar en el mundo. En clara visión premonitory, durante la 30ª. Sesión de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, realizada en Túnez en junio de 1994, Nelson Mandela destacaba que, con el fin de la Guerra Fría y del *apartheid*, África estaba ingresando en “Una nueva era de Renacimiento Africano”⁶. El concepto pronto se transformó en estandarte para una nueva generación de líderes africanos, que especialmente desde el cambio de milenio, se inclinaron progresivamente hacia la promoción de entidades regionales con mayores vínculos políticos y económicos. Esto era reflejo de la consciencia de África sobre la necesidad no sólo de independencia política y mejora de los niveles de vida, sino también de la liberación de la dependencia económica y del estancamiento democrático, que habían impedido la prosperidad en la corta vida independiente del continente (Lopes, 2013)

Esta nueva corriente de pensamiento, anclada en la tradición liberal fue denominada por Kay Mathews (2009) como el “Nuevo Panafricanismo” y estuvo protagonizada por líderes africanos que, conmocionados por el genocidio de Rwanda, finalmente aceptaron romper con los tabúes post independentistas de la no intervención, y articular nuevas reglas de involucramiento y control democrático. Fueron ellos: Thabo Mbeki (Sudáfrica), Olusegun

5 Que recibió distintas denominaciones en la literatura especializada: Multipolaridad Relativa, Interpolarismo (Grevi, 2010) , No Polarismo (Haas, 2008) , Ascenso del resto (Zakaria, 2008) .

6 “*A new era of African Renaissance*”. El término aparecía en una serie de ensayos titulada *Towards the African Renaissance: Essays in Culture and Development 1946-1960*, de Cheikh Anta Diop. Luego sería popularizado por Thabo Mbeki en su famoso discurso “*I am an African*” pronunciado en 1996.

Obasanjo (Nigeria), Jerry John Rawlings (Ghana) Abdoulaye Wade (Senegal), Abdelaziz Bouteflika (Argelia), Joachim Chissano (Mozambique) y Alpha Oumar Konaré (Mali).

Con la firma de 53 Jefes de Estados africanos, el Acta Constitutiva de la UA fue adoptada en la Cumbre de Lomé, realizada en el mes de julio de 2000 (OUA, 2000), y entró en vigor en la Cumbre de Lusaka en julio de 2001, luego de que el trigésimo sexto Estado firmante del Acta la ratificara, alcanzándose así las dos terceras partes requeridas.⁷ La Unión Africana fue oficialmente inaugurada en la Cumbre de Durban, Sudáfrica, en el mes de julio de 2002.

La UA incorporó nuevos elementos a la extinta OUA. Aparecieron los principios democráticos, los derechos humanos, el Estado de Derecho y el buen gobierno, y también –hija de Rwanda– la posibilidad de intervenciones militares en caso de genocidio, crímenes de guerra ó crímenes de lesa humanidad. Se rompió así, con la arraigada tradición de la no intervención, dotando a la organización de nuevas herramientas para intervenir en sus Estados miembro en circunstancias graves. También se institucionalizó el rechazo a la impunidad, los asesinatos políticos y los actos de terrorismo, con condenas vigorosas a los cambios inconstitucionales de gobierno.

Por otra parte, se ampliaron las bases de la integración con el fin de democratizar los procesos. Se incorporó en la toma de decisiones a los parlamentarios, partidos políticos, agentes económicos y representantes de la sociedad civil. Se atendía así un reclamo histórico dirigido a la OUA, en la que las decisiones eran tomadas por pocos líderes, sin mayor espacio para la construcción de consensos.

Con la creación de la UA, los gobiernos Africanos reconocieron la interdependencia entre paz, seguridad y estabilidad, por un lado, y buen gobierno y respeto por los derechos humanos, por el otro. Consideraron así que ambos eran imperativos. Sin ellos el progreso económico era frágil y la integración, ilusoria.⁸

En paralelo, se observó también un cambio de percepción sobre el lugar que debía ocupar el continente y, en particular, el África Subsahariana, en el escenario político y económico global. Un dato concreto de la realidad coadyuvó en gran medida a este giro copernicano en la percepción general: el continente africano experimentó, en los tres lustros que siguieron al cambio de milenio, un notable crecimiento económico. Las economías africanas lograron navegar sin mayores sobresaltos la crisis financiera global de 2008 y 2009, y sortearon exitosamente el complejo escenario de los años subsiguientes. Entre 2010 y 2016, África en su conjunto tuvo tasas de crecimiento de su PBI cercanas al 4%. Si bien se mantuvieron en el continente las altas tasas de desempleo y pobreza, las que amenazaron la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000-2015) como también de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS, 2015-2030), la tendencia macroeconómica fue

7 Los únicos Estados Africanos que no suscribieron el Acta Constitutiva de la UA fueron Sudán del Sur –que aún no existía– y el Reino de Marruecos –que no formaba parte por entonces de la OUA, de la cual decidió retirarse en 1984, decisión concomitante con la admisión de la RASD a la Organización. En un giro pragmático de su política exterior, en 2017 Marruecos formalizó su incorporación a la UA.

8 UA “*Vission and Mission of the African Union*”, en www.au.int

claramente favorable en el período cubierto por el presente trabajo.

Existieron una serie de factores endógenos y exógenos que nos ayudan a explicar el acelerado y significativo crecimiento económico del continente africano en el período bajo estudio:

i) La gradual alza de los precios de las materias primas, que benefició especialmente a los países petroleros y mineros. La abundancia de recursos naturales que experimentaron una espectacular alza de precios entre 2003 y 2011 –petróleo, oro, recursos agrícolas– contribuyó significativamente a la bonanza de la balanza comercial del continente;

ii) El exponencial aumento de la IED directa en el continente que pasó de recibir USD 9 mil millones en inversión extranjera directa (IED) en el año 2000, a USD 62 mil millones en 2008 (Roxburgh, 2010). Aquí resultó preponderante el papel de las potencias emergentes; a título de ejemplo citamos las siguientes:

- los compromisos de financiación de infraestructura de la R.P. China aumentaron de 470 millones de dólares en 2001 a 4, 5 mil millones de dólares en 2007;

- grandes empresas brasileñas efectuaron inversiones récord en el continente, el caso de la petrolera Petrobras estimadas en 2 mil millones en Angola y Nigeria, y la minera Vale estimadas en 1, 3 mil millones en Mozambique; y

- la India redobló su apuesta en el continente, con proyectos agrícolas valuados en 1, 8 mil millones de USD entre 2007 y 2010 y 5, 4 mil millones en líneas de créditos para nuevos proyectos productivos en el continente (UNCTAD, 2010);

iii) Su gigantesco potencial demográfico, que condujo a un proceso de ocupación del espacio territorial y a un movimiento de densificación poblacional muy superior al de la media mundial;

iv) Relacionado con el anterior, el surgimiento de una clase media africana que alcanzó un tamaño crítico y se convirtió en factor de estabilidad, contribuyendo así a aumentar considerablemente la dimensión del mercado interno africano. Coincidente con estas previsiones, el informe antes citado pronosticó que para 2020, 128 millones de familias tendrían un ingreso regular y entrarían al mercado de consumo interno, y para 2040, sería esperable que 1.1 billones de personas estuviesen en edad de trabajar -convirtiendo al continente africano en la mayor reserva mundial de mano de obra, incluso superior a la de India o China (Roxburgh, 2010);

v) La insospechada mejora en la calidad de las decisiones gubernamentales –tanto individuales como colectivas- al interior del continente, para disminuir la conflictividad política interna, mejorar las condiciones macroeconómicas y crear mejor clima para la inversión y los negocios (Miguel, 2009); y

vi) Relacionado con el anterior, otro factor que consideramos crucial para los avances económicos que registró el continente en el período estudiado, fue su constante y consistente democratización. Numerosos Estados africanos implementaron desde el cambio de milenio reformas constitucionales para una mayor democracia, libertad política y pluralismo: se restauró la política multipartidista, se fijaron límites presidenciales, se llevaron a

cabo elecciones legislativas y presidenciales regulares y competitivas, se mejoraron las funciones de supervisión de las legislaturas, se garantizó la independencia judicial y se permitió el libre funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil (NEPAD, 2019).

Sin embargo, y como intentaremos demostrar en este artículo, en nuestra opinión el principal factor que contribuyó a mejorar el desempeño económico de los países que componen el continente africano entre 2003 y 2015, fue la creciente integración al interior del continente. Un fenómeno perceptible, persistente y consistente, sustentado en una nueva matriz teórica: el Nuevo Panafricanismo. La herencia colonial de balcanización del África como fórmula usada por los líderes africanos para mantener el poder y sus privilegios de tinte feudal lentamente fue quedando atrás, con una clara visión renovada del panafricanismo, que algunos autores calificaron como el “Despertar de África” (Roxburgh, 2010).

Este “Despertar Africano” tendría su corolario el 19 de marzo de 2018 en Kigali, histórica fecha en que fue alcanzado el Acuerdo para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio Continental Africana (*African Continental Free Trade Association*, AfCFTA), que entraría en vigor poco más de un año después, en mayo de 2019, con la ratificación de los 22 Estados miembro exigida por el instrumento (UA, 2018). En términos de números de países participantes, la AfCFTA es en la actualidad, con 54 miembros⁹, el área de libre comercio más grande del mundo desde la formación de la Organización Mundial de Comercio. Al mismo tiempo, es también un mercado altamente dinámico, puesto que se prevé que la población de África pase de 1.200 millones en 2020 a 2.500 millones de personas para 2050, momento en el que representará el 26% de la población mundial en edad de trabajar. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (ECA) estima que la economía africana crecerá dos veces más rápido que la de los países centrales hasta el año 2050. Si a ello sumamos la eliminación de los aranceles y reducción de barreras no arancelarias al interior de la AfCFTA, el potencial de impulsar el comercio intraafricano es del 52, 3 por ciento, un dato que representa grandes oportunidades para empresas y consumidores en África (ECA, 2019).

3. La estrategia de inserción internacional argentina 2003-2015

En línea con las similitudes históricas de ambas regiones, en América del Sur, también se observaron cambios importantes a partir del cambio de milenio. Varias naciones sudamericanas abandonaron el Consenso de Washington tras los pobres resultados alcanzados en la década de los 90, y con el viento a favor de una menor presión de los Estados Unidos tras los atentados de septiembre de 2001, comenzaron a aplicar nuevas políticas económicas y nuevas estrategias de inserción internacional, con el Estado como protagonista tanto en el plano doméstico como externo. En este renovado contexto surgió lo que fue denominado “nuevo socialismo” o “socialismo del siglo XXI”, caracterizado por la revalorización de las identidades y de la cultura de cada región, y la revisión de los procesos políticos y económicos y los instrumentos y políticas públicas practicadas (o no desarrolladas) durante la década

9 De los países que conforman la UA, sólo Eritrea no forma parte de la AfCFTA.

anterior (Consani y Bogado Bordazar, 2007).

Este nuevo socialismo ocupó un lugar central en los gobiernos de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, en su versión más intensa, y también Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Tabaré Vázquez, José Mujica y Michelle Bachelet, con una orientación más moderada. Todos estos gobiernos promovieron, con mayor o menor vigor, un mayor protagonismo del Estado como motor del desarrollo económico y social a nivel doméstico, y la integración regional y la búsqueda de nuevos mecanismos de Cooperación Sur-Sur a nivel internacional.

En el caso particular de la Argentina, el pobre desempeño económico de los 90 y la profunda crisis social, económica y política que fue su consecuencia directa, pusieron de manifiesto las carencias de los postulados del Consenso de Washington y del realismo periférico y la necesidad de reorientar las políticas, a fin de priorizar los intereses propios, antes que los externos. Así fue que, superada la crisis iniciada en los últimos meses de la gestión de Carlos Menem y acentuada durante el mandato de Fernando de la Rúa (2000-2001), se planteó la necesidad de un Estado fuerte que tuviera a cargo la promoción de la industria exportadora y la distribución del ingreso nacional a través de reformas institucionales y políticas económicas inclusivas. Este “neodesarrollismo de economía abierta” conservó, en términos generales, la apertura comercial consagrada en los años 90, aún cuando existieron, en forma variable según el contexto financiero interno e internacional, algunos recursos a licencias de importación y otras restricciones en determinados productos (Schorr, 2012)

Esta reorientación del modelo de desarrollo tuvo su correlato –o inspiración– en la estrategia de inserción internacional del gobierno argentino que se inauguraba en mayo de 2003. Ya en su discurso de asunción, el presidente Néstor Kirchner anunciaba tempranamente cuáles serían los lineamientos e ideas subyacentes al nuevo modelo. Reaparecía, tanto a nivel discursivo como en la práctica, el estructuralismo de la Escuela Latinoamericana de Desarrollo y sus postulados en favor de la reindustrialización del país –aunque actualizados con una vocación exportadora, antes que centrada en la sustitución de importaciones.

En materia de política exterior, el gobierno de Néstor Kirchner marcó desde el inicio una clara y contundente ruptura con los moldes del realismo periférico que guiaron la estrategia de inserción internacional de la década del 90. Siguiendo los modelos de Puig (1972, 1975), la Argentina pasó del modelo de dependencia racionalizada del menemismo a un modelo de autonomía heterodoxa. A nivel discursivo, resulta posible identificar también elementos de la autonomía relacional de Russell y Tokatlian (2013) y de la “política exterior de orientación autónoma” de Carla Morasso (2015), con el planteamiento de la necesidad de terminar con el alineamiento automático y las relaciones carnales, para priorizar la reconstrucción de un “país normal”, que valorizara la identidad latinoamericana, y la construcción de nuevos vínculos con países del Sur.

Como resultado de esta reorientación, adquirieron protagonismo las relaciones con los actores emergentes del sistema internacional, en particular los sudamericanos, seguidos de los asiáticos y caribeños, y en menor medida, los africanos. Dicha tendencia, aunque con matices, se mantuvo a lo largo de las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner

(2008-2015).

Podemos así argumentar válidamente que en 2003 se inició entre la Argentina y el continente africano una etapa de progresivo acercamiento, mejora de vínculos y ampliación de la agenda de temas tratados que, utilizando el modelo de Lechini, calificamos como una nueva corriente de impulsos (Lechini, 2006, 2009). Una primera y elocuente señal, que marcó una sustancial diferencia con las administraciones anteriores, fue la decisión de aperturas y reaperturas de representaciones diplomáticas y consulares: la Embajada en Angola en 2006, el Consulado General en Johannesburgo en 2010,¹⁰ la Embajada en Etiopía en 2013 y la Embajada en Mozambique en 2015, sedes que se sumaron a las sedes existentes en Argelia, Egipto, Kenya, Libia, Marruecos, Nigeria, Sudáfrica y Túnez, para completar una dotación de doce representaciones argentinas en el continente africano.¹¹

Sin embargo, consideramos que las aperturas y reaperturas de sedes en el continente africano no fueron suficientes y, en nuestra opinión, su reducido número fue directa consecuencia de la priorización, efectuada por la Cancillería Argentina, de otras regiones, como el Caribe. Tampoco fue acompañada, como era deseable, por una decisión de reordenamiento de sus jurisdicciones; así, las Embajadas en Kenya, Nigeria y Sudáfrica continuaron sobrecargadas de concurrencias, lo cual dificultó su trabajo y simultáneamente dejó ociosos recursos asignados a las nuevas sedes. A fines de 2016 la distribución de concurrencias seguía siendo, a grandes rasgos, la misma que en 2003, con una exagerada concentración en algunas sedes en desmedro de otras. Diversas iniciativas de la Dirección de África Subsahariana intentaron, sin éxito, corregir esta deficiencia, especialmente entre 2011 y 2015.

Como segunda señal de la reaproximación al continente africano, podemos mencionar el número de visitas presidenciales durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), durante la cual se efectuaron cinco visitas presidenciales a países africanos: Argelia, Egipto, Libia y Túnez (gira realizada en 2008), y Angola en 2012. La cifra contrasta marcadamente con las gestiones anteriores, que registran sólo dos visitas en el período comprendido entre 1989 y 2002, efectuadas durante la presidencia de Carlos Menem.

La tercera señal estuvo dada por el número de acuerdos bilaterales negociados y suscriptos durante el período. Entre 2003 y 2015, se suscribió un total de noventa y tres (93) acuerdos bilaterales con países africanos, tanto intergubernamentales como interinstitucionales, dato que también contrasta fuertemente con el número de acuerdos registrados entre 1989 y 2002, que apenas superó la tercera parte de este número. En la tabla 1 de la página siguiente, puede observarse que la Argentina prefirió la celebración de acuerdos con aquellos países adonde contaba con representaciones diplomáticas residentes; y respecto al contenido de los acuerdos, se priorizaron algunas áreas de cooperación en las que el país

¹⁰ El Consulado General en Johannesburgo fue reabierto en 2010 con el impulso de la Copa del Mundo de la FIFA, cuya sede fue Sudáfrica.

¹¹ Por Decreto 1813/2015, en septiembre de 2015 se dispuso la reapertura de la Embajada Argentina en Senegal, cerrada en 2002. La reapertura sólo se concretó a comienzos del año 2021.

contaba con capacidades reconocidas, como la agricultura, la ganadería, la ciencia y tecnología aplicadas, y los deportes.

Un cuarto elemento que marcó la reaproximación argentina al continente, esencial a los fines de abonar uno de los argumentos centrales de este trabajo, fueron las solicitudes argentinas para ingresar en calidad de Observador ante la UA en 2009, ante la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) el mismo año y ante la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS) en 2010, iniciativas que fueron calificadas por Taiana como "...muestra inequívoca del interés argentino por el desarrollo de África y por explorar nuevos canales de intercambio y relacionamiento con sus países" (Taiana, 2008). Sin embargo, estas solicitudes no fueron acompañadas de propuestas de acuerdos marco, planes de acción, programas de intercambio ni proyectos de cooperación concretos que pudieran dar contenido a los vínculos establecidos. Así, pese a la retórica en contrario, en los hechos las gestiones de Taiana y Timerman continuaron con la tradición de sus antecesores, de utilizar las herramientas de política exterior exclusivamente para la vinculación bilateral entre Estados, en detrimento de las vinculaciones con los actores regionales y subregionales.

Tabla 1: Acuerdos bilaterales celebrados entre la República Argentina y países africanos entre 2003-2015 (intergubernamentales e interinstitucionales).

CONTRAPARTE	MATERIA	Fecha firma	Inicio vigor
Angola (13)	Cooperación en materia agropecuaria	31 jul 2004	31 jul 2004
	Consultas sobre asuntos de interés común	30 jul 2005	30 jul 2013
	Cooperación económica y comercial	5 may 2005	-
	Cooperación en el área de agricultura y ganadería	5 may 2005	-
	Cooperación en ámbito de la enseñanza superior	23 oct 2009	-
	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	8 abr 2011	8 abr 2011
	Cooperación entre Ministerios de Ciencia y Tecnología	5 jul 2011	-
	Supresión de visas en pasaportes diplomáticos y oficiales	5 mar 2012	5 mar 2012
	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	5 mar 2012	5 mar 2012
	Cooperación entre Autoridades de Medicamentos	7 mar 2012	7 mar 2012
	Cooperación en materia de arte y cultura	22 jul 2013	-
	Cooperación y asistencia mutua en materia aduanera	23 jul 2013	-
	Cooperación entre Ministerios en materia de pesca	23 jul 2015	23 jul 2015
	Acuerdo comercial	16 oct 2003	06 jun 2007
	Cooperación en materia deportiva	6 abr 2008	24 abr 2011

Argelia (8)	Cooperación académica entre Ministerios de RR.EE.	6 abr 2008	6 abr 2008
	Cooperación entre agencias de noticias públicas	17 nov 2008	17 nov 2008
	Cooperación en ámbitos de salud y ciencias médicas	17 nov 2008	26 feb 2017
	Coop. en desarrollo y uso pacífico de la energía nuclear	17 nov 2008	27 dic 2012
	Cooperación cultural	17 nov 2008	17 nov 2008
	Cooperación en materia aduanera	3 dic 2015	1 ene 2017
Benin (2)	Cooperación Científica y Técnica	29 mar 2010	-
	Cooperación entre Institutos de Cine	24 nov 2010	24 nov 2010
Botswana (1)	Consultas sobre asuntos de interés común	17 sep 2014	-
Camerún (2)	Establecimiento de un mecanismo de consultas políticas	22 feb 2013	22 feb 2013
	Cooperación Técnica	25 may 2013	-
Congo, R.D. (1)	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	23 ago 2013	-
Côte D'Ivoire (2)	Cooperación Técnica	5 feb 2014	-
	Consultas sobre asuntos de interés común	19 ago 2015	19 ago 2015
Egipto (3)	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	12 may 2005	12 may 2005
	Cooperación entre Centros de Estudio de Economía Int.	8 sep 2006	8 sep 2006
	Coop. en Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentos y Biotec.	20 nov 2008	20 nov 2008
Etiopía (1)	Cooperación General/Técnica	10 feb 2015	17 abr 2018
Guinea Ecuatorial (7)	Consultas sobre asuntos de interés común	22 nov 2007	22 nov 2007
	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	13 feb 2008	13 feb 2008
	Cooperación entre Ministerios de Ciencia y Tecnología	13 feb 2008	13 feb 2008
	Cooperación entre Ministerios de Educación	13 feb 2008	13 feb 2008
	Coop. entre Ministerios en explotación de hidrocarburos	13 feb 2008	13 feb 2008
	Coop. en materia de derechos humanos y buen gobierno	13 feb 2008	13 feb 2008
	Coop. para la formación de personal diplomático y consular	13 feb 2008	13 feb 2008
Kenya (3)	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	23 ago 2013	23 ago 2013
	Entendimiento sobre consultas	12 sep 2014	12 sep 2014

	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	12 sep 2014	12 sep 2014
Libia (8)	Cooperación en el área de sanidad animal	16 mar 2007	-
	Consultas políticas	16 mar 2007	16 mar 2007
	Cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras	22 nov 2008	23 nov 2008
	Cooperación en el área de la investigación científica	22 nov 2008	-
	Cooperación económica y comercial	22 nov 2008	-
	Cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear	22 nov 2008	-
	Cooperación en el uso pacífico del espacio ultraterrestre	22 nov 2008	-
	Cooperación en materia de agricultura, ganadería y RR.HH.	22 nov 2008	-
Marruecos (8)	Cooperación Agrícola	17 abr 2006	9 ene 2008
	Cooperación en materia de deportes	17 abr 2006	17 abr 2006
	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	17 abr 2006	17 abr 2006
	Cooperación técnica en materia de equipamiento	17 abr 2006	9 ene 2008
	Coop. entre Cons. de la Magistratura y Corte Suprema Marr.	22 jun 2006	22 jun 2006
	Entendimiento entre Institutos de Tecnología Agropecuaria	23 jun 2009	23 jun 2009
	Cooperación entre Ministerios de Defensa	16 dic 2009	16 dic 2009
	Cooperación entre agencias de prensa oficiales	17 jun 2010	17 jun 2010
Mozambique (5)	Cooperación entre Ministerios de Ciencia y Tecnología	19 may 2006	19 may 2006
	Cooperación entre Secretarías de Deportes	15 sep 2008	15 sep 2008
	Consultas sobre asuntos de interés común	15 jun 2011	15 jun 2011
	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	28 jun 2011	28 jun 2011
	Supresión de visas en pasaportes diplomáticos y oficiales	8 mar 2012	10 may 2013
Namibia (1)	Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación productiva	24 jul 2007	24 jul 2007
Nigeria (3)	Cooperación Técnica	01 mar 2011	-
	Entendimiento a través de Ministerios Relaciones Exteriores	01 mar 2011	01 mar 2011
	Cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras	15 abr 2013	01 may 2016
	Cooperación Científica y Tecnológica	16 may 2006	07 abr 2009

Sudáfrica (16)	Coordinación servicios de búsqueda y salvamento mar y aire	08 sep 2006	08 sep 2006
	Cooperación bilateral en materia de deporte y recreación	28 feb 2007	28 feb 2007
	Extradición	28 feb 2007	16 oct 2015
	Cooperación entre autoridades regulatorias nucleares	28 feb 2007	28 feb 2007
	Asistencia legal mutua en materia penal	28 feb 2007	16 oct 2015
	Entendimiento entre el INTA y <i>Agricultural Research Council</i>	27 nov 2007	27 nov 2007
	Entendimiento entre autoridades espaciales (CONAE y CSIR)	07 ago 2008	07 ago 2008
	Cooperación entre administraciones de parques nacionales	03 dic 2008	03 dic 2008
	Cooperación en usos pacíficos de la energía nuclear	03 dic 2008	-
	Cooperación en materia de defensa	20 nov 2010	20 nov 2010
	Creación de un Centro Binacional de Nanotecnología	19 jul 2011	19 jul 2011
	Cooperación en materia de arte y cultura	01 dic 2011	14 nov 2012
	Cooperación en materia agropecuaria	6 jun 2013	06 jun 2013
	Intercambio de información tributaria	2 ago 2013	28 nov 2014
	Asistencia mutua entre administraciones aduaneras	2 ago 2013	01 dic 2013
Tanzania (2)	Consultas políticas	12 feb 2015	-
	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	12 feb 2015	12 feb 2015
Túnez (6)	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	16 may 2006	16 may 2006
	Cooperación en el ámbito de los deportes	16 may 2006	16 may 2006
	Asistencia judicial recíproca civil, comercial y penal	16 may 2006	18 jun 2011
	Extradición	16 may 2006	14 may 2018
	Cooperación en promoción comercial y transf. de tecnología	19 nov 2008	28 jul 2009
	Cooperación agrícola	19 nov 2008	28 jul 2009
Zambia (2)	Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación productiva	18 sep 2008	18 sep 2008
	Cooperación entre Ministerios de Agricultura y Ganadería	23 ago 2013	23 ago 2013

Fuente: Biblioteca Digital de Tratados, MRECIC, 2019.

En el señalado contexto de revalorización, reconfiguración y redimensionamiento de

las relaciones con los países africanos, **se multiplicaron las misiones de todo nivel, en ambos sentidos**. Excede a los objetivos de este trabajo enumerar todos los viajes efectuados por ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios argentinos al continente, y todas las visitas de esos niveles recibidas; basta con señalar el acentuado contraste con el número observado en el período 1989-2002.

Estas visitas de alto nivel propiciaron a su vez una dinámica de intercambios sin precedentes, de funcionarios de rango medio, técnicos y expertos de varios ministerios, organismos especializados e instituciones autárquicas, destacándose por la parte Argentina, además del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRECI), los Ministerios de Agricultura (MAGYP), de Ciencia y Tecnología (MINCYT), de Salud, de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional Asesora en Biotecnología (CONABIA), la empresa de la Provincia de Río Negro Investigaciones Aplicadas S.E. (INVAP), el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), y diversas Universidades Nacionales.

Sin embargo, y como señalaremos más adelante, entendemos que el esfuerzo realizado no ponderó adecuadamente la gravitación de su mayor integración, las oportunidades que ella presentaba ni la necesidad de una nueva mirada para el relacionamiento con el continente.

4. La Cooperación Sur-Sur en la política exterior argentina.

En este apartado procuraremos destacar el lugar protagónico de la Cooperación Sur-Sur como eje de la estrategia de inserción internacional de la Argentina en el período bajo estudio (2003-2015) y resaltar su lugar privilegiado dentro de la orientación autonomista que caracterizó la política exterior argentina del período, con sus elementos principales: el andamiaje conceptual neo-desarrollista, la voluntad de limitar la injerencia de actores externos en los procesos decisorios nacionales y la profundización de vínculos con la periferia —no ya orientada exclusivamente a los países de la región latinoamericana, sino extendida a países asiáticos y africanos (Russell y Tokatlian, 2013; Morasso, 2015).

La CSS se planteó para países de renta media como la Argentina —y otros países periféricos de similar desarrollo— como un instrumento de poder para ampliar su presencia internacional, fortalecer sus capacidades a través de acciones que superaran los límites de la clásica Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y buscar la conformación de asociaciones o coaliciones que tuvieran como objetivo cambiar la correlación de fuerzas en el orden multipolar del sistema mundo. En este sentido, la CSS fue contemplada como una dimensión de base política que no requería de Estados económicamente poderosos para iniciarse ni para mantenerse; por el contrario, la continuidad y sustentabilidad de la CSS se fundó en el accionar de países en desarrollo que poseyeran capacidades reconocidas en ciertas áreas —como la agricultura en el caso argentino— donde lograran además efectivizar sus intereses.

Un primer impulso a las relaciones de cooperación técnica entre la Argentina y los países del África tuvo lugar luego de la Conferencia Mundial sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, que se realizó en Buenos Aires en 1978 y en la cual se adoptó el

Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), el cual sentó las bases de la Cooperación Sur-Sur en la región. Durante los años 80, y en seguimiento de los lineamientos establecidos en el PABA, la Argentina firmó doce acuerdos marco de cooperación técnica con países africanos —la mayoría de ellos durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Asimismo, se consensuaron con CEPAL y el PNUD mecanismos de financiamiento para emprender misiones de cooperación técnica con estos países.

Con dicho sustento normativo y financiero, en 1986 se dio inicio al primer Programa de Cooperación con África, cuyas primeras acciones consistieron en el envío de misiones de identificación de potenciales proyectos a Argelia, Egipto, Angola, Costa de Marfil, Etiopía, Kenia, Nigeria, Zambia y Zimbabue. Al año siguiente, se añadieron misiones a Botsuana, Cabo Verde, Gabón, Mozambique y la República Democrática del Congo. Las misiones se focalizaron en temas en los que la Argentina había logrado mayor experiencia y reconocimiento: desarrollo y tecnología agropecuaria, agroindustria, industria del cuero, productos farmacéuticos, planificación energética, energía nuclear y salud.

La creación del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) en 1992, alimentado desde ese año a través del presupuesto general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto¹², permitió dar continuidad al trabajo iniciado en la década anterior, allanando dificultades presupuestarias para pago de pasajes y viáticos, histórico talón de Aquiles de las instituciones argentinas con reconocidas capacidades técnicas. El FO-AR se transformó así en la pieza central de la Cooperación Argentina, fortaleciendo los vínculos de cooperación técnica traducida fundamentalmente en proyectos bilaterales con países latinoamericanos. Pese a que el continente africano no estaba por entonces en el radar, entre 1995 y 1998 se realizaron algunas misiones de cooperación a Zimbabue, Senegal, Cabo Verde, Túnez, Egipto, Sudáfrica y Rwanda, en proyectos relacionados con la modernización del Estado (léase, privatizaciones).

La llegada al Gobierno de Néstor Kirchner en 2003 significó un rápido giro de timón en la política exterior argentina. Se recuperó la orientación autonomista, que tuvo su reflejo en el cambio de discurso y prioridades del FO-AR. El lenguaje cooperativo recuperó su contenido horizontal, incorporó el escurridizo concepto de la solidaridad e incluso motivó una nueva denominación para el Fondo, que pasó a llamarse “Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular” en 2006. En este marco, desde 2003 la Argentina aceptó sin ambigüedades ni ambivalencias su rol dual en el régimen de cooperación internacional, tanto como receptora de capacidades existentes en otros países, como oferente de asistencia técnica a países con los cuales identificara intereses comunes, en la búsqueda de soluciones a problemas compartidos. Paradójicamente, con relación al período 1990-1999, su rol como país receptor de cooperación fue, a partir del 2003, significativamente menor que su rol como oferente, por dos razones principales: i) la evolución positiva de su PBI —aplicado en las re-

12 El FO-AR recibió desde 1992, una cifra anual constante que giró en torno de los USD 2 millones, y fue administrado en forma exclusiva por la Dirección General de Cooperación Internacional de dicha cartera, que estableció un mecanismo ágil de cobertura de gastos para la ejecución de proyectos (esencialmente pago de pasajes, hospedaje y viáticos de los expertos designados por las contrapartes).

glas de la OCDE como única variable de clasificación de países elegibles para recibir cooperación–, que derivó en el ingreso del país a la lista de países de “renta media-alta”, no compatible con la priorización de la AOD hacia los países de menores ingresos; y ii) el creciente involucramiento de la Argentina en la generación de alianzas para participar en los debates globales como referente de Cooperación Sur-Sur.

Tabla 2: Acciones y Proyectos financiados a través del FO-AR 2003-2016.

Contraparte	TEMA	Responsable Argentina	Mes/Año Inicio	FO-AR Nro.
Angola	Procedimientos en cirugía oftalmológica	MINSAL	2006	-
	Gestión del riesgo aduanero	AFIP	2007	-
	Formulación y evaluación de proyectos de cooperación	DGCIN	2008	-
	Autoproducción de alimentos y desarrollo local	INTA	2011	-
	Gestión de políticas universitarias	UNQ	ago 2014	6308
	Formación de cuadros en recursos hídricos	UNL	oct 2014	6260
	Formación de auditores en metrología	INTI	ago 2014	6364
	Fortalecimiento del sistema de certificación de calidad	INTI	ago 2014	6365
Argelia	Construcción de capacidades para aplicación de tecnologías	INTA/INTI	2009	-
	Apoyo al programa de salud, maternidad e infancia	MINSAL	may2015	6380
	Fortalecimiento Sist. Argelino de donación y trasplante	INCUCAI	oct 2014	6382
	Herramientas de pago electrónico de impuestos	AFIP	sep 2014	6337
Botswana	Asociativismo de empresas en la industria del cuero	SEPyME	ago 2014	6379
	Capacitación en la industria del cuero	INTI	ago 2014	6366
Camerún	Descentralización de oficinas públicas de empleo	MTySS	sep 2013	6226
Côte d'Ivoire	Empaque y embalaje de alimentos	INTI	sep 2013	6225
	Formación de auditores en metrología	INTI	sep 2013	6239
	Inspecciones de ambientes de trabajo	MTySS	jul 2014	6359
Egipto	Producción de quinoa en zonas marginales salinizadas	UNT	may2015	6429
Etiopía	Formación de cuadros diplomáticos	ISEN	2013	

Kenya	Capacitación en gestión operacional de seguridad marítima	PNA	2010	-
	Trazado del límite exterior de la plataforma continental	COPLA	2011	
	Formación de cuadros diplomáticos	ISEN	2015	
	Fortalecimiento de capacidades en investigaciones forenses	EAAF	2016	
	Capacitación técnica en desarrollo ganadero	INTA	2016	
Marruecos	Fermentación de cepas microbianas en la ind. alimentaria	INTI	sep 2013	6213
	Herramientas electrónicas de administración fiscal	AFIP	sep 2014	6410
Mozambique	Formación de cuadros de CyT en ingeniería ambiental	MINCyT	2007	-
	Formación de cuadros de CyT en ingeniería minera aplicada	MINCyT	2009	-
	Autoproducción de alimentos frescos (PRO-HUERTA)	INTA	2011	-
	Formación de cuadros diplomáticos	ISEN	2011	-
	Gestión de recursos hídricos	INA	jun 2013	6188
	Producción de bovinos de corte para industria cárnica	MAGyP	jun 2013	6197
	Incremento de la productividad del algodón	INTA	oct 2013	6199
Fortalecimiento institucional Min. de Ciencia y Tecnología	MINCyT	dic 2013	6245	
Namibia	Control de la fiebre aftosa	SENASA	jul 2013	6216
Nigeria	Bioseguridad de Alimentos y Regulación Normativa de OGM	MAGyP	2016	
	Seminario Regional en materia de Bioseguridad del Algodón	CONABIA	2016	
Sudáfrica	Agricultura sustentable con siembra directa sin labranza	INTA	2009	6517
	Estudio médico-nutricional de calcio en el embarazo	UNLM	ago2012	6187
	Fortalecimiento de la administración de áreas protegidas	APN	sep 2013	6224
	Fortalecimiento institucional del sistema postal sudafricano	Correo Arg.	mar 2015	6414
	IV Edición de la Escuela Africana de Ciencias Forenses	EAAF	2016	6507

	Estrategias ómicas para bioenergía y seguridad alimentaria	INTA	2016	
	Desarrollo de modelos sustentables de agricultura familiar	INTA	2016	

Fuente: Base de datos FO-AR – 2016

En el carácter de oferente, la Argentina aumentó exponencialmente sus acciones de cooperación técnica desde 2006, en especial en la modalidad bilateral, aunque con algunas acciones llevadas a cabo en países latinoamericanos (v.g. Bolivia, Guatemala, Nicaragua) en la modalidad triangular (con participación de donantes tradicionales, como Japón a través de la JICA, España a través de la AECID o Alemania a través de la GIZ), como principales fuentes de financiación de determinados proyectos.

A partir de 2011, el continente africano cobró mayor relevancia en la agenda de cooperación técnica de la República Argentina. Particularmente, se destacó la firma de Acuerdos de Cooperación Técnica con Angola, Camerún, Costa de Marfil, Etiopía, Kenia, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Zambia, así como la puesta en marcha de un plan específicamente diseñado para la cooperación en África, único iniciado y parcialmente finalizado durante las administraciones examinadas en este trabajo: el Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015 (MRECIC, 2013). Este plan incluyó la formulación y ejecución de proyectos en áreas temáticas como la agricultura, la salud, la industria, la administración pública, la ciencia y tecnología, los recursos hídricos, la formación de formadores, etc. Con este impulso, las acciones de cooperación en el continente africano, financiadas a través del FO.AR, pasaron de ocho en el período de ocho años comprendido entre 2003 y 2010, a 37 en el período de cinco años entre 2011 y 2016, tal como surge de la tabla 2 en la página anterior (MRECIC, 2016).

Tanto por el número de acuerdos bilaterales alcanzados (93), como por sus derivaciones en términos de acciones y proyectos de cooperación bilateral puestos en marcha (45), observamos que la Argentina acometió enérgicamente la densificación de sus relaciones con veinte países africanos¹³, aunque con limitaciones presupuestarias que derivaron de la priorización de otras regiones y enfoques dominantes de construcción bilateral, protagonismo de la Cuestión Malvinas y “pragmatismo” comercial.

5. El Plan de Acción para África Subsahariana 2012-2016

Buena parte de las inquietudes y reflexiones volcadas en este artículo fueron reveladas por un documento elaborado por la Dirección de África Subsahariana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Cancillería Argentina en julio de 2011, titulado “Plan de Acción para África Subsahariana 2012-2016” (MRECIC, 2011). El Plan se fijó como objetivos

13 En orden de importancia: Sudáfrica, Argelia, Egipto, Angola, Mozambique, Marruecos, Nigeria, Kenia, Etiopía, Túnez, Botswana, Libia, Guinea Ecuatorial, Camerún, Cote d’Ivoire, Namibia, Benin, Tanzania, Zambia y República Democrática del Congo.

los siguientes:

“1) Reforzar y aumentar la presencia argentina en la región a través de la apertura/reapertura de Embajadas: Senegal, Etiopía, Mozambique, Ghana, República Democrática del Congo, Tanzania”. Como expuesto en apartados precedentes, de las seis sedes propuestas en el documento, se lograron las tres primeras. El orden aquí utilizado no es azaroso; Senegal fue la primera Embajada cuya reapertura fue priorizada por la Dirección de África Subsahariana en 2009; sin embargo, la reapertura se concretaría recién a comienzos del año 2021.

“2) Reformular el sistema de concurrencias para hacerlas operativas y ágiles, previendo visitas regulares de los Jefes de Misión no residentes a los países ante los cuales están acreditados.” La reformulación de concurrencias insumió varios años en concretarse, ya que requería del acuerdo de todos los países involucrados. Fue completada en el año 2018

“3) Reflejar la priorización y el interés en la relación con la región con la concreción de visitas de autoridades de diferentes niveles políticos (Presidenta, Canciller, Vicecanciller, Subsecretarios, titulares de otros Ministerios), intensificando el diálogo político bilateral e incluyendo en las agendas bilaterales temas prioritarios para Argentina y para África, en los que la Argentina pueda contribuir de manera significativa y visible.” Como vimos en apartados anteriores, este objetivo se cumplió con un aumento significativo de misiones, en especial a nivel de Viceministro de Relaciones Exteriores y Subsecretaría de Política Exterior, que encabezaron numerosos viajes a varios países africanos. Nótese, sin embargo, que el objetivo procura “intensificar el diálogo político bilateral” e “incluir en las agendas bilaterales los temas prioritarios para Argentina”, lo cual abona nuestro diagnóstico de que no fue contemplada la construcción de agendas con los organismos de la integración africana, que cobraban año a año cada vez mayor presencia y protagonismo en el continente.

“4) Incrementar la cooperación y coordinación en los foros multilaterales políticos y financieros.” Aquí radica el meollo de la cuestión. Los esfuerzos desplegados, y consecuentes resultados obtenidos en materia de cooperación en foros multilaterales como la Unión Africana fueron irrelevantes, lo cual abona nuestra hipótesis de que los recursos y resortes de política exterior fueron desplegados casi exclusivamente para el relacionamiento bilateral en el continente africano, durante el período 2003-2015.

“5) Malvinas: Habida cuenta del imperativo constitucional en la materia, no es ocioso recordar el peso específico numérico y también político de los 46 países que componen el África Subsahariana y los 54 Estados que conforman la Unión Africana con sede en Addis Abeba (Etiopía). Asimismo el Comité de Descolonización ONU está integrado por seis países del África Subsahariana: Malí, Sierra Leona, Costa de Marfil, República del Congo (África Occidental) y Etiopía y Tanzania (África Oriental). La República no cuenta con Embajadas en ninguno de ellos y el estado actual de nuestra presencia en la región, como así también sus recursos humanos y financieros no facilitan acciones serias y constantes en el tiempo, sean éstas en el plano bilateral como en el multilateral regional (Unión Africana).

Se debería evitar que la Cuestión Malvinas fuera percibida como la unívoca variable de relacionamiento con África. Por el contrario, en tanto objetivo cardinal y permanente, el tema Malvinas debería abordarse en paralelo a la instrumentación de acciones y políticas

concomitantes (cooperación sur-sur definida con un planeamiento no menor a su instrumentación bianual, mayor interacción con los países africanos en aquellos temas que constituyen su agenda prioritaria, tanto en el plano bilateral como multilateral) “.

Como puede observarse, el propio documento reconoció aquí que la Cuestión Malvinas dominaba por entonces la agenda de política exterior argentina hacia el continente africano, advirtiendo sobre el peligro que aparejaba esta percepción e instando a ampliar la cooperación Sur-Sur con el continente. Incluso admitía la limitación de recursos humanos y financieros para desplegar acción constante en el plano bilateral con los países miembros del Comité de Descolonización de la ONU, aunque sin proponer ninguna fórmula que permitiera optimizar dichos recursos, omisión que ha sido la guía de nuestras preocupaciones en este trabajo.

“6) Promoción comercial y de participación económica (ferias, misiones empresariales en un sentido y otro, seminarios, cámaras binacionales de comercio, emprendimientos conjuntos con miras al desarrollo de los países de la región en distintos sectores, promoviendo la tecnología y/o el *know how* argentino)”.

Esta fue en nuestra opinión la segunda variable que impulsó las acciones de política exterior en el continente africano: la percepción de un mercado ávido por exportaciones argentinas, enfoque comercialista que, como argumentaremos, adoleció de una visión de largo plazo que sirviera mejor a los intereses del país en el continente.

“7) Definir los sectores prioritarios de cooperación, que podrán incluir entre otros: i) Agricultura (INTA, acuerdos sanitarios, biogenética, granjas modelo, maquinaria agrícola); ii) Cooperación nuclear con fines pacíficos (INVAP, CONEA); iii) Cooperación en el área satelital (INVAP, ARSAT); iv) Deportes (clínicas de fútbol, directores técnicos, rugby, básquet); v) Turismo (infraestructura, capacitación, intercambios); vi) Transporte aéreo (eventuales acuerdos bilaterales; conexiones) e infraestructura; vii) Derechos humanos y cuestiones de género (intercambios, seminarios, asesoramiento, Equipo de Antropología Forense); viii) Salud (capacitación, investigación, industria farmacéutica); ix) Defensa (intercambios, desmilitarizado, capacitación); x) Cascos Blancos; xi) Educación (intercambios, capacitación en áreas específicas, enseñanza superior y de postgrado, sistema de becas); xii) Cultura (eventos, academias, intercambios); xiii) Diplomacia parlamentaria (grupos de amistad, intercambios); xiv) Academias diplomáticas (acuerdos cooperación, pasantías de becarios africanos, conferencias); xv) Lucha contra el narcotráfico (intercambio de información, controles); xvi) Foro birregional África-Sudamérica (ASA) (participación activa, organización de seminarios, cumbres, reuniones de Cancilleres y titulares otras carteras).” A nivel bilateral, este Objetivo se puso en marcha con el Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015 (MRECIC, 2013) que sin embargo, no incluyó a actores regionales ó subregionales, ni propuestas concretas de acciones que trascendieran las fronteras de un país africano, limitándose a misiones de exploración y formulación de proyectos de cooperación técnica bilateral, que en su mayoría fueron financiadas a través del FO-AR.

Adicionalmente, el Plan planteaban como “Fundamentos”, entre otros, los siguientes conceptos que aquí destacamos:

“1- África Subsahariana ha reducido sus conflictos armados, ha fortalecido las instituciones regionales y subregionales y ha logrado avances positivos en el desarrollo del medio empresarial. Pero quizá la lectura más relevante de su actual arquitectura política, deba concentrarse en el incremento de sus márgenes de estabilidad política interna y subregional (sólo en 2011 se llevaron a cabo 30 elecciones presidenciales y legislativas), y la diversificación de su autonomía relativa respecto de las potencias tradicionales. En paralelo ha iniciado una apertura sostenida hacia otros países emergentes (en particular Asia) y aspira a hacerlo también con Sudamérica en forma sistémica y constante.”

Este apartado contiene varios de los argumentos que han protagonizado nuestra argumentación, sustentando sin embargo, objetivos de aumento de vínculos bilaterales, que cuestionamos en este artículo.

“2- Es dable subrayar, que la evidencia empírica nos muestra que en la percepción subsahariana, Argentina tiene escasa o nula presencia en la región y, consecuentemente, ello se lo interpreta como falta de interés. Esto es particularmente riesgoso en fases ascendentes de crecimiento y desarrollo de un determinado país o región, habida cuenta que estos asumen como crucial sus socios presentes y futuros. Por otro lado, y en el marco de dichas percepciones, la orientación segmentada de las relaciones (Ej. una diplomacia percibida únicamente como comercialista o por unívocas cuestiones de interés nacional) podría ser altamente contraproducente”.

Coincidimos plenamente con este párrafo, que contradice el resto del documento, cuya esencia es la de exaltar la importancia de los países africanos para los objetivos comerciales y de apoyo a la Cuestión Malvinas de la Argentina.

6. Balance de la política exterior argentina hacia el continente africano 2003-2015.

Desde la formal constitución de la Unión Africana en el año 2002, la Argentina tardó más de siete años en solicitar su admisión como país Observador ante la Unión. Sólo en 2009 la República Argentina accedió a la categoría de Observador Permanente; en junio de ese año, Luis Cappagli, por entonces Embajador Argentino en Egipto, acreditado como Embajador Concurrente ante la República Federal Democrática de Etiopía, se desplazó a Addis Abeba a fin de presentar sus credenciales como Representante Permanente de la República Argentina ante la UA.¹⁴

Desde su acreditación como Observador Permanente y hasta fines de 2015, la participación argentina en las diversas reuniones a las que tuvo acceso puede ser calificada, en términos generales, como modesta. Las primeras participaciones, que podrían haber sido debidamente capitalizadas con una presencia política significativa, sólo tuvieron lugar en el

14 Entre 2009 y 2012, la Argentina participó, a través de delegaciones oficiales de diferente nivel, en las siguientes Asambleas Generales de la UA: XIII (Sirte, junio 2009); XIV (Addis Abeba, enero 2010); XV (Kampala, julio 2010) y XVIII (Addis Abeba, enero 2012).

marco de misiones de corta duración, sin registros de instrucciones impartidas desde la Cancillería y con muy escasa visibilidad. Sólo a partir del año 2012 la Argentina pareció valorar en su real dimensión la importancia de las Cumbres y en ocasión de la XIX^ª Asamblea General, realizada en Addis Abeba en julio de 2012, la delegación argentina fue encabezada por la entonces Directora de África Subsahariana de la Cancillería Argentina, Bibiana Jones, quien fue recibida por la entonces recientemente electa Presidenta de la Comisión, Nkosazana Dlamini-Zuma.

Al año siguiente, en ocasión de la XX^ª Asamblea realizada en Addis Abeba en enero de 2013, la delegación argentina estuvo encabezada por la entonces Subsecretaria de Política Exterior, María del Carmen Squeff. Ese mismo año, el entonces Canciller Héctor Timerman lideraba, en mayo de 2013, la delegación argentina que participó de la Cumbre Extraordinaria convocada con motivo del 50^º Aniversario de la OUA, manteniendo en sus márgenes reuniones bilaterales con sus pares de Mali, Mauricio, Sierra Leona y Sudáfrica, así como con el Vicecanciller de Tanzania. Al año siguiente, con motivo de la XXII^ª Asamblea General de la UA, realizada en Kinshasa en enero de 2014, la Argentina estuvo representada por el entonces Vicecanciller Eduardo Zuain, quien mantuvo en la ocasión reuniones bilaterales con los Cancilleres de Costa de Marfil, Kenia, Angola y Sierra Leona, y reuniones con el Ministro de Agricultura, el Ministro de la Función Pública y el Vicecanciller de la RDC.¹⁵

Con la reapertura de la embajada argentina en Addis Abeba en 2013, el embajador Gustavo Grippo fue acreditado también como Representante Permanente de la República Argentina en la UA. En tal carácter, Grippo viajó a Malabo, Guinea Ecuatorial, para participar de la XXIII^ª Sesión Ordinaria de la Asamblea General en junio de 2014. Al año siguiente, con motivo de la XXIV^ª Cumbre, en enero de 2015, la delegación argentina fue encabezada por la subsecretaria de Política Exterior, Carolina Pérez Colman, quien mantuvo en los márgenes un encuentro con el Viceministro de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Tanzania.¹⁶

Ese mismo año, el 8 de mayo de 2015, el Embajador Grippo participó en la sede de la UA en Addis Abeba, de una reunión organizada por el Grupo de Países Observadores acreditados ante la UA (*African Union Partner's Group*, AUPG), que contó con la presencia de la entonces titular de la Comisión de la UA, la Dra. Nkosazana Dlamini-Zuma.

La revisión de los registros disponibles sobre la participación argentina en las diversas Asambleas de la UA, en calidad de Observador Permanente, así como en otras reuniones como la mencionada precedentemente, nos ha dejado la impresión de que el país no se trazó, entre 2009 y 2015, ningún objetivo adicional al de ser mero expectador de la integración africana. Si bien las ocasiones fueron aprovechadas para la generación —en los márgenes de las reuniones plenarias—, de encuentros bilaterales que sin duda contribuyeron a fortalecer los vínculos a ese nivel, el argumento central de este artículo es que la Argentina

15 En el caso de Cote d'Ivoire y Sierra Leona, su pertenencia al Comité de Descolonización de la ONU motivó que la agenda de las reuniones estuviera dominada por la Cuestión Malvinas.

16 Reunión motivada también por la pertenencia de Tanzania al Comité de Descolonización de la ONU, a fin de abordar la Cuestión Malvinas.

debería haber procurado trascender esa dinámica clásica, evolucionando hacia un nuevo enfoque de relacionamiento, en la búsqueda de acciones de impacto regional, con un costo más congruente con las posibilidades presupuestarias del país.

Dicho esto, dedicaremos los siguientes párrafos a señalar –sin intención de ser exhaustivos– algunas oportunidades detectadas, que el continente africano y su acelerada integración ofrecieron durante el período 2003-2015 y no fueron debidamente capitalizadas por la República Argentina.

Comenzaremos discurrendo brevemente sobre la asignación de recursos presupuestarios a la política exterior argentina en el continente africano. Inicialmente, nos permitiremos efectuar algunas críticas a las decisiones estratégicas de las administraciones de los Cancilleres Bielsa, Taiana y Timerman en materia de aperturas y reaperturas de Embajadas Argentinas, y de asignación de recursos para proyectos de Cooperación Sur-Sur. En la primera de estas materias, resulta revelador que la administración del Canciller Timerman decidiera, en poco más de cuatro años de mandato (julio 2010 a diciembre 2015), la apertura de cuatro sedes diplomáticas en el Caribe anglófono: Barbados, Guyana, Santa Lucía y Suriname, que sumadas a las ya existentes elevó de dos a seis Embajadas¹⁷ la cobertura de trece países con población total de 6, 8 millones de habitantes¹⁸. Estas decisiones contrastaron notablemente con las aperturas de sólo dos sedes en el continente africano en el mismo lustro (Etiopía en 2013 y Mozambique en 2015). Todas las fuentes consultadas coinciden en que las aperturas en países caribeños tuvieron como motivación central la cuestión Malvinas; entre dichas fuentes, destacamos el Plan de Acción de Cooperación Sur-Sur con el Caribe Anglófono (2013-2014), que entre sus considerandos, señaló que:

“...una de las regiones priorizadas para fortalecer lazos de Cooperación Sur-Sur es el Caribe Anglófono, incluyendo Guyana y Suriname. Por un lado, este grupo de países tiene un rol importante en los procesos de integración regional como la OEA, y en otros más recientes, como la CELAC y la UNASUR. Por el otro, la mayoría participa en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, el cual a su vez se encuentra estrechamente relacionado con la cuestión de la Soberanía Argentina en las Islas Malvinas” (MRECIC, 2012).

En la visión que hemos intentado fundamentar en este artículo, nos resulta inevitable argumentar que, si la Argentina hubiera optado por direccionar los recursos destinados a poner en marcha las cuatro sedes caribeñas, a la reapertura de las Embajadas Argentinas en Senegal¹⁹, Costa de Marfil, Tanzania y la República Democrática del Congo –con consecuente redistribución de concurrencias–, la densidad de relaciones que la Argentina habría

17 Las otras dos Embajadas Argentinas se encuentran en Jamaica y Trinidad y Tobago.

18 Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

19 La Embajada Argentina en Senegal fue reabierto por el Decreto 1813/2015 en septiembre de 2015. Sin embargo, la reapertura sólo se concretó a inicios del año 2021.

logrado construir durante esos años y los subsiguientes con el continente africano hubiera sido sustancialmente superior, con indudables efectos positivos tanto en la posición de Argentina como referente y proveedor de *commodities*, insumos y tecnología agropecuaria, como en términos de apoyo al reclamo argentino en la cuestión Malvinas. Sin desmedro de la importancia de reforzar la presencia argentina en el Caribe anglófono, en nuestra percepción la apertura de una sede adicional en el Caribe habría sido suficiente, liberando –sin compromiso presupuestario– los recursos para la apertura de las tres primeras sedes mencionadas precedentemente. La Argentina habría pasado así de once a catorce representaciones diplomáticas en el continente africano²⁰, número mucho más razonable para la atención de un continente de 55 países y casi 1000 millones de habitantes.

Idéntica reflexión merece la consideración de las acciones y proyectos de cooperación técnica financiados a través del FO-AR en el Caribe anglófono. En cumplimiento del Plan de Acción de Cooperación Sur-Sur con el Caribe Anglófono antes citado, a fines de 2015 la Argentina había formulado y se encontraba ejecutando un total de 36 proyectos de Cooperación Técnica con once de los trece países de la región²¹, entre los cuales se contaban cinco de los seis miembros caribeños del Comité de Descolonización de la ONU²² (MRECIC, 2012). Esta cifra contrastó notablemente con lo ocurrido en África, en donde se registraron, entre 2003 y 2015, sólo 45 acciones y proyectos con los 55 países africanos (ver tabla 2) y sólo cuatro proyectos con dos de los siete miembros africanos del mismo Comité²³

Relacionado a este tema, la cuestión de las concurrencias amerita que le dediquemos algunas reflexiones. Frente a esta reducida presencia de Embajadas residentes en el continente africano, en el período estudiado, fue preponderante el recurso de la Argentina a las Embajadas concurrentes. En lo esencial, este recurso consistió en ocasionales itinerancias de un jefe de misión, destacado en alguna de las doce representaciones argentinas residentes en el continente africano a países de su jurisdicción, usualmente muy diversos pero cercanos geográficamente. Esta práctica, en nuestra opinión, demostró su ineficacia para cons-

20 Angola, Argelia, Egipto, Etiopía, Kenia, Libia, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Túnez, las once sedes diplomáticas a las que debe sumarse el Consulado General en Johannesburgo.

21 Barbados (1proyecto) , Belice (2) , Dominica (4) , Granada (5) , Guyana (2) , Jamaica (4) , San Cristóbal y Nieves (3) , Santa Lucía (5) , San Vicente y las Granadinas (6) , Surinam (2) y Trinidad y Tobago (2) . Cabe aclarar que, si bien Surinam no forma parte del denominado “Caribe Anglófono”, fue incluido en el Plan mencionado.

22 Dominica (4 proyectos) , Granada (5) , San Cristóbal y Nieves (3) , Santa Lucía (5) y San Vicente y las Granadinas (6) . A fines de 2012, aún no se había logrado formular ningún proyecto bilateral en el miembro restante del Comité, Antigua y Barbuda, que junto con Bahamas, fueron los únicos países del Caribe Anglófono adonde no llegó la cooperación técnica argentina.

23 Entre 2003 y 2016, se formularon y ejecutaron tres proyectos en Cote D’Ivoire, dos en Túnez y uno en Etiopía. Quedaron fuera de las prioridades los siguientes miembros africanos del Comité de Descolonización de la ONU: la República del Congo, Mali, Sierra Leona, Tanzania y Túnez.

truir y mantener relaciones diplomáticas efectivas para la generación de identidades comunes con los socios africanos.

En efecto, la Argentina efectuó, entre 2003 y 2015, una importante inversión de recursos económicos y tiempo, en visitas de jefes de misión, desde sus ciudades de residencia, a las capitales adonde fueron acreditados como Embajadores no residentes –o concurrentes. Con vistas a una mayor eficiencia en la asignación de limitados recursos, la Cancillería argentina podría haber redireccionado los gastos ocasionados por itinerancias dentro de la jurisdicción a la apertura de nuevas sedes, como las mencionadas precedentemente, o bien a la adecuada dotación de una activa Representación Permanente ante la Unión Africana, tal como ocurre con la Representación argentina ante la Unión Europea, o ante los organismos internacionales con sede en Ginebra.

A título de ejemplo, la Embajada argentina en Nigeria contaba entre 2003 y 2015 con una jurisdicción que comprendía otros veinte países²⁴. Idéntica situación se planteó con las representaciones argentinas en Kenia²⁵ y, aunque en menor medida, en Sudáfrica²⁶. También estas sedes diplomáticas efectuaron importantes esfuerzos logísticos y presupuestarios para generar contactos y mantener una presencia mínima en los países que componían por entonces sus respectivas jurisdicciones. Esta dinámica del relacionamiento argentino con un significativo número de países –43 los países africanos en los cuales la Argentina no contaba con representaciones diplomáticas residentes–, nos animó a pensar en una opción que hubiera resultado más efectiva y eficaz: el establecimiento de una Representación Permanente ante la Unión Africana, enfocada en la relación con la UA, pero volcada también a la atención de asuntos bilaterales con todos los países que cuentan con representantes permanentes en Addis Abeba y adonde con frecuencia viajan altas autoridades de los 55 países que componen la Unión. Esta realidad observable, sobre todo en el entorno diplomático de Addis Abeba, donde es protagónico el trabajo del Comité de Representantes Permanentes, guiando y pautando constantemente la agenda de la UA, no ha sido en nuestra opinión debidamente valorada por la Cancillería argentina desde el ingreso del país como miembro observador de la Unión. Una Representación de esta índole, con adecuada dotación y dedicación exclusiva, hubiera permitido generar una red de contactos y un flujo de información e intercambio con la primera línea de funcionarios de todos los países africanos.

Adicionalmente, y con el fin de atender adecuadamente uno de los temas centrales de la agenda continental africana, la Cancillería debería haber promovido, al más alto nivel, la creación de una Agregaduría de Defensa en Addis Abeba. Esto habría permitido a la Argentina la construcción de vínculos institucionales con sus homólogas de todos los países miembros de la UA y, en especial, con los países miembros del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (PSC). En este punto, cabe recordar que la participación argentina en

24 Ver Figura 3.

25 Con jurisdicción en Burundi, Comoras, Djibouti, Eritrea, Madagascar, Ruanda, República Democrática del Congo, Seychelles, Somalia, Sudán del Sur, Uganda y Tanzania.

26 Con jurisdicción en Botsuana, Lesoto, Malawi, Namibia, Eswatini, Zambia y Zimbabue

Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de las Naciones Unidas, considerada Política de Estado, tiene una larga tradición, fundada en la importancia asignada por el país a los asuntos vinculados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia representativa. A partir de 2003, la Argentina sólo participó en forma simbólica en las siguientes misiones de paz y seguridad en el continente africano: i) Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), 2002-2009; ii) Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS), 2005-2009; iii) Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), 2004-2014; y iv) Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), 2006-2014.

A fines de 2013, la Argentina era, a nivel global, un relevante contribuyente de tropas a OMPs, con una participación que ascendía a un total de alrededor de 900 efectivos, concentrados en su mayoría en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la Fuerza de Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), en menor medida en la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK y en el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Medio Oriente (UNTSO)²⁷; y de manera simbólica, en la MINURSO, UNMIL y ONUCI. La opinión prevaleciente por entonces en la Argentina partía de la siguiente lógica: dado que la ONU era la principal organización con responsabilidad internacional en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y teniendo en cuenta que las OMP representan su principal instrumento en ese ámbito, la Argentina debía otorgar prioridad a su presencia en dichas misiones y responder a las solicitudes de participación que formulara la ONU exclusivamente.

Si bien comprendemos esta lógica, creemos que la República Argentina debió emprender una nueva estrategia en la materia con el continente, a través de su principal organización: el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. Hubiera sido deseable que la Argentina revisara su política de participación en OMP, a través de un mecanismo de monitoreo general de la participación argentina en dichas operaciones que, con la participación de todos los organismos argentinos involucrados, evaluara en forma consensuada la posibilidad de ampliar la participación Argentina a misiones establecidas y lideradas por la Unión Africana²⁸ (UA, 2016).

Adicionalmente, debería haberse evaluado una mayor participación general de la Argentina en las misiones de las Naciones Unidas en el continente africano, ya sea ampliando las plazas en el exterior o bien redistribuyendo las existentes. La revisión podría, por ejemplo, haber evaluado la disminución del número de efectivos desplegados en la MINUSTAH o en UNFICYP, con el fin de desplegarlos en misiones africanas. Entendemos que ello no habría afectado los objetivos de política exterior argentina en dichos ámbitos, pero sí habría marcado una diferencia, dando un verdadero golpe de timón al capítulo africano en la estrategia de inserción internacional argentina.

²⁷Desde 1989 a 2014, la Argentina participó en treinta y siete misiones, en forma ininterrumpida, con más de 30.000 integrantes de las tres Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina) y de la Policía Federal Argentina.

²⁸Ello hubiera abierto la posibilidad de participar en misiones como AMISOM en Somalia ó AFISMA en Mali.

Otro de los ejes de trabajo conjunto que la Argentina podría haber propuesto a la Unión Africana, aprovechando la ola de democratización experimentada por el continente en el período 2003-2015, fue el de la observación electoral, responsabilidad del Departamento de Asuntos Políticos de la AUC. Se hubiera tratado, en nuestra opinión, de una acción innovadora en materia de Cooperación Sur-Sur, que debidamente precedida por un Memorandum de Entendimiento entre la Cancillería y la AUC, habría logrado una insospechada visibilidad y repercusión, con mínima inversión de recursos para el envío o recepción de expertos, que podría haberse canalizado –por citar una posible fuente de financiamiento– a través de un proyecto de Cooperación Técnica del FO-AR.

Consideramos también que la administración de recursos hídricos podría también haber sido objeto de acciones específicas de política exterior argentina entre 2003 y 2015. La sede del Consejo Africano de Ministros del Agua (*African Minister's Council on Water, AMCOW*) en la capital nigeriana Abuja, hubiera facilitado el establecimiento de vínculos institucionales, que podrían haber sido inicialmente canalizados a través de la Embajada Argentina en esa capital. La experiencia argentina –y de la región sudamericana en general– en materia de recursos hídricos compartidos podría haber sido el atractivo inicial para que las autoridades del AMCOW se interesaran en el establecimiento de relaciones más estrechas con la Argentina y con los funcionarios competentes en temas de aprovechamiento de recursos hídricos y saneamiento, que cobran gradual protagonismo tanto en las agendas africanas como en las latinoamericanas. Recíprocamente, la exitosa trayectoria de varios proyectos de aprovechamiento compartido de recursos hídricos en África hubieran merecido la debida atención en nuestra región, como casos de referencia. A modo de ejemplo, el Instituto Nacional del Agua (INA) y la Facultad de Recursos Hídricos de la Universidad Nacional del Litoral fueron instituciones argentinas con capacidades reconocidas a nivel internacional y experiencia en la ejecución de proyecto de Cooperación Sur-Sur²⁹, que hubieran podido diseñar y ejecutar acciones de cooperación de alcance regional, a financiarse a través del FO-AR y/o a través del aporte de algún socio en esquema de cooperación triangular.

Entendemos que los avances logrados en la Argentina en materia de ciencia, tecnología e innovación productiva durante los gobiernos kirchneristas abrieron también una oportunidad histórica de convertir al país en referencia en el continente africano. Junto a la agroindustria, fue una de las dos grandes áreas temáticas en las que, en nuestra opinión, la Argentina debería haber concentrado la atención al momento de planificar proyectos de cooperación técnica internacional en el continente, con un enfoque regional. En este sentido, habría sido positivo explorar la posibilidad de establecer vínculos entre el MINCYT y el Departamento de Recursos Humanos, Ciencia y Tecnología de la UA, a fin de que las instituciones que lideran la investigación en la República Argentina, en las áreas priorizadas por la UA (v.g. el, INTA, el INTI, el INA, el INASE, la CONABIA, el CONICET, la CNEA, las Universidades

29 Como antecedente positivo, cabe recordar que Argentina y Angola comenzaron la ejecución, en el mes de junio de 2014, de un proyecto de cooperación bilateral en materia de formación de recursos humanos para la gestión de recursos hídricos, financiado a través del FO-AR. El proyecto generó un importante vínculo entre la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad José Eduardo dos Santos de Angola; sin embargo, hubiéramos preferido un proyecto de alcance regional formulado en conjunto con AMCOW.

Nacionales, etc.), se vincularan con las redes de investigación africanas que participaron de las diversas convocatorias de proyectos de investigación surgidas en el período bajo estudio.

A tal efecto, la Cancillería argentina, a través de la Embajada argentina en Addis Abeba, podría haber reunido la información necesaria y hacerla llegar al MINCYT, a fin de interesar a las instituciones argentinas y lograr así poner en marcha algún proyecto con la UA en la materia. Una de las áreas más promisorias para el establecimiento de acciones de cooperación técnica con impacto regional conforme propuesto fue la de bioseguridad. En efecto, la UA puso en marcha en 2007 la Red Africana de Expertos en Bioseguridad (ABNE), iniciativa africana liderada por la AUDA-NEPAD30 con sede en Ougadougou, que buscó apoyar el avance de la ciencia y la tecnología para el desarrollo agrícola en África, mediante el establecimiento de sistemas funcionales de bioseguridad (NEPAD, 2016). A tal fin, ABNE ha ofrecido desde entonces, servicios de capacitación en bioseguridad, destinados a empoderar a los reguladores africanos con información basada en la ciencia, que son la especialidad de la CONABIA en la Argentina, designada en 2014 como Centro de Referencia de la FAO en materia de Bioseguridad. Sin embargo, no hallamos registros de ninguna acción emprendida por la CONABIA, ni por la Cancillería Argentina, para establecer vínculos con la ABNE, registrándose sólo aproximaciones a nivel bilateral con la *National Biosafety Management Agency* de Nigeria, y con Túnez a través del proyecto de variedades de trigo resistente a la sequía.

Relacionado a lo anterior, ha merecido nuestra atención la inequívoca priorización de la Unión Africana hacia el desarrollo agropecuario del continente. Ello debería, como mínimo, haber captado la atención de la República Argentina, que en el período 2003-2015, y pese a las tensiones internas, logró mantener su histórica posición de país de referencia en materia de investigación y desarrollo agropecuario a nivel global. El país debería haberse fijado, como objetivo central de su política exterior, establecer estrechos vínculos con los órganos de la Unión Africana a cargo de los temas agrícolas, pecuarios y de agroindustria. Una primera medida de alto impacto hubiera sido la creación de una Consejería Agrícola en la restablecida Embajada de la República en Etiopía, con un mandato focalizado en el establecimiento de relaciones institucionales con el Departamento de Economía Rural y Agricultura de la UA³¹. Esta Agregaduría, en colaboración con la Embajada de la República en Sudáfrica, hubiera podido iniciar la construcción de vínculos con los responsables de los programas agrícolas de la AUDA-NEPAD (NEPAD, 2020 y UA, 2010), en particular el CAADP³². Tampoco se registraron iniciativas de proyectos o acciones de cooperación técnica en materia agrícola, concentrándose, como vimos en la tabla 2, todos los esfuerzos en la formulación y puesta en marcha de proyectos de nivel bilateral, muchos de ellos financiados únicamente por la Argentina a través del FO-AR

30 *African Union Development Agency – New Partnership for Africa’s Development*

31 Lamentablemente, se optó por la creación de otras agregadurías –v.g. México en 2012- lo cual, en nuestra opinión, demostró una vez más la incorrecta asignación de los escasos recursos.

32 Programa Integral para el Desarrollo de la Agricultura Africana (*Comprehensive African Agriculture Development Programme, CAADP*) aprobado por la Cumbre de la UA en Maputo, Mozambique, en julio de 2003 (UA, 2003).

Cabe citar aquí también una herramienta existente en la Argentina que podría haber sido utilizada a los fines expuestos: el amplio Programa de Becas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para investigadores latinoamericanos. Consideramos que hubiera sido muy provechoso explorar la posibilidad de ampliarlo a investigadores africanos, a través de un Convenio con el Departamento de Ciencia y Tecnología de la UA. El CONICET podría, por ejemplo, haber asignado un cupo de becas para investigadores del continente, previamente pre-seleccionados por dicho Departamento, en función de las áreas estratégicas prioritarias tanto para la UA como para la Argentina. Consideramos que el otorgamiento de becas a profesionales africanos podría haberse convertido en una relevante herramienta de política exterior, de muy bajo costo, ya que hubiera bastado con reasignar recursos que ya formaban parte del presupuesto del MINCYT. Aunque quizás pueda parecer obvio, no resulta ocioso resaltar que la mera presencia de investigadores africanos en la Argentina, usualmente muy vinculados a sus Gobiernos, podría haber rendido insospechados réditos políticos para la República Argentina en el mediano y largo plazo, ayudando en la construcción del conocimiento mutuo y la confianza, componentes esenciales de la Cooperación Sur-Sur.

Vale recordar que en marzo de 2014, el Dr. Ibrahim Assane Mayaki, secretario ejecutivo de la AUDA-NEPAD, viajó a la Argentina y fue recibido por el entonces vicedecano Eduardo Zuain. En la oportunidad, Mayaki explicitó el interés de la Agencia NEPAD en establecer relaciones de cooperación con la Argentina en áreas de interés africano y en las que la Argentina cuenta con reconocida experiencia y tecnología de calidad. Ambas partes acordaron negociar un Memorandum de Entendimiento a partir del cual se avanzaría en proyectos concretos en las áreas de agricultura e industria de agroalimentos, comercio, políticas públicas de desarrollo social, y ciencia y tecnología, a través de los cuales se abrirían posibilidades de avanzar en el incremento del comercio entre Argentina y los países miembros de la Unión Africana. Sin embargo, a la fecha de redacción de este artículo, dicho Acuerdo no había sido aún suscripto, con lo cual la Argentina dejó pasar la oportunidad de insertarse en los circuitos regionales de la tecnología agropecuaria. Ejemplo de ello fue el Programa de Biofertilizantes del NEPAD (NEPAD, 2020), que ofreció una oportunidad concreta al país, que contaba en el período bajo estudio con empresas muy competitivas en la producción y comercialización de biofertilizantes.³³ Hubiera sido muy útil para la Argentina dar a conocer este programa del NEPAD al sector privado, a fin de lograr que se interesara en participar de él de la forma en que lo evaluase más conveniente. Una posible acción inicial podría haber consistido en ofrecer capacitación y transferencia de tecnología, con un enfoque asociativo, y bajo la forma de asociación público-privada, con el objetivo de posicionar a la tecnología argentina en biofertilizantes como referencia en el continente.

En materia de Gobernanza y Derechos Humanos, congruente con nuestra posición y visión desde la periferia, consideramos que la experiencia acumulada por la UA al diseñar, implementar, revisar y renovar el funcionamiento del Mecanismo Africano de Revisión Paritaria - APRM (UA, 2014) podría haber sido de gran utilidad para los países de la región

33 Como por ejemplo la empresa Rizobacter, con sede en la Ciudad de Pergamino, en la Provincia de Buenos Aires.

sudamericana, en general, y para la Argentina, en particular. Ello así, se debería haber considerado la posibilidad de replicar el Mecanismo a nivel MERCOSUR, comenzando con un estudio pormenorizado de los informes producidos por los Equipos de Revisión de la AUDA-NEPAD. Resulta revelador que la Cancillería argentina haya seguido en forma constante y muy de cerca la dinámica de los Exámenes Periódicos Universales del sistema de las Naciones Unidas (EPU) y simultáneamente haya relegado el análisis de los informes presentados por los Estados miembro del APRM desde su puesta en marcha. Entendemos que habría sido una buena inversión de recursos humanos comenzar un estudio pormenorizado de los informes producidos por los Equipos de Revisión del APRM, a cuyo fin la Cancillería debería haber creado un Grupo de Trabajo *ad hoc* que adquiriera los conocimientos y herramientas necesarios, que hubieran sido muy provechosos en la construcción de agendas de desarrollo humano y, eventualmente, en la elaboración de propuestas a presentar a nivel MERCOSUR.

Adicionalmente, la Cancillería argentina pudo haber estimulado una conexión con los órganos Africanos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en particular con la Comisión (UA, 2015) y la Corte Africanas de Derechos Humanos y de los Pueblos (UA, 2020 y 2012) Pese a algunas debilidades del sistema africano, creemos que la UA ha contribuido significativamente a la evolución del sistema universal de los derechos humanos, haciendo propios estándares universales propiciados desde las Naciones Unidas y también generando estándares propios –en especial en materia de refugiados, niños y mujeres– con el objeto de ampliar y brindar especificidad a la protección continental de los derechos humanos, otorgándole así mayor legitimidad. Cierto es que a veces estos estándares se desvían del consenso global, pero ello no debe obstaculizar la posibilidad de nutrirse de la experiencia adquirida por el continente africano en una historia repleta de casos, de la cual nuestros países tienen mucho que aprender. Correlativamente, la Argentina podría haber exhibido su destacada trayectoria en la materia, que podría haber sido mejor capitalizada en el continente, no con un enfoque paternalista, sino con un espíritu asociativo de mutuo beneficio.

En lo que atañe a los socios en la cooperación, resulta necesario destacar que la consecución de la agenda de los ODS depende en gran medida de una adecuada combinación de capacidades y recursos nacionales e internacionales. En este sentido, la Argentina debió promover esquemas de trabajo que integrasen a los diferentes actores de la cooperación internacional, aprovechando el enorme potencial que posee la cooperación triangular para abordar los desafíos del desarrollo. El trabajo conjunto entre la Cooperación Sur-Sur y los cooperantes tradicionales y/u organizaciones internacionales competentes mediante la cooperación triangular, ha sido un mecanismo que permitió maximizar el impacto y la eficacia de las acciones de cooperación, sumando el aporte de experiencia y sistematización, así como recursos humanos y financieros, propios de la cooperación tradicional.

La incorporación de socios en esquemas de cooperación triangular, recurso utilizado por la Cooperación Argentina en algunos países latinoamericanos (v.g. en Bolivia, Guatemala, Nicaragua), no fue utilizado en África, pese a algunos intentos realizados por la DGCIN en Mozambique en 2016. Dicho recurso hubiera permitido sumar fondos a los proyectos y aumentar la visibilidad de los proyectos, lo que habría mejorado a la vez el impacto de las actividades en el terreno.

Otro recurso subutilizado fue la generación de sinergias y complementariedades con el

sector privado y el tercer sector (ONG y organizaciones de la Sociedad Civil). Esta asociación hubiera contribuido en gran medida a potenciar las capacidades y los resultados de la cooperación argentina, que debería haber buscado activamente la incorporación de estos actores promoviendo las alianzas público-privadas con las cámaras sectoriales (v.g. la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola-CAFMA) y con grupos empresariales con potencial inserción en África, para involucrarlos en el diseño de los proyectos de cooperación, a fin de contribuir a su sustentabilidad e impacto en el sector productivo de nuestro país.

Desde 2003, la política de cooperación internacional de la Argentina tuvo como objetivo esencial fortalecer las capacidades propias y las de sus socios, siguiendo los principios de horizontalidad, consenso y equidad, y logrando mutuo enriquecimiento a través del intercambio de experiencias, soluciones y *know how*. Sin embargo, como hemos intentado argumentar en este trabajo, para enfrentar los desafíos que la complejidad del mundo actual nos plantea, hubiera sido necesario reorientar las formas de trabajo de la cooperación argentina, a fin de disminuir el grado de dispersión de las acciones –inevitable en aquellas concentradas en el nivel bilateral– y lograr un mayor impacto de los esfuerzos realizados.

7. Conclusión

La estrategia de inserción internacional de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner marcaron, desde 2003, una clara y contundente ruptura con las directrices del realismo periférico, que habían guiado los gobiernos precedentes. Siguiendo los modelos de Puig, la Argentina evolucionó en pocos meses de un modelo de dependencia nacional a un modelo de autonomía heterodoxa, dando lugar a lo que Carla Morasso (2015) denominó “política exterior de orientación autonómica”.

En este contexto, durante la gestión del canciller Rafael Bielsa la Argentina se hizo eco del “Despertar Africano” e inició un camino de reaproximación que marcó una diferencia con respecto a las administraciones anteriores. Sin embargo, revisando las principales acciones de política exterior y cooperación técnica concretadas, concluimos que la Argentina se enfocó en alcanzar dos objetivos esenciales en el África entre 2003 y 2015: la obtención de apoyos en la Cuestión Malvinas y la ampliación de mercados para los productos argentinos de exportación de modo de mejorar el intercambio comercial. Esta observación nos permitió construir la hipótesis de que la Argentina no ponderó adecuadamente la gravitación del Nuevo Panafricanismo y la aceleración que insufló a la integración continental, proceso que hizo aconsejable una nueva mirada para el relacionamiento con el continente, y el diseño de un plan estratégico de inserción internacional en África, que contemplara adecuadamente las instituciones de la integración política y económica continental y regional.

Ahora bien, ¿cómo explicar esta omisión? Concluimos aquí que la política exterior argentina hacia África durante los gobiernos kirchneristas adoleció de dos “síndromes” principales.

En primer lugar, el que denominamos “síndrome del prisma comercial” y definimos como una reiterada y constante tendencia –aunque por momentos errática y espasmódica– que podemos asimilar al modelo de “impulsos” de Lechini, aunque marcamos una diferencia

de continuidad, a buscar acercamientos motivados por la necesidad de abrir mercados, posicionar productos y aumentar las exportaciones de bienes y servicios argentinos hacia el continente, en especial aquellos con mayor valor agregado. En el marco de esta tendencia, como lo hemos señalado anteriormente, se analizaron estadísticas, se solicitaron estudios de mercados, se proyectaron acciones de promoción comercial, y se concretaron diversas misiones comerciales multisectoriales en varios países africanos (v.g. la que acompañó la gira presidencial en el Norte de África³⁴ y la visita de Estado a Angola, o las organizadas por la Cancillería en Nigeria y Sudáfrica) con participación del sector privado exportador y, en algunos casos, con activa participación del Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Comercio Exterior. Sintomáticas de este síndrome fueron también las recurrentes exaltaciones de los superávits comerciales de la Argentina con el continente africano como variable esencial para resaltar la importancia del relacionamiento exterior con la región.

Este enfoque, en nuestra opinión errónea y reiteradamente calificado como “pragmático”, no estuvo exento de paternalismo, resultado de la siempre presente mirada eurocéntrica hacia el continente africano. En los cientos de archivos y documentos consultados, resulta difícil encontrar alguna referencia hacia alguna conquista de algún país africano que la Argentina debería imitar, pese a las innumerables similitudes entre los procesos de desarrollo a uno y otro lado del Atlántico, y pese a la profusión de avances en los procesos de integración, armonización de estrategias en materia de desarrollo, paz y seguridad y derechos humanos que el continente ha exhibido a la humanidad.

En segundo lugar, el que llamamos “síndrome de la estrategia bilateral”, traducido en la verificada tendencia de los responsables de la política exterior argentina a relegar a un segundo plano los procesos de integración continental y regional que protagonizaron las agendas externas de la mayoría de los países africanos, priorizando la rehabilitación o construcción de diálogos bilaterales, en buena medida bajo el influjo del “síndrome comercial” mencionado precedentemente.

De manera coherente con los aludidos síndromes, desde que la Argentina obtuvo su acreditación como Miembro Observador de la UA, fueron mínimos los recursos destinados por el país para insertarse en los circuitos políticos y administrativos de la Unión. Si bien en algunos casos las delegaciones argentinas a las reuniones de la UA fueron encabezadas a nivel de ministro, viceministro o subsecretario, las participaciones se dieron en el marco de misiones de mínima duración y no se capitalizaron debidamente los viajes para establecer o estrechar vínculos con los diferentes órganos de la Unión. En este sentido, fueron muy escasas las reuniones mantenidas con funcionarios de la UA en los márgenes de las reuniones plenarias, sus días previos y sus días posteriores. Fue así recurrente la preferencia por los encuentros de nivel bilateral con las autoridades disponibles, con las aludidas premisas de solicitar apoyos para la Cuestión Malvinas, y efectuar tibias propuestas de cooperación téc-

34 Realizada en 2008, incluyó Argelia, Libia, Marruecos y Túnez

nica bilateral que, en la mayoría de los casos, no avanzaron hacia la formulación de proyectos concretos.

Podemos argumentar así que, durante las gestiones los Cancilleres Bielsa, Taiana y Timerman, se concentraron los esfuerzos en la construcción —o en algunos casos, reconstrucción— de agendas bilaterales con los países africanos históricamente catalogados como “referentes” en el continente³⁵ y con los países miembros del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas³⁶. Nuestro argumento es que estos esfuerzos bilaterales no fueron suficientes, y los recursos materiales y humanos que el país invirtió en el período 2003-2015 a nivel bilateral en África habrían sido mejor capitalizados si se hubieran invertido en la Unión Africana, en sus órganos principales, en la Agenda de la AUDA-NEPAD e instituciones vinculadas, y en las Comunidades Económicas Regionales, como mejor fórmula para alcanzar sus objetivos de política exterior en el continente africano, incluidos, claro está, tanto la cuestión Malvinas como el aumento de las exportaciones al continente.

Los aludidos síndromes reportaron, en nuestra opinión, pérdidas de oportunidades para la estrategia de inserción internacional argentina en el continente africano. Ello, porque se concentraron esfuerzos en el desarrollo de vínculos bilaterales, desde una postura falsamente catalogada como “pragmática”, impulsada por la concepción de que un coyuntural saldo positivo en la balanza comercial otorgaba mayor o menor importancia a una relación bilateral, soslayando el hecho no menor que dichos saldos son el resultado, la mayoría de las veces, de variables económicas globales, exógenas y volátiles como los precios internacionales de los *commodities*. Este falso pragmatismo, como señalamos, veladamente inspirado en una actitud paternalista hacia África y hacia los africanos, derivó, en nuestra opinión, en perjuicio de mayores y mejores vínculos políticos con instituciones de mandato continental o subregional, que, en el mediano y largo plazo, podrían haber generado una densa trama de relaciones gubernamentales, institucionales y hasta personales, con efectos muy positivos para las relaciones exteriores de un país mediano como la República Argentina.

En esta línea argumental, la secuencia u orden lógico de los acercamientos argentinos hacia el África debería haber sido la inversa, ya que el aumento en la cantidad y calidad de vínculos políticos con África, primero a nivel multilateral y luego bilaterales, concentrados en relaciones horizontales de Cooperación Sur-Sur, hubieran redundado, en el mediano y largo plazo, en una mejor posición de la Argentina como referente en agricultura, ganadería, biotecnología, ciencias forenses, derechos humanos, deportes, etc.³⁷ y, como lógica consecuencia de ello, en un apoyo más sólido de la comunidad africana a la posición argentina en

35 Categoría coincidente con los países en los que la Argentina cuenta con Embajadas residentes: Angola, Argelia, Egipto, Etiopía, Kenya, Libia, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Senegal (desde 2020) Sudáfrica y Túnez

36 Mali, Sierra Leona, Côte d’Ivoire, República del Congo, Etiopía, Tanzania y Túnez.

37 Esa es la agenda que consideramos deseable y lógicamente estructurada: es la política —y no la economía— la que debe abrir los caminos de las relaciones exteriores, porque de esa forma se establecen cimientos sólidos que no estarán sujetos a los vaivenes del mercado, la volatilidad de los precios o la variable disponibilidad de fletes.

la cuestión Malvinas y a mayores y mejores oportunidades para el comercio exterior argentino.

La buena noticia es que las oportunidades nunca desaparecen del todo. Ha sido objetivo y guía del presente trabajo brindar al lector un panorama histórico-crítico de la integración africana y las oportunidades que ella ofreció a la República Argentina en un período reciente de la historia de ambos espacios. Este panorama tuvo la indisimulada intención de influenciar a los lectores en la reflexión y construcción hacia el futuro de las relaciones externas dentro del Sur global priorizando una aproximación multilateral, regional y no bilateral, de construcción de vínculos de tipo asociativo, despojado de las actitudes paternalistas que han caracterizado a la política exterior de los países centrales hacia el continente por demasiado tiempo y que han marcado, en forma casi indeleble, la percepción que de ellos tienen los gobiernos Africanos en la actualidad.

En este contexto, creemos que la Unión Africana y el entramado institucional a ella vinculado deben ser estudiados, comprendidos y capitalizados por las diplomacias del Sur, en especial las de aquellos países medianos, como la Argentina, que sufren recurrentemente de la falta de recursos para destinar a sus estrategias de inserción internacional, con el objetivo de lograr un mejor posicionamiento en sus relaciones políticas y económicas con todos los países africanos.

La unidad africana ha sido un proceso lento y complejo, con tropiezos, aciertos, errores, en una de las regiones más desafiantes del planeta. Como quisimos demostrar en este trabajo, ha sido una historia de éxito de la cual nuestros países latinoamericanos tenemos mucho que aprender. Por esta razón hemos abogado por un mayor protagonismo de la integración africana en la estrategia de inserción internacional de la República Argentina, a través de la cooperación: una cooperación entendida como asociación estratégica, construida no por conveniencia, sino por convicción. Esperamos haber contribuido a formar esta convicción en el lector.

8. Bibliografía

- CONSANI, Norberto y BOGADO BORDAZAR, Laura. MERCOSUR: Perspectivas a 16 años de Integración. En Consani, Norberto, Sepúlveda Almarzo, Alberto y Zeraoui, Zidane (compiladores) *Transitando los inicios del siglo XXI: las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2007.
- ECA, 2019 *African Continental Free Trade Area Questions & Answers*, Addis Abeba, octubre 2019. Disponible en: <https://au.int/en/documents/20180316/afcfta-questions-answers>.
- ECA, 2019 *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa*, Addis Abeba, marzo 2019.
- GREVI, Giovanni. El Mundo Interpolar. *Foreign Policy edición española*, Nº 38, 2010, 42-45.
- HAAS, Richard. La era de la no polaridad. *Foreign Policy Latinoamérica*, Nº 87, 2008 66-78.

- LECHINI, Gladys. Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006
- LECHINI, Gladys (comp.). Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina: Herencia, presencia y visiones del otro. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2008.
- LECHINI, Gladys. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?. *Relaciones Internacionales*, Nº 12, Universidad Autónoma de Madrid, 2009, 55-81
- LECHINI, Gladys, El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009). En *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, 2010.
- LOPES, Carlos. Moving from Early Pan-Africanism to African Renaissance. ECA, Addis Abeba, 2013. (Disponible en: <http://www.ECA.org/es-blog/moving-early-pan-africanism-towards-african-renaissance>)
- MATHEWS, Kay, Renaissance of Pan-Africanism: the AU and the New Pan-Africanists. En Ndinga-Muvumba, A. (ed.) *African Union and its Institutions*, Jacana Media, Melville, 2009.
- MIGUEL, Edward. África's turn? MIT Press, Cambridge, 2009
- MORASSO, Carla María. La cooperación Sur -Sur argentina con África Subsahariana en materia agrícola (2003-2012). Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2015.
- MRECIC, 2016 Plan Argentino de Cooperación en África 2016-2019. Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, junio 2016.
- MRECIC, 2013 Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015. Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, julio 2013.
- MRECIC, 2012 Plan de Acción de Cooperación Sur-Sur con el Caribe Anglófono (2013-2014), Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, noviembre 2012.
- MRECIC, 2011 Plan de Acción para Africa Subsahariana 2012-2016. Dirección de Africa Subsahariana, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, julio de 2011.
- NEPAD, 2020. *African Union Development Agency Annual Report 2019*, Midrand, enero 2020.
- NEPAD, 2019. *The Africa Governance Report 2019: Promoting African Union Shared Values*. African Peer Review Mechanism, en colaboración con the African Governance Architecture, Addis Abeba, 2019.

- NEPAD, 2016. *ABNE in Africa: Towards Building Functional Biosafety Systems in Africa*, Ouagadougou, enero 2016
- OUA, 2000. *Constitutive Act of the African Union*, Lomé, julio 2000
- PETLANE, Tsoeu. APRM Best Practices: Concept, Place and Significance. En Petlane, Tsoeu Petlane y Grudz, Steven (editors) *African Solutions: Best Practices from the African Peer Review Mechanism*. Fanele, Auckland Park, RSA, 2011.
- PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* N° 1, CEINAR, Buenos Aires, 1975, 7-21
- PUIG, Juan Carlos. La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, N° 39-40, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 1972, 60-66
- ROXBURGH, Charles. *Lions on the move: the progress and potential of African Economies*. Mac Kinsey Global Institute, Londres, 2010.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, N° 104, Barcelona, 2013.
- SCHORR, Martín. Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, Año 3, N°16, Buenos Aires, Julio 2012. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com>
- TAIANA, Jorge, Discurso de Apertura del Seminario Académico Argentino Sudafricano, Buenos Aires, 12 de mayo de 2008.
- UNCTAD *Economic Development in Africa Report 2010. South South Cooperation: Africa and new Forms of Development Partnership*, 2010. Disponible en: http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2010_en.pdf
- UA, 2020 *Activity Report of the African Court on Human and Peoples' Rights*, EX.CL/1204 (XXXVI), Addis Abeba, febrero 2020
- UA 2018. *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, 10º Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, Kigali, marzo 2018.
- UA, 2016. *The Peace Support Operations Division (PSOD): Silencing the Guns, Sustaining the Peace*, Addis Abeba, septiembre 2016.
- UA, 2015. *African Commission on Human's and People's Rights Strategic Plan 2015-2019*, 17º Sesión Extraordinaria de la ACHPR, Banjul, febrero 2015.
- UA, 2014. *Decision on the Integration of the APRM into the African Union*. Assembly/AU/Dec.527 (XXIII), Malabo, junio 2014
- UA, 2012. *Decision On The Protocol On Amendments To The Protocol On The Statute Of The African Court Of Justice And Human Rights*. Assembly/AU/Dec.427 (XIX), Addis Abeba, Julio 2012.
- UA, 2010. *Decision on the Integration of the New Partnership for Africa's Development*

(NEPAD) into the Structures and Processes of the African Union including the Establishment of the NEPAD Planning and Coordinating Agency (NPCA), Assembly/AU/Dec.283 (XIV), Addis Abeba, febrero 2010

UA, 2003a. *Declaration on Agriculture and Food Security in Africa - Assembly/AU/Decl.7 (II)*
Maputo, Julio 2003

ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. Companhia das Letras, San Pablo, 2008.

Reflexiones

Comercio y cambio climático: regímenes en tensión

Roberto Bouzas¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Bouzas, R. (2021). Comercio y cambio climático: regímenes en tensión. *Relaciones Internacionales*, 30 (61).

La reducción en el ritmo de acumulación de gases de efecto invernadero (GEI) es, probablemente, el desafío de política más grande que ha enfrentado la comunidad internacional. Por la propia naturaleza del problema, para garantizar resultados efectivos es necesario movilizar un conjunto de acciones que reúnan al menos una masa crítica de países. En el límite, esa masa crítica incluye a buena parte de la comunidad internacional.

Si bien hay evidencia científica cada vez más concluyente² sobre el costo potencial de acciones tardías o insuficientes, los incentivos de los distintos Estados para involucrarse activamente son muy heterogéneos. Esa heterogeneidad responde a múltiples factores, entre los que destacan la distribución asimétrica de responsabilidad histórica en la creación del problema, las capacidades y recursos disponibles para hacer frente a las demandas de mitigación y/o adaptación, y las diferencias de diagnóstico en relación con las distintas dimensiones del problema.

En efecto, un primer obstáculo proviene del hecho de que el cambio climático es un fenómeno determinado por el comportamiento de una variable de *stock*: la cantidad de GEI que tienen un largo período de degradación y que se han acumulado a lo largo del tiempo, desde fines del siglo XVIII.

1 Roberto Bouzas es profesor plenario de la Universidad de San Andrés e investigador superior del CONICET.

2 IPCC (2021)

Si bien la composición por países de origen de las emisiones de GEI ha sufrido modificaciones muy importantes en las dos últimas décadas, la distribución de responsabilidad histórica por la generación del problema sigue siendo muy heterogéneas. En 2015, por ejemplo, las emisiones de GEI de China eran el doble de las de Estados Unidos y prácticamente el triple de las de la UE3, pero su contribución histórica representaba apenas el 12, 7% del total (alrededor de la mitad de la de Estados Unidos y de la Unión Europea).⁴ El caso de la India es aún más claro: mientras que en 2015 sus emisiones anuales de GEI se acercaban a las de Estados Unidos y la Unión Europea, las acumuladas representaban sólo el 3% del total. Estas asimetrías plantean un evidente problema de equidad a la hora de hacer frente al costo de los esfuerzos de mitigación y/o adaptación. Además, no existe ninguna correlación entre la probable distribución de los costos ambientales del calentamiento global y la contribución de los distintos países a la generación del problema.

El dilema se agudiza, porque a pesar del rápido crecimiento en las emisiones de GEI por parte de algunos países en desarrollo en los últimos años, las emisiones *per capita* continúan siendo también muy heterogéneas: en 2016, por ejemplo, Alemania emitía casi cuatro veces el promedio mundial, mientras que las emisiones de Estados Unidos lo duplicaban. Las emisiones *per capita* de China, por su parte, eran solo la mitad del promedio mundial y las de la India menos del 40%.

Otro indicador de asimetría surge cuando se comparan las estimaciones de emisión de GEI en la producción (el modo prevaleciente de medida y registro) y el consumo. En efecto, el modo de registro de las emisiones según el lugar donde estas se producen no toma en cuenta los efectos del comercio internacional. El comercio internacional no sólo genera emisiones propias de esa actividad (derivadas, por ejemplo, de los servicios de transporte), sino que el balance de emisiones exportadas (producidas pero no consumidas) e importadas (consumidas pero no producidas) normalmente difiere de país a país. Para Estados Unidos, por ejemplo, la emisiones contabilizadas según su consumo eran en 2016 8% más altas que cuando se contabilizaban a partir de la producción.⁵ Inversamente, en el caso de China las emisiones contabilizadas según el consumo eran 14% inferiores a las emisiones vinculadas a la producción. Esta asimetría en el balance de emisiones, según ellas se contabilicen a partir de la producción o el consumo, implica una distribución de responsabilidades diferentes con relación a los esfuerzos de mitigación.

En segundo lugar, las políticas de mitigación, tanto como las de adaptación a los efectos del cambio climático, requieren la inversión de recursos económicos significativos. Sin embargo, los distintos países cuentan con diferentes capacidades para llevar adelante ambas actividades. De hecho, algunos de los países potencialmente más afectados por los efectos del cambio climático (como el derivado del aumento en el nivel del mar) se cuentan

3 <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180301STO98928/emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero-por-pais-y-sector-infografia>) Accedido el 19.11.2021

4 <https://ourworldindata.org/contributed-most-global-co2>. Accedido el 19.11.2021

5 <https://ourworldindata.org/consumption-based-co2>

Accedido el 19.11.2021

entre las naciones de ingreso *per capita* bajo o mediano. La disparidad de capacidades caracteriza no sólo a la disponibilidad de recursos económicos, sino también a las herramientas institucionales necesarias para movilizar el tipo de acciones que se requieren tanto en el campo de la mitigación como de la adaptación. La asimetría derivada del acceso diferencial a los recursos se potencia por la diferente responsabilidad histórica en la generación del problema que analizamos en párrafos anteriores.

Para reflejar esta situación, la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptó el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Pero el componente clave de la transformación de ese principio en acciones efectivas (la movilización de recursos económicos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo) se ha mantenido muy por debajo de lo comprometido.

Finalmente, el combate de los efectos del cambio climático también se ha visto complicado por las diferencias en el diagnóstico y la heterogénea e incierta distribución temporal de costos y beneficios. Si bien en los últimos años la evidencia científica sobre la responsabilidad de las actividades humanas en el aumento de la temperatura media se ha consolidado, sigue habiendo diferencias de diagnóstico sobre la valuación de costos y beneficios. En efecto, a los escépticos sobre el papel de la intervención antropogénica se suman quienes consideran que el avance tecnológico permitirá enfrentar el problema con mayor eficiencia y menor costo en un futuro, abonando así la tesis de que no es tan urgente adoptar medidas costosas en el corto y mediano plazo. La heterogénea distribución de costos y beneficios a lo largo del tiempo también conspira contra la adopción de medidas en el corto plazo, ya que son las generaciones presentes quienes deberán asumir la mayor parte de los costos, mientras que serían las generaciones futuras las que recibirían la mayoría de los beneficios. Por último, el cálculo de costos y beneficios de las distintas opciones de política también se dificulta, porque hay evidencia de que las consecuencias de la acumulación de GEI no son lineales y, al menos con la tecnología hoy disponible, se encuentran sujetas a irreversibilidades.

Este conjunto de obstáculos explica el lento avance de la comunidad internacional para establecer un enfoque y un tratamiento común efectivo. También ayuda a entender la sustitución de un régimen en teoría más ambicioso (como al que aspiraba el Protocolo de Kioto) por otro caracterizado por la acción individual levemente coordinada (como el materializado en el Acuerdo de París). Las consecuencias de esta dificultad, sin embargo, no se reflejan sólo en los resultados de la lucha contra el cambio climático: en efecto, otros ámbitos de interacción internacional y otros regímenes internacionales se verán afectados en su funcionamiento. Esta es una consecuencia inevitable del desarrollo de regímenes independientes en distintos campos del sistema internacional, lo que amenaza con generar conflictos de jurisdicción y reglas enfrentadas que demandarán mecanismos más o menos eficaces de arbitraje. Sin embargo, estas tensiones están tomando forma en un contexto en el que algunos de los mecanismos de arbitraje más desarrollados se encuentran en abierta crisis y en el que los liderazgos hegemónicos tradicionales se encuentran fuertemente cuestionados.

1. El *European Green Deal* y el mecanismo de ajuste en frontera

Uno de los campos en donde es previsible una conflictividad creciente es el del comercio internacional. En efecto, la adopción de medidas unilaterales para combatir el cambio climático de alcance y ambición heterogéneos generará inevitablemente presiones para adoptar medidas compensatorias para evitar consecuencias económicas y ambientales no deseadas. El *European Green Deal*⁶ es un buen ejemplo de esas tensiones emergentes.

En julio de 2021 la Comisión Europea adoptó un paquete de propuestas para profundizar sus políticas de mitigación de las emisiones y para combatir los efectos del cambio climático con el objetivo de reducir sus emisiones netas de GEI en un 55% para 2030 (en comparación con los niveles registrados en 1990). Las medidas incluyen políticas relativas al clima, la energía, el uso de la tierra, el transporte y los impuestos. El objetivo de largo plazo es acelerar la convergencia de la UE hacia una economía neutral en carbono (es decir, una economía sin emisiones netas positivas) en 2050.

Entre las medidas que son parte del paquete se incluye el fortalecimiento del Sistema Europeo de Comercio de Emisiones, a través de la aplicación de limitaciones más estrictas a las emisiones de GEI y la gradual eliminación de los permisos gratuitos. Hasta ahora, los sectores más sensibles al impacto de las limitaciones a la emisión no sintieron plenamente sus consecuencias económicas, debido a la combinación de dos rasgos del sistema: los límites relativamente generosos a la emisión establecidos por la Comisión y el otorgamiento de permisos de emisión gratuitos.

Pero la implementación de limitaciones más severas, el previsible aumento en el precio de mercado de la tonelada de carbono y la gradual eliminación de los permisos gratuitos repercutirán en un aumento en los costos de producción de los establecimientos europeos alcanzados por el nuevo régimen. Esto tendrá dos consecuencias. Desde el punto de vista económico, el aumento en los costos de producción debido a las nuevas políticas colocará a los productores europeos en una posición de desventaja frente a competidores externos que no estén sujetos a las mismas exigencias. Desde el punto de vista ambiental, esa asimetría podrá plantear el riesgo de esterilizar el propio objetivo ambiental de la medida a través de la sustitución de producción europea potencialmente menos contaminante por nueva producción en aquellas jurisdicciones que implementen regulaciones menos estrictas. En este caso, a pesar de su costo económico para los productores europeos, la medida tampoco conseguiría parcialmente su objetivo ambiental (la llamada “fuga de carbono”). Resulta evidente que ni una ni otra consecuencia serían políticamente tolerables. Por lo tanto, si el resto de la comunidad internacional no adopta medidas restrictivas equivalentes a las impulsadas por la UE, la adopción de medidas compensatorias luce prácticamente inevitable

La respuesta de la propuesta de la Comisión a este problema es la creación de un mecanismo de ajuste en frontera (*Carbon Border Adjustment Measure*, CBAM) que gravará las emisiones de las importaciones provenientes del resto del mundo de manera equivalente a como lo hace el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones con la producción europea. El ajuste se

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es Accedido el 23.11.2021

aplicará de manera progresiva a las importaciones de los sectores en los que se discontinúen los permisos gratuitos, los que se irán ampliando progresivamente. En una primera etapa, los sectores a los que gradualmente se le retirarán los permisos gratuitos (y, por consiguiente, se les aplicará el ajuste en frontera) son la producción de aluminio, hierro y acero, fertilizantes, cemento y electricidad. Dichos permisos gratuitos se discontinuarán a partir de 2026 y a lo largo de un período de diez años, hasta que en 2035 esos establecimientos tengan que comprar la totalidad de sus permisos en el mercado. En forma paralela, durante ese período de transición se irá ampliando proporcionalmente la cobertura del CBAM. En términos prácticos, los importadores europeos de los productos alcanzados por el nuevo mecanismo deberán comprar certificados por la proporción de emisiones no cubiertas por los permisos gratuitos entregados a los productores europeos. La cantidad de certificados que deberán adquirir los importadores podrá ajustarse para compensar cargos a las emisiones que los productores extranjeros hubieran pagado en su país de origen. No obstante, no hay ninguna precisión con relación a cómo se tratarán medidas regulatorias de “comando y control” alternativas a un mercado de emisiones. Por otra parte, aquellos países que tengan sistemas de comercio de emisiones formalmente vinculados al ETS podrían ser exceptuados del CBAM. En esta primera etapa, el CBAM alcanzará a poco más del 3% de las importaciones europeas totales y su impacto se concentrará en un puñado de importantes socios comerciales de la UE (Rusia, China, Ucrania, Turquía, Reino Unido, Corea e India). Pero es inevitable que su cobertura de productos y países se incremente si no hay un enfoque más coordinado en materia de cambio climático.

La Comisión Europea sostiene que el CBAM se implementará de modo compatible con los compromisos multilaterales asumidos en la OMC. Sin embargo, las opiniones sobre su compatibilidad con las disciplinas existentes son divergentes. Más aún, incluso si el mecanismo fuera en principio compatible, no puede descartarse el surgimiento de conflictos y diferencias en torno a su implementación práctica a partir de la reacción de socios comerciales que se sienten negativamente afectados por la política comunitaria. Entre los compromisos y disciplinas abiertos a disputa se encuentran varios principios clave del régimen de comercio internacional. Entre estos se destacan el principio de consolidación de aranceles, el de trato nacional y el de nación más favorecida. En efecto, una cuestión clave que surgirá a partir de la implementación del CBAM es si éste efectivamente constituye una medida de ajuste en frontera compatible con el GATT. Para algunos autores, desde el punto de vista legal sería en principio posible diseñar un mecanismo que fuera compatible con las disciplinas existentes, aún cuando eso no signifique que fuera algo deseable (Horn & Mavroidis, 2011). Para otros, un mecanismo de ese tipo podría ser legalmente cuestionable debido a que las diferencias en la intensidad de emisiones de un método o proceso de producción no constituiría un elemento directamente incorporado al producto y, por lo tanto, no podría constituir una base para argumentar que los productos no son similares o directamente competitivos y por eso son gravados de manera diferente (Hufbauer, Kim & Schott, 2021).⁷ Del mismo modo, la exclusión parcial o total de ciertos países del CBAM podría cons-

⁷ En su diseño original el CBAM prevé aplicar un ajuste equivalente al promedio de la carga que recae sobre los productores europeos y contempla la posibilidad de ajustes. La implementación práctica de este mecanismo, no obstante, es todavía incierta.

tituir, a juicio de algunos países afectados, una violación del principio de nación más favorecida.

Cabe destacar, sin embargo, que aún cuando el CBAM fuera considerado contrario a los compromisos o disciplinas acordadas en el GATT, la UE aun podría justificarlo como una de las excepciones generales permitidas por el Art. XX. En concreto, la UE podría ampararse en que se trata de una medida “necesaria para proteger la salud o la vida de las personas, los animales o las plantas” (Art XXb) o una medida “relacionada con la conservación de recursos naturales agotables” (Art XXg). Sin embargo, como señalan Hufbauer, Kim & Schott (2021), el CBAM aún debería estar en conformidad con el preámbulo del Artículo XX, el que establece que la medida no debe constituir “un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países entre los que prevalecen las mismas condiciones” o “una restricción encubierta al comercio internacional”.

Estas eventuales controversias, sin embargo, difícilmente podrían resolverse dentro de los canales hoy disponibles. En efecto, el mecanismo de solución de controversias de la OMC se encuentra paralizado y sin perspectivas de reactivarse, como consecuencia del veto de Estados Unidos al nombramiento de nuevos jueces del Órgano de Apelación. Si bien ahora se abre un período de transición de tres años hasta que se inicie de manera efectiva la aplicación del CBAM, existen pocas perspectivas de que para entonces se haya superado la *impasse* que hoy paraliza al procedimiento de solución de controversias. El bloqueo al funcionamiento del Órgano de Apelación implica que, en la práctica, las disputas que no se puedan resolver en la instancia del Grupo de Trabajo y que sean apeladas por alguna o ambas partes en conflicto quedarán en suspenso y sin una determinación final. El escenario más probable, en este contexto, es un aumento en las acciones unilaterales de represalia y un deterioro en el clima del relacionamiento internacional.

Pero, en rigor, el CBAM es apenas un ejemplo de las varias áreas de conflicto potencial entre regímenes regulatorios internacionales que avanzan de manera heterogénea y descoordiinada. Algo similar ocurre en el campo de regulaciones o prácticas como el etiquetado o la recientemente anunciada propuesta de la Comisión para prohibir las importaciones de ciertos productos (soja, carne, aceite de palma, cacao, café y madera) cuyos proveedores no puedan demostrar que no provienen de regiones donde ha habido degradación forestal. Si bien los conflictos entre principios comerciales y ambientales han estado en la agenda desde hace más de dos décadas y el régimen de comercio internacional ha mostrado una dosis importante de flexibilidad para compatibilizar eventuales contradicciones, la parálisis estructural en la que ha ingresado este último (tanto en su rol como foro de negociación como de mecanismo de solución de diferencias) y la consolidación de un enfoque *bottom-up* en el régimen de cambio climático no auguran una relación armónica en el futuro.

En resumen, la interacción de estos dos regímenes, siempre problemática, promete enfrentar nuevos y mayores desafíos en el futuro, precisamente en un ambiente internacional en el que la heterogeneidad de recursos y preferencias ya no parece poder ser atenuada por el velo de liderazgos no desafiados.

2. Referencias

- Deloitte Access Economics (2015), "Consumption-based carbon emissions", <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-economics-carbon-analytics-consumption-based-carbon-emissions-050815.pdf>
- Horn, H. & P. Mavroidis (2011), "To B (TA) or Not to B (TA) ? On the Legality and Desirability of Border Tax Adjustment from a Trade Perspective", *The World Economy*
- Hufbauer, C., J. Kim & J. Schott (2021), "Can EU Carbon Border Adjustment Measures Propel WTO Climate Talks?", *PIIE Policy Brief 21-23*
- IPCC (2019), "Climate Change 2021. The Physical Science Basis", <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

Historia

La profecía cumplida. A 20 años de los atentados del 11-S.

Patricia Kreibohm¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Kreibohm, P. (2021). La profecía cumplida. A 20 años de los atentados del 11-S. *Relaciones Internacionales*, 30 (61).

1. Introducción.

En 1880, Nikolai Morozov –un anarquista ruso exiliado en Ginebra– escribía:²

Nuestra tarea hoy, es fijar teóricamente y sistematizar en la práctica, esta nueva forma de lucha a la que llamamos terrorismo... (una lucha) que sólo necesita un pequeño número de hombres y algunos medios materiales para triunfar... Sabemos que ella persistirá en el tiempo, pues cada acto de violencia originará muchos otros... y llegará el día en el que habrá atentados portentosos que demostrarán que los terroristas han triunfado.³

1 Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Tucumán) , coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI-UNLP.

2 Morozov fue uno de los creadores de la estrategia terrorista. Nació en la región de Yaroslav, Rusia en 1854 y falleció en 1946, en esa misma ciudad.

3 "Manifestes, discours et théorie (I) ". Quatrième partie. Les écrits de la terreur. En: Chaliand Gérard y Blin, Arnaud (Direct) *Histoire de Terrorisme*. Bayard. Paris. 2004.

Se han cumplido 20 años de los ataques del 11 de septiembre a los Estados Unidos. Un hecho que, sin lugar a dudas, no sólo es histórico y trascendente, sino que, además, representa un punto de inflexión en nuestro mundo y en nuestro tiempo. De hecho, este suceso marcó un antes y un después en las relaciones internacionales y provocó una serie de efectos y consecuencias que se extienden hasta la actualidad.

De hecho, ese martes 11 el mundo comprendió que el miedo y la incertidumbre volvían a regir la vida de las sociedades, incluso aquellas de las más ricas, las más educadas y las mejor protegidas. Ese día un *miedo líquido* se filtró a través de las pantallas, se contagió entre las multitudes y se proyectó hasta los confines del planeta.⁴

Estos atentados cumplieron con todas sus metas: atacaron al corazón del poder económico y militar de la gran potencia occidental. Para hacerlo, emplearon como armas, el propio sistema de transporte aéreo del país; gastaron muy poco dinero; pusieron dramáticamente en evidencia la vulnerabilidad del atacado; se aprovecharon de las cadenas de televisión y de los medios de comunicación para proyectar esas imágenes en tiempo real; y, con ello, lograron propagar el terror al mundo entero. Pero, además, ese día se inauguró una nueva ola de terrorismo y de respuestas militares ineficaces, que sólo tuvieron efectos contraproducentes.

Estos atentados echaron por tierra las grandes ilusiones de la primera década de la post-Guerra Fría, una década que estuvo caracterizada por una profunda sensación de alivio y de optimismo por la finalización del conflicto bipolar. Una época en la que pueblos y gobiernos creyeron que iba a ser posible que todos se unieran para intentar resolver los males atávicos de la Humanidad: el hambre, el subdesarrollo, la superpoblación y el deterioro ambiental.⁵ En efecto, en estos años existió la convicción de que el mundo podía tomar un nuevo camino, modificado el curso de la Historia, a fin de crear un Nuevo Orden Mundial mucho más justo, más responsable y más próspero. Los ataques del 11-S truncaron dramáticamente todas esas ilusiones.

Desde entonces, el terrorismo se convirtió en una *amenaza transnacional* cuya envergadura crece de manera sistemática y compromete cada vez más la seguridad y la estabilidad de continentes, regiones y países de todo el mundo. En efecto —y aunque el terrorismo existe desde hace casi dos siglos— en la actualidad ha alcanzado una proyección nunca antes vista. De hecho, hoy representa un desafío a nivel global que se mantendrá vigente en el corto y el mediano plazo, un desafío que no parece poder ser contenido adecuadamente y cuyos efectos y proyecciones afectan —directa o indirectamente— a toda la sociedad internacional.

Según Zygmunt Bauman, las promesas de la Modernidad aseguraban que, con el paso del tiempo y siguiendo un nuevo ideario, las sociedades iban a poder construir un mundo más justo, más armónico y más próspero; un mundo que iba a alejarlas del dolor, del miedo

4 Bauman, Zygmunt. *Miedo líquido*. Paidós, Barcelona, 2007. Pp. 10-11

5 Este optimismo de los 90 fue claramente reflejado por Francis Fukuyama en su obra: *El fin de la Historia y el último hombre*.

y de las privaciones. De hecho, desde el siglo XVIII, los ilustrados estaban convencidos de que, impulsada por la ciencia, la libertad y la razón, sobrevendría una nueva era que limitaría las catástrofes y los conflictos, y disiparía la oscuridad y la maldad. Sin embargo, lo que iba a ser un camino de liberación para la Humanidad, nunca se concretó.

2. El terrorismo. Sus orígenes. La doctrina.

En principio, es necesario señalar que el terrorismo configura un problema sumamente complejo que se plasma en dos planos complementarios que se retroalimentan mutuamente. Por un lado, es un problema real y concreto que afecta la vida, la seguridad y la estabilidad de muchas regiones del mundo: algunas modernas y desarrolladas; otras, pobres y frustradas. Pero, además, es un problema teórico. En efecto –y según los especialistas–, los progresos en el tema han sido escasos e inconsistentes y, con frecuencia, las diferencias ideológicas han prevalecido sobre las precisiones científicas. Esto ha provocado que, hasta la fecha, no exista una definición universalmente consensuada del fenómeno ni teorías que expliquen su emergencia. Una situación que ha dificultado –o impedido– que se encuentren los medios adecuados para neutralizarlo, eliminarlo o, al menos, debilitarlo.⁶

Ahora bien, ¿cómo podemos entonces identificar al fenómeno? Según el Dr. Rafael Calduch, el terrorismo es “una estrategia de violencia política basada en el uso de la violencia extrema por un grupo organizado, con objeto de inducir terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas”.⁷

En definitiva, se trata de una vía o de un modelo de violencia específico que se creó y se desarrolló a fin de alcanzar una serie de metas políticas. Nació durante la segunda mitad del siglo XIX en Rusia, y fue concebido e implementado a partir de premisas muy concretas y de objetivos muy nítidos. Desarrollado por intelectuales anarquistas, nihilistas y socialistas, su propósito fundamental era encontrar un método que permitiera, a un reducido grupo de hombres, atacar con éxito al poderoso gobierno del zar; en otras palabras: que disminuyera la distancia de poder entre los activistas y sus enemigos.

En esa etapa, Rusia atravesaba por una de las mayores crisis de su historia y la autocracia no había podido reaccionar satisfactoriamente ante ella. La situación del campesinado, los problemas urbanos y el descontento popular, se conjugaban con una clara ineficiencia del sistema político y económico –atrasado y vulnerable– que sumía al país en un estado de inmovilismo estructural sumamente preocupante. En este contexto, muchos intelectuales provenientes de distintos estratos sociales se movilizaron para buscar la forma de transformar el *statu quo*. Fuertemente comprometidos con la condición del campesi-

6 Mártires o asesinos, los terroristas y sus acciones han sido percibidos y juzgados por sus contemporáneos sin términos medios y con la misma virulencia que dio fuerza a sus acciones. Laqueur, Walter. *Terrorismo*. Espasa Calpe, Madrid, 1980.

7 Calduch Cervera, Rafael. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1993.

nado, creían vigorosamente en la necesidad de implementar cambios en la política que contribuyeran a modificar la situación económica y social de la población. Así, y muy paulatinamente, algunos sectores de la sociedad rusa, influenciados por las doctrinas occidentales, se adhirieron a las ideas de libertad, de justicia y de fraternidad, y se iniciaron las críticas contra el gobierno que, temeroso de las nuevas fuerzas, incrementó la censura y los controles internos.

Como sostiene Duroselle,

Los rusos ilustrados, con ideas occidentales, se encontraban tan distantes del gobierno como de la iglesia ortodoxa, a la que consideraban un brazo del zar. Estos hombres se sentían inquietos dentro de una masa de ignorancia y oscurantismo, y sufrían una sensación de culpabilidad frente a las condiciones de vida de la enorme mayoría de la población. De estos elementos surgiría la intelligentsia que configuraría casi una clase aparte.⁸

A la formación de este grupo contribuyó sustancialmente la vida urbana y el acceso a las universidades, en donde se fueron gestando grupos revolucionarios que aspiraban a derrocar al zarismo. En esta época, proliferaron las organizaciones secretas y en ellas se discutían apasionadamente las ideas marxistas y anarquistas. En general, casi todos tenían una fe pseudo mística en el poder del pueblo ruso; no creían en el capitalismo y, en cambio, eran partidarios de llevar a cabo una revolución socialista y popular que acabara con las angustias del campo y las ciudades.

Con el tiempo, en el seno de esta intelligentsia se crearon organizaciones específicas que se reunían periódicamente y debatían sobre las estrategias más adecuadas para conducir el cambio. En este contexto, algunas se radicalizaron y decidieron adoptar la *estrategia terrorista* para abrir el camino a la revolución. Pensaban que esas campañas de desgate podían ser eficaces para torcer la mano del poder y liderar la vanguardia del proletariado. De hecho, estos ataques tenían como función principal provocar la violencia represiva del gobierno, una represión que lograría que las masas se levantaran. En definitiva, se trataba de conducir a la intensificación de las calamidades como vía para alcanzar la revolución.

Así, durante las últimas décadas del siglo XIX, una serie de atentados y ataques a representantes del poder incrementaron las tensiones, que llegaron a un punto crítico cuando el grupo Naródnaya Volya asesinó al zar Alejandro II en 1881.

Ahora bien, esta doctrina o filosofía terrorista es amplia y general; es decir, más allá de la ideología y de la procedencia política, étnica o religiosa de la organización que la implementa, configura un modelo operativo específico que permite a sus actores alcanzar los objetivos que se hayan propuesto. Esta doctrina se perfeccionó a lo largo del tiempo y del espacio, y se fue nutriendo de las experiencias vividas por sus actores.

8 Duroselle, Jean Baptiste. *Europa de 1815 a nuestros días. Vida política y relaciones internacionales*. Labor, Barcelona 1971. P. 53

Aparentemente fue Karl Heinzen el primer anarquista que sentó las bases de esta doctrina. Convencido de la necesidad de abandonar las palabras y pasar a la acción, instaba a sus seguidores a realizar actos de violencia extrema con dos objetivos fundamentales: aterrorizar al gobierno y hacer propaganda para su causa.

Más adelante, muchos otros contribuyeron decididamente con estas ideas y destacaron el importantísimo papel que las armas y los explosivos iban a desempeñar en sus acciones, lo cual dio lugar a la aparición de distintos manuales de fabricación de explosivos y de técnicas para infundir el terror en la burguesía, el clero y las autoridades. Mijail Bakunin y Serguey Necháiev fueron dos de sus máximos referentes. Juntos escribieron el *Catecismo Revolucionario*, en el que definían nítidamente las exigencias y los deberes que debían cumplir los activistas para con la organización, sus camaradas y el pueblo.⁹

Ahora bien, a partir del análisis que hemos llevado a cabo de las fuentes originales, esta teoría, doctrina o filosofía del terrorismo se asentaba en tres pruebas básicas, pruebas que, para sus autores, no sólo dotaban a sus acciones de sentido y contenido, sino que también las justificaban ampliamente. Analicemos a continuación dichas pruebas.

La primera: el terrorismo es una respuesta necesaria.

Según sus creadores, la acción violenta configuraba una última *ratio* que había nacido en virtud de la crueldad de sus enemigos y, por lo tanto, representaba una reacción genuina y adecuada frente a los abusos del poder. Desde esta perspectiva, el acto terrorista no constituía una agresión —y mucho menos un delito— sino una respuesta válida frente a la brutalidad del sistema de poder. “Y es que es indudable que la crueldad de nuestro enemigo ha engendrado la crueldad del pueblo, tornándola necesaria y hasta natural. Sin embargo, entre esas dos crueldades existe una gran diferencia: la primera tiene por objeto la destrucción completa del pueblo, en tanto que la segunda, aspira a liberarlo...”¹⁰

La segunda —sostenida en la anterior— afirma que el accionar terrorista es legítimo. Una legitimidad que se asienta en las necesidades del pueblo, en la brutalidad del poder dominante y, fundamentalmente, en la búsqueda de justicia. Como sostenía Bakunin:

“La lucha terrorista busca la justicia. Es la lucha de la desesperación y del propio sacrificio; la lucha del heroísmo contra la opresión, del saber y la educación contra las bayonetas y los patíbulos... Ella habla del amor a la libertad que puede hacer de un hombre un héroe que da al pueblo la fuerza gigantesca para cumplir proezas sobrehumanas.”¹¹

La tercera evidencia sostiene que esta *estrategia es eficaz*. Una eficacia que se funda en una premisa clave: sus ataques sorpresivos permitían la elusión del enfrentamiento directo —una cuestión fundamental debido a la debilidad numérica y material de los activistas— generaban reacciones desproporcionadas por parte del poder y contribuían a demostrar las

9 “Manifestes, discours et théorie (I)”. Quatrième partie. Les écrits de la terreur. Op. Cit.

10 Ibidem

11 Ibidem.

capacidades de la organización.

Durante mucho tiempo, la superioridad de los enemigos en organización, entrenamiento, número y medios de destrucción fue tan fuerte que era ridículo pensar en contrabalancearla. Hoy, las circunstancias han cambiado. Debemos ser más pragmáticos, más decididos, más enérgicos y más imprudentes. Ese “espíritu de la libertad” debe habituarse a las dagas, al veneno y a las bombas...nuestro objetivo debe ser hoy la eliminación de la superioridad de los bárbaros, inventando nuevos métodos de asesinato que nos permitan anular su ventaja numérica mediante el uso de algunos instrumentos de destrucción que puedan ser manejados por unos cuantos hombres y que maten al mayor número de las personas que han sido tomadas como blanco.¹²

En este caso, además, la evidencia se consolidaba debido a un factor clave: el terrorismo tenía la formidable capacidad de infundir y propagar el miedo entre los enemigos. Como afirmaba Necháiev, “[e]l terrorismo instila el miedo en el corazón de los opresores y da una esperanza de revancha a las masas oprimidas. Da confianza y coraje a los indecisos, elimina la maldición de la raza sometida a los ojos del mundo porque él es la prueba más convincente del hambre de libertad de una nación”.¹³

Finalmente, la cuarta evidencia asegura que los efectos más importantes de esta estrategia son de índole propagandística.

“Todo el mundo sabe hoy –por experiencia– que, si el disparo o la explosión golpean con precisión, que, si el atentado es ejecutado perfectamente, sus efectos propagandísticos serán mucho más grandes que el atentado en sí mismo. Las condiciones requeridas para el éxito se sintetizan en su preparación metódica, la confusión del enemigo y la eliminación de todos los obstáculos que existen entre el que está encargado del acto y su enemigo”.¹⁴

Hoy sabemos con certeza que, dentro de la estrategia terrorista, la violencia cumple una doble función: una destructiva y otra simbólica. Esta última supone el poderoso efecto propagandístico que suscitan sus acciones en el contexto social en el que se producen. Como sostiene Walter Laqueur, los atentados se llevan a cabo sobre determinados blancos, pero la táctica terrorista no termina allí; por el contrario, este es sólo su inicio. En efecto, para lograr su cometido, el terrorismo requiere, imperiosamente, una audiencia sobre la cual proyectar el efecto de su violencia.

El 11 de septiembre de 2001, el augurio de Morozov se cumplió escrupulosamente.

12 Ibidem.

13 Ibidem

14 Ibidem

Ese día estos atentados portentosos alcanzaron todos los objetivos para los que fueron diseñados y ejecutados. Pero tal vez lo más importante haya sido que, con este ataque, los terroristas lograron que Washington decidiera emprender dos campañas militares; dos campañas que fracasaron pero que, sin embargo, les insumieron 20 años de lucha y de sangre, miles de vidas humanas, billones de dólares y un costo político y militar difícil de calcular. Eso sin mencionar los problemas y el sufrimiento que éstas ocasionaron en Medio Oriente y sin tomar en consideración la cantidad de derivaciones, casi imprevisibles, que se desarrollaron a partir de la mismas.

Para concluir, tomemos las palabras de Tarvovsky:

El terrorismo dirige sus golpes contra los verdaderos autores del mal y (...) aunque muchos inocentes deben sufrir, la reacción de los poderosos siempre nos ayudará pues, como suele ser, la intensificación de sus atrocidades permitirá al pueblo comprender quién es el verdadero salvaje.¹⁵

15 Ibidem.

La profecía cumplida. A 20 años de los atentados del 11-S. (278 - 284)

Lecturas

❖ Cómo citar este artículo: Equipo Editorial, 2021. Relaciones Internacionales, 30 (61).

Cómo los superhéroes explican el mundo. Cine, cómics y política internacional

Mariano Turzi

ISBN: 978-987-614-606-7

Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, 140 páginas

En esta obra, dividida en cuatro grandes títulos (1. Visiones de Rayos: las Teorías; 2. Los multiversos: la estructura mundial; 3. Por qué luchamos: los temas globales y 4. Los actores: superhéroes, superpotencias y subpotencias), el autor nos abre la puerta a mucho más que una forma de abordar las Relaciones Internacionales. En primer lugar, nos cuenta mucho más de lo que suele verse en obras del área disciplinar sobre quién es él y quién fue (para muestra basta un botón: lean la dedicatoria y después me cuentan); segundo, da una muestra cabal de un fuerte compromiso docente, porque nada de lo que está reflejado en la obra ha sido producto de una reflexión de gabinete, sino que se palpan años de utilización de ello en aulas, para darle una vuelta de tuerca a la enseñanza de las Relaciones Internacionales. Y quizás allí se encuentra la clave. En una primera conclusión, tras la frenética lectura realizada, voy a “espoilearla” para que imaginen conmigo de qué se trata. NO ESPEREN EN ELLA UN TRADICIONAL MANUAL DE RELACIONES INTERNACIONALES... no. Al respecto diría que es una vía no solemne de introducir a las mentes jóvenes en las Relaciones Internacionales, pero también puede ser una herramienta para que las mentes maduras puedan reencontrarse, a través de categorías y metáforas muy creativas, con viejos conceptos conocidos, confrontados con análisis y datos muy actuales. Es claro que el libro no pretende llevar adelante un análisis acabado de nuestra área, sino que nos interpela a verla desde otra perspectiva, pero sin que ello implique la pérdida de entidad y rigor científico. ¡A no confundirse!

En el primero de los títulos (1. Visiones de Rayos: las Teorías), el Dr. Turzi traza un paralelo entre el Liberalismo y la *Justice League of America* (dato curioso: A la inversa de lo

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)

que suele pasar en la Academia, el abordaje del realismo debe esperar). En tal sentido, señala que:

La JLA ilustra las respuestas que brinda el liberalismo a las cuestiones centrales de relaciones internacionales, guerra y paz. Como los socios de la JLA, el liberalismo aspira a la Paz... no solamente la ausencia sistemática de la violencia entre Estados, sino una situación o condición en la cual la probabilidad de la guerra no entra en los cálculos de los actores. La JLA es más que un elemento disuasivo de Superhéroes frente a la villanía global. Es una fuerza para el bien de la humanidad y para ello ponen poder al servicio de los principios morales. Superman y Wilson creen que el poder es más que un instrumento para salvaguardar la supervivencia. Es una potencia para extender la ética a toda la tierra.

Así, los puntos de contacto de la JLA con el liberalismo pueden sintetizarse de esta manera: Los superhéroes de la JLA combinan, paradójicamente, el poder absoluto de la antigüedad, con la rendición de cuentas de la modernidad. Regímenes más abiertos en lo político implican mayor racionalidad en las decisiones y menor violencia en las acciones.

Por otro lado, al estudiar el realismo, nadie mejor que Bruce Wayne y su alter ego, Batman, para graficarlo, con las aclaraciones pertinentes a las distintas versiones cinematográficas:

El pequeño Bruce Wayne tiene todas las fichas para ser un realista perfecto. Esta perspectiva siempre apunta a sus preocupaciones por el poder y la seguridad desde un punto de partida pesimista. Como parte de la naturaleza humana, el realismo despliega una concepción trágica de la política internacional: la competencia por el poder es incesante y la amenaza de hostilidades, perpetua.

Entonces,

[e]l sino que lo llevó a convertirse en el Caballero de la Noche implica haber hecho carne la lección primera del realismo: la naturaleza humana no cambia. El mundo no es una oportunidad, sino un peligro. Wayne junior entendió que el mundo es hostil y que para sobrevivir en él hay que acumular poder. En el mundo anárquico de Batman, no existe una autoridad central con capacidad, voluntad de obligarse, así como la policía y los tribunales no le sirvieron a Bruce para frenar las balas que mataron a sus padres.

Sin abandonar los personajes de la serie en cuestión, pero sí dejando atrás e incursionando en el enfoque constructivista, Harvey Dent es presentado como el "primer constructivista." Así, el autor nos cuenta que "[p]ara los constructivistas la estructura (la forma del sistema internacional) y la Agencia (la capacidad para actuar) están mutuamente constituidas como ambas partes del rostro de Dent" (en su caracterización como Two-Face). Por si quedaban dudas, el subtítulo termina con esta analogía:

Del mismo modo, aunque estructuralmente es Two-Face, Dent, puede elegir actuar de acuerdo a su lado noble o villano. En *Batman, The Dark Knight Returns*, de Frank Miller Two-face, recibe una oportunidad de redención con una cirugía plástica que reconstruye la mitad desfigurada de su rostro y tratamiento psiquiátrico. Se cree que Dent se ha recuperado, pero toma de rehén a la ciudad con una bomba y queda claro que es Two-face. Está en control permanente. Dent mira su rostro y dice “Al menos: ahora ambos lados coinciden”. La consagración del Constructivismo.

Para analizar el Marxismo, el personaje clave es Red Son (me atrevería a decir que no es de los más populares, pero con la lectura de este libro he descubierto que soy un enorme desconocedor de las dimensiones de universo del Cómic), que presenta un mundo en el cual Superman fue criado en la Unión Soviética, en lugar de haber sido criado en los EE.UU. “Como resultado, en lugar de luchar por la verdad, la justicia y el estilo americano, Superman acaba siendo el campeón del trabajador común que lucha una batalla sin fin por Stalin, el socialismo y la expansión internacional del Pacto de Varsovia.”

Por si le faltaban condimentos a este plato, se agregan personajes alternativos a este universo de Guerra Fría:

La historia del Superman soviético sigue una estructura consistente con las prescripciones teóricas del marxismo. El Superman esclarecido sigue siendo noble, justo y dedicado a la causa del comunismo. Un niño que queda huérfano por una purga política se convierte en un Batman también soviético, solo que en vez de multimillonario es líder de una organización terrorista anarquista. Y la Mujer Maravilla es embajadora. Sigue el postulado marxista de que los actores fundamentales en las relaciones internacionales no son los Estados, sino las clases sociales. Del lado estadounidense se encuentra un Lex Luthor que parece representar tanto la inventiva capitalista como los excesos y abusos de la libertad individual.

Como vemos, la Cortina de Hierro también aparece como un Muro Virtual que separa al universo de Superman y al de Red Son, cuya “narrativa... del modelo teórico marxista no se centra en los problemas de guerra y paz, sino que dirige su atención al desarrollo económico y la desigualdad, la pobreza y la explotación dentro de las naciones, y entre ellas. Explican que surgen de la dinámica de los modos de producción y lo destacan como la causa del conflicto doméstico internacional.”

En el segundo título (2. Los multiversos. La estructura mundial), el autor se adentra en el concepto de “orden mundial” (un orden internacional es un patrón establecido, relaciones y comportamientos entre actores de un sistema). Reflexiona que, durante el siglo XX, EE.UU. se convertiría en el defensor del orden diseñado por Europa: “Al igual que los Estados Unidos, Superman concibe la guerra no para castigar villanos, sino para mejorar la vida de los hombres.” Sin embargo, una perspectiva un poco más crítica sobre la hegemonía norteamericana y sobre Superman sería igual a la que se ve al final de *Batman versus Superman*: “Batman intenta terminar la hegemonía del kryptoniano. Luego de haber visto la lucha entre

Superman y Zod, que destruye media ciudad y se cobra vidas, Bruce Wayne entiende el peligro de la hegemonía de Superman: “Si quisiera, podría quemar todo el lugar y no habría una maldita cosa que podríamos hacer para detenerlo.”

Superman, en cierta manera, “expresa y personifica la idea de orden liberal, de manera excepcional. Es poder más principio, capacidad, más voluntad, invulnerabilidad más incorruptibilidad. Obedece las leyes y respeta a los presidentes, pero no tiene miedo de ir contra el mal y la corrupción para ayudar a las personas.”

Flash (en las diferentes versiones que existieron) es presentado como símbolo de la Globalización. “Flash comparte con la globalización su utopismo tecnológico: la esperanza en el progreso técnico constante, siempre en movimiento, avanzando y mejorando. Flash representa el progreso personificado, la globalización: el progreso globalizado”. Y así como pasa con los efectos beneficiosos de la Globalización (al menos, muchos los ven en esa tónica), también están sus efectos perjudiciales (terrorismo, redes de trata, difusión de pornografía infantil): existe, entonces, un Flash negro, que cumple el rol de muerte del Flash Rojo, devolviéndolo a la fuente de energía (Speed Force). “Al hacer vibrar su cuerpo a una frecuencia específica, Flash –rojo o negro– puede volverse intangible, lo que le permite atravesar la materia. La globalización también atraviesa las barreras de lo legal a lo ilegal, y viceversa”

La metáfora para Internet la encontramos en Cyborg, un jugador de fútbol americano que, tras un accidente, es salvado por su padre, quien en el proceso de reconstruir su cuerpo con mejoras tecnológicas, construyó una máquina viviente más fuerte que su anfitrión. Así, el Dr. Tursi asevera que “[u]n mundo interconectado tiene consecuencias también en el plano internacional. La interpretación de lo digital en lo real implica nuevas vulnerabilidades para la seguridad nacional que actores estatales y no estatales pueden explotar. En la actualidad se ha generado un duplicado digital de la realidad física a la tierra. El aire al agua y el espacio se suma al ciberespacio.”

Ikenberry (1999) sostiene que la durabilidad del orden internacional liberal radica en la capacidad de sus instituciones de atar (*binding*) y cohesionar (*bonding*). Las instituciones internacionales globales, regionales y funcionales actúan como una telaraña que, como espirales viscosas, contienen a las relaciones internacionales. Mead (2004) retoma el concepto de North (1991), argumentando que las políticas e instituciones económicas internacionales promovidas por EE.UU. actúan como un poder pegajoso, atrayendo a otros países a su esfera de influencia y atrapándolos. Esta afirmación es el puntapié inicial para el paralelo entre el sistema de organismos internacionales y las redes generadas por el superhéroe adolescente, el Hombre Araña.

El tercero de los títulos (3. Por qué luchamos: los temas globales) comienza con el análisis del complejo militar industrial y el espacio ocupado por la figura de Tony Stark. El autor reflexiona sobre la magnitud del gasto militar a nivel global, los motivos de la guerra y lo que puede considerarse como Paz. Termina reflexionando: “Acaso sea como lo define Tony: mi padre tenía una filosofía, la paz significa tener un palo más grande que el otro.”

Sin abandonar por completo el tema, aborda la cuestión nuclear de la mano de Doomsday Clock.

En 1947, científicos de la Universidad de Chicago que habían ayudado a desarrollar las primeras armas atómicas en el proyecto Manhattan, crearon el Domsday Clock, reloj del juicio final que mide el tiempo que falta para que llegue la medianoche un apocalipsis nuclear mundial... Domsday Clock es también una serie secuela de Watchmen de Alan Moore y Dave Gibbons. Allí aparece el Dr. Manhattan, quien fue una vez un físico nuclear llamado Jon Osterman que realizaba experimentos de física cuántica... Este superhéroe supremo simboliza el arma absoluta, como Brody (1946), describió a las armas nucleares.

A modo de conclusión, puede recordarse que “las armas nucleares no son distintas solo en grados. Son cualitativamente diferentes: son las primeras armas desarrolladas para no ser utilizadas... Manhattan no representa el armamento nuclear, sino a los propios sentimientos humanos sobre el armamento: asombro, temor, orgullo.”

Lex Luthor y Víctor von Doom son la excusa para estudiar la desigualdad a nivel global.

La financierización de la economía profundiza la desigualdad, generando creciente desconexión entre capital y actividad económica real... ¿Pueden aplicarse los valores de mercado de todos los aspectos de la vida social? Aplicar la “destrucción creativa” schumpeteriana a escala global sin más, lleva en la práctica no al bienestar general, sino al exterminio económico eugenésico negativo como el que ejecuta Thanos en *Avengers, Infinity War*. Por último, las desigualdades simbolizan la distribución entre riqueza y poder mercado y Estado, oro y bronce. Dr. Doom proclama para sí la nación de Latveria y el Rey T´Challa (Pantera Negra) gobierna a Wakanda ¿Se explica por agencia (Doom ruín y T´challa noble) ? ¿O estructura (a riqueza es resultado de una distribución desigual que revela dominación). Pero si ese es el caso ¿Cómo se explican entonces, ricos buenos como T´Challa, Bruce Wayne, Reed Richard (Sr. Fantástico) o el cambio de Tony Stark? ¿Es el poder en sí en su grado de acumulación y control o las personas que lo ejercen?

Para la temática de refugiados e inmigrantes (un tema central de la agenda internacional por estos días), el autor nos invita a conocer a los X-Men.

Superman, por ejemplo, es un inmigrante. Y más que eso, un inmigrante ilegal... Pero los X-Men son otra cosa, no son un equipo de superhéroes (como los Avengers o los 4 Fantásticos) que salvan al mundo, sino niños a los que el profesor Charles Xavier quería enseñar a controlar sus poderes y aprender sobre sí mismos. No encajan en el mundo humano porque son mutantes, son raros, freaks más parecidos a los refugiados... Los X-Men fueron los primeros superhéroes de Marvel cuyo poder no venía un accidente de un experimento militar constituye su identidad. Por eso funcionan como una sombra (Jung, 1959) de la globalización... La sola presencia tanto de los X-Men como de los inmigrantes y refugiados pone a prueba los valores de una sociedad haciéndola mirarse en el espejo.

Otro de los temas acuciantes, el cambio climático, nos reencuentra con Aquaman:

De todos los superhéroes, Aquaman es probablemente el más bueno: sus poderes no son destructivos, es protector de naturaleza y amigo de los animales. Atlantis es un Estado submarino, que incluso declara la guerra al mundo de la superficie. Aquaman quería tener conflictos pacíficamente, pero descubre que su propio medio hermano Orm lidera la facción bélica... “Hijo de la tierra, del Rey de los Mares”, Aquaman mismo vive un conflicto de lealtad entre el mundo submarino y el de la superficie, entre la Liga de la Justicia y la Atlántida. Este conflicto es análogo al que se presenta entre el crecimiento de la economía y el cuidado del ambiente. ¿Existe un “balance” entre producción y conservación? ¿Es “filosóficamente” posible definirlo? ¿Es materialmente factible que la humanidad pueda alcanzarlo?

De manera compatible con lo que vemos en los medios de comunicación,

En el mundo de Aquaman el conflicto ambiental está atravesado por la disputa política. A nivel de las relaciones internacionales ésto también es exactamente lo que ocurre. El curso a seguir en la “Guerra Ambiental” entre humanos y atlanteanos se define por los intereses sucesorios de Orm y Arthur. La coyuntura internacional exhibe, a la vez, cambios en la distribución de poder, transición geopolítica, dislocalización geoeconómica.

Como conclusión a tan grave situación, Turzi concluye que:

Si la crisis ecológica es lo suficientemente grave como para amenazar la civilización o incluso la supervivencia de la especie humana, resulta imperativo explorar un orden mundial sostenible. Definirlo, avanzar y defenderlo implican una radical re conceptualización de los asuntos mundiales con base ambiental global. ¿Acaso será tarea de superhéroes sostenibles de una venidera eco política global?

Para avanzar sobre la militarización del espacio, se echa mano a Linterna Verde, quien “no es un superhéroe individual, sino un miembro de esta fuerza de soldados intergalácticos. Cada uno posee un anillo de poder de tecnología inconcebiblemente avanzada que permite al portador, proyectar rayos verdes de energía y conjurar objetos de cualquier tamaño o forma limitados solo a la imaginación y fuerza de voluntad.”

La militarización del espacio tiene correlato en el cómic: “Existen cuerpos de Linternas Blancas, Naranjas, Rojas, Negras y Azules. Las potencias están aumentando el desarrollo de profesionales espaciales militares, la adquisición del sistema de espaciales militares y la creación de la doctrina militar del poder especial para largo plazo organizar fuerzas espaciales en comandos combatientes.”

En el último de los títulos (4. Los actores: superhéroes, superpotencias y subpotencias), el autor aborda la compleja cuestión de la transición intersistémica. Al estudiar a los Estados Unidos en el Capitán América, señala que tanto el liderazgo mundial de Washington como el “Capi” ya tienen 75 años: ambos están en edad jubilatoria.

Washington estaría asumiendo un papel más restringido en el mundo como resultado de cambiantes circunstancias globales (declinación *relativa* por el ascenso de emergentes, crecimiento de China) e internas (declinación absoluta por deuda, déficit, paralización política, polarización social y decadencia moral) Un papel más restringido que reduzca la participación de Estados Unidos en los asuntos mundiales implicaría una jubilación voluntaria.

¿Qué puede pasar en el sistema internacional si EE.UU. deja de cumplir el rol de elemento ordenador?

Cuando Roger se retira para vivir en paz con Peggy Carter, su escudo pasa a Falcon. Esta es una transición a medias en la que Falcón comparte todos los intereses y valores del Capi, además del compromiso y la capacidad de mantener sus normas. Pero hoy los actores están llenando el vacío del Capi son China, Rusia y otros a nivel regional como Francia, Turquía e Irán. Estas otras potencias tienen sus propias ideas sobre el orden internacional y estas ideas no coinciden con las que los aspectos del actual orden internacional liberal... En este escenario, el Capitán América no legaría su escudo, sino que debería sentarse con alguien que no es Falco a discutir el nuevo logo del escudo, el hecho de que haya un escudo o hasta el significado de la existencia misma de los superhéroes.

El rol de la Unión Europea es estudiado a partir de la figura de la Mujer Maravilla:

los poderes clásicos de la Mujer Maravilla son igual de los “blandos” que los de la Unión Europea. Es el epítome de un poder normativo. Los brazales y el escudo de Temiscira desvían ataques ajenos. La armadura del Águila Dorada... Son mayoritariamente elementos de poder defensivo. Con respecto a poder duro u ofensivos, su avión es... invisible.

¿Qué rol le depara el cambio sistémico de la UE?

Europa tendría una especial predisposición a actuar de manera civil, normativa o posmoderna en los asuntos mundiales. En la edición 179 de 1968, la Mujer Maravilla abandona el traje para casarse con Steve Trevor. Su entrenamiento olímpico es cambiado por artes marciales y trabaja en un local de moda llamado Elví's.

Sin embargo, el contexto quizás obligue a la UE a ser más agresiva: acentuándose la bipolaridad, difícilmente pueda abordarse como esencialmente cooperativa y en beneficio propio. Al respecto, Turzi rescata una joya: “El creador de la Mujer Maravilla, William Moulton Marston, dijo que el personaje alienta a las mujeres a defenderse, aprender a luchar y ser fuertes para que no tengan que asustarse o depender de los hombres ¿puede servir de inspiración para Bruselas hoy?”

Para los emergentes, T'Challa acude en auxilio del autor:

En el universo Marvel, Wakanda es un país en África oriental, gobernando

gobernado por el rey T'Challa, el Superhéroe Pantera negra. El film Pantera Negra (2018) de Ryan Coogler la ubica en una en algún lugar alrededor de Ruanda. Aislada del resto del mundo, es protegida por colinas, montañas del extenso lago Nyanzae... Se hace pasar por un país empobrecido que se niega a recibir ayuda internacional. Pero no cayó la maldición de los recursos naturales, por lo cual la abundancia de recursos conduce a un deterioro de la calidad institucional, que a su vez reduce el crecimiento económico.

Para mayor abundamiento, señala que:

el dilema de Wakanda es el mismo de los emergentes: conviven dentro de sí los elementos de la más moderna tecnología con la más antigua tradición; se debaten entre el aislamiento e integración sobre la base de que erosiona la igualdad económica o la integridad moral; la nación no es entendida como parte de un todo global sino con un fuerte anclaje tribal territorial; el Estado es el motor del desarrollo económico industrial; la base de su riqueza son los commodities y tiene un sentido de orgullo y resistencia producto del colonialismo, que hace cualitativamente diferente su relación con el sistema internacional y su posición en él.

Para el protagonista de la película del siglo XXI –China–, se recurre a las figuras de Fu Manchu y del Mandarín: “Fu Manchú es el personaje más famoso creado por el escritor inglés Sax Rohmer. Descendiente de la familia imperial China, odia el mundo occidental y a la raza blanca es la encarnación del denominado *peligro amarillo*.” Por su parte, en la película Iron Man 3,

Happy Hogan es hospitalizado luego en ataque del Mandarín. El Mandarín es en realidad un invento de Aldrich Killian, fundador y director de AIM (Ideas Mecánicas Avanzadas) para enmascarar sus actividades ilegales como ataques terroristas. También conspira con el vicepresidente de los Estados Unidos para manipular a ambos lados a la guerra contra el terrorismo para su propio beneficio. Killian es un ciudadano estadounidense con el apellido de origen irlandés, no precisamente un enemigo oriental.

Sin embargo, todo ello es resultado de una visión parcial de algunos sectores en Occidente. La realidad es que China se visualiza más como

Shang-Chi, de Fu Manchú y el primer Superhéroe asiático cuyo film fue confirmado por Marvel para febrero del 2021... El nombre de Shang-Chi significa surgimiento y avance del espíritu. Para China, este proceso no es un cambio, es un retorno al centro, al equilibrio, lo que históricamente fue la normalidad de los asuntos mundiales.

Para Rusia, Hulk se presenta como ineludible:

El doctor Bruce Banner vive atrapado entre el afable y cerebral científico que siempre fue y el monstruo verde incontrolable impulsado por su ira, que surgió luego de exponerse a un experimento rayos gamma. Rusia no

tiene los medios para competir por la supremacía mundial o balancear el poder estadounidense como la URSS durante las cuatro décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial... No obstante, Rusia aún cuenta con el mayor número total de ojivas nucleares. 6372. Moscú no es Banner: el poder nuclear, el petróleo y el gas, la capacidad ciber, la proximidad con Europa y la potencial alianza con China le dan sus capacidades smash!

Muy pertinentemente, Turzi indica que “así como la Europa teme a los nacionalismos, Rusia le teme a la debilidad. La ira es central porque es el catalizador de las transformaciones periódicas.” Y concluye que: “Hulk y Banner son uno, así como Rusia es fuerte y débil.”

Para América Latina nuestro anfitrión nos lleva hasta un héroe de factura local: el Eternauta.

Es un modelo radicalmente distinto al modelo norteamericano, no es un superhéroe, sino un héroe. No alcanza la victoria a través de sus súper poderes, sino que sobrevive gracias a que genera y defiende vínculos de solidaridad. Para las escuelas teóricas dominantes en las relaciones internacionales, la principal preocupación es el orden, la dominación o la hegemonía. Pero para una región periférica como América Latina, el concepto organizador de sus experiencias propias es la autonomía. El Eternauta no nace superhéroe, sino que se hace héroe.

Siguiendo con los paralelos, “en el caso de El Eternauta, la lucha contra el enemigo interestelar posibilita unir a todos en un destino común. Ese “todos” tienen un sesgo dependentista para Oesterheld¹...El eterno retorno del Eternauta en sucesivas ediciones o en una anunciada serie de Netflix, revisa los dilemas de América Latina a la vez que invita a imaginar un futuro diferente.”

Según declarara el propio Oesterheld, “[e]l héroe verdadero del Eternauta es un héroe colectivo. Un grupo humano refleja así, aunque sin intención previa ni sentir íntimo: el único héroe válido es el héroe en grupo, nunca el héroe individual, el héroe solo. La base conceptual de las iniciativas de integración regional que buscan avanzar en la autonomía latinoamericana.”

Ya en el epílogo de la obra, ante la situación inédita de la pandemia del Covid-19, el barbijo de Bane es el disparador de lo que pueda venir. Bane desconoce su origen y sigue pistas falsas sobre él (como ha sucedido con la causa eficiente de esta pandemia).

¿Cuál será el impacto que la pandemia tendrá en las relaciones de poder entre las potencias sobre la globalización: profundizar la continuidad o

1 Germán Oesterheld, creador de “El Eternauta”, dibujado por Francisco Solano López, publicado entre 1957 y 1959.

acelerar el cambio. El sistema internacional es un sistema social adaptativo complejo, se encuentra conformado por múltiples elementos interconectados con capacidad de combinarse de modos no previsible. Linealmente, cuando un sistema recibe un shock, es imposible anticipar el resultado final. La lógica de auto organización interna no permite saber de antemano si el resultado final será una modificación marginal o una transformación total por un efecto acumulativo cascada.

Esperamos con ansias la secuela. O tal vez, la precuela. El protagonista de la historia (el autor de este libro, si es que hiciera falta aclararlo) no pudo evitar transitar por algunos clichés de Hollywood, al dejarnos saber cuál es su identidad secreta y el origen de ella (tal como dijimos al inicio, basta con leer la dedicatoria). ¡Así que será hasta la próxima aventura de nuestro héroe!

Por **Juan Alberto Rial** (IRI - UNLP)

The Rise of China and International Relations Theory

Jean Kachiga

LCCN 2020011607 | ISBN 978-1-4331-7966-2 (hardback) - ISBN 978-1-4331-7967-9 (ebook pdf - ISBN 978-1-4331-7968-6 (epub) | ISBN 978-1-4331-7969-3 (mobi)
New York, Peter Lang, 2021, 274 páginas

The Rise of China and International Relations Theory examina las principales teorías de las relaciones internacionales, y las comparan con las decisiones y comportamientos de China como actor internacional.

En la *Introducción* el autor argumenta que las principales teorías de las relaciones internacionales no hacen más que asignar roles determinados a los diferentes actores internacionales desde una mirada puramente occidental. Según el autor, lo que este libro pretende es dilucidar si el comportamiento Chino como actor internacional puede teorizarse mediante dichas teorías, adecuándose al rol determinado que le es asignado, ya sea intencionalmente o no. O en caso de no ser posible, aclarar si las teorías chinas que surgen para explicarlo, contribuyen a teorías existentes sobre relaciones internacionales o están creando una nueva escuela dentro de las mismas.

En el primer capítulo, *China's Rise in Modern Historical Context*, el autor argumenta que la emergencia China es una consecuencia de su capacidad como Estado para responder a las demandas tanto de sus propias circunstancias como a las exigencias que la época requiere en la dinámica de la historia. China está emergiendo como una potencia económica

mundial gracias a que pudo capitalizar las fuerzas impulsoras (*driving forces*) de cada época específica. China emergió en la época neoliberal y seguirá emergiendo como potencia en la época de la globalización, sin necesidad de conquistas territoriales, sino a partir del acceso a recursos mediante inversiones, acuerdos e intercambios comerciales. El autor afirma que, tal y como las épocas cambian, también lo hacen las identidades de los Estados, debido a un cambio en su base ideológica; lo que facilita entender la flexibilidad identitaria china, que se va adecuando a como el contexto lo requiere.

En el segundo capítulo, *Bound to Differ*, el autor explica cómo China ha decidido adherirse a los procesos existentes del sistema internacional, pero limitando su avance de acuerdo a su propia imagen –una imagen que se destaca por su herencia confuciana, su régimen marxista-comunista y la adopción de un capitalismo de libre mercado. Se identifica, así, el carácter excepcional de China. Esta excepcionalidad china está esencialmente arraigada en el confucianismo, que la obliga como actor internacional influyente, a comportarse de forma diferente a los Estados Unidos, y que implica asimismo que, cuando China adopta ideologías extranjeras, como es el caso de su integración en el institucionalismo liberal, se asegura de mantenerse firme a su identidad, reflejando en ella su accionar internacional: poder moral, pragmatismo, revolución y búsqueda de prosperidad.

El tercer capítulo, *China's Challenge to International Relations Theory*, explica que China tiene un contraargumento al actual sistema internacional dominado por occidente, el cual se manifiesta políticamente a través de diferencias en las opciones de política exterior e intelectualmente, a través del compromiso de académicos chinos en teorizar las relaciones internacionales. A medida que surgen diferentes teorías de académicos chinos, el autor argumenta que, si bien la perspectiva de las teorías será culturalmente china (como es el caso de las occidentales), su validez recaerá en el poder explicativo que tengan, más allá de su cultura regional. Deberán demostrar, por un lado, el límite de las teorías occidentales y, por el otro, su propia aplicabilidad fuera de Asia.

En el cuarto capítulo, *China's Rise in the Prism of Realism*, el autor describe cuatro factores que explican la cautela China para con el realismo y justifican su refuerzo militar defensivo: el factor filosófico (el pensamiento chino sobre la sociedad, la naturaleza humana y el orden político no produce las mismas inferencias que el realismo, que se acerca a estas de manera instrumental y no relacional), cultural (confucianismo que promueve armonía, comunidad, respeto, deber y evita el conflicto), político (la dominación de potencias extranjeras sufrida por China la ha vuelto sensible en temas de dominación) e ideológico (al ser comunista, establece su participación en los asuntos mundiales de acuerdo a la lucha contra el imperialismo y en apoyo a los esfuerzos descolonizadores de los países en vías de desarrollo). Y será mediante estos factores que explicará como ciertos aspectos y comportamientos se condicionan a las diferentes corrientes del realismo.

El quinto capítulo, *China's Rise in the Prism of Liberalism*, es un recuento del liberalismo dentro de las relaciones internacionales. Analiza históricamente el encuentro de China con el liberalismo occidental y describe todos los intentos de implementarlo, como también los obstáculos que esto supuso. Examina además las condiciones de la emergencia del liberalismo económico en China y su consecuente interdependencia, después de la reforma de 1978, para luego cuestionar la sostenibilidad de combinar el liberalismo económico con la

política marxista comunista.

En el sexto capítulo, *The Rise of China in the Prism of Neoliberalism*, se analiza al Dragón en el marco del Liberalismo Institucionalista. Para ello, primeramente, Kachiga realiza un *racconto* del surgimiento de Estados Unidos como potencia durante el siglo XX, es decir, la proyección internacional lograda y las instituciones de gobernanza global que acompañaron ese ascenso, sumado a liderazgos intelectuales y de figuras políticas, lo que representa el orden económico neoliberal y la preponderancia de las democracias occidentales. El objetivo es mostrar cómo ello deriva en un multilateralismo cosmopolita que permite que nuevas potencias, principalmente China, disputen el rol hegemónico a Estados Unidos en las instancias creadas por su propio andamiaje de gobernanza; y cómo la interdependencia generada por el comercio internacional, la movilidad de personas, los intercambios, etc. reemplazan paradigmáticamente a las preocupaciones realistas por la guerra y la paz, dando paso al ideal de cooperación. En este sentido, el fin último del autor en este capítulo es demostrar cómo este nuevo orden mundial neoliberal abrió paso al Gigante Asiático para que se proyecte económicamente desde la apertura en los ochenta, acompañado por una estrategia de ascenso pacífico que hoy día se constituye como cohegemonía.

En el séptimo capítulo, *Is China a Realist or Liberalist Power?*, el autor parte de la idea de que el mundo está en estado de anarquía y que, en ese escenario, el Realismo, que se enfoca en cómo abordar ese desafío, y el Liberalismo, que se enfoca en la oportunidad que representa la generación de riqueza por parte de los Estados, convergen. La estrategia china en nuestro siglo, según Kachiga, no busca disputarle la hegemonía al país norteamericano. Por el contrario, el ideal chino de un gran poder está basado en la no confrontación, el mutuo respeto y la cooperación ganar-ganar. La interpretación realista de esta estrategia es que China evita el conflicto y la interpretación idealista es que China ha entrado en un “modo liberalista” en el cual echa mano de una estrategia de *soft power* según la cual la globalización económica es inevitable pero es pasible de ser aprovechada para el crecimiento chino. Kachiga define al Dragón como defensivamente hobbesiano, con identidad lockeana y mínimamente kantiano.

En el octavo capítulo, *China's Rise in the Prism of Constructivism*, se analizan las decisiones y comportamientos del Gigante Asiático como actor estatal en el marco de la sociedad internacional. Para el Constructivismo, los Estados y el sistema internacional son socialmente construidos y dinámicos; por ende, están en constante cambio. Los Estados, al igual que su identidad, intereses y soberanía, no son entes fijos ni naturales, porque el mundo no es material sino ideal y, como consecuencia, ese mundo está construido por interpretaciones que se hacen sobre él. Estas ideas producen la cultura del sistema internacional y son moldeadas por la cultura de los Estados que lo componen. Ergo, la anarquía es lo que los Estados deciden hacer de ella, ya sea la guerra o la paz. Retomando a Wendt (1999), Kachiga nota la importancia de definir la identidad nacional china como origen de sus decisiones de política exterior y, por tanto, de su comportamiento e influencia en el sistema internacional. El autor concluye que China es constructivista, porque, a nivel de sistema, se ha ajustado a las normas dadas del sistema internacional y, a nivel de unidad estatal, ha sufrido un cambio en su identidad desde el comienzo del siglo pasado que ha afectado al sistema.

En el noveno capítulo, *China's Identity Redefined*, Kachiga retoma la recíproca y mutua influencia entre el ente estatal y el sistema internacional a fin de preguntarse cuál es la identidad nacional actual de China. Para Kachiga (2020), y retomando a Wendt (1999), la identidad es tanto interna, basada en factores determinantes de la identidad cultural (historia, tradición, sistema de valores, normas, ethos), como externa (basada en la identidad que el Estado adquiere a través de su lugar en el mundo). Esto, para el autor, podría explicar el rol que China se ha visto llevada a tomar en su identidad internacional. Para ello, el autor aborda los principales hitos de la historia de China de los siglos pasado y actual, y explica sus distintas identidades: comunista, liberal y confuciana; y hace un paralelismo con su accionar en materia de política exterior como reflejo de la convergencia de cada una de ellas a través del Confucianismo. Para Kachiga, en cuanto a su entidad estatal, China posee una identidad pragmática y flexible, y está en proceso de cambio, al igual que sus intereses; y, en cuanto al sistema internacional, se ha convertido en un Estado-nación normal, reconocido por sus pares y tendiente a una cohegemonía.

En el décimo capítulo, *China and the Cultures of Anarchy in the International System*, el autor retoma la idea wendtiana de que la anarquía es lo que los Estados hacen de ella, para proponerse determinar qué tipo de cultura anárquica abraza y abrazará en un futuro China, dando por hecho que ya se encuentra en una posición de cohegemonía con Estados Unidos. El Confucianismo será el elemento aglutinante de las distintas culturas anárquicas históricas del sistema internacional, esto es, la hobbesiana, lockeana y kantiana. Sumado a ello, argumenta que China constituirá una –aún inacabada– cultura de la anarquía que verá el mundo como un todo que ofrece la oportunidad de prosperidad para todos (Liberalismo) de una forma armoniosa en el que el poder es utilizado de manera moral, propia del Confucianismo, en un marco de relaciones internacionales democráticas y libres de estructuras de dominación, ideas propias del Marxismo.

En el duodécimo capítulo, el autor retoma la importancia de ver el sistema internacional como un sistema de valores, uno que no está exento de ser interpretado o analizado según la perspectiva de quien lo observa. En este sentido, China puede ser caracterizada como una serie de contradicciones desde un punto de vista enteramente occidental. Como afirma el autor, China existe como un Estado marxista si se observa su ideología política y, al mismo tiempo, como un Estado antiimperialista y anti hegemónico desde una perspectiva gramsciana.

En consecuencia, la teoría crítica abre la posibilidad de describir el comportamiento y las decisiones de China, más que determinar su forma de ser dentro del sistema internacional, sobre todo considerando el particular momento de la política china. Como acertadamente señala Kachiga, China –bajo el mandato de Xi Jinping– no oculta su capacidad militar ni su relevante estatus político en el sistema internacional, a diferencia del mandato de Deng Xioping, cuyo comportamiento político era mucho más errático y reservado.

El ante penúltimo capítulo, titulado *The rise of China and idealism*, propone pensar cuáles son los ideales (valores políticos) que orientan el comportamiento de China en el siglo XXI. Para empezar su análisis, el autor describe a los Estados como entes preocupados por satisfacer sus necesidades materiales pero igualmente interesados en cumplir con metas de naturaleza ideal, es decir, con mantener cierta coherencia axiológica con su propia forma de

percibirse. Aunque en ocasiones estos valores políticos están determinados por el sistema internacional y sus respectivos momentos coyunturales, los Estados –sobre todo aquellos con amplio margen de acción– prefieren comportarse conforme a los ideales y valores significativos dentro de su propia cultura política.

En el caso particular de China, uno de los valores más significativos es el del crecimiento pacífico. El autor afirma que esta idea ha estado presente desde mucho antes de la Constitución de 1954, pues la noción pacífica del confucianismo no es antagónica al pragmatismo de la misma corriente de pensamiento político. En consecuencia, el crecimiento pacífico es una meta idealista, mientras que la modernización del ejército es una meta realista. Como señala Kachiga, la primera idea deviene de la propuesta confucionista de civilización (Wen), mientras que la segunda idea encuentra su sentido en la noción pragmático y materialista de dicha corriente.

Con base en este argumento, el autor afirma que China no se comporta como una súper potencia convencional desde el punto de vista realista. Aspira a convertirse de forma pacífica en un poder político relevante, independiente de la orientación de otros países, pero con la suficiente capacidad material como para construir su propio espacio de influencia.

Finalmente, el último capítulo está dedicado a analizar la política exterior de China con base en las apreciaciones aportadas en los capítulos anteriores. El autor describe de forma breve cómo se ha construido el carácter de China en su política exterior, repasando episodios importantes de su historia nacional hasta nuestros días. Destaca la idea de ser la nación más civilizada de su historia antigua, por evitar rivalidades con sus vecinos al no contar estos con la capacidad suficiente para desafiarle. Estos elementos históricos, señala el autor, conforman los principales objetivos y actitudes de política exterior en China: socialista, anti hegemónico, coexistencia pacífica, estatista y aislacionista. No obstante, el autor no propone revisar cada uno de estos valores a la luz de los nuevos desafíos del siglo XXI. En consecuencia, si bien es posible apreciar estos matices hasta finales del siglo pasado, es a partir del gobierno de Hu Jintao cuando China muestra objetivos cada vez más ambiciosos en escala y en alcance. En la actualidad, China no podría asumir una postura enteramente aislacionista, aunque es cierto que se mantiene al margen de las decisiones de occidente. Tampoco puede afirmarse como comunista, a pesar de las bases ideológicas de su sistema político.

Lo que sí es cierto es que China tiene una política exterior cada vez menos difusa y mucho más comprometida con una gobernanza global. Esto no sólo se aprecia en los discursos de Xi Jinping en el 19º Congreso del Partido, sino en la actitud cada vez más determinante del país asiático para con cualquier amenaza a su seguridad. Por lo tanto, concluye el autor, aproximarse a China como sujeto del sistema internacional es un desafío, porque exige una mirada heterogénea para entender su pragmatismo y sus actitudes frente a determinadas decisiones.

Por **Noelia Castro, Alfonso Morales y Antonela Pedraza (GJI-IRI)**

Los condicionantes internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales

María Cecilia Míguez y Leandro Ariel Morgenfeld (compiladores)

ISBN 978-987-86-7016-4

Editorial: TeseoPress, Ciudad Autónoma
de Buenos Aires. 438 páginas

Este volumen de autoría colectiva, compilado por María Cecilia Míguez y Leandro Morgenfeld, se propone indagar sobre la inserción internacional y la política exterior en Latinoamérica, y otorga centralidad a la vinculación entre factores internos y las relaciones internacionales. Con el objetivo de trascender la mera historia diplomática de carácter episódico y con foco en lo intergubernamental, a lo largo de los capítulos se analizan diferentes aristas de la compleja combinación de elementos que influyen en la adopción e implementación de determinadas políticas exteriores, así como del tipo de patrón de inserción internacional que genera junto con la diversa gama de actores que inciden en estos procesos.

Esta obra, que fue posibilitada por dos proyectos de investigación realizados entre 2015 y 2020 (uno radicado CONICET y otro en la UBA), se divide en dos partes. En la primera (compuesta de dos capítulos), se abordan los debates teórico-metodológicos en donde se trazan las investigaciones histórico-concretas de la segunda parte (compuesta por diez capítulos). En el primer capítulo, María Cecilia Míguez realiza un completo recorrido por las escuelas de pensamiento que han abordado la problemática de los condicionantes internos de la política exterior. Parte de los Análisis de Política Exterior de origen estadounidense y problematiza la distinción entre factores domésticos y externos para el caso de países latinoamericanos, la cual debe matizarse debido a la gran injerencia de actores transnacionales en vínculo con grupos locales. Tal es así que la autora plantea la necesidad de desarrollar una perspectiva crítica sobre el Estado que dé cuenta de la situación de dependencia vigente que atraviesa América Latina y, a su vez, que pueda interpretar el accionar de los agentes individuales en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, en el marco de tendencias económicas sociales, culturales e ideológicas (p.34). Esto la lleva a desplegar una propuesta basada en una concepción de Estado poulantziana, que discute posiciones instrumentalistas y recupera discusiones sobre la autonomía relativa del Estado, la composición del bloque en el poder y la hegemonía. Desde allí se distinguen cuatro condicionantes centrales: uno relacionado con la composición del bloque en el poder, otro con la autonomía relativa del estado y la actuación de los sujetos políticos, en tercer lugar el modelo económico y, por último, la cosmovisión y sistema de creencias de los hacedores de política (p.58). De esta manera, la autora reivindica el enfoque histórico de las Relaciones Internacionales (donde la conceptualización es resultado del estudio de fenómenos concretos) en la periferia por sobre la aplicación de tipologías abstractas que reproducen la dependencia en la producción de conocimiento científico.

En el segundo capítulo, Leandro Sánchez analiza la importancia de los movimientos sociales como actores de la política exterior. Con este fin pone en cuestión la presunción

analítica presente en gran parte de los trabajos de la disciplina sobre la agencia internacional en determinadas entidades (Estados, organizaciones, líderes) sin preguntarse por sus condiciones de emergencia. A lo largo del capítulo, partiendo de la discusión sobre la agencia y la estructura, el autor desarrolla una propuesta de actualización de la caja de herramientas analíticas de las Relaciones Internacionales a partir de tres tradiciones del pensamiento social: el postestructuralismo, los estudios de performance y la teoría de actores o redes (p.77). Para ello realiza una reconstrucción conceptual de los principales exponentes de las Teorías de los Movimientos Sociales. Sánchez destaca el viraje de los paradigmas estructurales e históricos hacia la centralidad en el sujeto, la identidad, la agencia, la cultura y las emociones. Esto ha coadyuvado a la introducción en las investigaciones de Relaciones Internacionales de nuevos actores que pueden tener agencia en la política internacional. Sin embargo, esta novedad no ha cuestionado el modo predominante de tratar el problema de la agencia, por medio de afirmaciones teóricas reduccionistas. Estas sí serán desafiadas por los cuerpos teóricos que conciben a la agencia como un efecto de las prácticas, y develan el carácter histórico y contingente de aquello que se muestra como fijo y natural. Esta convergencia entre las teorías de los movimientos sociales y las relaciones internacionales robustece el marco teórico de los estudios que integran la segunda parte del libro.

Estos debates teórico-metodológicos se cristalizan en los trabajos de la segunda parte, donde se estudian casos concretos desde múltiples perspectivas. En el primer capítulo del apartado, Roberto García y Martín Girona analizan el impacto de la revolución cubana en la política exterior uruguaya entre 1959 y 1964, cuando se produce la ruptura de relaciones entre ambos países. Por medio de una estrategia de investigación multiarchivística, se abordan las dimensiones internas y externas que condicionaron el tratamiento de la cuestión cubana en Uruguay, que se constituyó como un escenario particular en la geopolítica de la Guerra Fría latinoamericana. Los autores recalcan la relevancia que tuvieron una gran variedad de actores e ideas que circulaban en el país, cuya amalgama en movimientos tanto solidaridad como de rechazo a Cuba limitaron los márgenes de maniobra de un gobierno que ya se encontraba presionado por Estados Unidos y sus pares regionales. En este marco, el voto favorable para expulsar a Cuba de la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue una forma de hacer prevalecer la unidad hemisférica (p.127). Otro factor interno que dilató la decisión gubernamental de ruptura con Cuba fueron las relaciones comerciales entre ambos países, dentro de las cuales tenía gran importancia la exportación de carne uruguaya. En un contexto de crisis económica y social, la política exterior se vio tensionada no solo desde afuera, sino además por los movimientos de actores locales con posiciones político-ideológicas e intereses económicos particulares.

En el cuarto capítulo de la compilación, Agustín Crivelli analiza la política exterior y relaciones bilaterales de Argentina y Brasil durante el período 1964-1973, década que en casi su totalidad ambos países atravesaron bajo dictaduras cívico-militares. El autor se encuadra en la perspectiva metodológica iniciada por Mario Rapoport, que destaca la vinculación entre el tipo de desarrollo nacional y la política exterior. En este sentido se comparte el abordaje presentado por Míguez en este libro, centrándose en el análisis de tres variables internas: el modelo económico o tipo de desarrollo nacional, la composición del bloque en el poder, y las ideas y creencias que guían la toma de decisiones (p.142). A partir del estudio

de estos condicionantes internos, se caracterizan las directrices de política exterior de ambos gobiernos, considerando además sus conflictos y afinidades a lo largo del decenio examinado. En lo que refiere al tipo de desarrollo nacional, tanto la dictadura argentina como la brasileña impulsaron un proceso de extranjerización y concentración económica en los planos productivo y financiero. Con respecto a la composición del bloque en el poder, si bien la fracción del capital transnacional fue la hegemónica, la clase trabajadora argentina impidió que los ingresos cayeran significativamente, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil, donde estos sectores obreros estaban más desarticulados. Finalmente, es en la tercera variable, la que se refiere a las ideas y creencias que conforman la estrategia de inserción internacional en un contexto caracterizado por la intensificación de la Guerra Fría global, donde el autor identifica las distinciones más notables entre las dos dictaduras.

En el quinto capítulo, María Florencia Delpino junto a María Cecilia Míguez abordan el clima de ideas y de debates en el ámbito de las Relaciones Internacionales en la Argentina de la primera mitad de la década de 1970. Su objeto de estudio son dos revistas especializadas: la Revista Argentina de Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Internacionales Argentinos (CEINAR) y la Revista Geopolítica del Instituto de Estudios Geopolíticos. Estas revistas son abordadas a partir de una óptica constructivista del carácter fundamental de las ideas (p.174), de las cuales se extraen como conceptos del pensamiento de esa época el desarrollismo autoritario y la geopolítica, vista como una ciencia auxiliar al desarrollo e integración latinoamericana.

Julián Kan, en el sexto capítulo, analiza la relación entre el empresariado industrial argentino y el gobierno en los orígenes del MERCOSUR, específicamente en el período de negociación y firma del Acta de Buenos Aires (1990). El autor describe el contexto histórico de aquel entonces, la política de Menem y la vinculación con Brasil bajo un “regionalismo abierto” (p.201). Gran parte de su redacción la destina a explayarse en el conflicto que lo anterior suscitó con el empresariado industrial local, especialmente con el azucarero, que veía perjudicados sus intereses. Allí describe la capacidad de lobby del sector, que concluyó con renegociaciones y exenciones de aranceles, mostrando la importancia de los actores locales en un juego de doble nivel.

La compilación continúa con el análisis de Noemí Brenta sobre la política de endeudamiento llevada adelante por el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), la cual se caracterizó por la presencia de apertura de importaciones, quita de reembolsos, aumento de operaciones en moneda extranjera, aumento del tipo de cambio, devaluación, inflación, aumento significativo de la deuda pública y fuga de capitales, en 95,6 millones de dólares y 86 mil millones respectivamente (p.258). En cuanto a la composición de la deuda y sus fuentes de financiamiento, la autora divide a esta política de endeudamiento en cuatro etapas bien marcadas, las cuales acompaña con datos duros, tablas y gráficos de distintas fuentes que complementan los argumentos de la autora y ayudan a tener una noción de la magnitud de las medidas adoptadas.

Luego Rubén Laufer, en el octavo capítulo, la naturaleza de las relaciones estratégicas de los países de Latinoamérica con China y sus implicancias en la concreción de programas de desarrollo industrial y diversificación productiva por parte del primer grupo. Primero,

identifica la profundización de las relaciones comerciales sino-latinoamericanas en los últimos años, analizando el papel de China en la región como socio comercial, inversor, fuente de financiamiento y préstamos para proyectos de infraestructura. Señala los pros y los contras de esa vinculación y es muy crítico, alertando sobre un proceso de desindustrialización y reprimarización de las economías latinoamericanas, que provoca concentración monopólica, vulnerabilidad financiera y desviaciones de inversiones de la producción industrial hacia producciones primarias o al mercado especulativo (p.273). Acompaña este argumento con una serie de ejemplos de financiamiento chino en distintos países latinoamericanos, en los cuales el dinero desembolsado regresaba a China mediante las empresas intervinientes de bandera que estaban establecidas por contrato, pero la deuda permanecía para los Estados latinoamericanos, con poca o nula conexión con empresas locales y sin transferencia de tecnología. Para concluir, el autor especula sobre la posibilidad de incluir a Latinoamérica dentro de la Franja y la Ruta, lo que podría ocasionar aún más tensiones con los Estados Unidos y fricciones dentro de la región.

En el noveno capítulo, Luiz Augusto Estrella Faria propone entender el contexto actual que vive Brasil en materia de definición de política exterior a la luz de las luchas de clases internas que se han suscitado en el país a lo largo de la historia. Para ello, el autor analiza la política exterior brasileña desde 1936, año de la visita de Franklin D. Roosevelt a territorio brasileño, y demuestra la puja interna sobre la inserción internacional de Brasil, junto a las oscilaciones entre dependencia y autonomía, en donde se han manifestado los intereses de poder y la adhesión a un determinado modelo económico internacional.

Así, por ejemplo, Faria menciona cómo, desde el gobierno de Fernando Collor de Mello hasta el de Fernando Enrique Cardozo (1990-2002), se consolidó una nueva hegemonía en Brasil: la financiera, que obtenía sus ganancias a través de la renta. Esto coincidió con el periodo de implementación de políticas neoliberales y el alineamiento con Estados Unidos, en donde –destaca el autor– la política de defensa brasileña quedó relegada a causa de la globalización y la desaparición de la Unión Soviética (p.307).

El ascenso de Lula da Silva al poder en 2003 modifica el tablero y pone en jaque a la clase dominante, manteniendo, en un periodo de 13 años, las políticas de redistribución de la renta hacia las clases más desfavorecidas, la posición internacional activa en temas de agenda y el liderazgo en la región junto con la definición de una nueva política de defensa. ¿Cómo reaccionó la clase dominante frente al ascenso social? ¿Cómo se explica este nuevo periodo neoliberal en Brasil luego de 13 años de gobierno por parte del Partido de los Trabajadores? Las respuestas las brinda el autor y en sus argumentos se encuentran la destitución de Dilma Rousseff en 2016 y la candidatura de Jair Bolsonaro en 2018.

Por su parte, Andres Musacchio, en su capítulo titulado *¿Instrumentos para el desarrollo o inserción internacional regulada? Algunos apuntes para entender el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur*, enfatiza en aportar precisiones sobre el impacto de los Tratados de Libre Comercio (TLC) en las decisiones de política económica, en especial, indaga sobre el acuerdo Unión Europea- Mercosur. En su desarrollo, vincula a los TLC como otro de los mecanismos del modelo neoliberal para profundizar las asimetrías entre los Estados y disminuir y/o limitar las funciones del Estado en cuanto a regulación y financiación.

El acuerdo Unión Europea-Mercosur comenzó a negociarse a fines de la década del 90. Los cambios en el Sistema Internacional y la presencia de China en la región fueron algunas de las causas para retomar el acuerdo. El autor expone argumentos que dan cuenta de cómo el acuerdo puede profundizar la brecha en cuanto a desarrollo productivo y científico-tecnológico existente entre las dos regiones. Además, menciona cuáles son los puntos sensibles del acuerdo y las concesiones que podrían realizar los países miembros del Mercosur, en donde, se resaltan las consecuencias ambientales de un modelo extractivista.

Fue en 2019, durante el gobierno de Mauricio Macri, cuando se anunció el cierre de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur. Al respecto, Leandro Morgenfeld, en el noveno capítulo, aborda la política exterior aperturista durante el gobierno de Macri y la reacción de los movimientos sociales. Allí Morgenfeld se centró en indagar tres acontecimientos, considerados hitos por la administración de Macri, a saber: la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cumbre del G20 y el acuerdo Mercosur-Unión Europea, y la respuesta que tuvo por parte de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.

Las decisiones del gobierno de la alianza Cambiemos sobre la inserción internacional de Argentina y el acercamiento a Washington tuvo diferentes manifestaciones en su contra, al considerarlos perjudiciales para la población argentina, en contraposición a la postura del gobierno de mostrar su política como un éxito. Uno de los eventos de mayor trascendencia fue la cumbre del G20 en noviembre de 2018, como menciona el autor, que coincidió con la Cumbre de los Pueblos, en el marco de la Semana de la Acción Global Fuera G20-FMI. En ella, se planteó una agenda diferente, atendiendo, por ejemplo, las problemáticas del modelo de desarrollo y el cambio climático (p. 388).

El último texto corresponde a Carlos Eduardo Vidigal, bajo el título *Alinhamento ou submissão? As relações Brasil-Estados Unidos sob Bolsonaro*, en cuyo desarrollo aborda las decisiones tomadas desde Itamaraty durante los dos primeros años del gobierno de Jair Bolsonaro. En él se destaca el alineamiento automático con los intereses de Estados Unidos en la región como nunca antes en la historia brasileña. Al respecto, hace alusión a la posición adoptada por José Maria da Silva Paranhos Jr. (1902-1912), en la que destaca mantener relaciones con Estados Unidos sin disminuir la soberanía y la autonomía de acción en los asuntos internacionales (p. 412).

El vínculo entre Donald Trump, expresidente estadounidense, y Bolsonaro, cristalizó la política exterior brasileña favorable a Washington, manifiesta en temas como la crisis política en Venezuela y el alejamiento de China, para limitar la creciente influencia del país asiático en la región. En el marco de este alineamiento sin precedentes, ¿qué consecuencias tiene al interior de la sociedad brasileña? ¿Cómo pueden manifestarse los intereses de Brasil y de su sociedad en la arena internacional? Vidigal exhibe los ejemplos que muestra esta nueva orientación de la política exterior y advierte sobre los riesgos futuros para Brasil y su desarrollo.

Al ser una compilación que nuclea a varios autores, tenemos la oportunidad de hacer un recorrido por diferentes temas y ópticas. En el capítulo sexto, si bien el autor hace un recorte del tema en el cual se explaya en otra publicación, habría sido aún más interesante

si se aplicaran algunas de las teorías multinivel mencionadas en el capítulo 2 del primer apartado al caso concreto; y, en el capítulo séptimo, se observa el conocimiento profundo que tiene la autora sobre la temática de estudio, aunque hay calificativos y juicios de valor en el cuerpo del trabajo que podrían fácilmente incluirse en la conclusión del texto, así como sumar fuentes o un análisis del discurso al hablar sobre declaraciones de funcionarios, para que tengan la misma solidez con las que presenta sus datos fácticos.

A partir de lo expuesto podemos afirmar que este volumen es un sustancial aporte al campo de las relaciones internacionales en la región. Por medio de la combinación entre síntesis teórica y análisis de casos concretos desde una perspectiva histórica, el libro se aboca al estudio de los nexos entre la dinámica y el conflicto interno; y las relaciones internacionales y la injerencia de las grandes potencias predominantes del sistema internacional, lo cual al día de hoy sigue siendo una importante vacancia en las producciones académicas del área.

Por **María Belén García López** (UNLP), **Matías Benítez** (IIGG-UBA/UNLP), **Néstor Nicolás Sandoval** (UNLa)

África diversa. Cuestionando los estereotipos

Diego Buffa y María José Becerra (Editores)

ISBN: 978-987-766-034-0

Programa de Estudios Africanos (CEA-UNC) y

Programa de Investigación sobre África y su

Diáspora en América Latina (CIECS-CONIET-UNC),

Córdoba, 2020, 492 páginas.

El libro que aquí reseñamos es una publicación impulsada por el Programa de Estudios Africanos (CEA-UNC) y el Programa de Investigación sobre África y su Diáspora en América Latina (CIECS-CONIET-UNC), que compila 20 trabajos de investigadores e investigadoras de centros de estudios y universidades de distintos países de África, América, Europa y Oceanía. En su recorrido, nos encontramos con el abordaje de temáticas que transitan dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y medio-ambientales desde múltiples perspectivas y enfoques. Quizás esta sea una de las primeras dimensiones en las que se revela la diversidad que enuncia el título de la obra. El trabajo interdisciplinar, estudios que alternan entre la actualidad, el pasado reciente y la historia de más largo plazo, la pluralidad de metodologías y marcos conceptuales propuestos dan a la obra un carácter auténticamente coral.

Asimismo, el libro propone una mirada sobre África que transita entre dos tensiones dicotómicas: lo *común* y lo *diverso*. ¿Qué hay de experiencia compartida y qué de trayectorias divergentes en los países que componen el continente africano? La respuesta no es uní-

voca y debe construirse en un diálogo comprensivo de las diversas experiencias que componen la realidad africana, mucho más rica de lo habitualmente considerado. Sucede que reflexionar sobre África supone hacer aquello a lo que invita el título y que constituye el primer aporte de la obra: cuestionar estereotipos, sustraerla de los lugares comunes a los que fue relegada, desafiar ciertas representaciones que quienes no están familiarizados con un estudio más riguroso de la realidad del continente suelen asumir como veraces. Una de ellas es la de África como realidad cuasi uniforme, heredera de una experiencia histórica común que la explicaría y definiría en su conjunto, en una totalidad presentada bajo el signo de la homogeneidad.

En esa dimensión, el libro brinda herramientas para desandar esa mirada simplificadora y permitir a quien lee encontrarse con un continente diverso, heterogéneo, atravesado por experiencias históricas y problemáticas comunes pero también habitado por prácticas, herencias y recorridos divergentes. Al respecto, el capítulo a cargo de Ricardo Benítez, “África: un continente, muchos mundos”, analiza que esta idea de África como unidad, tanto analítica como conceptual, es un resabio del enfoque eurocéntrico por el cual la categoría *África* es sintetizadora e invisibilizadora de un gran número de realidades, de “diversos mundos” solo vinculados por estar localizados sobre la misma masa continental. En este plano, la regionalización y recategorización constituyen enfoques propuestos, para un nuevo modo de aproximarnos al estudio de la múltiple realidad africana.

En relación con la construcción de las representaciones sobre África, en el capítulo “Reflexiones sobre la producción de conocimiento histórico de África”, Jorgeval Andrade Borges aporta una historización a partir del análisis de la producción de conocimiento sobre el África desde la antigüedad, pasando por la experiencia árabe y europea durante la edad media y la modernidad, hasta las nociones hegemónicas en la actualidad. Contra la idea dominante de un continente africano desarrollado puramente sobre la acción exterior, pone de manifiesto una escritura histórica propiamente africana, a la cual propone rejerarquizar en la construcción de la lectura sobre África, su riqueza y multiplicidad.

Al mismo tiempo, sin negar esta diversidad sino complementándola dialécticamente, emerge lo *común*, aquello que hay de compartido entre las distintas formaciones socio-políticas africanas y que permite trazar variables de análisis, “indicadores y vectores estructurales desde los cuales identificar denominadores comunes para analizar las situaciones y trazar perspectivas que habiliten soluciones conjuntas.” (Buffa y Becerra, 2020: pg. 7) Lo interesante es que estos elementos comunes se revelan a partir del análisis de las realidades de los distintos países, es decir, no son sustraídos de la experiencia concreta, tanto actual como histórica.

Entre estos elementos comunes, en el libro se destacan múltiples ejes que serán abordados por los diversos autores y autoras en sus trabajos. Siendo imposible por motivos de extensión referir a todos ellos, nos remitiremos aquí a algunos que consideramos representativos. Por un lado, la herencia cultural, económica, social y política de los procesos de colonización. Al respecto, en el capítulo a cargo de Yoslán Silverio González, “África Subsahariana: actores internacionales en disputa”, se analizan los procesos de dominación colonial europea por los que atravesó la subregión del África Subsahariana para establecer una relación con el rol del imperialismo estadounidense a partir de la década de 1990 que asistió a

una intensificación de los conflictos armados. Asimismo, en su trabajo “Sahara Occidental, descolonización inconclusa. Repensando el colonialismo español del siglo XX”, Juan Carlos Gimeno analiza las múltiples continuidades del colonialismo español del siglo pasado en la actualidad del Sahara Occidental, territorio no autónomo pendiente de descolonización. Por su parte, Diego Buffa y María José Becerra, en el capítulo “Angola: a 45 años de su independencia. Alianzas, disputas y encrucijadas en su proceso de liberación colonial”, brindan un análisis del proceso de descolonización en Angola a través de la comprensión de las complejas relaciones intra y extraafricanas que posibilitaron el desarrollo de ciertos liderazgos claves para entender dinámicas que exceden al caso angoleño.

Por su parte, en el capítulo “De las teorías del Estado africano poscolonial hacia los análisis críticos de economía política: estudio de las relaciones de poder en Cabo Delgado (Mozambique)”, Jokin Alberdi Bidaguren y Manuel Barroso Sevillano analizan los procesos contemporáneos de reconfiguración de las relaciones de poder entre comunidades, ciudadanía y Estado poscolonial en África al sur del Sáhara, en contextos de globalización y nuevas economías extractivas.

Otro de los ejes analizados como denominador común de la realidad africana es la incidencia de la herencia colonial en la compleja configuración de los Estados nacionales, tanto respecto a la articulación Estado-sociedad civil como a la relación instituciones democráticas-religión. La primera cuestión es abordada en múltiples trabajos, entre los que destacamos el de Charlie Mballa y Pascal Lupien, “El Estado y la sociedad en África Central: entre rupturas históricas y continuidades culturales”, que desde un enfoque culturalista que contempla categorías *bourdeanas*, plantea la existencia de una relación casi incestuosa entre el Estado y la sociedad civil en el África Central, donde el funcionamiento de las instituciones formales se combina permanentemente con un *habitus* condicionado por las tradiciones socioculturales. Asimismo, el trabajo de Silvia Perazzo, “Rwanda post genocidio: deconstruyendo el mito de un nuevo estado sin diferencias étnicas”, analiza las consecuencias del genocidio ruandés y su continuidad en los conflictos interétnicos actuales que permanecen como limitantes del avance hacia un Estado moderno y democrático.

En relación con la segunda cuestión, en el capítulo “Estado, democracia e islam en el Sahel. Algunas consideraciones”, Juan Ignacio Castien, desde un enfoque teórico que contempla las categorías geertzeanas de *esencialismo* y *epocalismo*, analiza la compleja construcción de un Estado moderno en los países del Sahel, donde ciertas comunidades islámicas protagonizan un vínculo tenso que va desde la cooperación hasta el enfrentamiento armado. Otro de los ejes de análisis se relaciona con las problemáticas derivadas de los procesos migratorios intraafricanos. Al respecto, María Elena Álvarez Acosta y Evelyn López León, en su trabajo “Siglo XXI: migraciones africanas”, desmontan los discursos políticos y mediáticos occidentales, y plantean que las migraciones africanas son mayoritariamente intrarregionales y presentan peculiaridades ancladas en dinámicas relacionadas con el presente pero también con tendencias y realidades precedentes.

La perspectiva de género tampoco está ausente entre los múltiples abordajes propuestos. Así, en el capítulo décimo, “Mujeres Saharauis: entre la lucha por la autodeterminación de su pueblo y la reconfiguración de sus identidades”, Daniela Lasalandra y Melina Blanco historizan el rol de las mujeres saharauis desde el surgimiento de los campamentos

de refugiados en 1975, tras la invasión del Ejército de Marruecos y de Mauritania al Sahara Occidental. En su análisis, se centran en la reconfiguración de las identidades de las mujeres saharauis, que lograron ensamblar sus prácticas políticas con las tradiciones musulmanas, entrelazando sus experiencias de resistencia y de lucha por la autodeterminación de su pueblo con las reivindicaciones de género al interior de su comunidad. Por su parte, Irina Golda Lamadrid, en el capítulo “Bebes de la paz: los niños concebidos y abandonados por el personal de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo”, aborda las consecuencias de la violencia y explotación sexual perpetrada por las fuerzas de paz.

Estas temáticas y abordajes, sumadas a otras que por motivos de extensión –como ya mencionáramos– nos resulta imposible abarcar, componen un verdadero mosaico que actúa para quien lee como una guía de acceso a la compleja realidad africana. En ese sentido, el deseo enunciado por los editores de el libro se transforme en un material al que acudan tanto estudiantes y docentes especializados, como todos aquellas/os interesadas/os en comprender desde una perspectiva libre de estereotipos el devenir del continente africano, puede darse por cumplido.

Por **Ignacio Callido** (UNC) y **Paula Schaller** (UNC)

Puntos axiales del Sistema de Defensa Argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional.

Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto (editores)

ISBN 978-987-702-419-7

UNR Editora, Rosario, 2020, 243 páginas.

La publicación se propone analizar un tema actual y complejo: la discusión acerca de la defensa nacional y sus múltiples dimensiones. El libro aporta un variado recorrido sobre los elementos centrales de su competencia: recursos naturales, tecnología, ciberseguridad, reclamos territoriales soberanos; aspectos que deben entenderse desde la centralidad que poseen en el mundo de hoy. Asimismo, se propone identificar los diversos “puntos axiales” de la defensa nacional, entendidos como determinados factores que actúan de manera diferenciada pero vinculados por sus relaciones, donde existe una fuerte dependencia mutua y un cierto grado de coordinación para realizar las funciones del sistema (p. 29), a partir de identificar los subsistemas que existen en principio en forma individual, para dimensionarlos y comprenderlos, para luego tomar medidas de acción necesarias en pos de su defensa. Los autores entienden que su estudio individual aporta mejores herramientas, pero entendiendo, por supuesto, que forman parte del todo único del sistema de defensa nacional. Los compiladores organizan el libro a partir de siete apartados temáticos que engloban los doce capítulos producidos por diferentes académicos y el recorte temporal se centra en el presente siglo, desde sus comienzos a la actualidad.

La primera sección, titulada *Puntos Axiales*, está constituida por el capítulo 1, a cargo

de Maximiliano Barreto, el cual busca aportar un amplio panorama teórico conceptual sobre varios puntos, como la Ley de Defensa Nacional y la necesidad de entenderla como un concepto amplio, la geopolítica, los puntos axiales y los subsistemas. El autor pone de relieve que la mayoría de los estudios argentinos sobre defensa se centran en conceptualizaciones acotadas y sectoriales, de pocas aristas; por ello expresa la necesidad de fomentar la existencia de estudios integrales que aporten una interpretación ampliada del concepto de defensa. Como ejemplo de este desarrollo se cita el acertado estudio de la Geopolítica que presenta elementos cercanos a un abordaje integral: comprender el sistema de defensa argentino emplazado sobre el espacio nacional, estudiar los puntos axiales, los subsistemas y las interacciones con el entorno, como las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes o el Subsistema del Atlántico Sur.

En la segunda sección, titulada *Escenario estratégico y defensa nacional*, se presenta el capítulo 2 bajo la autoría de Ezequiel Magnani, quien aborda el escenario de seguridad sudamericano a partir de la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional. En él se identifican dos hechos puntuales y simultáneos: la pérdida de operatividad del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y la modificación de variables regionales que ocasionan grandes consecuencias a la identificación de Sudamérica como zona de paz. Puntualmente se menciona la tendencia hacia una identificación individual de riesgos y amenazas, la falta de liderazgos fuertes, la atomización de la región y el peligro de la injerencia extranjera. El capítulo pretende realizar un aporte hacia el accionar de Argentina en materia de defensa frente a este contexto regional de incertidumbre.

La tercera sección, *Atlántico Sur Occidental*, está constituida por los capítulos 3, 4, 5 y 6. El capítulo 3, producido por Mariana Altieri, aborda el subsistema Malvinas como una pieza estratégica de defensa nacional, “en tanto y en cuanto implica la presencia y proyección de poder de un adversario dentro de nuestra propia proyección en el Atlántico Sur” (p. 66). Por ello Malvinas es un enclave geoestratégico. Luego de un breve recorrido cronológico del conflicto, la autora se centra en la importancia del retorno a las esferas de influencia en la disputa por el poder global, principalmente en los océanos; por ello, propone comprender al Atlántico Sur desde tres dimensiones: como recurso, como espacio de comunicación e intercambio, y como espacio de dominio. Se destaca así la necesidad de ejercer con responsabilidad una fuerza naval integrada con presencia efectiva a partir de la proyección de poder y el control de los recursos por despliegue y ocupación efectiva en el Atlántico Sur.

El capítulo 4, propuesto por Nicolás Zingoni Vinci, se centra en el continente Antártico. En él se identifica, en primer lugar, el valor estratégico tanto geopolítico y de tránsito como de proveedor de recursos naturales y energético; y, en segundo lugar, las implicancias que aborda el Sistema del Tratado Antártico y su protocolo ambiental, en el cual se analizan los alcances e intereses de los países que se despliegan en la región. Por su parte, también se profundiza sobre la importancia del desarrollo científico en el continente, entendido por el autor como “un instrumento de *soft power* para el ejercicio soberano de los Estado parte del TA” (p. 98). El autor suma al análisis la presencia argentina en la región como país bicontinental, ahonda en un recorrido histórico de su presencia y reflexionando sobre la importancia para la argentina de proyectar una política conjunta hacia el continente que mejore el ejercicio soberano, y acompaña atentamente la evolución de las disputas en la región.

Agustina Felizia es la autora del capítulo 5, en el cual se aborda la vinculación entre las cuestiones de las Islas Malvinas y Antártica. Se centra en identificar y plasmar los intereses británicos en la región: la presencia del centro militar logístico y de abastecimiento, la explotación de los recursos vivos (pesca), y la extracción de petróleo y minerales. Con su análisis invita a reflexionar sobre qué medidas concretas debe llevar a cabo Argentina como política de Estado hacia la región, avanzando hacia una mirada a largo plazo para poder responder al avance de Gran Bretaña en la región.

Para cerrar este segundo apartado se desarrolla el capítulo 6, producido por Esteban Covelli, el cual pretende introducir la pesca dentro del concepto de defensa, siendo éste un término que se ha multiplicado y diversificado. Argentina cuenta con una importante y variada fuente de recursos marinos, gracias a su extenso litoral marino, “que brinda oportunidades de desarrollo económico para el sector pesquero y aquellas actividades vinculadas, como es la industria alimenticia y naval” (p. 140). El Estado argentino realiza actividades de control en forma continua y multimodal, pero el autor sostiene que no son suficientes para defender su interés en el mar. Principalmente hace hincapié en la falta de conciencia de la ciudadanía con respecto al protagonismo del mar en la vida argentina, lo cual impacta efectivamente en su mal aprovechamiento y descuido.

La cuarta sección, titulada *Recursos naturales y la defensa nacional*, incluye los capítulos 7 y 8. El primero de ellos, escrito por Agustina Bertero, versa sobre el tratamiento que recibieron los recursos naturales durante el período 2003-2020 y el segundo de ellos, escrito por Lilián Berardi, se centra específicamente en el tratamiento de los recursos no renovables en las Islas Malvinas. Ambas identifican los vaivenes de la política según los cambios de gobierno y coinciden en que el kirchnerismo definió su objetivo de formular una política de defensa nacional como política de Estado a partir de la modernización del sistema de defensa (p. 170), pero desde el 2015 con el nuevo gobierno se asiste a un cambio de rumbo de la defensa, identificándose con las nuevas amenazas del siglo XXI. El país cuenta con variados y múltiples recursos naturales, posesiones valiosas que se deben saber defender y, para ello, Barreto recalca como elemento fundamental la necesidad de modernizar las Fuerzas Armadas para poder desarrollar exitosamente la política de Defensa Nacional sobre los recursos.

Ciberdefensa es el título de la quinta sección, que contiene el capítulo 9, redactado por Martín Salmerón. Aquí el autor realiza una aproximación a los conocimientos y herramientas básicas para entender la ciberseguridad y el concepto de Infraestructura Crítica del Estado. Desde allí se propone reflejar y ejemplificar la importancia de entender una seguridad integral a partir del vínculo físico-virtual que ya vive entre nosotros. El desafío real está en tomar conciencia de la vulnerabilidad de dicho vínculo y, por lo tanto, de los medios digitales, pero sobre todo de las medidas de seguridad tanto privadas como públicas. El Estado debe estar preparado para poder detectar y hacer frente a los ataques virtuales característicos de los tiempos en los que vivimos.

El capítulo 10 constituye la sexta sección, titulada *Producción para la defensa*, a cargo de Ventura y Suarez Saponaro. El capítulo parte de comprender y evidenciar el decadente estado del Complejo Industrial Tecnológico militar, fruto de años de corrupción, desidia, falta de inversión y proyección estatal. Los autores realizan una escritura propositiva, donde expresan que “la solución es la creación de un grupo empresario o económico que agrupe

fabricaciones militares” (p. 202), a partir de la coordinación, la subordinación y una política de estado clara y continuista para poder así lograr autonomía estratégica tecnológica.

A modo de cierre, el libro cuenta con una séptima sección que se titula *Reflexiones*, la cual abarca los capítulos 11 y 12. El primero de ellos, escrito por Emilse Calderón, reflexiona sobre la política de Defensa del gobierno de Alberto Fernández a partir de un análisis interméstico, a partir de la identificación de los condicionantes de su Política Exterior y del desarrollo de posibles lineamientos futuros de acción.

Por su parte, el capítulo 12, redactado por Gustavo García, reflexiona acerca de la compleja vinculación entre territorio y conciencia ciudadana a partir de la construcción de la conciencia territorial a lo largo de la historia argentina, las tensiones y particularidades del territorio argentino y, por sobre todo, haciendo hincapié en el caso específico de Malvinas, el cual amplía problematizando el proceso malvinizador y desmalvinizador. Analiza cómo construir esa conciencia en algunos casos como política de Estado desde escasos recursos culturales es crucial para el reclamo soberano, visibilizando que estas prácticas deben construirse necesariamente como estrategia estatal para poder construir conciencia entre la ciudadanía.

El libro propone múltiples reflexiones, dado que abarca la amplitud del concepto de defensa. Recorrer el libro en su totalidad nos invita a repensar la necesidad de discutir conscientemente, tanto en niveles académicos como sociales, los diversos temas que abarca la defensa, como la conciencia de cuidar y proteger nuestros extensos recursos naturales, fortalecer nuestra presencia en la Antártida, repensar las estrategias de los reclamos soberanos, la importancia de la ciberseguridad, de poseer complejos tecnológicos. En conclusión, podemos ver que la publicación tiene dos grandes aportes: en primer lugar, tomar conciencia de la pluralidad de los “puntos axiales” de la defensa para identificar dichos subsistemas y, en segundo lugar, reflexionar y proponer líneas de acción para un planeamiento exitoso de defensa, la necesidad de contar con políticas estatales que tomen conciencia de lo que está en juego con las dinámicas del sistema internacional actual y accionen las medidas necesarias para revitalizar el sistema de defensa nacional.

Por **Abril Bidondo** (IRI- UNLP).

Latin America in Global International Relations.

Amitav Acharya, Melisa Deciancio y Diana Tussie (editores).

ISBN: 978-1-003-02895-6 (Ebook).
Routledge, Taylor & Francis Group,
Nueva York, 2021, 267 páginas

Hace poco, como miembros de la disciplina de las Relaciones Internacionales, nos

reunimos y celebramos el aniversario número 100 de nuestro campo de estudios. Una festividad simbólica, anclada en una fecha arbitraria: la creación de la mítica primera cátedra de Relaciones Internacionales en Aberystwyth. Sin embargo, hay poder en los símbolos: un significado que deja asentadas realidades del poder y que, en este caso, no es la excepción.

Es una verdad de perogrullo, a esta altura, que el campo de conocimiento de las relaciones internacionales ha sido dominado por visiones, conceptos, prácticas y códigos asentados fuertemente en occidente (más específicamente en Estados Unidos y Europa occidental). Moldeado por esta cosmovisión, las Relaciones Internacionales les han dado poca importancia a aquellos que no pertenecían al “resto”, como eran considerados en los principales claustros académicos del Norte (Acharya, 2017, 77). Relegados a un rol pasivo, de “tomadores de normas”, el *mainstream* de la disciplina desechó los diferentes órdenes mundiales y sistemas internacionales pergeñados e ideados por milenarias civilizaciones, como India, China y el Islam (Acharya, 2017, 78), así como las reflexiones provenientes de cualquier punto del Sur.

Sin embargo, en los últimos años y como resultado del incansable trabajo de cientos de académicos insertos en los principales centros de estudios del Norte, así como en renombrados institutos de investigaciones del Sur global, los vientos comienzan lentamente a cambiar. Es en esa tarea que el proyecto de las Global International Relations (GIR), y esta obra en particular, se insertan como un aporte central para rescatar la voz de aquellas contribuciones ignoradas.

En este marco retomamos a las GIR como una invitación al cuestionamiento de aquello considerado “natural” o “evidente” en la disciplina, un desafío a discutir los cánones que cimientan las interpretaciones del orden global y dar cabida a nuevas visiones, nuevos órdenes. Para contribuir a esta tarea necesaria, las GIR procuran la incorporación de enfoques “no occidentales” que informen al campo de las Relaciones Internacionales y ayuden a estudiar el sistema internacional, no solo limitado al plano político-estratégico, sino también al cultural y civilizatorio. De esta manera, podremos interpretar cabalmente a las Relaciones Internacionales como el producto de intercambios y aprendizajes mutuos entre diversas civilizaciones y Estados, sin dejar de lado que estos vínculos han estado marcados por asimetrías de poder en diferentes puntos de la historia. En este punto, Latinoamérica y el Caribe juegan un rol fundamental. La región se posiciona en una compleja relación de no pertenencia plena al mundo “no-occidental”. Sin embargo, tampoco es incorporada plenamente al círculo de “occidente”. Como diría Rouquié, transita esa caracterización de “extremo occidente”, artifice de instituciones medulares del orden liberal occidental, pero siempre relegada a una posición periférica como se atestigua en este tomo.

En este contexto, la obra editada por Acharya, Deciancio y Tussie no busca sólo dar cuenta de los desarrollos teóricos locales de América Latina, sino dar pie a una reflexión teórica que invite a un discusión e integración del Sur Global con aquellas producciones del *mainstream* occidental. Este diálogo implica el proyecto de construir conceptos y enfoques que sean producto de las realidades latinoamericanas, pero con una capacidad de aplicación por fuera de las fronteras de la región. Se busca, como objetivo final, solidificar una visión de su capacidad de agencia (así como sus teorías) que se contraponga a las ingentes narrativas de la marginalidad.

En su trabajo **Arie Kacowickz y Danile Wajner** analizan las propuestas normativas y filosóficas, provenientes de América Latina, para caracterizar diferentes órdenes mundiales. Y, de esta manera, procuran saltar las concepciones hegemónicas que ubican a la región en una posición netamente subordinada. El texto contrapone las visiones provenientes del Norte Global a las respuestas, alternativas y escenarios complementarios generados desde Latinoamérica. Centrándose en tres grandes áreas temáticas (paz y seguridad; Economía Política Internacional, desarrollo y globalización; Análisis de Política Exterior), los autores recuperan en ese recorrido los lineamientos del desarrollismo, la escuela dependencista, las líneas autonómicas y los planteos regionalistas.

El capítulo escrito por **Carsten-Andras Schulz** plantea una interesante discusión en torno a dos términos centrales para la disciplina y la región, a saber: la noción de agencia y la de autonomía. Elaborando las distinciones entre ambos conceptos y conjugando los aportes de la escuela autonómica latinoamericana con aquellos aportes de la literatura del “emprendedurismo normativo”, el autor discute los alcances de la agencia de actores no hegemónicos en el sistema internacional y su capacidad de moldear sus reglas estructurales.

Por su parte, **Matias Spektor** introduce el concepto de “compactos sociales regionales” para analizar los mecanismos transnacionales a través los cuales opera la hegemonía en la práctica. Haciendo foco en la conformación y operación de las “tecnologías de represión” utilizadas por los gobiernos de facto en uno de los capítulos más oscuro de la historia latinoamericana, el autor profundiza la manera en que las elites latinoamericanas y norteamericanas interactuaron para consolidar un orden determinado, a costa del sufrimiento humano de miles de personas

El capítulo producido por **Kristina Hinds** realiza un recorrido a través de la producción de conocimiento emanado del Caribe y muestra cómo las visiones del mundo producido en la región insular pueden brindar un aporte al proyecto de GIR. Dada la particularidad de su historia, su desarrollo y el rol central de la esclavitud en ambos, no es de extrañar que la forma de interpretar al mundo se encuentre atravesada por una lectura racializada. A diferencia del *mainstream* de la disciplina, el rol del Estado ocupa un segundo lugar, ante la preponderancia de las relaciones de opresión de corte racial y cómo éstas operan en la estructuración del orden internacional. El apartado donde se rescatan los aportes teóricos del feminismo caribeño merece una mención especial. Al vincular visiones en donde raza, género y los mecanismos del capitalismo interactúan, las mujeres y diversidades del Caribe producen un conjunto de trabajos asentados en líneas postcoloniales que interpelan profundamente al eurocentrismo de la disciplina.

En su aporte, **Amaya Querejazu y Arlene B. Tickner** resaltan la importancia de la pluralidad teórica de las relaciones internacionales y reflexionan sobre las diversas teorías pensadas desde América Latina. Este recorrido, a su vez, señala cómo estos desarrollos no han atraído la atención de muchos académicos debido a su aparente incomprendibilidad e incommensurabilidad cuando se lo ve desde el interior de un marco ontológico y epistemológico particular. Asimismo, afirman que los saberes latinoamericanos explorados llaman la atención sobre la idea de que el conocimiento relevante y significativo puede significar algo bastante diferente de lo que normalmente se presume por los enfoques dominantes de la práctica académica. Y, en conclusión, muchos académicos de las Relaciones Internacionales

podrían rehuirles a los conocimientos transformadores que ofrecen los enfoques latinoamericanos.

En el séptimo capítulo, **Oliver Stuenkel** parte desde el fin de la Guerra Fría y el fin del orden bipolar para explicar la relación de Estados Unidos con América Latina. Sostiene que la dirigencia de la región percibía a Washington como la principal amenaza a la paz y la seguridad internacional. A partir de esta apreciación, el autor explica la inserción de China como un actor en la zona, cuya estrategia es contrarrestar al poder americano. Asimismo, sostiene que las características particulares de América Latina en el “*post western world*” proveen importantes contribuciones a las GIR. Esto es resultado de la gran cantidad de académicos especializados en China y Asia, y el establecimiento de mayores redes de conexión y centros de estudios evidenciados en la región. A su vez, sostiene que, a pesar de la crisis de cooperación regional, hay evidencia suficiente de que los intercambios entre académicos de las relaciones internacionales no se verán afectados y que la geopolítica del siglo XXI contribuye a la generación de conocimiento y la construcción de las GIR.

A continuación, **Jorgelina Loza** realiza un recorrido sobre los aportes de América Latina a la teoría feminista y cómo estas visiones realizan contribuciones a las relaciones internacionales, centrándose en conceptos como los de subordinación y dominación. A su vez, retoma los aportes de los enfoques poscoloniales y decoloniales para analizar las teorías desde perspectivas no eurocéntricas y recuperar el rol del Sur Global para comprender dinámicas globales estructurales. Sostiene que la experiencia de las mujeres de América Latina nos ayuda a comprender las relaciones de poder y subordinación de un mundo que ya no está centrado en occidente sino en la heterogeneidad.

En el trabajo de **Cintia Quiliconi y Renato Rivera Rhon**, se abordan los diversos aportes de la región hacia la Economía Política Internacional (IPE), las diversas teorías y sus debates metodológicos y epistemológicos. Los autores sostienen que dichas contribuciones han estado influidas por la combinación de las interacciones entre economía, política y sociedad y, a su vez, la discusión sobre la inserción internacional. Finalmente, reflexionan sobre la importancia de las GIR a la hora de darle mayor visibilidad a las teorías de la región que podrían dar respuestas a países con las mismas características que las naciones latinoamericanas.

En el décimo capítulo de este volumen, **Arturo Santa-Cruz** se propone examinar el regionalismo latinoamericano. En una lectura constructivista del fenómeno, el autor indaga en uno de los principales aportes de Latinoamérica a la disciplina: el regionalismo, que es entendido como “the oldest in the world” (p. 174). A lo largo de su contribución, Santa-Cruz buscará comprender por qué han persistido los intentos de integración a lo largo de las décadas. Su respuesta es la identidad, el ethos de la integración, que se erige tanto como proyecto y como política.

A continuación, **Stefano Palestini** trae a la mesa la inacabada discusión por la dependencia y los teóricos que supieron levantar su bandera. En este apartado el autor recupera las fortalezas explicativas y los aportes más significativos de los estudiosos de la dependencia. A partir de la lectura crítica de los enfoques dependentistas, Palestini propone el con-

cepto de “mecanismos de dependencia” entendido como una noción superadora que enriquece a “la nueva generación de dependentistas globales”.

Fabrizio Chagas-Bastos se suma a la discusión con un capítulo que se titula “Entre lo práctico y lo posible”. Allí, el doctor en Estudios Latinoamericanos ahonda en los orígenes del concepto inserción internacional. Para los Estados Latinoamericanos, o cualquier otro periférico, insertarse en un sistema que no fue creado por ellos ha sido una de las discusiones que se ha planteado desde los inicios de estas jóvenes naciones. “Insertion refers to the factoring and coordination of domestic policies towards the international –foreign, economic, and defence policies– states in the periphery use to create agentic spaces within the global hierarchies” (p. 214). En este sentido y, en sintonía a lo planteado por la doctora **María Cecilia Míguez** en el decimotercer capítulo, la autonomía y la posibilidad de crear mayores márgenes de maniobra estarán en el foco del debate.

Cierra esta contribución, la heredera de la escuela sociohistórica de Mario Rapoport, quien se plantea rescatar otra de las nociones fundantes de la disciplina en la región: la autonomía. Se realiza un recorrido por las variantes que el concepto ha ido teniendo a lo largo de los años, desde que Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig lo plantearan en la década del 70. El valor epistémico de esta concepción, propone Míguez, radica en que nos ayuda a reflexionar acerca de las relaciones de poder a nivel mundial y, fundamentalmente, le permite, a los Estados periféricos del globo contribuir a la elaboración de estrategias para mitigar los efectos de un sistema internacional jerárquicamente organizado con sus claros ganadores y perdedores.

El objetivo de construir una disciplina que realmente revista un carácter global presenta una serie de desafíos políticos y académicos. El traslado y la socialización de los saberes latinoamericanos y caribeños muchas veces no ha hecho justicia a la profundidad y complejidad de sus investigaciones. En este sentido, la extensa obra que reseñamos aquí se posiciona como un texto de una importancia capital. Los capítulos compilados y curados por Acharya, Deciancio y Tussie traen a colación las principales líneas de trabajo, los mayores aportes y los descubrimientos producidos en la región. Más aún, los textos presentes en este volumen, avanzan aun más allá, complejizando y poniendo en discusión estos enfoques en la búsqueda de caminos futuros de investigación y puntos de encuentros a explorar. En resumen, esta obra se constituye tanto como una lectura obligatoria para académicos y estudiantes de otras latitudes que deseen adentrarse en el multifacético pensamiento internacionalista latinoamericano, como un disparador para aquellos que, desde la misma región, buscan seguir promoviendo el uso de las cosmovisiones locales para comprender las problemáticas globales.

Por **Juan Ignacio Percoco** (CONICET - UNR - UNSAM), **Melina Torús** (UADE-UNDEF), **Maríel Zani Begoña** (UBA)

Referencias:

Acharya, A. (2017). Towards a Global IR? In *International Relations Theory* (pp. 76-84). Stephen McGlinchey, Rosie Wlatales & Christian Scheinpflog.

El Sueño Chino: cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla (2020)

Oswaldo Rosales

ISBN: 978-987-629-979-4

CEPAL, Siglo Veintiuno Editores, Buenos

Aires, febrero 2020, 242 páginas

Este libro es la cristalización de las experiencias y el estudio que el autor realizó sobre China en dos marcos institucionales bien definidos. Por un lado, en el marco de la CEPAL, donde remarca que el ascenso de China como potencia económica y política fue detectado a mediados de la década de los años 2000, momento en el que su experiencia personal en intercambios académicos tuvo origen y lo llevó a visitar el país asiático en varias ocasiones. Y, en segundo lugar, como director general de Relaciones Económicas Internacionales, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, en Chile, cuando le correspondió encabezar las conversaciones con China para evaluar un posible acuerdo de libre comercio entre ambos países.

En línea con su formación y producción, el desafío fundamental que enfrenta Rosales en su libro es el de comprender los fundamentos del proceso social y político que vive China para trazar posibles líneas de cooperación y diálogo interregional. Si bien el libro es un proyecto que se propone analizar el proceso chino, sus reflexiones están ancladas en América Latina. Las referencias a puntos de convergencia y divergencia están presentes a lo largo del libro, aunque en líneas generales el autor no propone un modelo a copiar sino un actor radicalmente diferente con el que se debe interactuar. Entiende que el conocimiento es la base de una interacción que arroje resultados positivos, sobre todo para América Latina.

El libro es un ensayo de divulgación general orientado a arrojar algunas líneas temáticas sobre las cuales pensar la relación con China. No tiene la sistematicidad de un proyecto de investigación consolidado, sino que arroja disparadores desde los cuales el autor supone que se puede pensar la China contemporánea y sus problemas, así como la relación del país asiático con occidente.

Lo más rescatable del libro es el análisis de la estructura económica china actual y sus deficiencias respecto al comercio y las negociaciones internacionales. En este tema, el autor refiere a datos actuales y discusiones pertinentes que están teniendo lugar hoy en día. Es una interpretación profundamente anclada en la tradición de la economía estructuralista, que de alguna manera se amolda a las instituciones chinas y da cuentas de posibles puntos de apoyo sobre los cuales construir una relación productiva con América Latina. El autor realiza un recorrido general por los procesos más importantes de la economía China en el siglo XX, haciendo especial énfasis en tres personajes que los encabezan: Mao, Deng y Xi.

En mi lectura, el libro define los errores más comunes que los Occidentales cometemos al interpretar China cometiéndolos él mismo. Si bien lo intenta, no logra dar una explicación puntual o productiva sobre qué piensan los chinos sobre sí mismos, sino que busca

encontrar respuestas sobre qué deberíamos pensar los latinoamericanos a la hora de relacionarnos con ellos. Así, el problema más grande del libro es que no logra cumplir lo que promete. También cae en algunas interpretaciones sesgadas, por ejemplo, el sobredimensionamiento de la figura de Zhao Ziyang en la época de Deng (una figura paradigmática e importante desde la que Occidente pensó la posibilidad del cambio democrático en China, pero que en la misma China está suprimido de los currículos escolares y las discusiones académicas) o el rescate de la figura de Zhou Enlai como si fuera un personaje oculto por la historia (si bien Mao intentó reducir su influencia sobre el final de su vida, está reconocido y rescatado como uno de los héroes, poniendo paños fríos en la Revolución Cultural).

En líneas generales, intuye con gran atino intelectual que hay algo en la historia del último siglo que es relevante para entender la China de hoy y para entender su relación de conflicto con Occidente, pero la narrativa presentada en los cuatro primeros capítulos no aparece bien organizada ni demasiado original. Habla del “siglo de humillaciones” y de la época de los “tratados desiguales”, un período que narrativamente termina con el establecimiento de la República Popular. Esta es la línea discursiva oficial, aunque fue compartida tanto por militantes nacionalistas, como Chiang Kai-Shek o Sun Yat-Sen, como por los principales dirigentes del Partido Comunista Chino.

Más allá del resumen histórico, este capítulo pretende pintar una imagen de la estructura de la sociedad y los valores chinos. Las descripciones planteadas no sólo no son originales, sino que presentan graves errores. Particularmente la mención que el autor hace sobre las diferencias étnicas: “La información oficial reconoce 56 etnias, de las cuales solo las han, hui y manchú utilizan el mandarín; las restantes 53 cuentan con sus propias lenguas.” (26). Rosales no aclara que la diversidad lingüística no coincide con la diversidad étnica, sino que está más relacionada con cuestiones geográficas. No todos los *han* son hablantes nativos del mandarín ni todos los *hui* o *manchúes* saben hablar la “lengua *hui* o *manchú*”. Sin embargo, hoy en día (y a esto está refiriendo en el pasaje), todas utilizan el mandarín por imposición oficial. Sumado a esto, existen cientos (quizás miles) de dialectos que no guardan una relación directa con la etnia. La diferencia es importante y constituye uno de los ejes de la identidad nacional. China jamás se plantea como una unidad, sino que entiende las diferencias étnicas y las pone en práctica en distintas políticas (por ejemplo, existen regiones étnicas autónomas, algunas etnias minoritarias tienen beneficios adicionales respecto del acceso a educación, etc.). Además, hay dos cuestiones importantes en las que el libro comete errores importantes:

Una nota sobre la rigurosidad editorial y las publicaciones sobre China.

Primero: sobre la sensibilidad de la portada.

El libro tiene una portada atrapante. Al observador entrenado lo persuade rápidamente y esto tiene una razón muy simple: en su título, se apunta a nuestro desconocimiento colectivo sobre China, realizando una primera promesa: informar sobre en qué los occidentales “nos equivocamos” sobre ella. Lo más llamativo es que el título está impreso sobre lo que sugiere ser la famosa bandera del “Sol Naciente”, una insignia ligada a los valores y la historia japonesa y muy ligada a la experiencia de su imperio durante la Segunda Guerra Mundial. La Segunda Guerra Mundial en Asia fue catastrófica para China y el período de

ocupación japonesa se recuerda aún hoy como uno de los capítulos más oscuros de su historia. Hasta este período pueden rastrearse los más profundos resquemores y tensiones que todavía hoy nutren la relación entre las dos economías más grandes de Asia oriental.

Lo cierto es que el libro en ningún momento alude a esta experiencia y el símbolo no es fundamental en el desarrollo de las ideas. A lo sumo, es una equivocación más que se le suma a la pila de errores editoriales que tiene. Aún si este símbolo fuera puesto adrede para simbolizar nuestras “equivocaciones”, es un símbolo que genera malestar y disgusto entre los propios chinos. El diseño quizás funcione para un público occidental, pero la rigurosidad basada en el respeto a las vivencias de otras sociedades son valores fundamentales que es necesario promover desde la tapa de un libro hasta el último de los conceptos que se analizan.

Resumiendo, la bandera del Japón conquistador sobre un título que alude al “Sueño Chino” y patrocinado por el logo de las Naciones Unidas completan una portada equivocada en lo que quiere transmitir y profundamente sensible al imaginario del país al que se intenta comprender.

Segundo: sobre el idioma chino.

Dominar el vocabulario y los textos sobre China es una tarea difícil. Aún conociendo los fundamentos del idioma, los intentos de alfabetizar los caracteres han cambiado con los años y todavía hoy está en disputa. El sistema de *pinyin*, apoyado por las autoridades de la República Popular China (y que se enseña hoy en los institutos Confucio de todo el mundo) no fue aceptado sino hasta 1979 por la Organización Internacional de Estandarización. Hasta los años 80 el sistema más popular era el Wade-Giles, adoptado a finales del siglo XIX. Como consecuencia, el lector desprevenido puede confundir palabras que se escriben diferente, pero significan lo mismo. Generalmente se utiliza el sistema Wade-Giles de romanización para los nombres de personajes históricos anteriores a la década del 80, porque es el sistema con el que fueron conocidos en occidente o en textos provenientes desde Taiwan, donde la adopción del sistema *pinyin* no es completa. Figuras como Sun Yat-Sen o Chiang Kai-Shek fueron conocidas con el sistema Wade-Giles y por costumbre se mantienen con esos nombres. Otros, como el mismo Mao, sufrieron la transformación (en este caso, de “Mao Tse-Tung” a “Mao Zedong”). Sumado a esto, en español se han transformado algunas de las palabras más usuales del sistema Wade-Giles como “Pekín” (en vez de Peking) o Nan-kín (en vez de Nanking).

Con algunos fundamentos del idioma y sobre todo con un ojo entrenado, navegar este universo semántico no presenta grandes dificultades. Generalmente los autores que escriben sobre China adoptan un criterio específico para romanizar y lo siguen a lo largo de su libro de forma expresa. Así lo hace la mayoría de los autores citados por Rosales (por citar un ejemplo, en *On China* (2012), Kissinger sigue el sistema *pinyin* excepto en aquellos personajes conocidos por el Wade-Giles). La falta de rigurosidad editorial que Rosales presenta en el libro es notoria y representa un profundo atraso en la edición de libros sobre China en Argentina, además de una falta de profesionalismo en la forma de presentar los textos. El problema no es menor, ya que les quita solidez a los argumentos y arroja dudas sobre el real conocimiento del autor y el editor en temas fundamentales, como la propia geografía del

país, períodos de tiempo, elementos culturales y situaciones históricas. Haciendo un rápido y no exhaustivo *racconto* de estos errores encontré:

- Cinco menciones a la ciudad de 天津 escrito de tres maneras diferentes: tres veces siguiendo el sistema pinyin (Tianjin, 29, 100, 128), una vez siguiendo el sistema Wade-Giles (Tien Tsin, 31) y un invento editorial que se asume por contexto (Tianging, 176).
- Ocho menciones a la ciudad de 广州 (Guǎngzhōu) también escrito de tres maneras diferentes: cinco veces con Sistema pinyin (Guangzhou), una vez siguiendo el sistema Wade-Giles (Cantón) y dos inventos editoriales (Guanzhu). Nótese que la falta de la “g” que puede atribuirse a un error de tipeo implicaría que en chino cambie su carácter y así su identidad.
- Catorce menciones a la ciudad de 重庆 (Chóngqìng): trece con su denominación según pinyin (Chongqing) y una según la denominación Wade-Giles (Chung-King).
- Dos menciones a ciudades que ya no existen, porque fueron absorbidas por la ciudad de 武汉 (Wǔhàn) (Wuchang y Hankou, que se presenta como Hankow).
- Cinco menciones a la ciudad de Nanjing: tres como Nankín según Wade-Giles, una como Nanjing y una inventada: Nanging (176).

En algunos casos el error no dificulta la comprensión, pero en otros casos arroja un velo de duda sobre el trabajo editorial y el dominio geográfico general de los encargados de publicar el libro. Ni hablar de otros casos en los cuales es absolutamente imposible discernir de quién o qué está hablando el autor. Por ejemplo, en la página 55 se menciona a “Li Xian-nim”, aparentemente una figura importante en la conducción de la economía cerrada. Sin embargo, la sílaba “nim” no existe en ninguno de los sistemas de romanización usados por el autor. Lo cierto es que 李先念 (Li Xinnian) es una figura no tan reconocida en occidente como para que el yerro apunte directamente a él.

Para terminar, en algunos casos la incomprensión editorial termina dando giros cómicos, como el hecho de llamar al tradicional juego de 围棋 (Wéiqí) “el wei” (165) o llamar a la autora Ang Yuenyuen por su nombre “Yuenyuen”, en vez de por su apellido “Ang” (trece menciones, por ejemplo, en página 204). El grado y la magnitud de los errores refleja un manejo muy pobre de la literatura sobre China y debería corregirse si a futuro se pretenden obtener textos más claros y comprensibles.

Los dos capítulos dedicados a Deng están basados en las ideas de Vogel (2011) y Bregolat (2011). En este tramo, el relato cobra mayor solidez, en parte porque hay voces menos fragmentadas y más detalle. El libro de Vogel presenta un relato historiográfico bien documentado y altamente citado a nivel internacional, aunque no es un relato sobre la historia de las ideas. Rosales busca una historia de las ideas para poder vincularlas al proceso que aparece después con Xi y se apoya en Bregolat para ello. Sin embargo, elige una cita que, sacada de contexto, presenta otra falta de rigurosidad: en la página 60 cita a Bregolat diciendo que “Deng buscaba neutralizar a la derecha del partido al ofrecerle las cuatro modernizaciones, y a la izquierda, con los cuatro principios (Bregolat, 2011: 22- 52)”. Esta cita aislada y, en teoría, apoyando sus postulados carece de rigurosidad. El autor nunca explica qué entiende él por derecha o izquierda y, lo que es aun más importante, tampoco entiende

si los actores del proceso así se interpretaban. La izquierda y la derecha no son conceptos perfectamente trasladables y, en caso de utilizarlos, es conveniente definirlos. Como es sabido, en la China comunista la forma más efectiva de denigrar a un oponente era tildarlo de “tendencias derechistas” y las acusaciones obviamente iban hacia ambos lados.

Más adelante en el libro, el autor habla de la “nueva izquierda”. Lo que no queda claro es cuál es la relación entre la “izquierda” en la época de Deng y la “nueva izquierda” que plantea el autor después. Tampoco está claro si habría que hacer un vínculo entre la “derecha” de Deng y los “neoconservadores”. Lo que es más confuso incluso es que llama “derecha” al área más radical en las reformas e incluso les otorga un componente democrático e “izquierda”, al ala maoísta más dura. Más adelante en el libro revierte la tendencia y llama “neo izquierda” al ala más propensa a la democracia, aunque a la vez más restrictiva en lo económico. En general, hablar de “izquierda” y “derecha” en una sociedad tan distinta a la occidental, a mi entender, presenta más confusiones que aclaraciones, sobre todo siendo perfectamente definibles en sus propios términos.

La llegada de Deng implica una transformación y apertura gradual de la economía China bajo el liderazgo indiscutido del Partido Comunista. El autor menciona la transformación de las instituciones agrícolas que ordenaron la sociedad durante el maoísmo, particularmente la comuna y el sistema de precios, dos instituciones que serían fundamentales en la implementación de la reforma. Hay constantes menciones al “patriotismo” de Deng Xiaoping para soportar primero las humillaciones de Mao y luego la oposición interna del partido, así como una exposición de sus “ideales” transformadores. Desde su imposición sobre Hua Guafeng en 1982 hasta la masacre de Tiananmen efectivamente Deng logró sentar las bases de lo que sería el desarrollo económico chino sobre las bases de una economía híbrida, con sectores de mercado altamente competitivos. A partir de entonces el éxito de una gestión se mediría en términos de crecimiento económico. No hay una línea clara en el libro que explique las causales políticas de la Masacre de Tiananmen ni las transformaciones que provocó, aunque es claro que forma parte de una serie de avances y retrocesos en un proceso de apertura gradual con sectores altamente reaccionarios ante el cambio y una sociedad civil transformada desde sus raíces. Rosales explica que otra de las reformas importantes se dio en el mismo seno del partido, donde los líderes comenzaron a ser elegidos “meritocráticamente”. En tres páginas, da cuentas de las gestiones de Hu y Jiang. El mérito más grande del líder posterior a Deng (Jiang Zemin) fue ser efectivo y radical en su represión. También es cierto que no fue elegido por Deng, sino por la cúpula de un partido altamente dividido y en lucha facciosa y por encima de Hu, que fue designado a la sucesión para 10 años después.

El capítulo siguiente es, a mi entender, el núcleo del libro y el análisis más profundo y actual sobre la economía China. Haciendo uso de las herramientas teóricas y metodológicas de la economía estructuralista, el autor realiza un detallado análisis de las estructuras macroeconómicas y explica cuáles son aquellas que permitieron el desarrollo que se ha dado hasta el momento y cuáles serán las complicaciones a futuro.

En primer lugar, lo más destacable es que hasta la llegada de Xi Jinping el desarrollo chino estaba medido en términos de su crecimiento económico (entendido desde la evolución del PIB interanual). El desarrollo entendido en esos términos incentivó a la construcción

masiva de infraestructura y al crecimiento de la industria en detrimento de variables clave como la variable medioambiental y otros aspectos directamente relacionados a la calidad de vida. Según Rosales, el futuro del desarrollo chino dependerá de cómo puedan transformarse en una sociedad de clases medias con una economía basada en el conocimiento y el uso de las nuevas tecnologías. La educación, la inversión en proyectos de investigación y desarrollo, y la promoción de la innovación son los pilares de la actual administración China.

Desde lo político, Rosales resalta el rol que los tecnócratas ubican dentro de las estructuras del partido y destaca el rol de la “campaña anticorrupción” que llevó a cabo Xi durante los primeros años de su gobierno (y que continúa atrayendo titulares de los principales diarios periódicamente). Al mismo tiempo es claro que la posibilidad constante de ser objeto de estas campañas han progresivamente disciplinado a los cuadros de los partidos más críticos y concentrado el poder en las manos del actual Secretario General del partido. La posibilidad de prolongar su mandato indefinidamente es sin duda una de las características innovadoras de la “era Xi”, así como un retorno a instituciones que no se veían en China desde el Maoísmo.

Por último, el autor destaca las problemáticas internacionales a las que enfrenta China: básicamente una paradoja que se presenta en los términos de ser un país “históricamente destinado” a un rol de importancia que necesita persuadir y convencer al resto del mundo de ceder o cooperar para destinarles ese lugar de importancia. El caso del declive de los Estados Unidos es también tratado extensamente por el autor y resume que el rol destructivo que la administración Trump ha tenido con las instituciones construidas por el liberalismo estadounidense ha sido aprovechado, en toda la medida que le ha sido posible, por la diplomacia china para ocupar las posiciones vacías dejadas por el antiguo hegemon.

El libro termina generando preguntas sobre el futuro de la guerra comercial, pero resaltando que China y los Estados Unidos han generado un nivel de interdependencia difícil de quebrar. Cualquier solución que otorgue un ganador será a un alto costo.

Para finalizar, considero que el análisis presenta de manera adecuada los beneficios económicos del desarrollo. A nivel social, esto implica una reducción significativa de la pobreza y un gran incremento en la capacidad de consumo de todas las clases sociales en china. Más allá de los aumentos sustanciales en los niveles de desigualdad, a nivel económico el proceso de reforma y apertura ha sido positivo. Sin embargo, el libro intenta arrojar un panorama sobre el futuro y las tendencias presentes no son alentadoras. Rosales considera que la llegada al poder de Xi en 2013 constituye una nueva fase en la consecución del “sueño chino” y, en líneas generales, es vista como positiva. En gran medida atribuye las fricciones que China tiene con Occidente al “desconocimiento” de su proyecto final o a cuestiones de coyuntura (la presidencia de Trump, por ejemplo). Sin embargo, no hay una mención clara sobre los avances que la administración de Xi ha tenido hacia un nuevo modelo de Estado autoritario, con restricciones cada vez más claras sobre los derechos civiles de sus ciudadanos. El “sueño chino” que el autor atribuye a figuras como Zhao Ziyang no se corresponde con la visión actual. Lejos de buscar una sociedad más participativa y con ampliación de derechos, el nuevo “sueño chino” plantea un Estado policial y de vigilancia que marginaliza a la disidencia utilizando las nuevas tecnologías de patrullaje cibernético y censura.

Considero que el texto plantea preguntas económicas interesantes sobre los causales y el futuro de la influencia China en el mundo, y es un punto de partida para analizar la conexión con América Latina. Sin embargo, deben matizarse los logros en la consecución de logros económicos con los avances del Estado-partido sobre la sociedad civil en su cruzada por construir un nuevo tipo de sociedad ontológicamente autoritaria y sin espacio para la disidencia.

Por **Gabriel Salgado, Politólogo** (UBA / IRI- UNLP / UIBE)

RELACIONES INTERNACIONALES

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 disciplinares distintas a las Relaciones Internacionales, pues se comprende que el proceso de transformación por el que atraviesa actualmente el mundo requiere de una mirada transdisciplinaria y creativa. Se publican, asimismo, *Reflexiones* que el Comité Editorial considere relevantes y *Lecturas* de libros relacionados con la temática.

Los puntos de vista expresados en los *Estudios* y en las *Reflexiones*, así como en las *Lecturas* son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a institución alguna. Asimismo, no pueden ser reproducidos sin autorización.

Los trabajos presentados deberán adaptarse a las normas de publicación de la Revista. Toda correspondencia que quiera establecerse con la Revista debe hacerse a través de revista@iri.edu.ar.

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.

Parfraseo 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