

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 DE DIRECCIÓN:

ANGELA DEL ÁGUILA H

SEBASTIÁN DO ROSARIO

BÁRBARA BAVOLEO

(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,
CÁNADA

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, ENERO/JUNIO 2022.

338p.;16x23 cm. (AÑO31—Nº62)

ISSN (VERSIÓN PAPEL) 1515-3371

ISSN (VERSIÓN DIGITAL) 2314-2766

RELACIONES INTERNACIONALES

EDITORIAL	7
DIÁLOGOS	
<i>Roberto Savio</i>	13
ESTUDIOS	
La expansión internacional de las empresas automotrices de China a través de la inversión extranjera directa (2001-2020)	21
<i>José María Resiale Viano</i>	
Sudamérica en la geopolítica de los hidrocarburos. Una aproximación a los casos de Vaca Muerta y el <i>Pré-sal</i>	61
<i>Jonatan Núñez</i>	
La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018)	81
<i>Emiliano Fernández</i>	
Autonomía y valor estratégico de los países periféricos: análisis de la literatura y propuesta teórica	109
<i>Lautaro N. Rubbi</i>	
DOSSIER A 40 AÑOS DE MALVINAS	
México frente a la Guerra de las Malvinas. Una aproximación retrospectiva	153
<i>Luz Araceli González Uresti, Zidane Zeraoui</i>	
Uruguay y la Guerra de las Malvinas	169
<i>José Ramiro Podetti</i>	
Una diplomacia de papel: la posición de la derecha tradicional colombiana frente a la guerra de Malvinas	197
<i>David Antonio Pulido García</i>	
La diplomacia boliviana en la cuestión de Malvinas. Remembranza de hitos a favor de la Argentina a 40 años del conflicto	227
<i>Rene Quisbert Aguilar</i>	
Hércules contra Hércules: la historia de uno de los momentos más emblemáticos de la guerra de las Malvinas	249
<i>Thayssa Wendling</i>	

A 40 años de un conflicto que cambió la visión de América Latina: la solidaridad persistente de Venezuela con Argentina en la reclamación sobre las Islas del Atlántico Sur	265
<i>Claudio Alberto Briceño Monzón</i>	

REFLEXIONES

Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur	293
<i>Gladys Lechini</i>	

HISTORIA

El mundo y Malvinas a través del tiempo	303
<i>Patricia Kreibohm</i>	

LECTURAS **309**

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Consani, N. (2022). Editorial. *Relaciones Internacionales*, 31(62).

In memoriam del Profesor ANGEL PABLO TELLO (1947 – 2022)

En el caso de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur la soberanía es un dato previo a la negociación".

Raúl Alfonsín

(Mensaje inaugural de su mandato ante el Congreso de la Nación, 10 de diciembre de de diciembre de 1983.)

"Su recuperación es un sueño que desde entonces (3 de enero de 1833) han soñado todos los hombres y mujeres de esta tierra".

Ernesto Sábato

Abril, 1982.

Con motivo de los 40 años del conflicto de Malvinas, quisimos dedicar este número de la Revista a una gesta histórica e irrenunciable, con una breve *introducción* del Coordinador del primer Departamento creado en el IRI, en 1991, **Carlos Alberto Biangardi Delgado** sobre nuestra historia institucional.

Completando esta introducción, como en otras oportunidades, presentamos un nuevo **Dossier**, elaborado por el Secretario del Departamento y Fundador de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas (ReFEM), **Federico Martín Gómez**

La historia de Malvinas y del Atlántico Sur en el IRI

La preocupación por el resguardo de los intereses argentinos en el Atlántico Sur fue manifestada en el ámbito de nuestra Universidad, en el marco del "*Programa de Promoción Preferencial de Formación de Recursos Humanos en Investigación Científica y Tecnológica*" en la que participamos con el "*Proyecto del Atlántico Sur*", cuyo Director, fue el Prof. **Norberto Consani** e integrado por la abogada **María Elena Baquedano** y quien esto suscribe,

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 fuimos alumnos de la primera promoción de la Maestría en Relaciones Internacionales, iniciada en 1987

Si bien en las distintas unidades académicas ya se habían realizado importantes investigaciones sobre aspectos parciales de la problemática del Atlántico Sur, centrandó la atención en el Sector Antártico Argentino, y en menor medida en las Islas Malvinas, de los que ha quedado constancia en las bibliotecas de cada una de las unidades académicas y en forma completa en la Biblioteca Central de la Universidad Nacional de La Plata, nunca hasta ahora se había abordado en forma coordinada las cuestiones de estas tres áreas geográficas que si bien tienen particularidades específicas las mismas constituyen un todo, que se articula a través de las similitudes e influencias de su ecosistema y de su importancia estratégica y geopolítica.

Con las conclusiones del Proyecto del Atlántico Sur el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), creado el 28 de noviembre de 1989 por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de La Plata publicó dos informes; *“Malvinas. Balance y perspectivas ¿Una alternativa de solución?”* (1993) y *“Hacia una Política Antártica Nacional con Consenso Sudamericano”* (1994), pero lo más importante fue la continuidad en la formación de los investigadores, siendo los integrantes de aquel equipo del Proyecto del Atlántico Sur quienes se han desempeñado en forma alternada como Coordinadores del Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur -creado al año siguiente de la creación del IRI en 1991- hasta la actualidad. Publicando en nuestra revista Relaciones Internacionales en su N° 42, correspondiente al segundo semestre del año 2012, la tesis nuestra, precisamente titulada *“CUESTIÓN MALVINAS. Atlántico Sur, Plataforma Continental y Antártida”*.

Durante 31 años el Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur ha promovido la enseñanza de su problemática a nivel de grado y de posgrado, realizando una prolifera tarea de extensión, vinculándose con todas las instituciones nacionales e internacionales afines, y muy especialmente, ha fomentado la investigación con el propósito de aportar nuevos desarrollos al conocimiento de la problemática del Atlántico Sur. Contando a partir del año 2007 con la participación del Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales **Federico Martín Gómez**, quien fue designado a partir de esa fecha Secretario del Departamento y posteriormente obtuvo su título de Magíster en Relaciones Internacionales en el año 2019.

Con motivo de cumplirse el 25° aniversario del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata en 2016, se decidió convertir el antiguo Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur en el nuevo **Departamento del Atlántico Sur**, teniendo en cuenta que el área geográfica que lo comprende ha tomado un nuevo valor planetario por encontrarse en la mismas las reservas más importantes de recursos naturales existentes en la actualidad, el agotamiento de estos en el Atlántico y en el Pacífico Norte, y aún, la depredación que han sufrido los recursos vivos marinos del Pacífico Sud Occidental.

Es indudable que este cambio de paradigma y la presencia militar británica en el Atlántico Sur, en especial en la Zona Económica Exclusiva reconocida a la República Argentina por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y las actividades hidrocarbúrficas ilegales del Reino Unido en nuestra Plataforma Continental tienen por objeto la apropiación de los recursos naturales que pertenecen al pueblo argentino, debiendo destacar que

tanto el archipiélago de las Islas Malvinas, como las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur, las aguas oceánicas que las circundan y el Sector Antártico Argentino, se encuentran dentro de la jurisdicción de la provincia argentina de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y que esta provincia no puede ejercer la jurisdicción efectiva que le corresponde sobre dichas áreas geográficas por estar buena parte de las mismas ocupadas militarmente por el Reino Unido, país que ejerce un poder de facto sobre ellas.

Sin embargo, el nuevo **Departamento del Atlántico Sur** nació en un momento auspicioso, ya que el 11 de marzo de 2016 la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar aceptó la presentación de la República Argentina del límite exterior de su plataforma continental, con lo que se coronó un esfuerzo de 20 años de un intenso trabajo científico, técnico y jurídico de un equipo interdisciplinario liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), sin siquiera analizar la presentación del Reino Unido sobre la plataforma continental de las Islas Malvinas a raíz de la objeción presentada por la Argentina. A la mera demostración de fuerza del Reino Unido la República Argentina le oponía la fuerza del Derecho Internacional.

El 10 de junio de 2022, coincidiendo con la conmemoración del “**Día de Afirmación de los Derechos Argentinos sobre las Islas Malvinas y demás archipiélagos del Atlántico Sur**”, en el año del 40 aniversario del conflicto argentino-británico de 1982, el IRI estampó un testimonio de los derechos de nuestro país sobre los espacios geográficos usurpados por el Reino Unido y su trayectoria en defensa del reclamo soberano de la República Argentina mediante la inauguración de un **MURAL** erigido en el ingreso de su sede, como marca territorial para que las nuevas generaciones lo tengan siempre presente y continúen los esfuerzos realizados desde la creación del antiguo Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a partir de 2016 **Departamento del Atlántico Sur**.

Completando esta introducción, como en otras oportunidades, presentamos un nuevo **Dossier**: “*A 40 años de Malvinas*” elaborado por el Secretario del Departamento y Fundador de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas (ReFEM), **Federico Martín Gómez**

Hemos arribado a un aniversario muy especial para todos los argentinos. Este año conjugamos múltiples verbos en diversos tiempos verbales en pos de construir memoria en torno a lo vivenciado por todos en el año 1982, en el año de la guerra de Malvinas.

Rememorar, recordar, homenajear, construir, visibilizar, deconstruir, reflexionar y proyectar son todos estos verbos (seguro que también haya muchos más en juego), los cuales podremos observar en cada proceso de construcción académica e intelectual que, sobre la guerra de Malvinas, se han elaborado en el transcurso del año

En el marco de este aniversario, desde el Departamento del Atlántico Sur del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, hemos decidido tomar varios de estos verbos y gestar una producción académica, la cual, en pos de una construcción latinoamericana de la Cuestión Malvinas, busque visibilizar escenarios muchas veces desconocidos sobre el proceso del conflicto bélico de 1982 en los países de la región y del subcontinente.

Es a partir de ello que, en el proceso de construcción de redes académicas, hemos iniciado ya hace un año la construcción de una propuesta de abordaje y reflexión académica

sobre cómo la guerra de Malvinas impacta en los múltiples y diversos escenarios de los países latinoamericanos.

La propuesta tuvo claras repercusiones y respuestas, a lo cual hemos buscado destacar aquellos abordajes que visibilicen escenarios poco conocidos y en muchos casos invisibilizados totalmente. Esta decisión se tomó en virtud justamente de “dar luz” sobre estas experiencias latinoamericanas en torno al desarrollo de la guerra de Malvinas y en pos de deconstruir visiones que “tradicionalmente” se estructuran sobre lo acontecido con la guerra de 1982.

Es por ello que al presente Dossier (compuesto por artículos también sometidos a arbitraje), lo hemos titulado “*A 40 años de Malvinas. Las experiencias y construcciones latinoamericanas durante la guerra*”, contando con estudios y reflexiones provenientes desde México, Colombia, Bolivia, Venezuela, Brasil y Uruguay.

El primer capítulo del profesor **Zidane Zeraoui** y la profesora **Luz Araceli González Uresti**, titulado “*México frente a la Guerra de las Malvinas: una aproximación retrospectiva*”, aborda el escenario plasmado en el gobierno mexicano ante el desarrollo inicial del conflicto bélico a partir de la disyuntiva materializada por un conflicto entre estados pertenecientes ambos al mundo occidental y aliados norteamericanos en el esquema bipolar del mundo de la guerra fría. Es a partir de ese estudio, donde se plasma la disputa propia dentro del gobierno mexicano y asimismo como se proyecta sobre la prensa el desarrollo mismo de la guerra en el Atlántico Sur y las posturas que el Estado mexicano adoptó frente a la guerra.

En el segundo capítulo de autoría de **David Antonio Pulido García**, titulado “*Una diplomacia de papel: la posición de la derecha tradicional colombiana frente a la guerra de Malvinas*”, aborda el tratamiento mediático brindado por los medios de comunicación colombianos de la época de la guerra.

Pese a las simpatías iniciales que en un momento despertó el reclamo argentino en Latinoamérica, las particularidades políticas e intereses de cada nación y el mismo rumbo que iba tomando el conflicto, transformó considerablemente la posición que al respecto tenían diversos grupos políticos en cada país y esto se plasmó en el escenario colombiano. En este artículo, el autor centra su estudio en los cambios en el caso colombiano, más específicamente en las variaciones que tuvo el discurso periodístico de la derecha tradicional colombiana frente al desarrollo del conflicto.

Ya en el tercer capítulo, elaborado por el profesor **Claudio Briceño Monzón**, se aborda el escenario venezolano y la construcción que esta nación sudamericana realizó durante el desarrollo de la guerra y en la posguerra misma. Intitulado “*A 40 años de un conflicto que cambió la visión de América Latina: la solidaridad persistente de Venezuela con Argentina en la reclamación sobre las islas del Atlántico Sur*”, el artículo nos propone un recorrido sobre el impacto que la guerra de Malvinas tuvo en el escenario político venezolano y cómo éste se proyecta en una dinámica de solidaridad latinoamericana y contraposición ante la presencia del imperialismo en el Atlántico Sur.

El cuarto capítulo de autoría del investigador boliviano **René Quisbert Aguilar**, cuyo título es “*La diplomacia boliviana en la cuestión de Malvinas. Remembranza de hitos a favor de la Argentina a 40 años del conflicto*”, plasma en el proceso de investigación el devenir de construcciones diplomáticas que históricamente han edificado el apoyo y acompañamiento

que el Estado boliviano ha realizado al reclamo soberano argentino sobre la Cuestión Malvinas, tanto en el siglo XIX como en el siglo XX proyectándose todo ello en el desarrollo de la guerra de Malvinas.

El quinto capítulo de autoría de la investigadora brasileña **Thayssa Wendling**, cuyo título es *“Hércules contra Hércules: la historia de uno de los momentos más emblemáticos de la guerra de las Malvinas”*, buscó visibilizar el involucramiento de Brasil en la guerra de Malvinas, en el proceso de recepción del superpetrolero británico “Hércules” el cual fue atacado por aviones argentinos, el cual tuvo como destino una tumba submarina cercana en aguas jurisdiccionales de Brasil, próxima al puerto de Rio de Janeiro.

Finalmente, el sexto capítulo, intitulado *“Uruguay y la guerra de las Malvinas”* de autoría del profesor **José Ramiro Podetti**, nos presenta un análisis del desafiante posicionamiento que Uruguay debió enfrentar en pos del desarrollo de la guerra de Malvinas, en virtud de los lazos que lo unen a la República Argentina y sus vínculos con el Reino Unido de la Gran Bretaña. El posicionamiento político y diplomático adoptado por Uruguay en el desarrollo de la guerra, tanto en el escenario regional como internacional se proyecta en el proceso de abordaje que el autor busca plasmar en el artículo.

Estos seis artículos proyectan los escenarios individuales de países latinoamericanos que, como son abordados de manera tradicional en torno a la guerra de Malvinas, nos desafiarán a deconstruir aquellas miradas tradicionales sobre Latinoamérica y la guerra de Malvinas.

Es nuestro deseo que el lector de este dossier sea interpelado por el desarrollo de este y buscando sobre los mismos visibilizar, rememorar, recordar, homenajear, construir, deconstruir, reflexionar y proyectar en pos de una visión latinoamericanista de la Cuestión Malvinas en estos cuarenta años de posguerra, pero asimismo en pos de los desafíos presentes y futuros que en torno a la misma se estructuran ante la presencia neocolonial británica en el Atlántico Sur.

Como aporte ofrecemos:

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

José María Resiale Viano

Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Becario Doctoral CONICET en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CONICET-CIECS/UNC). Especialista en Estudios Chinos, UNLP. Licenciado en Historia, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesor adscripto en Historia Contemporánea de Asia y África de la Licenciatura en Historia de la UNC

Lautaro Nahuel Rubbi

Doctor y Magíster en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales y Licenciado en Política y Administración Pública, Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Director y docente de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

Emiliano Fernández

Magíster en Ciencias Sociales (UNCPBA)

Jonatan Andrés Núñez

Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor en Historia (UBA). Becario doctoral para temas estratégicos del CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA). Integrante del Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes de la UBA.

DIÁLOGOS

Roberto Savio

Cofundador de la agencia de noticias Inter Press Service (IPS) desde 1964 y actualmente dirige la agencia Other News

REFLEXIONES

Gladys Lechini

"Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la CSS"

Investigadora Superior del CONICET. Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la UNR. Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR-UNR) Coordinadora Departamento África del IRI (UNLP)

HISTORIA

"El mundo y Malvinas a través del tiempo" **Patricia Kreihbom**

Coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI

LECTURAS

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

Cronología,

Documentos

Investigaciones

Jurisprudencia

Legislación

Parlamentarias

Política Exterior Argentina

Publicaciones

Tesis

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

Roberto Savio¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Do Rosario, S. y Larsen, F. (2022). Roberto Savio. Relaciones Internacionales, 31(62).

Realizada por Sebastián Do Rosario² y Federico Larsen³

1. *Desde hace años la relación de Rusia con la Unión Europea y los Estados Unidos ha tenido en los medios de comunicación uno de los principales ejes de conflicto. Washington y Bruselas acusan a Moscú de manipular y desinformar, y tras la invasión a Ucrania tomaron la definición de cerrar sus espacios mediáticos a empresas rusas. ¿Qué opina de la manera en que fue manejado este tema? ¿Qué repercusiones puede tener para la gestión de los medios, especialmente los no-mainstream como IPS u Other News?*

La información ha sido siempre utilizada por el poder, tanto económico como político. La información es, por definición, vertical. El que la emite, por impresión en diarios y revistas o por vía electrónica, en radio y TV, la envía a un público que no puede actuar en el proceso. Por esto, el poder siempre ha buscado utilizarla. La época de Gutenberg representada por este fenómeno ha durado seis siglos. La comunicación, que es un fenómeno más reciente y que hasta hoy sólo se ha podido realizar con Internet, es diferente. La comunicación es horizontal: yo soy receptor, pero puedo ser también emisor. Allá el poder puede mucho menos. Los medios que hacen información son siempre más cercanos al poder, han dejado de ser un negocio, y cada año tienen menos fuerza. Y la política hoy se va orientando siempre

1 Periodista italo-argentino y referente en los estudios sobre información internacional. Cofundador del Grupo de Prensa de los Países No Alineados, de la agencia de noticias Inter Press Service (IPS) activa desde 1964, y actualmente dirige la agencia Other News.

2 Periodista y Asistente de Dirección de la revista Relaciones Internacionales

3 Periodista y docente. Licenciado en Comunicación Social (FPyCS-UNLP), corresponsal para medios italianos en América Latina y maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)

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)

más hacia los medios sociales. El ejemplo más reciente es Trump. Todos los medios americanos imprimen 60 millones de copias -los de calidad, en total, 10 millones-, pero Trump, con Twitter, tenía 80 millones de followers, y ha prescindido totalmente del control de los medios.

Cabe añadir de todos modos que Internet ha sido capturado por el mercado, que ha eliminado la horizontalidad que todos saludamos al comienzo. Hoy hemos pasado de la época de Gutenberg a la época de Zuckerberg, y los usuarios somos datos, y no personas. Esto tiene gran importancia para los jóvenes, que hoy se trenzan en alborotos creados verticalmente, determinados por los motores de búsqueda, que dividen a los usuarios en grupos afines, y se va así eliminando el diálogo, ya que cuando alguien del bando A se encuentra con alguien del B, chocan, terminan insultándose, sin escuchar ni compartir. Y los motores de búsqueda, para mantener el usuario, dan precedencia a lo que genera más impacto, con lo cual las noticias más extrañas terminan teniendo prioridad. La polarización extrema de Estados Unidos no hubiera sido posible sin las redes sociales.

Los diarios se enfocan cada vez más en los acontecimientos y abandonan los procesos; y las relaciones internacionales no se entienden sin analizar el proceso en que los acontecimientos se colocan. En Nairobi, en el 1973, había 75 corresponsales extranjeros, Hoy, hay tres. Ninguna TV europea tiene corresponsales en África. Entonces, es fácil para un gobierno decidir expulsar a corresponsales, pero es casi imposible cerrar las redes sociales, aunque los gobiernos autocráticos busquen hacerlo. Es por esto por lo que el público ruso sabe poco de la realidad de la guerra. Pero si alguien es determinado, siempre puede encontrar la manera de superar la censura, aunque sea una capacidad propia de los jóvenes, los ancianos no están en Internet, y siguen dependiendo de los medios de comunicación tradicionales.

En Italia, el diario de mayor peso, *Il Corriere della Sera*, por cuarenta días ha tenido la primera página tomada con el titular a nueve columnas dedicado a Ucrania. Y seguían las primeras veinte páginas, todas dedicadas a Ucrania. Había desaparecido el resto del mundo. Y lo mismo ha pasado con la mayoría de los medios europeos. Solo con las elecciones francesas, los diarios han sido obligados a dar un espacio importante a Macron y no a Zelensky. En este sentido, los representantes de la prensa de calidad norteamericana, como el *Washington Post*, el *New York Times* y el *Wall Street Journal*, han sido más equilibrados. Obviamente, cuanto más dure la guerra, más insuficiente se vuelve la repetición de los acontecimientos en los medios. Pero la prensa europea, al igual que la misma Europa, se ha alineado con la OTAN, y con muy poco debate. En Rusia, obviamente, la prensa ha sido un amplificador del gobierno. Los medios estadounidenses por su parte, que discrepan frecuentemente del gobierno en temas nacionales y domésticos, en política exterior tienden a apoyar la posición oficial. En esto juegan factores de identidad nacional, de nacionalismo y de poco conocimiento en las redacciones de la realidad internacional.

Lo que ha sido sorprendente es ver a la prensa europea convirtiéndose en megáfono de las posiciones de la OTAN. Putin ha sido demonizado como Hitler, y Zelensky elogiado como un héroe griego. Los rusos aparecen como bárbaros que matan a Minos. Nunca ha habido ninguna noticia negativa sobre los ucranianos, cuando en la guerra la violencia y el abandono de la ética es inevitable y desgraciadamente algo generalizado. Es como si nunca se hubiese salido de la guerra fría, y estamos listos para aceptar una escalada que se puede volver caliente, con toda tranquilidad. Se ha contraído el PBI, aumenta el costo de vida, la

inflación, y hasta ahora, no ha habido ninguna reacción. Es algo realmente sorprendente.

Para Othernews, que es un servicio informativo sobre temas globales, esta situación ha representado un desafío muy complejo. Othernews representa un diseño nuevo. La idea es que la asociación, sin fines de lucro, es de propiedad de los lectores, que se pueden hacer socios con una modesta cuota de 50 euros anuales. Ellos eligen al directorio y discuten la línea editorial, garantizando así total independencia y una línea pluralista e inclusiva. Los lectores son 12.000, en 82 países del mundo: académicos, funcionarios internacionales, activistas de la sociedad civil global, etc.

2. *¿Cómo caracterizaría el rol de los medios de comunicación en la cobertura del conflicto Ucrania - Rusia?*

La guerra en Ucrania es exclusivamente un asunto del Norte del mundo. El Sur Global es sólo una víctima del aumento de los alimentos, de la energía y de los transportes, Ha aumentado el número de gente con hambre. En África ha trepado al 45% de la población. Los artículos provenientes del Norte han sido criticados por los lectores del sur, y viceversa. Othernews ha perdido casi 300 lectores, casi todos del Norte, por tener artículos de crítica o de dudas sobre la guerra. Yo creo que esta división Norte-Sur va a aumentar con la explosión del mundo multipolar, ya que los valores en que se basaba el multilateralismo están desapareciendo. Es posible que se vuelva a crear un "no alineamiento activo", que la prensa de Europa y Estados Unidos va a tener dificultad en entender. El Occidente sigue creyendo que es el centro del mundo, Estados Unidos en particular.

Pero hoy, en buena medida debido a la necesidad de priorizar a los intereses nacionales en contra de la cooperación internacional, un camino abierto por Reagan y Thatcher en 1981, hemos pasado de un mundo multilateral a un mundo multipolar. En la época de Bush hijo los neoconservadores predicaban la llegada de un American Century, que Estados Unidos tenía que seguir siendo la potencia dominante. A partir de allí Estados Unidos ha perdido en todos los conflictos en que se ha metido, de Iraq a Afganistán. Y Trump ha llevado la lógica del fin del multilateralismo a sus extremos, aconsejando a todos los países que hagan, ante todo, sus intereses. El resultado hoy es que el mundo multipolar no se basa en la idea de cooperación internacional para la paz y el desarrollo, sino sobre la competición más brutal. Y Biden quiere ahora revivir el multilateralismo. Pero ya es tarde. Biden en noviembre va a perder las elecciones de medio término, y se va a convertir en un pato cojo, con un Congreso de republicanos trumpistas que le va a vetar todo. Y en el 2024 es probable la vuelta de Trump, y todo este auge de la OTAN entrará en una crisis profunda. Pero, hasta noviembre, si la guerra no entra en una escalada y se mantiene como está, la prensa europea seguirá básicamente con el casco de guerra en la cabeza.

3. *A partir de la invasión rusa en Ucrania parece reconfigurarse la identidad de los bloques internacionales: por un lado, EE. UU. y la UE, defendiendo la tradición liberal han puesto una línea de demarcación muy grande en lo doméstico y en lo internacional entre "pro-rusos" y "prodemocráticos"; por el otro Rusia, China y sus aliados considerados "iliberales". ¿Qué opinión le merece esta construcción y qué puede traer a futuro?*

Esta visión de un mundo dividido en dos bloques, China y Rusia, por un lado, y del otro las democracias liberales, en concreto Europa y Estados Unidos, es una ilusión, fácil de vender. En este mundo multipolar, los países andan por su cuenta. Un buen ejemplo es Turquía, que está en la OTAN, pero no participa del embargo contra de Rusia, y se acerca mucho a China. O India, que sigue comprando armas rusas, está en la Nueva Ruta de la Seda china, pero no quiere tener problemas con Estados Unidos. Indonesia, por mucho tiempo un aliado incondicional de Estados Unidos, sigue manteniendo la participación de Putin en el próximo G-20 a pesar de todas las protestas de Estados Unidos. Y en Europa también: Hungría y Polonia desafían abiertamente a Bruselas, y se dividen en una Polonia pro-OTAN y una Hungría pro-Rusia. Arabia Saudita, la gran aliada de Washington, que ignora el pedido de Biden de aumentar la producción del petróleo, a pesar de haber sido invitada inclusive a la cumbre convocada por Biden de los países democráticos. Este bloque homogéneo de países liberales es un eslogan para un buen marketing, pero se desmorona ante un mínimo examen.

4. *¿Cómo cree que repercute la polarización política interna de Estados Unidos en el plano internacional? ¿Por qué?*

La Guerra Fría era un enfrentamiento entre dos visiones políticas e ideológicas que se enfrentaban en una guerra de poder. Estados Unidos ya no es el de Kennedy, y tampoco el de Obama. Es un país donde la polarización política ha llegado a extremos sin precedentes. En 1980 el 12% de los demócratas y el 15% de los republicanos declaraban al Pew Institute que no les hubiera gustado que su hija se casara con un hombre del otro partido. Hoy son el 91% de los demócratas y el 96% de los republicanos. Y la Corte Suprema también ya es parte de esa polarización. El 72% de los republicanos cree que Trump ha sido víctima de un fraude electoral. Y la turba que asaltó el Capitolio es definida por el partido republicano como la “muestra de una opinión política”. ¿Es este el líder ejemplar de la lucha de la democracia en contra de los dictadores en el mundo? Y estamos sólo al comienzo de un proceso de radicalización. Los estados de derecha con el aval de la Corte Suprema están prohibiendo el aborto, reduciendo las medidas de protección social, reduciendo la capacidad de votar de las minorías, y cambiando los libros escolares. Con la vuelta de Trump, o del trumpismo, en dos años la coexistencia entre los dos bandos se va a hacer todavía más difícil, y pocos van a ver en Estados Unidos la guía del mundo libre. Y esto tampoco le va a interesar demasiado a Trump.

5. *¿Qué lecciones considera que hay para América Latina, tanto en lo político como económico, luego de 4 años de mandato de Donald Trump? ¿Y para Europa?*

Mi opinión es que habrá un gran caos en las relaciones internacionales, con una creciente lucha de poder entre Estados Unidos y China, con Rusia, que hemos tenido la inteligencia de empujar en los brazos de Beijing. Obviamente, esta lucha se va a disfrazar de algo político, pero va a ser en realidad una pura lucha de hegemonía económica y militar. Es una lucha que Estados Unidos no puede ganar. Y China es un país autorreferente, que nunca ha salido de sus fronteras, y ha levantado murallas para que el enemigo se quedara afuera. Mientras Estados Unidos ha aprovechado de su soft power, su música, su comida, su manera

de vestirse, los deportes y el estilo de vida, China tiene poco interés en este tipo de imperialismo. Yo he ido a China desde 1958, y siempre me ha impresionado lo poco que les interesaba que un extranjero entienda la cultura china. Pero hay decenas de miles de estudiantes chinos que estudian al exterior, mientras no se puede decir lo mismo de los norteamericanos. Los dos países son dos grandes islas, que se consideran rodeados por naciones inferiores. América Latina ha sido siempre considerada una región de segunda categoría por Estados Unidos, a pesar de tantas declaraciones, y dudo que China vea a la región más allá de sus materias primas, y a los latinoamericanos más allá de compradores.

Mi opinión, especialmente teniendo en cuenta la experiencia de Trump, es que América Latina tendría que adoptar una política de no alineamiento activa, que declare que no se va a meter en una guerra de poder que no le interesa, y que va a hacer exactamente lo que la dinámica multipolar aconseja: poner en primer lugar sus intereses como región. Con esto sacaría mayor consideración y peso en las negociaciones internacionales, y una clara ventaja en un planeta dividido por la nueva guerra fría que se prepara. Guerra que, a diferencia de la actual guerra de la OTAN en contra de Rusia, no va a poder ser militar, ya que esto significaría la destrucción del planeta. Claro que la historia y el presente no ayudan a tener una gran fe en la inteligencia del poder.

El gran problema es que América Latina sigue siendo un continente dividido por no poder abandonar la vivencia de los próceres. Es la región más homogénea del mundo, mucho más que Asia y África, y en ciertos aspectos más que Europa y Estados Unidos, teniendo en cuenta que éstos están viviendo una verdadera disgregación. Sin embargo, el proceso de integración latinoamericana ha sido una ilusión óptica. América Latina es una región de permanente experimentación política, que ha sofocado toda lógica económica por la rivalidad entre los sucesivos presidentes, entre los cuales hay un constante cambio de brújula. Me temo que, en lugar de hacer un frente unido ante la guerra fría que viene, se dejen comprar individualmente, convencidos de hacer lo mejor para su país. Lo único que puede cambiar esto es un gran movimiento popular. Pero esto siempre se ha dirigido a temas globales, como la mujer o el ambiente, y obviamente a temas nacionales: nunca a temas regionales. Y en la prensa, el tema de la integración ha sido relegado cuando mucho a sus aspectos burocráticos, de los varios organismos que han nacido y fracasado en la época moderna. Así que, en mi opinión, no me parece que hayamos sacado una verdadera lección de lo que está pasando en el mundo desde la caída del Muro de Berlín para expresar una política regional inclusiva, de gran identidad, y que nos coloque como actores importantes en la arena internacional de este siglo.



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

**Secretaría 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

Estudios

Escriben:

José María Resiale Viano

Jonatan Núñez

Emiliano Fernández

Lautaro N. Rubbi

La expansión internacional de las empresas automotrices de China a través de la inversión extranjera directa (2001-2020)

José María Resiale Viano resialejm2@hotmail.com.ar
Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CONICET-CIECS/UNC)

Recibido: 14/07/2021

Aceptado: 26/04/2022

Resumen: En este trabajo pretendemos explicar la expansión internacional de las compañías automotrices chinas a través de la IED, entre 2001 y 2020. A tal fin, revisaremos la evolución cuantitativa de las inversiones, los motivos que impulsaron el *go global* de las automotrices chinas, el método de ingreso de las inversiones y el destino geográfico de los capitales invertidos. Para cumplimentar nuestro objetivo, hemos realizado un exhaustivo trabajo de rastreo, registro y sistematización de las inversiones concretadas por las automotrices chinas en el exterior. Además de ello, también trabajamos con artículos de prensa, información proporcionada por las compañías y bibliografía secundaria.

Palabras clave: China; Industria automotriz; Estrategia *Go Global*; Inversión Extranjera Directa; Relaciones económicas internacionales.

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Resiale Viano, J.M. (2022). La expansión internacional de las empresas automotrices de China a través de la inversión extranjera directa (2001-2020). *Relaciones Internacionales*, 31(62), 144, <https://doi.org/10.24215/23142766e144>

The international expansion of China's automotive companies through direct foreign investment (2001-2020)

José María Resiale Viano¹

Abstract The purpose of this paper is to explain the Chinese automotive companies' "going global" between 2001 and 2020 through direct foreign investment. To this end, we analyze the quantitative evolution of the investments, the reasons that boosted the companies' going global, the entry forms of those investments in different countries, and the geographical distribution of the capital invested. We have tracked, recorded and systematized the foreign investment made by Chinese automakers, for which we have used press articles, the information published by automotive companies themselves, and specialized literature.

Key words: China; Automotive industry; Go Global Strategy; Foreign direct investment; International economic relations.

¹ Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Becario Doctoral CONICET en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CONICET-CIECS/UNC). Especialista en Estudios Chinos, UNLP. Licenciado en Historia, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesor adscripto en Historia Contemporánea de Asia y África de la Licenciatura en Historia de la UNC.

1. Introducción

El proceso de expansión hacia el exterior de las automotrices chinas, a través de la inversión extranjera directa (IED), es un fenómeno que no ha sido suficientemente investigado; en este sentido, los estudios sobre el tema recién comenzaron a desarrollarse a partir del año 2009, cuando las firmas automotrices chinas intensificaron sus actividades en el extranjero mediante la adquisición de empresas y conformación de *Joint Ventures (JV)* con firmas occidentales.² A los desarrollos tempranos, se añadieron otras investigaciones que han enfocado el estudio a partir del análisis de casos.³ De esta manera, en la mayoría de las investigaciones previas sobre el tema primaron los estudios de casos que ganan en profundidad pero que fragmentan el campo, impidiendo la formulación de una visión general del *go global* automotriz de China.

En este trabajo pretendemos explicar la expansión internacional de las compañías automotrices chinas a través de la IED, entre 2001 y el primer cuatrimestre de 2020, aproximándonos a ello desde una perspectiva más general y amplia que la utilizada en los estudios que anteceden al presente. En consecuencia, trataremos de superar el mero estudio de casos, reconociendo y explicando modos de comportamiento comunes –sin dejar de lado algunas singularidades– de las automotrices chinas a la hora de invertir en el extranjero. Al respecto, surgen algunos interrogantes que intentaremos responder: ¿Qué factores impulsaron la internacionalización?, ¿Qué modalidades adquirieron las inversiones en el exterior?, ¿Hacia qué países se dirigieron las inversiones y por qué?, ¿Han existido diferencias entre las automotrices estatales y privadas en cuanto a los factores que impulsaron su internacionalización y el destino de las inversiones?

La internacionalización de las empresas ha sido un fenómeno sumamente estudiado

² Entre los estudios pioneros en el tema, podemos mencionar los trabajos de Russo *et. al.* (2009), Shaker (2010), Kasperk *et. al.* (2011) y Amighini (2012). Esos trabajos se caracterizaron por enfocarse de manera amplia la internacionalización de las automotrices chinas; mientras algunos abordaron el estudio de las exportaciones de vehículos y las inversiones en el exterior, otros se concentraron en sólo uno de esos aspectos. En general, por su carácter de estudios exploratorios, carecen de profundidad en el análisis; y, debido a la cercanía temporal con el objeto de estudio, han tenido dificultades en el acceso a la información.

³ Por una parte, esos casos se han correspondido con la trayectoria de una empresa determinada y/o una operación internacional de alguna firma en particular. El desarrollo de este enfoque fue estimulado por la adquisición por parte de Geely de la sección autos de Volvo en 2010, y por las exportaciones crecientes de Chery hacia muy diversos destinos; podemos considerar aquí los trabajos realizados sobre Geely por Shi y He (2012), Zhao (2017) y Yakov *et. al.* (2018); y los estudios sobre Chery de Neves *et. al.* (2013), Zhang y Filippov (2014) y Zhang *et. al.* (2017). Por otra parte, los casos a estudiar se determinaron a partir de la selección de un espacio geográfico específico –nacional/regional y/o continental– que actuó como receptor de las inversiones chinas; en esta línea, desde una perspectiva regional/continental, pueden considerarse los trabajos de Amighini y Goldstein (2014) y Regalado-Pezúa y Zapata (2019); y desde un enfoque nacional, se pueden mencionar los estudios de Vieira (2010) y Barroso y Ribeiro Andrade (2012) para Brasil, de Sanfilippo (2014) para Italia, y de Ganchús y Montes (2020) para México.

desde la década de 1970, y aún hoy continúa incitando el desarrollo de nuevas inversiones a la luz de la reciente dinámica económica. Estos estudios, de acuerdo al enfoque utilizado, se podrían clasificar en dos vertientes: por una parte, están aquellos trabajos realizados desde la perspectiva del proceso; es decir, los que intentan describir cómo y por qué las empresas nacionales llegan a ser internacionales, y que indican cuándo las compañías están preparadas para dar los diferentes pasos que las conducirán a un grado más alto de internacionalización. Por otro lado, se encuentran los estudios realizados desde una perspectiva basada en los costos y las ventajas económicas de las compañías, que pretenden explicar los motivos por los cuales estas firmas pueden expandirse internacionalmente, y las razones bajo las cuales las mismas firmas determinan la localización óptima para sus inversiones (Cardozo *et. al.*, 2007).

En el marco del primer enfoque se encuentra, entre otros, el Modelo Uppsala –también denominado “Escuela Nórdica”–. Este modelo sostiene que las empresas atraviesan gradualmente por diferentes etapas en su proceso de internacionalización y, además, supone que las primeras actividades en el exterior comienzan en países cercanos psicológicamente.⁴ Sin embargo, en sentido contrario al Modelo Uppsala, Ramamurti y Hillemann (2017, pp. 36-38), han constatado que las empresas chinas iniciaron su expansión externa en una etapa temprana, sin atravesar por todos los estadios configurados por la Escuela Nórdica. Además, se han caracterizado por utilizar métodos de ingreso de alto compromiso, como fusiones y adquisiciones, y han invertido rápidamente en mercados distantes psicológicamente; estos dos últimos aspectos también habían sido reconocidos con anterioridad por otros autores. Respecto al modo de ingreso, Peng (2012, pp. 100-101) advirtió que las adquisiciones constituían claramente la primera forma de ingreso de las inversiones chinas en el exterior, y Quer *et.al.* (2007, p. 18) sostuvieron que la distancia cultural no ha sido un factor disuasivo para las inversiones chinas en el extranjero.

Respecto al otro enfoque, que está basado en los costos y las ventajas económicas de las compañías, está prevaleciendo en los estudios actuales la aplicación del Paradigma Ecléctico –o “Modelo OLI”– planteado por John Dunning. El autor considera que las empresas deciden invertir en el exterior con el fin de explotar algún tipo de ventaja; las mismas son clasificadas en tres tipos: ventaja de propiedad (*Ownership advantage*), ventaja de localización (*Location advantage*) y ventaja de internalización (*Internalization advantage*) (Dunning, 1988; 2001)⁵. Este modelo ha sido diseñado a partir de la experiencia de internacionalización

⁴ Esta escuela entiende por “distancia psicológica” o “distancia cultural” a las diferencias lingüísticas, culturales, políticas, educativas, etc. existentes entre diferentes países. Estas distancias pueden afectar las relaciones laborales y la integración de la empresa en un nuevo país y la adaptación de sus productos a un nuevo mercado, entre otras dificultades.

⁵ La “ventaja de propiedad” se corresponde con ventajas propias -materiales e inmateriales- que la empresa inversora debe tener sobre las compañías locales del país que recibe la inversión. La “ventaja de localización” refiere a la dotación de recursos del país de destino –recursos naturales y creados, y tamaño del mercado-, que motivan a una empresa a tomar la decisión de realizar la inversión. La “ventaja de internalización” se refiere a la medida en que la empresa percibe que le conviene agregar valor a sus ventajas de propiedad en

de las compañías occidentales de países industrializados, y si bien también contribuye a explicar la IED china, sólo lo hace en parte; siendo insuficiente para esclarecer satisfactoriamente la internacionalización de las empresas del gigante asiático. En este sentido, el trabajo de Buckley *et. al.* estuvo entre los primeros en reconocer la necesidad de incorporar los “factores institucionales” a la hora de analizar la IED realizada por las compañías chinas.⁶ Continuando con la línea iniciada por Buckley, Ramamurti y Hillemann (2017, pp. 43-44), afirmaron que la característica china específica que distingue la internacionalización de las empresas del país oriental respecto a la de otros países son las ventajas creadas por el gobierno (*Government- created advantage*).⁷ De este modo, el marco institucional dentro del cual operan las firmas chinas debería ser tenido en consideración para complementar el modelo de Dunning; de otro modo, podríamos decir que la idea común que subyace en esos postulados es la necesidad de considerar los factores políticos y/o culturales que impulsaron el *go global* de las empresas chinas.

En esta línea, debemos decir que entre 1978 y 2001 la industria automotriz ocupó un rol secundario en la planificación del desarrollo económico de China, y cumplía más bien un rol de asistencia y complementación de otras industrias. Durante ese período, la conformación de la industria automotriz se había organizado en torno a la consolidación de un número reducido de JV, conformadas entre grandes empresas estatales –Beijing Automotive Industry Corporation (BAIC), Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC), First Automotive Works (FAW), Dongfeng (DFM)—⁸ y socias extranjeras –Volkswagen, Peugeot, General Motors, entre otras– que producían para el mercado interno bajo la etiqueta de la compañía internacional. Sin embargo, algunas empresas estatales de nivel municipal y/o provincial –por ejemplo, Chery– y pequeñas firmas privadas –por ejemplo, Geely–, lograron sobrevivir en el sistema a pesar de no tener lugar en la planificación del gobierno central (cabe destacar que muchas de esas firmas no contaban con la autorización para funcionar como empresa automotriz).⁹ Esta situación de la industria automotriz comenzó a cambiar a partir

lugar de venderlas en el mercado, y a que es más beneficioso desarrollar una actividad en el extranjero que contratar a terceros para que la realicen (Dunning, 1988; 2001; Dunning y Lundan, 2008).

⁶ Los autores definen como “factores institucionales” al tejido institucional de la economía desde la cual fluye la IED hacia el exterior, considerando que ese tejido puede determinar la capacidad y la voluntad de las empresas nacionales a invertir en el exterior; en este sentido, el factor institucional puede alentar o desalentar las inversiones en el extranjero (Buckley *et. al.*, 2007).

⁷ Ramamurti y Hillemann consideran que el gobierno chino intervino en la internacionalización de las firmas nacionales de manera directa –otorgando permisos selectivos para invertir en el exterior, facilitando créditos estatales, etc.- e indirecta –agresiva política de inversión en activos institucionales, humanos y físicos- (Ramamurti y Hillemann, 2017, pp. 40-41).

⁸ Dongfeng fue fundada en 1969 con el nombre de Second Automobile Works (SAW), y la denominación actual fue asignada en 1992. SAW fue fundada en la provincia de Hubei en el marco de la campaña de industrialización del Tercer Frente iniciada por Mao Zedong.

⁹ Muchas empresas pequeñas pudieron sostenerse en el tiempo gracias al apoyo que recibían de los gobiernos locales, aunque esa protección local fuera en contra de las directrices del gobierno central (Anderson,

de 2001, impulsada por el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), y continuó su transformación durante la segunda década del siglo XXI con la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico que hace énfasis en el desarrollo tecnológico, la innovación y la protección del ambiente como bases del crecimiento.¹⁰ En este nuevo escenario, la industria automotriz comenzó a ocupar un lugar preponderante para el desarrollo económico de China, y las firmas automotrices que no habían conformado JV fueron fundamentales en el nuevo diseño económico (Resiale Viano, 2021, pp. 126-134).

En este sentido, los cambios en la mencionada industria comenzaron a experimentarse desde el 10º Plan Quinquenal (2001-2005), que estableció, entre otros objetivos, el propósito de constituir dos o tres empresas automotrices capaces de competir a nivel internacional. En el marco del 10º Plan, también se formuló la Política de Desarrollo de la Industria Automotriz de 2004 (PDIA 2004), en reemplazo de la Política de la Industria Automotriz de 1994 (PIA 1994). La PDIA 2004 pretendía adecuar la industria automotriz a las exigencias que demandaba el ingreso de China a la OMC; en esa línea, la nueva Política establecía como objetivos mejorar la economía de escala y la concentración de la industria, convertir a China en uno de los principales países productores de vehículos y partes, estimular el desarrollo de marcas locales, fomentar la adquisición y/o fusión internacional, y promover el consumo privado de automóviles, entre otros (Luo *et. al.*, 2006, pp. 108-109).

De esta forma, algunos objetivos se cumplieron rápidamente, como los niveles de producción esperados;¹¹ sin embargo, la mitad de las ganancias generadas por las ventas de automóviles en China les correspondían a los socios extranjeros que habían conformado las JV y, de este modo, el lucro generado salía fuera del país (Anderson, 2012, p. 79). En ese contexto, comenzaron a ganar protagonismo las empresas estatales y privadas que no habían constituido JV, ya que si bien no tenían la dimensión de las empresas conjuntas, sí habían conservado su marca propia. De este modo, dichas compañías fueron autorizadas a ingresar al sistema, constituyendo el segmento de las automotrices independientes.¹² Así,

2012, pp. 35-36).

¹⁰ Bajo el liderazgo de Xi Jinping inició la Nueva Normalidad, que constituye una nueva etapa en el desarrollo económico de China. En esta nueva etapa se pretende que el impulsor del desarrollo económico deje de ser la expansión a gran escala de la capacidad de producción, asentada en el uso intensivo de los factores; por el contrario, el nuevo modelo presenta un cambio en el ritmo de crecimiento económico –pasar de un crecimiento rápido a uno medio–, y se caracteriza por considerar a la innovación y el desarrollo tecnológico como los pilares del crecimiento económico. Además, se hace énfasis en el desarrollo del sector terciario de la economía y en el desarrollo económico amigable con el ambiente (Zhang, 2017).

¹¹ China pasó de ser la cuarta mayor productora mundial de vehículos en 2004, con 5.234.496 unidades producidas, a primera productora mundial en 2009, con 13.790.994 unidades (International Organization of Motor Vehicle Manufacturers, 2021).

¹² En este punto, es importante aclarar que, de acuerdo a la propiedad de la firma, se pueden identificar tres tipos de empresas fabricante de vehículos: estatales, privadas y JV; y que dentro de las compañías consideradas independientes –por no haber conformado JV con firmas extranjeras–, podemos encontrar tanto privadas –Geely, Great Wall Motor, Lifan–, como estatales –Chery–. Estas firmas independientes, en su desarrollo, nunca dependieron de la asistencia (capitales, transferencia de tecnología, etc.) de compañías foráneas.

cuando las firmas independientes mostraron su valía para perseguir los intereses del gobierno central, comenzaron a recibir el apoyo de los diferentes niveles y organismos del estado; por ejemplo, el Export-Import Bank (Exim Bank) otorgó créditos por 600 millones de dólares para que las firmas se expandan por el extranjero, y Geely contó con facilidades otorgadas por el gobierno de Zhejiang para obtener un terreno sobre el cual establecer una base de producción de autos (Noble *et. al.*, 2005, p. 19; Chu, 2011, p. 1255).

Los sucesivos planes quinquenales continuaron centrando su atención en la industria automotriz. El 11º Plan Quinquenal (2006-2010) modificó la manera de evaluar el desempeño de las automotrices, priorizando la contribución realizada para romper la dependencia de las firmas extranjeras en el acceso a la tecnología antes que por el tamaño de la empresa o la cantidad de vehículos producidos; y el 12º Plan Quinquenal (2011-2015) consideró a la industria automotriz como un medio para revitalizar el corazón industrial del noreste de China (Anderson, 2012, pp. 81-82). Además, en 2012, también se lanzó el *Energy-Saving and New-Energy Auto Industry Plan 2012-2020*, que establecía que para 2020 deberían estar en circulación 5 millones de vehículos de nuevas energías –eléctricos e híbridos–, y estipulaba la generación de incentivos para la compra de ese tipo de vehículos, el desarrollo de programas de investigación, la construcción de instalaciones de carga para los vehículos eléctricos y el desarrollo de un plan para el reciclaje de baterías (Tang, 2012, pp. 21-23; McCaleb, 2015, p. 167).

Por lo anterior, el liderazgo chino pretendía que la industria automotriz contribuyera al desarrollo económico del país a través de la innovación y el desarrollo de las nuevas tecnologías, en consonancia con el nuevo modelo de desarrollo económico implementado bajo el liderazgo de Xi Jinping. Finalmente, el 13º Plan Quinquenal (2016-2020) estipulaba promover el consumo de calidad de la población china, incentivando el gasto en viviendas y automóviles (Central Committee of the Communist Party of China, 2016). De este modo, además de proyectar un incremento en la demanda de vehículos, la mención a “consumo de calidad” es una clara referencia a la producción y consumo de vehículos de nuevas energías.¹³ A partir de lo expresado, el período abordado en nuestro examen inicia en 2001, desde el ingreso de China a la OMC y del lanzamiento de la *Go Global Strategy*, y concluye con el primer cuatrimestre de 2020, en función de la disponibilidad de fuentes para trabajar.¹⁴

¹³ Es válido recordar que China se ha comprometido a alcanzar el pico de emisiones a la atmósfera para 2030 y la neutralidad del carbono para 2060.

¹⁴ La *Go Global Strategy* es una política que pretende alentar a las empresas chinas para que inviertan en el extranjero. Fue anunciada en 2001 por Jiang Zemin, y ha sido continuada en el tiempo por los diferentes líderes que se han sucedido durante el siglo XXI –Hu Jintao (2003-2013) y Xi Jinping (2013-presente)–. Esta estrategia ha sido desarrollada a través de diferentes etapas: Go Global 1.0. -cuyo objetivo consistía en establecer redes de ventas en el extranjero-; Go Global 2.0. -en el cual se pretendía que las empresas estatales chinas comenzaran a invertir en sectores estratégicos, como el petrolífero y el gasífero, y en proyectos de infraestructura-; Go Global 3.0. -cuando las empresas privadas se sumaron a la dinámica de “ir al exterior”; participando, principalmente, en el sector secundario de la economía-; y Go Global 4.0. -que tiene como propósito reforzar la participación de las empresas privadas en diferentes sectores y mejorar sus posiciones en

El punto de partida para realizar el estudio ha sido el rastreo, registro y sistematización de las inversiones materializadas por las automotrices chinas en el exterior. En este sentido, por una parte, hemos recurrido a la información proporcionada por la American Enterprise Institute (AEI) a través de la publicación en línea de *China Global Investment Tracker (CGIT)*. Este sitio web nos permitió obtener información sobre las inversiones realizadas entre 2009 y el primer cuatrimestre de 2020, siempre que los valores de esas inversiones fueran iguales o superiores a 100 millones de dólares. Debido a que nuestra fuente principal no procede de un organismo gubernamental y/u organismo multilateral internacional, cada una de las operaciones registradas en el CGIT fue contrastada con publicaciones de las compañías automotrices, artículos de prensa y bibliografía, confirmando o eliminando transacciones según fuera el caso. Además de ello, por otro lado, para registrar las inversiones que alcanzaron sumas menores a los 100 millones de dólares o que se encontraban fuera del período cubierto por el CGIT, realizamos un trabajo de rastreo de las mismas a partir de publicaciones de las empresas automotrices, de artículos de prensa y de revisión de bibliografía.¹⁵ El resultado final de este rastreo y sistematización se puede observar en la tabla que consta en el apéndice del trabajo.¹⁶

En función de lo expuesto, el artículo se estructura de la siguiente manera: primero, haremos una evaluación general de la cantidad de operaciones de inversión realizadas y del volumen de capital invertido; en segundo lugar, consideraremos los factores que impulsaron a las inversiones y las formas de ingreso de esos capitales; en tercer lugar, revisaremos el destino de las inversiones; finalmente, expondremos algunas consideraciones finales.

2. Evolución cuantitativa de las inversiones en el exterior

La primera inversión en el extranjero de una automotriz china que pudimos registrar data del año 2002, cuando SAIC adquirió el 10 por ciento de GM Daewoo Automotive & Technology. De este modo, ya en el año siguiente al lanzamiento de la *Go Global Strategy* y del ingreso de China a la OMC, estaríamos encontrando actividad en el exterior de las automotrices chinas. Desde esa incursión en el extranjero realizada por SAIC hasta el primer cuatrimestre de 2020, podemos contabilizar no menos de 54 operaciones de inversión, por un valor acumulado de 31.406,7 millones de dólares. Si discriminamos las cifras anteriores de acuerdo al tipo de propiedad de la empresa que ejecutó la inversión, encontramos que las compañías estatales (EPE) materializaron 26 operaciones que contabilizaron 11.256,7 millones de dólares, mientras que las firmas privadas concretaron 28 operaciones que significaron 20.149 millones de dólares. De este modo, podemos notar que, ante una cantidad similar de operaciones ejecutadas, las empresas privadas han invertido en el exterior por un valor que supera claramente la suma alcanzada por las EPE. (Tabla 1)

las cadenas globales de valor-. (State Council of the People's Republic of China, 2016).

¹⁵ Es preciso aclarar que sólo se han registrado inversiones concretadas, y no se han considerado los anuncios o proyectos de inversión.

¹⁶ Todas las gráficas y las tablas 1, 2 y 3 que componen este estudio fueron elaboradas a partir de la tabla que consta en el apéndice del trabajo.

TABLA 1: OPERACIONES DE INVERSION Y VALORES DE LAS INVERSIONES DE LAS AUTOMOTRICES CHINAS EN EL EXTERIOR, POR ETAPAS. 2001-2020

Etapa	Período	Operaciones		Total Operaciones	Valores (mill. US\$)		Total Valores
		Estatal	Privada		Estatal	Privada	
Primera	2001-2008	3	2	5	645,7	129	774,7
Segunda	2009-2020*	23	26	49	10.611	20.020	30.631
Total	2001-2020*	26	28	54	11.256,7	20.149	31.406,7

Elaboración propia. *Sólo incluye el primer cuatrimestre de 2020.

Cuando miramos diacrónicamente las operaciones de inversión concretadas y el capital invertido, se hace necesario distinguir dos etapas en el proceso de expansión hacia el exterior de las empresas chinas. La primera etapa contempla el período 2001-2008, cuando se realizaron pocas operaciones de inversión que estuvieron distribuidas equitativamente entre empresas estatales y privadas; sin embargo, las EPE invirtieron por una suma superior. En esos primeros años, las EPE fueron las que comenzaron a aventurarse en el extranjero, mientras que las firmas privadas se incorporaron a la dinámica del *go global* recién en 2006.¹⁷ (Gráfica 1)

La segunda etapa (2009-2020) se caracteriza por la intensificación de la actividad de las automotrices chinas en el exterior, tanto en cantidad de operaciones realizadas como en los montos invertidos. De igual modo que en la etapa anterior, la cantidad de operaciones concretadas se distribuyó de manera equilibrada entre firmas estatales y privadas; sin embargo, a diferencia de la etapa previa, el valor de las inversiones materializadas por las compañías privadas fue significativamente más elevado que el de las EPE. Es necesario añadir que esta segunda etapa inició en un contexto marcado por la crisis *subprime* de 2008, que afectó al sector automotriz a nivel global pero, especialmente, a las firmas de los Estados Unidos.¹⁸ En este marco, las compañías chinas aprovecharon las dificultades financieras que

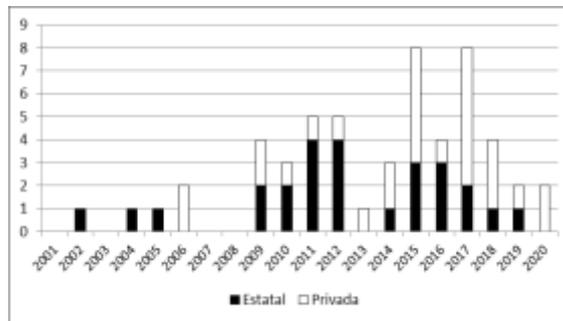
¹⁷ Es válido recordar que, hasta 2003, las empresas privadas tenían prohibido invertir en el extranjero (Ramamurti y Hillemann, 2017, p. 36).

¹⁸ Si bien la crisis automotriz de finales de 2008 en Estados Unidos se produjo a partir de la crisis *Subprime*, la industria automotriz norteamericana acumulaba ya algunos años de pérdidas tras la retracción de la demanda de automóviles. De esta manera, la crisis financiera incrementó seriamente las dificultades económicas de las tres empresas de mayor tamaño de aquel país: Chrysler, General Motors (GM) y Ford. En este sentido, las tres firmas comenzaron un proceso de reestructuración: Chrysler inició las negociaciones para fusionarse con Fiat - la compañía italiana adquirió un 20 por ciento de Chrysler en 2009, y terminaría por adquirir el 100 por ciento en 2014-; GM solicitó la quiebra y sobrevivió luego del aporte económico realizado por el gobierno y de la venta de algunos activos –por ejemplo, las marcas Saab, Saturn, Pontiac y Hummer-; y Ford, entre otras

estaban atravesando algunas empresas para, mediante fusiones y adquisiciones, hacerse con ellas o con algunos de sus activos.¹⁹ En paralelo, desde 2009 las automotrices chinas también comenzaron a invertir para expandir su capacidad de producción a través de la instalación de nuevas plantas de ensamblaje en diferentes lugares del mundo; ya sea mediante la construcción de una nueva planta propia o conformando JV con firmas locales para comenzar a ensamblar vehículos en conjunto.²⁰

GRAFICA 1: OPERACIONES DE INVERSION REALIZADAS POR LAS AUTOMOTRICES CHINAS EN EL EXTERIOR Y CAPITAL INVERTIDO (MILL. DE US\$), POR AÑO Y POR PROPIEDAD DE LA EMPRESA. 2001-2020. (ELABORACION PROPIA. SOLO SE INCLUYE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2020)²¹

Operaciones de Inversión



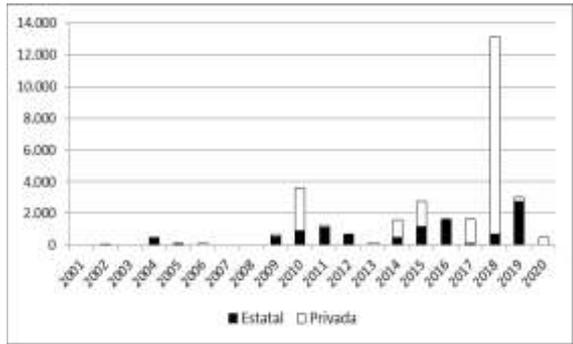
acciones, también comenzó a vender las firmas que poseía en el segmento de autos de lujo -Aston Martin, Jaguar, Land Rover y Volvo- (Arenas Rosales *et. al.*, 2010, pp. 103-110; EFE, 30 de mayo de 2019; Fiat Chrysler Automobiles, 2020).

¹⁹ A modo de ejemplo, podríamos mencionar las adquisiciones realizadas por BAIC de Saab Automobile -propiedad de GM- e Inalfa Roof Systems (IRS), en 2009 y 2011, respectivamente; la participación de SAIC en GM India; y las adquisiciones de Divetrain System International (DSI) y Volvo -propiedad de Ford- por parte de Geely en 2009 y 2010, respectivamente.

²⁰ Podríamos considerar aquí las inversiones de Great Wall Motors (GWM) en Bulgaria -2009-, de Chery en Brasil -2010 y 2011- y Venezuela -2011-, de JAC Motors (JAC) también en Brasil -2011-, de Geely en Bielorrusia -2011-, de FAW en Sudáfrica -2012-, de Lifan en Uruguay -2012-, y de SAIC en Tailandia -2012-.

²¹ Es para destacar que los picos alcanzados en los valores en 2010 y 2018 se deben a la influencia de una sola empresa privada, Geely. La suma de 2015 se explica por la acumulación de las operaciones realizadas por diversas firmas; mientras que el valor alcanzado en 2019 también se encuentra relacionado con los negocios de una sola compañía estatal, BAIC.

Capital Invertido



3. Objetivos de las inversiones en el exterior

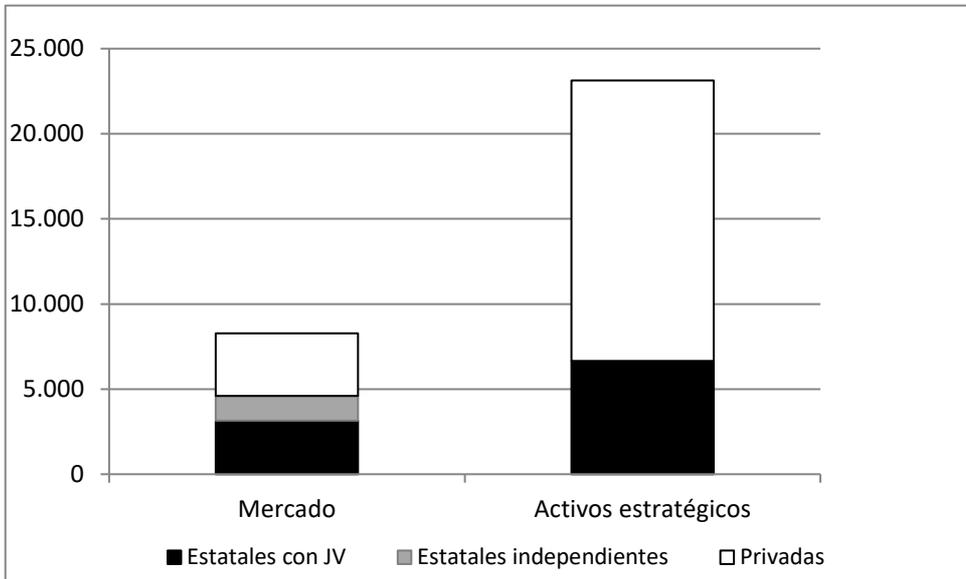
A fin de estructurar los factores que impulsaron el *go global* de las automotrices chinas, seguiremos la categorización propuesta por Dunning y Lundan (2008, pp. 68-76), quienes identificaron cuatro tipos de motivaciones por las cuales las empresas deciden operar en el extranjero: la búsqueda de recursos (*Resource seeking*), la búsqueda de mercados (*Market seeking*), la búsqueda de eficiencia (*Efficiency seeking*), y la búsqueda de activos estratégicos (*Strategic Asset Seeking*).²² En esta línea, y en términos generales, entre 2001 y 2020 los capitales de las automotrices chinas se dirigieron básicamente en búsqueda de mercado y activos estratégicos, siendo este último factor el que acumuló un monto considerablemente mayor –más de 20.000 millones de dólares–; de este modo, queda expuesta la necesidad de las automotrices chinas de obtener marcas y tecnología que ya reconocía la PDIA 2004 y el 11º Plan Quinquenal (Gráfica 2).

Más allá de este balance general, es necesario diferenciar a las compañías automotrices chinas en tres categorías: EPE que conformaron JV con socias extranjeras, EPE independientes y empresas privadas; en tanto que podemos encontrar diferencias entre ellas respecto de los factores que impulsaron la internacionalización. En este sentido, podemos decir que el principal impulsor de las inversiones en el exterior de las EPE que conformaron JV fue la búsqueda de activos estratégicos; por una parte, de marcas, para ganar independencia frente a la socia foránea; por otro lado, de tecnología, para fortalecer la marca propia. En este último punto es válido recordar que las grandes EPE, como SAIC y FAW, habían abandonado su marca cuando conformaron las JV con las automotrices multinacionales. En un segundo orden, estas EPE también ejecutaron inversiones en búsqueda de mercado –

²² “*Resource Seeking*” implica la obtención de recursos particulares y específicos -recursos físicos, mano de obra no calificada o semi-calificada y/o capacidad tecnológica y experiencia en gestión- de mayor calidad a un costo más bajo; “*Market Seeking*” tiene como finalidad abastecer el mercado en donde se realiza la IED; “*Efficiency Seeking*” se realiza con el fin de racionalizar la estructura de las inversiones establecidas basadas en la búsqueda de recursos y/o mercados; y “*Strategic Asset Seeking*”, tiene como objetivo la adquisición de activos de corporaciones extranjeras en sintonía con los objetivos estratégicos de la empresa inversora a largo plazo. (Dunning y Lundan, 2008, pp. 74-76)

que se concentraron principalmente en Asia-, pero estas inversiones se realizaron generalmente a través de compañías subsidiarias. Lo expresado hasta aquí puede evidenciarse al revisar algunos movimientos en el exterior de SAIC, de BAIC y de DFM.

GRAFICA 2: IED REALIZADA POR LAS AUTOMOTRICES CHINAS, POR TIPO DE EMPRESA Y POR FACTORES QUE IMPULSARON LA INVERSION. 2001-2020 (MILL. DE US\$). ELABORACION PROPIA.



En esta línea, es necesario hacer referencia nuevamente a la inversión de SAIC realizada en 2002, para adquirir el 10 por ciento de GM Daewoo Automotive & Technology. Esta última compañía había nacido poco tiempo antes, cuando General Motors (GM) adquirió el control de la coreana Daewoo Motor Company. Así, la incursión de SAIC en Corea del Sur estuvo relacionada con el vínculo que la empresa tenía con GM desde hacía ya 7 años.²³ De esta manera, podemos decir que la participación de SAIC en Daewoo puede explicarse mejor por los negocios que la compañía oriental realizaba con GM en China, que por tener un plan estratégico de inversiones en el exterior. En este sentido, en 2004 SAIC, GM y Shanghai/General Motors continuaron absorbiendo activos de manera conjunta en territorio chino.²⁴ Además, en 2009, ambas compañías conformaron una empresa conjunta, General Motors SAIC Investment Limited (GMSI), que se haría cargo de los activos indios de GM y pretendía producir vehículos para el segmento de autos baratos del mercado indio (General Motors, 2009).

²³ En este punto, vale recordar que en 1995 GM se convirtió en la segunda gran compañía automotriz extranjera en establecer una JV con SAIC en China –Shanghai/General Motors (SGM)-, tras la conformación de la primera empresa conjunta de la firma china con Volkswagen en 1984 –Shanghai/Volkswagen (SVW)-.

²⁴ En este caso, se trató de la adquisición de una antigua fábrica de motores de Daewoo en Yantai (Shandong) -que había quedado en poder del gobierno provincial-, y de otra fábrica de automóviles en Shenyang (Liaoning) (Gong, 8 de marzo de 2004).

En 2004, SAIC también adquirió el 51 por ciento de Ssangyong; no obstante, el negocio terminaría siendo un fracaso. La automotriz coreana se había visto seriamente afectada por la crisis asiática desatada en 1997, y la deuda adquirida por la compañía superaba su capitalización de mercado (China Daily, 29 de octubre de 2004). En este marco, Ssangyong estaba en manos de sus acreedores, y fue puesta a la venta en 1999 (Song, 28 de octubre de 2004). SAIC tomó el control de la empresa en crisis; sin embargo, no logró hacerla lucrativa. La propuesta de la automotriz china consistía en reducir los costos de producción para recuperar la rentabilidad de Ssangyong; no obstante, esta política generó un enfrentamiento con el sindicato que nucleaba a los trabajadores de la compañía coreana.²⁵ A estos problemas, en 2009 se sumó el impacto de la crisis financiera global (Anderson, 2012, p. 197). En ese contexto, la automotriz coreana estuvo a punto de desaparecer, hasta que la compañía india Mahindra & Mahindra anunció la adquisición del 70 por ciento de Ssangyong en 2010 y concretó la operación en 2011, mientras que SAIC dejaba así su participación en la firma (The Economic Times, 23 de noviembre de 2010; Cinco Días, 21 de marzo de 2011).

En 2005, SAIC avanzó en la adquisición de activos propiedad de MG Rover Group (MGRG), pero la operación fue bastante confusa. En 2004, MGRG –poseedora de las marcas Austin Healy, MG y Rover– se había declarado en bancarrota y estaba recibiendo soporte económico del gobierno británico para pagar salarios y evitar despidos (BBC Mundo, 23 de julio de 2005). En esta línea, la propietaria de MGRG, Phoenix Corporation, decidió vender la compañía. Entre los posibles compradores, SAIC había tomado ventaja, y parecía estar cerrado el acuerdo de compra; no obstante, la administración de MGRG anunció que la oferta más importante había sido presentada por Nanjing Automobile Corporation (NAC). Esto generó desconcierto en SAIC, pues ya tenía el acuerdo prácticamente cerrado luego del desembolso de 67 millones de libras esterlinas y, al final de cuentas, no estaba claro qué empresa china había comprado a la firma británica. Finalmente, se esclareció que NAC se había hecho con la propiedad de la planta que MGRG tenía en Longbridge (Birmingham), y SAIC con los diseños –particularmente de los modelos Rover 75 y Rover 25-.²⁶ A partir de la adquisición de los diseños Rover, SAIC sacó al mercado el modelo Roewe 75 –basado en el Rover 75–, el primer vehículo lanzado bajo marca propia desde que había conformado JV con empresas occidentales durante las décadas de 1980 y 1990 (Amighini, 2012, p. 355). En esa línea, en 2012, SAIC conformó una JV con Charoen Pokphand Group para producir autos MG en Tailandia, con perspectivas a exportar desde allí al mercado del sudeste asiático²⁷

²⁵ De acuerdo a Russo *et. al.*, una alternativa consistía en financiar el nuevo negocio a partir de la inyección de algunos millones de dólares, pero SAIC no estaba dispuesta a desembolsar el dinero necesario (Russo *et. al.*, 2009, p. 6).

²⁶ Posteriormente, cuando NAC se transformó en una subsidiaria de SAIC, esta última también adquirió la parte de MGRG que pertenecía a NAC. De acuerdo a Anderson (2012, pp. 198-202), fue el gobierno central quien exigió la fusión de ambas empresas, a pesar de que la operación no era del agrado de los directivos de SAIC. De esta manera, por una parte, se pretendía evitar la competencia entre ellas; por otro lado, se salvaba a NAC, que estaba próxima a la bancarrota.

²⁷ En 2017 SAIC invirtió nuevamente en Tailandia –en la provincia de Chon Buri– para construir una nueva

(Han, 10 de diciembre de 2012).

Las inversiones de SAIC en MGRG y Ssangyong evidencian, por una parte, la intención de la empresa china de adquirir tecnología para reducir su dependencia de la transferencia que puedan realizar las compañías occidentales con las cuales SAIC ha conformado JV; por otro lado, también manifiestan la necesidad de contar con una marca propia bajo la cual vender autos en China. Luego de ese proceso de adquisiciones por el cual se pretendía acceder a tecnología y marcas, las inversiones realizadas en Tailandia –en 2012 y en 2017– y en Malasia -2015-, parecen indicar que SAIC también se interesó en ganar participación en el mercado automotriz del sudeste asiático, explotando los activos estratégicos obtenidos previamente.²⁸

Las inversiones de BAIC en el extranjero comenzaron a concretarse en el marco de la crisis *subprime*. En este sentido, en 2009, la firma china adquirió algunos activos de Saab Automobile, como la tecnología de los motores y los modelos 9-3 y 9-5-, que serían utilizados en la producción de vehículos de marca propia (El País, 14 de octubre de 2009). Dos años después, BAIC volvió a operar a nivel internacional cuando adquirió Inalfa Roof Systems (IRS), que también había sido golpeada por la crisis financiera. IRS es una autopartista neerlandesa con sede en la ciudad de Venray, que se especializa en la fabricación de techos replegables para automóviles.²⁹ Estas inversiones de BAIC pueden entenderse como claros movimientos en busca de tecnología con el fin de seguir un desarrollo autónomo, separado de las JV conformadas con firmas occidentales.

De igual modo que SAIC, además de tecnología, BAIC ha intentado construir una marca propia de manera inorgánica. En este sentido, adquirió Borgward en 2015 –a través de la subsidiaria Foton Motors-.³⁰ Con la adquisición de la marca alemana, BAIC pretendía ganar espacio en el mercado chino en el segmento de vehículos Sedan de lujo en tanto que carecía de marca propia, mientras que Foton se especializaba en vehículos de carga³¹ (Li, 6 de noviembre de 2017). Sin embargo, las ventas del Borgward modelo BX7 en China no alcanzaron

planta para producir vehículos de la marca MG (Shanghai Automotive Industry Company [SAIC], 13 de diciembre de 2017).

²⁸ En 2015 SAIC adquirió una participación del 49 por ciento en Weststar Motors, una empresa diversificada con sede en la ciudad de Petaling Jaya -Malasia-, cuya actividad más importante es la distribución de vehículos (Reuters, 12 de mayo de 2015). Entre los vehículos que Weststar distribuye se encuentran los de la marca Maxus, que también había sido adquirida previamente por SAIC.

²⁹ El acuerdo permitía que IRS continuara con el trabajo de gestión e ingeniería en los Países Bajos, al mismo tiempo que aseguraba la continuidad de las operaciones de la fábrica y el centro de desarrollo que la firma holandesa tenía en el noreste de China y en Shanghai, respectivamente (Van der Steen, 27 de abril de 2011).

³⁰ Borgward estaba ausente del mercado desde 1961, cuando la compañía entró en bancarota. Sin embargo, en la 85ª edición del Salón de Ginebra, Christian Borgward, nieto del creador de la marca, anunció el retorno de la empresa.

³¹ En esta línea, el primer modelo lanzado fue el SUV (*Sport Utility Vehicle*) BX7, que llegó al mercado en 2016. Al mismo tiempo, la firma planeaba vender el mismo modelo en su versión eléctrica desde 2019, para lo cual

la cifra esperada, y el mismo camino siguió el modelo BX5. De esta manera, los magros resultados cosechados durante 2016 y 2017 debilitaron el nuevo negocio. A principios de 2019, Foton decidió vender dos tercios de sus acciones en Borgward a Ucar, un proveedor chino de servicios de transporte y alquiler de vehículos (Gerster, 23 de agosto de 2020). Este intento de BAIC por revivir una marca es, nuevamente, otro claro ejemplo de la necesidad que tienen las empresas estatales que conformaron JV de tener marcas propias.

BAIC también ha intentado ganar mercado en terceros países. Por ejemplo, en 2012 comenzó a construir una planta en Guaíba -Brasil- a través de Foton Motors, con la finalidad de que estuviera en funcionamiento en 2016 y permitiera producir 21.000 camiones por año;³² además, se pretendía exportar desde allí a toda América Latina (Conselho Empresarial Brasil-China, 2014, p. 15; Foton Motors, s.f). No obstante, para 2019 la planta continuaba en obras, y se especulaba con concluir el trabajo en la segunda mitad de ese año (Klein, 17 de enero de 2019). Otro ejemplo es la construcción de una planta ensambladora en la zona económica especial de Coega –Sudáfrica-, a partir de la conformación de una JV con Industrial Development Corporation que, a diferencia del caso brasileño, para 2019 ya estaba operativa (Zhong, 11 de septiembre de 2018; Beijing Automotive Industry Corporation, 2019). De este modo, podemos notar que tanto BAIC, a través de Foton, como SAIC, mediante MG, han operado en el exterior buscando mercado; pero no para expandir su propia marca, sino aquellas marcas que fueron adquiriendo y que ya estaban presentes en esos destinos.

DFM cobró notoriedad en 2014, cuando invirtió 1.100 millones de dólares en la adquisición del 14 por ciento de Grupo PSA (PSA). La automotriz francesa estaba atravesando complicaciones económicas como resultado del impacto de la crisis de 2008, y de negocios fracasados con GM para obtener financiación. De este modo, en 2014, la familia Peugeot aceptó el ingreso de la empresa china y del Estado francés como accionistas, cada parte con un 14 por ciento (Schechner *et. al.*, 18 de febrero de 2014). Ambas compañías acordaron la creación de un centro de desarrollo común en China y, al año siguiente, ambos lados se habían comprometido a desarrollar una plataforma modular común que cubra los segmentos B y C.³³ (Cinco Días, 19 de febrero de 2014; China Daily, 21 de abril de 2015). Con posterioridad a la compra, PSA y DFM firmaron en Beijing un acuerdo de cooperación que involucraba a diferentes campos; por ejemplo, el establecimiento de una empresa de exportación para estimular las ventas de la empresa conjunta en Asia Pacífico, integrar juntos los centros tecnológicos de PSA existentes en la misma región, establecer un nuevo centro de I+D en China que contemple la cadena de valor completa del producto –estudio preliminar, modelado, comercialización, etc.-, y coordinar el sistema de compra de suministros para reducir

había anunciado la construcción de una nueva planta en Bremen (Xinhua, 26 de junio de 2018).

³² Foton operó mediante su representante local en Brasil, Foton Aumark do Brasil.

³³ DFM y PSA eran viejos conocidos, en tanto ambos habían conformado Dongfeng Peugeot-Citroën Automobile (DPCA), una JV establecida en China en 1992.

costos (Dongfeng Motor [DFM], 27 de marzo de 2014; DFM, 28 de marzo de 2014). De esta manera, podemos notar cómo DFM adquirió tecnología y, a través de la participación conjunta en centros de I+D, pretendía acceder a *know how* y a desarrollos tecnológicos futuros.

En otro orden, las EPE independientes salieron al exterior con el objetivo primordial de ganar mercado (Tabla 2), y sus inversiones no se restringieron a Asia, sino que se extendieron hacia otros destinos, como América del Sur. Sólo revisaremos aquí las inversiones de Chery, pero las operaciones de Anhui Jianghuai Automobile Group (JAC) también constituyen otro ejemplo de esta expansión.³⁴

La internacionalización de la empresa con sede en la ciudad de Wuhu se caracteriza por la exportación de vehículos a mercados variados y distantes más que por las inversiones realizadas; sin embargo, y aunque en un menor grado que las empresas antes mencionadas, también ha invertido en el exterior. En este sentido, en 2010, Chery invirtió en la construcción de una planta en Jacaréí –Brasil-, que entró en funciones en 2014; a pesar de ello, en 2017 la firma china vendió el 50 por ciento al Grupo Caoa, una empresa brasileña especializada en la distribución de vehículos (Resiale Viano, 2019, pp. 29-30). En la misma línea, en 2011, Chery invirtió en Venezuela para el establecimiento de una planta de ensamblado de vehículos –a través de la conformación de una JV con Corporación Automotriz ZGT (CAZGT)-, y para principios de 2015, unos 40.000 vehículos ya habían salido de la línea de producción (Ding, 2 de septiembre de 2011; China Daily, 12 de febrero de 2015).

Chery procedió de la misma manera en Turquía, donde emprendió la construcción de una planta ensambladora en Karasu junto a Mermerler Otomotiv, empresa que ya distribuía vehículos Chery en Anatolia (Automotive World, 29 de abril de 2011). De este modo, podemos advertir que la estrategia elegida para invertir ha sido asociarse con empresas locales conocedoras del mercado y que, en algunos casos, ya trabajaban como importadoras de vehículos Chery. Además, de ese modo, se establecieron plantas ensambladoras en mercados en donde la compañía ya estaba proveyendo de vehículos mediante la exportación; no obstante, el objetivo a mediano y largo plazo no consistía sólo en abastecer el mercado local, sino también establecer a esas nuevas plantas como plataformas de exportación hacia otras economías de la región.³⁵

En cuanto a las firmas privadas, la situación ha sido heterogénea. Algunas empresas, como Lifan y Great Wall Motors (GWM), se han expandido en búsqueda de mercado, dirigiendo sus inversiones hacia economías a las que ya suministraban vehículos mediante la exportación y, en este sentido, el comportamiento es parecido al de las compañías independientes; a modo de ejemplo, podemos considerar las operaciones de GWM. La firma nacida

³⁴ En este sentido, pueden mencionarse las inversiones de JAC en Brasil –en 2011-, para construir una planta en Camaçará (Conselho Empresarial Brasil-China, 2014, p. 8); y en México –en 2017-, para construir una planta ensambladora en Sahagún (Sánchez, 2 de febrero de 2017; Cantera, 15 de septiembre de 2017).

³⁵ El comportamiento de Chery ejemplifica también la trayectoria de JAC, que invirtió en Brasil y México en búsqueda de mercado junto a firmas locales –SHC y Giant Motors, respectivamente–.

en Baoding exportaba vehículos a Rusia desde 2003, siendo ese mercado uno de los más lucrativo en el extranjero para la compañía. En ese marco, aprovechando las facilidades que otorgaba el gobierno ruso para la instalación de ensambladoras de vehículos, GWM invirtió en Rusia en 2006, con el objetivo de evitar impuestos aduaneros, y en 2015 reforzó su participación con la construcción de una nueva planta en Tula.³⁶

GWM también intentó penetrar en el mercado del Este europeo en 2006, a través de su asociación con Litex Motors para construir una planta ensambladora en Bahovitsa (Bulgaria). A pesar de lo cual los resultados no fueron los esperados, y para 2017 Litex inició el procedimiento de liquidación de la compañía (Subev, 4 de mayo de 2017). Recientemente, GWM adquirió también las plantas que GM poseía en Rayong (Tailandia) y en Talegaon (India). A través de la compra de esta última, la compañía china pretende reforzar el plan de ganar espacio en la India, mercado que está considerado con un enorme potencial de crecimiento en los años venideros³⁷ (Haval Argentina, 11 de mayo de 2020).

Otras firmas privadas, como BYD, han intentado obtener activos estratégicos –tecnología– y también ganar mercado, pero en el segmento de vehículos eléctricos.³⁸ En este sentido, BYD se diferencia del resto de las automotrices chinas por la centralidad que ha otorgado al diseño y producción de vehículos eléctricos desde un principio, y porque sus inversiones no siempre se han dirigido a la división automotriz, sino también hacia otros sectores que, no obstante, tienen relación con sus productos y estrategias de negocios. En este sentido, podemos mencionar la inversión realizada en una fábrica de paneles solares en Campinas –San Pablo, Brasil– en 2015, en el mismo predio en donde la firma china también produce colectivos eléctricos (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, s.f). De esta manera, BYD no sólo invirtió pensando en fabricar y vender vehículos eléctricos en el mercado brasilero, sino que su estrategia contempla todas las actividades ligadas al desarrollo y utilización de energías alternativas.

En 2017, BYD también recibió autorización del gobierno argentino para construir una nueva terminal automotriz, con el objetivo de producir autobuses eléctricos en sociedad con la firma local CTS; si bien la obra inició, aún no está concluida. Además, BYD también ha invertido en el mercado estadounidense formando una JV junto a Generate Capital, con el fin de construir un programa de *leasing* de autobuses eléctricos para clientes privados, mu-

³⁶ En 2005, Moscú decidió estimular las inversiones extranjeras en plantas ensambladoras de vehículos, favoreciendo las importaciones de autopartes (sólo imponía un arancel de entre 0 a 3 por ciento), mientras que la carga arancelaria a las importaciones de vehículos de pasajeros y comerciales terminados ascendía al 23 por ciento y entre el 10 y 15 por ciento, respectivamente (Li, 27 de agosto de 2007).

³⁷ Vale recordar que GM ya había vendido parte de sus activos en la India a BAIC en 2009, y que el relativo éxito de la compañía estatal china habría estimulado a GWM para ingresar también en ese mercado (Shah, 17 de enero de 2020).

³⁸ BYD fue fundada en 1995, y se dedicaba a la fabricación de baterías; recién en 2003 ingresó a la industria automotriz luego de adquirir Xi'an Tsinchuan Auto. En este sentido, la firma china no ha concentrado sus actividades sólo en la producción de vehículos eléctricos, sino que cubre una amplia gama de funciones relacionadas con el desarrollo de energías alternativas.

nicipalidades y universidades de Estados Unidos. De esta manera, la empresa china pretende extender su marca y romper preconceptos sobre los vehículos chinos ingresando al mercado a través del transporte público y, desde allí, a potenciales futuros clientes (La Voz del Interior, 16 de mayo de 2017; BYD, 11 de julio de 2017).

Entre las firmas privadas también se distingue Geely, que salió al exterior en búsqueda de activos estratégicos; no solo tecnología, sino también marcas que le permitieran acceder a diferentes mercados en el segmento de vehículos de alta gama, un sector de la demanda en la cual las marcas chinas aún no pueden competir con las reconocidas automotrices transnacionales. Además, Geely también se caracterizó porque sus inversiones trascendieron a la industria automotriz y se dirigieron hacia las finanzas, un sector que no tenía ningún tipo de vínculo con la actividad que desempeña la empresa ni con su historia. La compañía fundada por Li Shufu fue la primera firma privada en invertir en el exterior. Así, en 2006 adquirió el 26 por ciento de Manganese Bronze, –empresa que fabricaba los taxi británicos de color negro– y en 2013 terminó por adquirir el 100 por ciento de la compañía.³⁹ Al respecto, Daniel Li, presidente de Geely UK, expresaba que la adquisición de la firma inglesa favorecía el ingreso de Geely a Europa, no solo por la ubicación geográfica de Manganese, sino porque también accedía a su red de distribuidores (Waldmeir y Murray Brown, 1 de febrero de 2013). La firma china continuó invirtiendo en Gran Bretaña y, en 2014, adquirió la *startup* Emerald Automotive con el fin de aplicar la tecnología desarrollada por esta empresa respecto a vehículos eléctricos y reducción de emisiones en la fabricación de los nuevos taxis (Zhejiang Geely Holding Group, 28 de febrero de 2014).

Geely también aprovechó el contexto de la crisis *subprime* y, en 2009, adquirió Dive-train System International (DSI), una empresa australiana especializada en la fabricación de sistemas de transmisión para vehículos, que estaba atravesando una delicada situación económica debido a la crisis que experimentaba su principal cliente, Ssangyong. En el mismo contexto, en 2010, compró la división de automóviles de Volvo que pertenecía a Ford, adquiriendo así más de 10.000 patentes, plantas de fabricación y centros de I+D⁴⁰ (Zhan, 2018, p. 6). Además, en el marco de las operaciones con Volvo, en 2013 se creó la China Euro Vehicle Technology (CEVT), un centro de investigación y desarrollo subsidiario de Geely ubicado en Gotemburgo. Recientemente, Geely también adquirió la *startup* estadounidense Terrafugia –en 2017–, fundada por egresados del Instituto de Tecnología de Massachusetts en 2006 y dedicada al desarrollo de autos voladores (Terrafugia, 13 de noviembre de 2017).

³⁹ En 1973, Manganese Bronze había adquirido Birmingham Small Arm Company (BSA). A su vez, BSA había comprado London Taxi Company –también llamada Carbodies– en 1954. De allí que, cuando Geely adquirió participación en Manganese, accediera también a London Taxi Co. Esta última, a partir de 2017, se denomina London Electric Vehicle Company (LEVC).

⁴⁰ La adquisición de la firma sueca no solo proporcionaba tecnología, sino también una marca de prestigio en el mercado mundial; de este modo, penetrar en mercados como el europeo a través de la venta de vehículos Volvo no era lo mismo que hacerlo mediante la venta de productos Geely.

Además, en 2018 Geely pagó, primero, 3.270 millones de dólares por el 8,2 por ciento de AB Volvo –que estaba en manos de la firma de inversión sueca Cevian Capital–, adquiriendo así participación en el segundo fabricante de camiones a nivel mundial; y, después, 9.030 millones de dólares para adquirir el 10 por ciento de Daimler.⁴¹ De esta manera, Geely continuó incrementando sus inversiones en empresas con tradición en la industria automotriz de las cuales podía obtener activos estratégicos, pero la participación en Daimler no estaba asentada sólo en lograr conocimientos y tecnologías para la inmediatez. En este sentido, la compañía con sede en Stuttgart anunció la creación de una JV con Geely con el objetivo de desarrollar vehículos eléctricos e inteligentes para 2022 (Daimler, s.f).

La característica distintiva que presenta Geely, a diferencia de otras automotrices chinas, es que la adquisición de activos estratégicos también se extendió a otras áreas no relacionadas directamente con la producción automotriz; así, en 2017 la firma china sumó participación en Saxo Bank, una *fintech* danesa que ofrece una plataforma *online* a sus clientes a través de la cual se accede al mercado de múltiples activos, y a un conjunto de herramientas para diseñar y administrar inversiones.⁴² De acuerdo a un vocero de la firma china, esta inversión era atractiva para Geely porque el banco, como empresa *fintech* y *regtech*, siempre se había enfocado en la tecnología (Jensen, 2 de octubre de 2017). En síntesis, podríamos decir que la inversión no tiene como objetivo adquirir tecnología para el desarrollo de vehículos, sino para el fortalecimiento de las actividades de gestión de la empresa.

Geely tampoco ha descuidado la búsqueda de mercado pero, a diferencias de otras compañías chinas, gran parte de sus inversiones no han sido realizadas para vender la marca Geely, sino otras marcas de su propiedad.⁴³ En 2015, por una parte, invirtió en Gran Bretaña para construir una nueva planta para el funcionamiento de London Taxi en Coventry⁴⁴ (London Electric Vehicle Company, 6 de marzo de 2015). Por otro lado, invirtió en Estados Unidos –como Volvo– para construir una planta de ensamblado en Charleston, Carolina del Sur. De acuerdo a lo expuesto, podemos advertir que las inversiones en Inglaterra y Estados Unidos

⁴¹ Esta operación encendió las alarmas en Alemania, en tanto su ministra de economía declaró que el país germano estaba abierto a las inversiones provenientes del exterior, pero que Alemania no debería ser utilizada para favorecer los intereses de las políticas industriales de otros países (BBC Mundo, 28 de febrero de 2018).

⁴² Geely posee el 50,89 por ciento de Saxo a través de una subsidiaria -Geely Financials Denmark-, mientras que el resto de las acciones se encuentran en poder del fundador y director ejecutivo de Saxo, Kim Fournais (27,53 por ciento), la compañía finlandesa Sampo Plc (19,43 por ciento) y accionistas menores (Saxo Bank, 2018; Saxo Bank, 2020).

⁴³ Quizás la única excepción sea la conformación de BelGee en 2015, una empresa conjunta formada junto a Belaz y Soyuz, con el objetivo de ensamblar autos en Bielorrusia para ser vendidos en el mercado local y para exportar hacia Rusia y Ucrania (República de Bielorrusia, 17 de noviembre de 2017).

⁴⁴ Esta inversión se ejecutó en relación a los negocios previos iniciados por la compañía china cuando había adquirido Manganese Bronze; en esta línea, a través de la construcción de la nueva planta se planeaba desarrollar y ensamblar taxis eléctricos y de emisiones reducidas (Monaghan, 26 de marzo de 2015).

no se ejecutaron para fabricar y/o ensamblar vehículos bajo la marca Geely, sino para hacerlo con las marcas London Taxi y Volvo, respectivamente; tratándose de este modo de la extensión de los negocios de dos firmas con larga tradición en producción y ventas en los respectivos países.⁴⁵

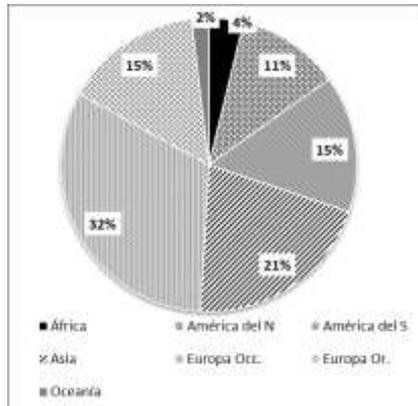
Finalmente, podemos agregar que más allá del tipo de empresa, las inversiones de las automotrices chinas que pretendían obtener mercado ingresaron en terceros países a través de la conformación de JV y el establecimiento de nuevas plantas de producción (*greenfield*), mientras que las inversiones que buscaban obtener activos estratégicos han ingresado a través de fusiones y adquisiciones.

4. Destino geográfico de las inversiones en el exterior

La distribución continental de las operaciones de inversión muestra un relativo equilibrio entre los diferentes destinos; es decir, las automotrices chinas han estado activas en prácticamente todas las regiones, en mayor o menor grado. Sin embargo, cuando consideramos el capital invertido, podemos constatar que Europa Occidental acapara el 71 por ciento de ese capital, seguido desde muy lejos por Asia –8 por ciento–, América del Norte –7 por ciento– y América del Sur –6 por ciento– (Gráfica 3).

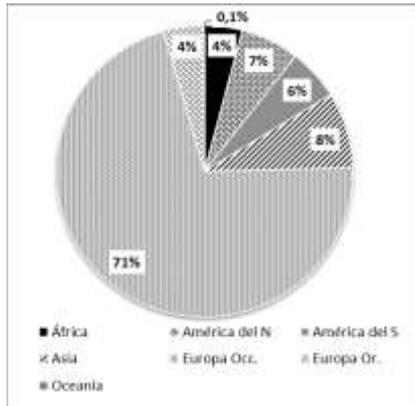
GRAFICA 3: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS INVERSIONES EN EL EXTERIOR DE LAS AUTOMOTRICES CHINAS, POR CANTIDAD DE OPERACIONES DE INVERSION REALIZADAS Y POR MONTO DE LA INVERSION. PERIODO 2001-2020. (ELABORACION PROPIA)

Cantidad de operaciones



⁴⁵ En la misma línea, puede considerarse la adquisición del 50 por ciento de la firma malaya Perusahaan Otomobil Nasional Bhd (Proton) en 2016, cuya finalidad no era solo abastecer al mercado local, sino también de Indonesia, India y Australia (Shirouzu, 18 de agosto de 2018). Proton era una marca con tradición en la región y, además, poseía el 51 por ciento de Lotus. De esta manera, Geely adquirió dos marcas de prestigio -en 1996 Proton había adquirido la mayoría de las acciones de Lotus Cars-.

Capital invertido

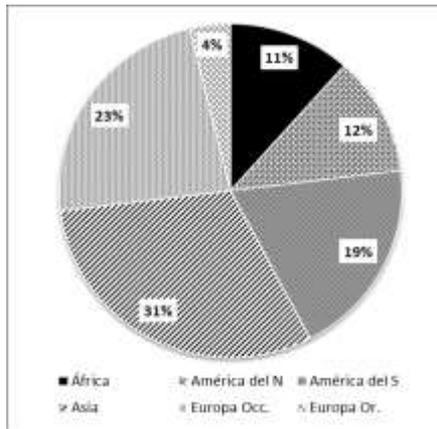


Esta preeminencia de Europa Occidental como receptora de capital de las empresas chinas puede explicarse porque, como región de origen de grandes automotrices transnacionales, allí se conserva la casa matriz de esas compañías y se concentran los centros de desarrollo automotriz más importantes a nivel mundial. En este sentido, los capitales chinos han ingresado allí con el fin de obtener activos estratégicos, como vimos en el apartado anterior. Además, también mencionamos que el principal método de obtención de esos activos eran las fusiones y adquisiciones que, por su condición, implican un mayor volumen de capital que las inversiones *greenfield*. Esta situación se puede ejemplificar con los casos de Chery y DFM: mientras que la única inversión registrada por esta última –en Francia para adquirir el 14 por ciento de PSA– alcanzó la suma de 1.100 millones de dólares, Chery invirtió un monto aproximado –1.250 millones de dólares– dividido en cuatro operaciones –inversiones en plantas ensambladoras en Brasil, Turquía y Venezuela–.

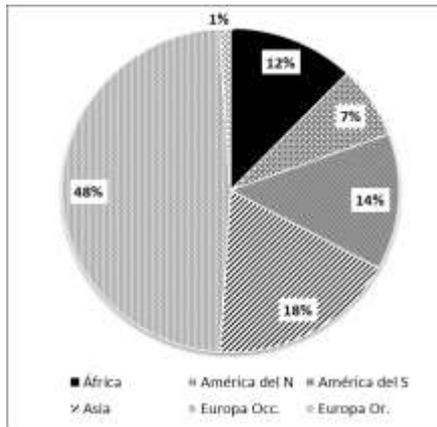
El análisis de la distribución geográfica de las inversiones puede profundizarse si discriminamos según el tipo de propiedad de la compañía. De esta manera, podemos observar que las EPE reproducen el patrón general: las operaciones se han distribuido en prácticamente todas las regiones a excepción de Oceanía, y el mayor monto se concentra en Europa Occidental –48 por ciento–, seguido de Asia –18 por ciento–. No obstante, a diferencia de los casos totales acumulados, aparecen América del Sur y África como la tercera y cuarta región que más volumen de inversiones han recibido –14 y 12 por ciento, respectivamente– (Gráfica 4).

GRAFICA 4: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS INVERSIONES EN EL EXTERIOR DE LAS AUTOMOTRICES ESTATALES DE CHINA, POR CANTIDAD DE OPERACIONES DE INVERSION REALIZADAS Y MONTO DE LA INVERSION. PERIODO 2001-2020. (ELABORACION PROPIA)

Cantidad de operaciones



Capital invertido



Entre las EPE, también podemos encontrar diferentes destinos para las inversiones, de acuerdo a la relación que estas empresas tienen con compañías extranjeras. De esta forma, puede advertirse que los capitales de aquellas EPE que conformaron JV y abandonaron su propia marca se han canalizado mayoritariamente hacia Europa Occidental –justamente para obtener los activos necesarios para construir una marca y fortalecerla a través del desarrollo tecnológico–, pero también han estado activas de diferentes maneras en Asia. De modo contrario, las inversiones de las EPE independientes se han dirigido hacia la obtención de mercado en regiones en donde sus vehículos económicos pueden llegar a competir; así, han privilegiado las inversiones en América del Sur y Europa Oriental, mientras que la única inversión radicada en América del Norte se ha dirigido a México (Tabla 2). Además, a diferencia de algunas compañías privadas como Geely y BYD, las EPE independientes prácticamente no han salido al exterior en busca de tecnología, como vimos en el apartado anterior.

TABLA 2: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS INVERSIONES EN EL EXTERIOR DE LAS AUTOMOTRICES ESTATALES DE CHINA, SEGUN RELACIONES ESTABLECIDAS CON FIRMAS EXTRANJERAS. PERIODO 2001-2020.

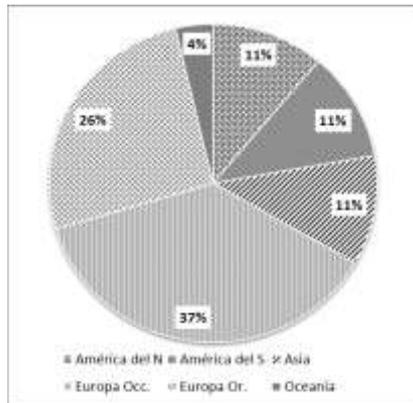
Región	Empresas Estatales			
	Con JV		Independientes	
	Cant. de operaciones	Valor (\$US)	Cant. de operaciones	Valor (\$US)
Total	20	9.796,7	6	1.460
África	3	1.370	-	-
América del N	2	700	1	110
América del S	1	300	4	1.230
Asia	8	2.030,7	-	-
Europa Occ.	6	5.396	-	-
Europa Or.	-	-	1	120

Elaboración propia.

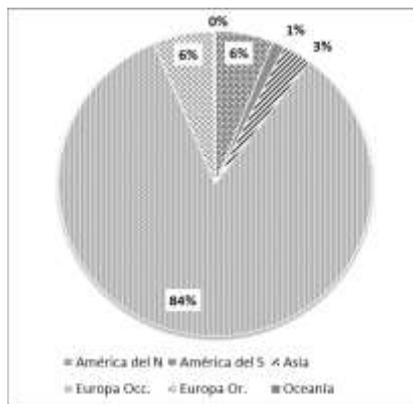
Las empresas privadas, a diferencia de las EPE, no registran operaciones en África, pero sí en Oceanía; además, han estado activas principalmente en Europa, región que acumula más del 60 por ciento de las operaciones –37 por ciento en la zona occidental y 26 por ciento en la oriental–, mientras que Asia, América del Sur y del Norte sólo alcanzan el 11 por ciento cada una. A pesar de esta diversificación de las operaciones, las inversiones más valiosas se han concentrado casi en exclusividad en Europa Occidental, que alcanza el 84 por ciento del monto invertido, seguido lejanamente por América del Norte y Europa Oriental, que recibieron un 6 por ciento cada una (Gráfica 5). Las razones que explican la concentración de los capitales en Europa Occidental son las mismas que para el caso de las estatales; es decir, la búsqueda de activos estratégicos –principalmente tecnología–. Sin embargo, se debe advertir que la dinámica en el exterior de Geely tiene un fuerte impacto sobre las estadísticas generales que reflejan las inversiones en el exterior de las firmas privadas y, por lo tanto, convendría segmentar la evidencia.

GRAFICA 5: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS INVERSIONES EN EL EXTERIOR DE LAS AUTOMOTRICES PRIVADAS DE CHINA, POR CANTIDAD DE OPERACIONES DE INVERSION REALIZADAS Y MONTO DE LA INVERSION. PERIODO 2001-2020. (ELABORACION PROPIA)

Cantidad de operaciones



Capital invertido



En este sentido, las operaciones en el exterior de las compañías privadas muestran dos facetas: por un lado, se encuentran Geely y BYD, dos empresas que invierten fuerte en tecnología, están a la vanguardia del desarrollo de vehículos eléctricos e inteligentes, y han invertido capital en Europa Occidental y Estados Unidos, con el fin de ganar mercado en el segmento de autos de lujo –el caso de Geely, a través de marcas subsidiarias como Volvo–, o en el segmento de vehículos eléctricos –el caso de BYD–. Por otro lado, están las firmas como GWM y Lifan, que están más orientadas a la fabricación de vehículos económicos, tienen a los bajos precios de sus productos como arma competitiva, y sus inversiones en el exterior se realizan principalmente para ganar mercado.⁴⁶

⁴⁶ Esta parece ser la estrategia implementada por GWM en gran parte del período en estudio; no obstante,

A modo de síntesis, podemos decir que las inversiones realizadas en Europa Occidental se han enfocado en la adquisición de marcas, tecnología y *know how*. Esta afirmación es todavía más clara si revisamos dónde las automotrices chinas cuentan con centros de I+D (Tabla 3). De este modo, podemos advertir que, en general, esos centros se encuentran instalados en países industrializados que también son sede de las grandes automotrices trasnacionales.

TABLA 3: CENTROS DE I+D Y DISEÑO DE AUTOMOTRICES CHINAS ESTABLECIDOS EM EL EXTERIOR. ⁴⁷

Año	Empresa	Nombre del centro	Lugar
2006	JAC	JAC Japan R&D Center	Japón (Tokio)
2013	Geely	China Euro Vehicle Technology R&D Centre	Suecia (Gotemburgo)
2015	JAC	JAC Italy Design and R&D Center	Italia (Torino)
2015	SAIC	SAIC California Innovation Center	Estados Unidos (Sillicon Valley)
2016	GWM	Great Wall Technology R & D Center	Japón
2016	GWM	GWM India R&D Center	India (Bengaluru)
2017	SAIC	SAIC Israel Innovation	Israel (Tel Aviv)
2018	Chery	Chery Europe GmbH	Alemania (Raunheim)
2018	SAIC	SAIC Desing	Inglaterra (Marylebone)
2018	GWM	Austria Research and Development Company	Austria (Kottingbrunn)
2019	Geely	Geely Auto Technical Deutschland	Alemania (Raunheim)
S/d	GWM	Great Wall Motor Europe Technical Center GmbH	Alemania (Dietzenbach)

Elaboración propia. Fuentes: Sitios web de las empresas. Drauz, 2013; Sanfilippo, 2014.

desde 2016 advertimos una expansión de las actividades de I+D de la firma por el mundo (Tabla 3). No hemos podido acceder a la información sobre las inversiones realizadas al respecto, pero en función de la fragmentada evidencia con la que contamos, se podría pensar que GWM estaría ampliando los objetivos perseguidos en su proceso de internacionalización.

⁴⁷ Algunas de estas inversiones materializadas en los centros de I+D no están registradas en la tabla que consta en el apéndice del trabajo porque no hemos podido acceder al año y monto de la inversión ni al modo de ingreso de la misma. Si bien estos centros establecidos en el extranjero no han sido contabilizados como inversiones concretadas en el exterior a la hora de realizar el análisis cuantitativo, su recopilación nos permite avanzar en el análisis cualitativo.

La búsqueda de activos estratégicos no sólo refleja las necesidades de las automotrices chinas, sino también su correlación con los lineamientos generales para el crecimiento económico de China trazados por el gobierno central. En este sentido, el establecimiento de centros de I+D automotriz en el exterior creció de manera vertiginosa a partir de la segunda década del siglo XXI, en consonancia con los lineamientos de la Nueva Normalidad, que plantea la necesidad de mejorar la capacidad tecnológica de China a partir del desarrollo, la investigación y la innovación local, dejando en un segundo plano a la transferencia de tecnología. Sobre este punto, Xi Jinping expresó:

No siempre podemos decorar nuestro mañana con el ayer de los demás. No siempre podemos confiar en los logros científicos y tecnológicos de otros para nuestro propio progreso. Además, no siempre podemos seguir a otros. No tenemos más elección que innovar de manera independiente.⁴⁸ (Xi, 2018, p.135)

De esta forma, el comportamiento de las automotrices –independientemente de la propiedad y tipo de la firma– viene a contribuir con las observaciones realizadas por Buckley *et. al.* (2007), quienes habían señalado que la dirección de la expansión internacional de las compañías chinas se alineaba más a los imperativos nacionales y al diseño de los planes quinquenales que al mero afán de maximizar la ganancia.

Por lo expuesto, está claro que la finalidad de obtener activos estratégicos es la de ganar en competitividad a partir del crecimiento inorgánico de la firma;⁴⁹ sin embargo, esto no debe llevarnos a pensar que los objetivos de las automotrices chinas son homogéneos. En este sentido, para el corto y mediano plazo, las compañías estatales parecen estar más preocupadas por mejorar su posición en el mercado interno chino que por dominar el mercado mundial compitiendo lejos de sus fronteras.⁵⁰ No obstante, las empresas privadas parecen estar lanzadas en ambos frentes, el local y el internacional, con una estrategia *leap-frog*, inclinándose decididamente hacia el desarrollo de vehículos eléctricos e inteligentes en lugar de perseguir desde atrás el desarrollo de vehículos tradicionales que lideran las grandes automotrices mundiales.

⁴⁸ La traducción es nuestra. Aquí sólo consideramos los establecimientos de I+D que las automotrices chinas poseen en el exterior, pero también se ha incrementado el número de centros de investigación en la propia China.

⁴⁹ La industria automotriz china ha atravesado por cuatro modos diferentes para adquirir tecnología: la dependencia completa del socio extranjero –a través de la transferencia que podría efectuarse mediante la JV; el aprendizaje a partir de la fabricación de modelos extranjeros y luego fabricar los mismos modelos por cuenta propia –en el caso de las empresas estatales que conformaron JV–; el proceso de ingeniería inversa (o *Learning-by-doing*) –como los casos de Geely o Chery–; y la compra de capacidades (Holweg *et. al.*, 2005, p. 45). No obstante, esta última estrategia no ha sido una característica exclusiva del sector automotriz; sino que otras ramas del sector secundario de la economía china también optaron por invertir en el exterior para adquirir capacidades. De manera contraria, para crecer tecnológicamente de manera orgánica, las compañías necesitarían inversiones millonarias durante dos o tres décadas (Wu, 2005, p. 11).

⁵⁰ De cara al futuro, ante la iniciativa de la Circulación Dual, es posible que esta estrategia tienda a reforzarse.

A diferencia del lugar en donde las automotrices chinas instalan centros de I+D, las plantas ensambladoras de vehículos se ubicaron, en su mayoría, en países de África, Asia, América Latina y en México (Tabla 4). En estos destinos, las firmas chinas han avanzado en el segmento de autos económicos, y han podido competir con otras empresas transnacionales en esos mercados porque, por una parte, los consumidores son menos exigentes respecto a las prestaciones que esperan de su automóvil; por otro lado, porque las diferentes legislaciones locales respecto a normas de seguridad y emisión de gases son menos exigentes.⁵¹ Estas inversiones en plantas ensambladoras, como mencionamos anteriormente, suelen efectuarse a través de la asociación con alguna firma local y, en muchos casos, no se pretende sólo abastecer al mercado nacional, sino también acceder a mercados vecinos aprovechando la ventaja que tiene el país en donde se ensambla para ingresar a esos otros mercados.

TABLA 4: PLANTAS DE ENSAMBLAJE *COMPLETELY KNOCK DOWN* (CKD) EN EL EXTERIOR, PROPIEDAD DE AUTOMOTRICES CHINAS.⁵²

Empresa	Socio local	País
BAIC	s/d	México
BYD	s/d	India
	s/d	Estados Unidos
Chery	Moridan Vehicle M. (MVM)	Irán
	s/d	Egipto
GWM	Ciauto	Ecuador
	s/d	Malasia
	s/d	Túnez
JAC	ALLUR Group	Kazajistán
	s/d	Egipto
	s/d	Etiopía
	s/d	Marruecos

Elaboración propia. Fuente: Sitios web de las empresas.

⁵¹ La excepción a esta distribución es la actuación de BYD en Estados Unidos; no obstante, se trata aquí del desarrollo de vehículos eléctricos, no de coches tradicionales.

⁵² Algunas de estas inversiones concretadas en plantas de ensamblaje no están registradas en la tabla que consta en el apéndice del trabajo porque no hemos podido acceder al año y monto de la inversión.

A modo de cierre, podemos decir que el destino de las inversiones de las automotrices chinas se encuentra íntimamente ligado con los motivos que impulsaron su internacionalización. Además de ello, es importante destacar que, a excepción de las primeras dos operaciones ejecutadas por SAIC, las inversiones se realizaron prontamente en destinos distantes psicológicamente, contradiciendo nuevamente a algunos modelos teóricos formulados desde occidente que pretenden explicar la internacionalización de las empresas. En este sentido, este comportamiento de las automotrices incorpora nueva evidencia que respalda los resultados encontrados anteriormente por Quer *et. al.* (2007) y Ramamurti y Hillemann (2017), quienes sostuvieron a partir del análisis de otras compañías no automotrices que la distancia cultural no había sido un factor disuasivo para las inversiones chinas en el extranjero.

5. Consideraciones Finales

En este trabajo nos propusimos analizar las inversiones en el exterior de las empresas automotrices chinas entre 2001 y el primer cuatrimestre de 2020; para tal fin, fragmentamos el análisis en tres apartados: evolución cuantitativa de las inversiones, motivos que impulsaron el *go global* y método de ingreso de las inversiones, y el destino geográfico de esas inversiones.

Respecto al primer punto, constatamos que las EPE fueron las primeras en salir al exterior con posterioridad al lanzamiento de la *Go Global Strategy* y del ingreso de China a la OMC, mientras que las empresas privadas comenzaron a operar algunos años después, luego de contar con la habilitación del gobierno central para hacerlo. Además, señalamos la necesidad de dividir el período estudiado en dos etapas: 2001-2008 y 2009-2020. En este sentido, para el primer subperíodo encontramos que las operaciones de inversión fueron escasas –distribuidas equitativamente entre EPE y privadas– y que los valores de las mismas eran poco significativos –con un volumen de inversión de las EPE superior a las privadas– en relación al período posterior. Respecto a la segunda etapa, advertimos que inició en un contexto económico internacional marcado por la crisis *subprime*, y que fue el período floreciente de las inversiones en el exterior de las automotrices chinas. En esta etapa, la cantidad de operaciones y los volúmenes de inversión crecieron muy por encima del período 2001-2008 y, aunque la cantidad de operaciones realizadas por las empresas estatales y privadas estaba equilibrada, éstas últimas habían invertido por una suma considerablemente superior. En esta línea, también debemos recalcar que esa preeminencia de las firmas privadas en cuanto a valor de las inversiones se explica más por la gran expansión de Geely que por la actividad de otras firmas.

En cuanto a los motivos, advertimos que, de acuerdo al volumen de capital invertido, el principal factor que impulsó la inversión extranjera de las automotrices chinas fue la búsqueda de activos estratégicos. No obstante, reconocimos la necesidad de revisar los motivos que llevaron a las automotrices a “salir al exterior” en función del tipo de empresa. En este sentido, concluimos que las EPE ligadas a compañías extranjeras a través de JV, invirtieron en el exterior; en primer lugar, en procura de activos estratégicos para construir una marca propia, y para producir vehículos de esa marca para abastecer el mercado chino; en segundo lugar, invirtieron a través de firmas subsidiarias con el fin de obtener mercado en algunos países de Asia.

Las EPE independientes también dirigieron sus capitales con el objetivo de construir nuevas plantas o adquirir instalaciones fabriles de otras compañías –búsqueda de mercado–, pero no restringieron sus actividades a Asia, sino que se extendieron hasta regiones alejadas como el oriente europeo y Sudamérica. Por el lado de las empresas privadas, notamos que la situación fue heterogénea; mientras algunas firmas siguieron la misma estrategia de las EPE independientes, tratando de asegurar mercados en el segmento de autos tradicionales y económicos, otras salieron al exterior en procura de activos estratégicos, con el fin de posicionarse en el mercado de terceros países en el segmento de autos eléctricos e inteligentes.

Sobre los métodos de ingreso, expresamos que estaban estrechamente relacionados con el motivo de la inversión. Así, constatamos que las inversiones realizadas con el fin de obtener activos estratégicos se materializaron a través de fusiones y adquisiciones, mientras que las inversiones *greenfield* prevalecieron cuando se trataba de buscar mercado.

En relación al destino geográfico de las inversiones, señalamos que también estaba definido en función de los objetivos que se perseguían; de esta manera, los capitales que buscaban tecnología, marcas y *know how* se dirigieron prioritariamente hacia Europa Occidental. Por su parte, las inversiones que pretendían ganar mercados se orientaron principalmente hacia África, América del Sur, Asia, Europa Oriental y México; pero algunas inversiones que pretendían ganar mercado en el segmento de vehículos eléctricos también se dirigieron hacia países industrializados como los Estados Unidos. Además, conviene agregar que algunas inversiones en pos de obtener mercado no se realizaron sólo con el afán de ganar espacio en el mercado local, sino también con el de acceder al mercado de países vecinos.

En función de lo expuesto, podemos decir que la internacionalización de las automotrices chinas a través de la IED presenta, en términos generales, características similares a las encontradas por otros autores en el proceso de internacionalización de las compañías chinas no automotrices. En este sentido, podemos acordar con Peng (2012) respecto a que el principal método de ingreso de las inversiones en terceros países ha sido de alto compromiso –fusiones y adquisiciones–; coincidimos con Quer *et al.* (2007) sobre que las inversiones se materializaron de manera temprana en mercados distantes psicológicamente; y compartimos con Buckley *et al.* (2007) y Ramamurti y Hillemann (2017) que los factores institucionales han jugado un rol importante –de forma directa e indirecta– a la hora de impulsar y/o direccionar la internacionalización de las compañías automotrices.

De cara al futuro, habrá que seguir de cerca los desarrollos de la industria automotriz china, no sólo de aquellos relacionados con los vehículos eléctricos, sino también con los vehículos “inteligentes” porque, probablemente, tanto los motivos como los destinos de las inversiones en el exterior se encuentren estrechamente relacionados con esos desarrollos. Recientemente, BYD y Geely han alcanzado sendos acuerdos con Huawei para instalar en sus vehículos el sistema *HiCar* diseñado por el gigante tecnológico. De este modo, a través de *HiCar* se puede conectar el *smartphone* al automóvil, accediendo así a una serie de servicios como navegación por mapas y asistencia por voz –el sistema ya ha sido instalado en el último modelo del Volvo S90–. El futuro de la industria automotriz china parece estar articulado al de los gigantes tecnológicos de aquel país y, de acuerdo a las palabras de Xu Zhijun (Ma, 24 de septiembre de 2020), presidente rotativo de Huawei, en la conducción autónoma de los vehículos.

6. Apéndice

INVERSIONES DE LAS AUTOMOTRICES CHINAS EN EL EXTERIOR. 2001-2020						
Año	Empresa	Valor (mill. \$US)	Particip. (%)	Contraparte interviniente en la transacción	Sector	País
2002	SAIC ^a	59,7	10	GM Daewoo A&T	Transp.	Corea del Sur
2004	SAIC ^b	500	51	Ssangyong		Corea del Sur
2005	SAIC ^c	*86	100	MG Rover		Gran Bretaña
2006	Geely ^d	*69	23	Manganese Bronze		Gran Bretaña
	GWM ^e	60				Rusia
2009	Geely ^f	40		Divetrain System International		Australia
	GWM	120		Litex Motors		Bulgaria
	BAIC	200		Saab US		Estados U.
	SAIC	350	50	GM India		India
2010	Chery	400				Brasil
	Geely	2700		Volvo		Suecia
	SAIC	500	1	GM		Estados U.
2011	Chery	200	100			Venezuela
	BAIC	270	100	Inalfa Roof Systems		Holanda
	Chery	530				Brasil
	JAC	100	20	SHC		Brasil
	Geely	130	40	BelAz		Bielorrusia
2012	FAW ^g	*80				Sudáfrica
	Chery	120			Turquía	

	BAIC	300				Brasil	
	Lifan ^h	55				Uruguay	
	SAIC	150	51	Charoen Pokphand Group		Tailandia	
2013	Geely	150	100	Manganese Bronze		Gran Bretaña	
	2014	Dongfeng	1100	14		Peugeot	Francia
Geely		200	100	Emerald Automotive		Gran Bretaña	
Lifan		290	100			Rusia	
2015	SAIC	390	56			Indonesia	
	Geely	370	100			Gran Bretaña	
	SAIC	280	49	Weststar Maxus		Malasia	
	Geely	500	100		Estados U.		
	GWM	510			Rusia		
	Geely	110	33%	BELGEE Plant	Bielorrusia		
	BAIC	480		Borgward	Alemania		
	BYD	100			Brasil		
2016	BAIC	300	100		Energía	India	
	BAIC	770				Sudáfrica	
	BAIC	520	65	Industrial Development Co		Sudáfrica	
	BYD ⁱ	23*				Hungría	
2017	JAC	110		Giant Motors	Transp.	México	
	Geely	390	26	Saxo		Dinamarca	
	BYD	100	100			Finanzas	Argentina
	Geely	110	50	Proton			Malasia
	Geely	600					Estados U.

	SAIC ^j	1*			Finanzas	Tailandia
	Geely	340	22	Saxo Bank		Dinamarca
	BYD ^k	12*				Francia
2018	Geely	3270	8	Volvo Trucks	Transp.	Suecia
	Geely	9030	10	Daimler		Alemania
	BAIC	710		Borgward		Alemania
	BYD	100	50	Generate Capital		Estados U.
2019	Geely	280	50			Francia
	BAIC	2750	5	Daimler		Alemania
2020	GWM	290		General Motors		India
	GWM	200		General Motors		Tailandia

Elaboración Propia. Fuentes: AEI (2020). a. (Reinoso, 10 de octubre de 2002; China Daily, 11 de octubre de 2002; China Daily, 29 de octubre de 2004). b. (Song, 28 de octubre de 2004). c. La adquisición inicial de Rover fue realizada por NAC, pero posteriormente esta última se transformó en una subsidiaria de SAIC (BBC Mundo, 23 de julio de 2005; El País, 22 de julio de 2005; Infobae, 25 de julio de 2005). d. (Blackden, 4 de octubre de 2006; Jones, 1 de febrero de 2013) e. (Li, 6 de noviembre de 2007). f. (Geely Global, s.f; Reuters, 28 de marzo de 2009) g. (First Auto Work, 30 de octubre de 2012; Automotive News, 18 de julio de 2014). h. (Lifan Motors, s.f; Bittencourt y Reig, 2014, pp. 259-260). i. (BYD, s.f; Bo, 5 de abril de 2017). j. (Maikaew, 9 de diciembre de 2017; SAIC, 13 de octubre de 2017). k. (Automotive News, 20 de diciembre de 2018; BYD, 24 de diciembre de 2018). *Valor aproximado.

7. Referencias

- American Enterprise Institute (2020). China Global Investment Tracker, Washington. En: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> (Recuperado el 1 de julio de 2020)
- Amighini, A. (2012). The international expansion of Chinese auto firms: typology and trends. *International Journal of Automotive Technology and Management*, 12 (4), 345-359.
- Amighini, A. y Goldstein, A. (2014). Se la Cina investe nell'automotive occidentale. *Orizzonte Cina*, marzo, 6-7.
- Anderson, G. (2012). *Designated drivers. How China plans to dominate the global auto industry*, Singapur: John Wiley & Sons Singapur.
- Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (s.f). BYD inaugura fábrica de painéis solares em campinas. En: <https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/BYD-INAUGURA-FABRICA-DE-PAINEIS-SOLARES-EM-CAMPINAS/> (Recuperado el 30 de julio de 2020)

- Arenas Rosales, R., Vera Sanjuán, K. y Soto Bustos, E. (2010). La caída del imperio automotriz estadounidense. *Espacios Públicos*, 13 (27), 96-112.
- Automotive News (18 de julio de 2014). FAW open truck plant in South África. En <https://www.autonews.com/china/faw-opens-truck-plant-south-africa>. (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- Automotive News (20 de diciembre de 2018). BYD open electric bus plant in France. En: <https://www.autonews.com/china/byd-opens-electric-bus-plant-france> (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- Automotive World (29 de abril de 2011). Turkey: Chery cars to roll out of new plant in 6 months. En: <https://www.automotiveworld.com/articles/86960-turkey-chery-cars-to-roll-out-of-new-plant-in-6-months/> (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- Beijing Automotive Industry Corporation (BAIC) (2019). BAIC Group at the South African festival of motoring. En: http://www.baicintl.com/html/2019/company_news_0909/150.html (Recuperado el 31 de julio de 2020)
- Barroso, G. y Ribeiro Andrade, M. (2012). Industria Automotiva do Brasil – Estratégias da Indústria Automobilística Chinesa no Mercado Brasileiro. *IX Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, Resende, Brasil.
- BBC Mundo (23 de julio de 2005). Empresa china compra MG Rover. En: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/business/newsid_4709000/4709665.stm (Recuperado el 23 de julio de 2020)
- BBC Mundo (28 de febrero de 2018). Geely, la empresa china que se acaba de convertir en el mayor accionista del gigante automotriz Mercedes-Benz (y que inquieta a Alemania). En: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43201312> (Recuperado el 10 de agosto de 2019).
- Bittencourt, G. y Reig, N. (2014). China y Uruguay. El caso de las empresas automotrices Chery y Lifan, en E. Dussel Peters (Coord.), *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*, México: Centro de Estudios China-México (227-272).
- Blackden, R. (4 de octubre de 2006). Black cab, U.K. transport icon, to be made in China- Business-, International Herald Tribune. *The New York Times*. En: <https://www.nytimes.com/2006/10/04/business/worldbusiness/04iht-taxi.3031990.html> (Recuperado el 6 de agosto de 2020).
- Bo, L. (5 de abril de 2017). Chinese vehicle giant BYD opens its first European electric bus factory. *China Daily*. En: https://www.chinadaily.com.cn/world/2017-04/05/content_28806809.htm (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- Buckley, P., Clegg, J., Cross, A., Liu, X., Voss, H. y Zheng, P. (2007). The determinants of Chinese outward foreign direct investment. *Journal of International Business Studies*, 38 (4), 499-518.
- BYD (24 de diciembre de 2018). New BYD France plant makes good progress After Beauvais, deliveries made to Dunkirk and Orléans. En: <https://www.byd.com/en/news/2018-12-24/New>

[BYD-France-plant-makes-good-progress-After-Beauvais-deliveries-made-to-Dunkirk-and-Or%C3%A9ans](#) (Recuperado el 6 de agosto de 2020)

BYD (s.f). BYD Hungary, BYD Electric Bus & Truck Hungary Kft. En: <https://bydeurope.com/byd-europe>. (Recuperado el 6 de agosto de 2020)

BYD (11 de julio de 2018). BYD and Generate Capital to Launch First-Ever U.S. Partnership for an Electric Bus Leasing Program \$200 million allocated to lease program to accelerate adoption of private and public sector electric buses. En: https://www.byd.com/sites/Satellite?c=BydArticle&cid=1514427870145&d=Touch&page-name=BYD_EN%2FBydArticle%2FBYD_ENCommon%2FArticleDetails&rendermode=preview (Recuperado el 6 de agosto de 2020)

Cantera, S. (15 de septiembre de 2017). JAC fabrica 500 vehículos en su nueva planta en México. *El Universal*. En: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/jac-fabrica-500-vehiculos-en-su-nueva-planta-en-mexico> (Recuperado el 28 de julio de 2020)

Cardozo, P., Chavarro, A. y Ramirez, C. (2007). Teorías de internacionalización. *Panorama*, 1 (3), 4-23.

Central Committee of the Communist Party of China (CCCPCh) (2016). *The 13Th Five-year Plan for economic and social development of the People's Republic of China (2016–2020)*. Central Compilation & Translation Press.

China Daily (11 de octubre de 2002). SAIC buys 10% stake in GM Daewoo. En: https://www.chinadaily.com.cn/en/home/2002-10/11/content_139132.htm (Recuperado el 6 de agosto de 2020)

China Daily (12 de febrero de 2015). Joint Ventures produces over 40,000 Chinese brand car in Venezuela. En: http://www.chinadaily.com.cn/business/motoring/2015-02/12/content_19568989.htm (Recuperado el 25 de julio de 2020)

China Daily (21 de abril de 2015). Dongfeng, PSA Peugeot Citroen to deepen cooperation. En: http://www.chinadaily.com.cn/business/motoring/2015-04/21/content_20491855.htm (Recuperado el 2 de julio de 2020)

China Daily (29 de octubre de 2004). SAIC takes on Ssangyong Motors. En: http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-10/29/content_386768.htm (Recuperado el 23 de julio de 2020)

Chu, W. (2011). How the Chinese government promoted a global automotive industry. *Industrial and Corporate Change*, 20 (5), 1235-1276.

Cinco Días (19 de febrero de 2014). Peugeot da entrada a Dongfeng y el Estado francés en su capital. En: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/02/19/empresas/1392798951_449149.html (Recuperado el 18 de agosto de 2020)

Cinco Días (21 de marzo de 2011). La india Mahindra & Mahindra completa la adquisición de la coreana SsangYong. En: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2011/03/21/empresas/1300877970_850215.html (Recuperado el 18 de agosto de 2020)

Conselho Empresarial Brasil-China (2014). *Boletim de Investimentos Chineses no Brasil 2012-*

2013. En: <https://www.cebc.org.br/2014/07/12/investimento-chineses-no-brasil-2012-2013/> (Recuperado el 25 de julio de 2020)
- Daimler (s.f). Joint Venture with Geely. Daimler and Geely Holding form global joint venture to develop smart. En: <https://www.daimler.com/co/portfolio/joint-venture-with-geely-daimler-and-geely-holding-form-global-joint-venture-to-develop-smart/#> (Recuperado el 10 de agosto de 2019).
- Ding, Q. (2 de septiembre de 2011) Automaker Chery opens plan in Venezuela. *China Daily*. En: http://europe.chinadaily.com.cn/business/2011-09/02/content_13606995.htm (Recuperado el 25 de julio de 2020)
- Dongfeng Motors (28 de marzo de 2014). DFG and PSA Enter into a Global Strategic Partnership Agreement. En: <http://www.dongfeng-global.com/index.php/dongfeng/news/id/3.html> (Recuperado el 10 de octubre de 2020)
- Dongfeng Motors (27 de marzo de 2014). DFG and PSA Officially Sign a Capital Increase and Equity Participation Agreement. En: <http://www.dongfeng-global.com/index.php/dongfeng/news/id/15.html> (Recuperado el 10 de octubre de 2020)
- Drauz, R. (2013). In search of a Chinese internationalization theory. *Chinese Management Studies*, 7 (2), 281 - 309.
- Dunning, J. (1988). The Eclectic Paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. *Journal of International Business Studies*, 19 (1), 1-31.
- Dunning, J. (2001). The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future. *International Journal of the Economics of Business*, 8 (2), 173-190.
- Dunning, J. y Lundan, S. (2008). *Multinational enterprises and the global economy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- EFE (30 de mayo de 2019). GM cumple 10 años de la quiebra y reestructuración que sanearon la empresa. En: <https://www.efe.com/efe/usa/economia/gm-cumple-10-anos-de-la-quebra-y-reestructuracion-que-sanearon-empresa/50000106-3989082> (Recuperado el 2 de julio de 2020)
- El País (14 de octubre de 2009). La china SAIC se queda con motores de Saab. En: https://el-pais.com/economia/2009/12/14/actualidad/1260779576_850215.html (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- El País (22 de julio de 2005). Nanjing Automotive compra MG Rover tras superar la oferta de SAIC. En: https://elpais.com/diario/2005/07/23/economia/1122069608_850215.html (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- First Auto Work (30 de octubre de 2012). FAW Starts up Construction Project in South Africa. En: <http://www.faw.com/fawen/xwzt/xwbd/634899/index.html> (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- Fiat Chrysler Automobiles (2020). Storia. En: <https://www.fcagroup.com/it-IT/group/history/pages/default.aspx> (Recuperado el 21 de septiembre de 2020).

- Foton Motors (s.f). No Brasil. En: <http://www.fotonmotors.com.br/empresa/institucional/> (Recuperado el 5 de junio de 2021)
- Ganchús, J. y Montes, M. (2020). La industria automotriz en México y China: Oportunidades de complementariedad. *Latin American Journal of Trade Policy*. 3(6), 68 – 86.
- Geely Global (s.f). Our history. En: <http://global.geely.com/history/> (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- General Motors (2009). SAIC and GM announce expansion of cooperation in Asia. En: https://media.gm.com/media/th/en/chevrolet/news.detail.html/content/Pages/news/th/en/2009/1204_GM_and_SAIC_announcement.html (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- Gerster, M. (23 de agosto de 2020). Iconic German brand Borgward's revival stumbles. *Automotive News*. En: <https://europe.autonews.com/automakers/iconic-german-brand-borgwards-revival-stumbles> (Recuperado el 7 de octubre de 2020)
- Gong, Z. (8 de marzo de 2004). GM, Shanghai company merge plants. *China Daily*. En: http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-03/08/content_312666.htm (Recuperado el 8 de septiembre de 2020)
- Han, T. (10 de diciembre de 2012). SAIC and Charoen Pokphand Group form Thai joint venture". *China Daily*. En: https://www.chinadaily.com.cn/business/2012-12/10/content_16003275.htm. (Recuperado el 23 de julio de 2020)
- Haval Argentina (11 de mayo de 2020). Great Wall Motors compra fábrica de General Motors en Talegaon, India. En: <https://haval.com.ar/2020/05/11/great-wall-motors-compra-fabrica-de-general-motors-en-talegaon-india/> (Recuperado el 28 de julio de 2020)
- Holweng, M., Luo, J. y Oliver, N. (2005). *The past, present and future of China's automotive industry: a value chain perspective* [Working Paper], Centre for competitiveness and innovation, Cambridge-MIT Institute.
- Infobae (25 de julio de 2005). La empresa China Nanjing compró el grupo MG Rover. En: <https://www.infobae.com/2005/07/25/198844-la-empresa-china-nanjing-compro-el-grupo-mg-rover/> (Recuperado el 28 de julio de 2020)
- International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (OICA) (2021). *Production Statistics*. En: <https://www.oica.net/production-statistics/> (Recuperado el 2 de noviembre de 2021)
- Jensen, T. (2 de octubre de 2017). China's Geely to take control of Denmark's Saxo Bank. *Reuters*. En: <https://www.reuters.com/article/us-saxobank-m-a-idUSKCN1C70RG> (Recuperado el 28 de julio de 2020)
- Jones, R. (1 de febrero de 2013). China's Geely buys black cab maker Manganese Bronze. *Reuters*. En: <https://uk.reuters.com/article/uk-manganesebronze/chinas-geely-buys-black-cab-maker-manganese-bronze-idUKBRE9100BW20130201> (Recuperado el 23 de julio de 2020)
- Kasperk, G., Drauz, R., Wilhelm, J. y Laeuppi, U. (2011). *Internationalization of Chinese Auto-*

mobile Companies. Aquisgrán: RWTH Aachen University and Center for International Automobile Management.

- Klein, J. (17 de enero de 2019). Foton retoma obras de planta em Guaíba no segundo semestre. *Jornal do Comércio*. En: <https://www.jomaldocomercio.com/conteudo/economia/2019/01/666104-foton-retoma-as-obras-no-segundo-semester.html> (Recuperado el 5 de junio de 2021)
- La Voz del Interior (16 de mayo de 2017). La china BYD invertirá U\$S 100 millones en Argentina y fabricará vehículos eléctricos. En: <https://www.lavoz.com.ar/negocios/la-china-byd-invertira-us-100-millones-en-argentina-y-fabricara-vehiculos-electricos> (Recuperado el 8 de junio de 2020)
- Li, F. (6 de noviembre de 2017). Foton plans to put Borgward up for sale. *China Daily*. En: https://www.chinadaily.com.cn/business/motoring/201711/06/content_34177725.htm (Recuperado el 7 de octubre de 2020)
- Li F. (27 de agosto de 2007). Road to Russia. *China Daily*. En: http://www.chinadaily.com.cn/bw/2007-08/27/content_6058026.htm (Recuperado el 28 de julio de 2020)
- Lifan Motors (s.f). Lifan en Uruguay. En: http://www.lifan.com.uy/lifan-en-uruguay/ct_7/ (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- London Electric Vehicle Company (6 de marzo de 2015). Geely to invest £250m in new London Taxi site to develop next-generation green cab. En: <https://www.lerc.com/corporate/news/geely-to-invest-250m-in-new-london-taxi-site-to-develop-next-generation-green-cab/> (Recuperado el 27 de julio de 2020)
- Luo, J., Roos, D. y Moavenzadeh, J. (2006). *The Impact of Government Policies on Industrial Evolution: The Case of China's Automotive Industry*. [Master Thesis in Technology and Policy]. Massachusetts Institute of Technology.
- Ma, S. (24 de septiembre de 2020). Huawei well set to jazz up connected vehicles. *China Daily*. En: <https://epaper.chinadaily.com.cn/a/202009/24/W55f6be70ba31099a234350955.html> (Recuperado el 13 de noviembre de 2020)
- McCaleb, A. (2015). China automobile industry. Development, policies, internationalizations. *Gdańsk East Asian Studies*, 8. 163-172
- Maikaew, P. (9 de diciembre de 2017). MG Chon Buri plant opens. *Bangkok Post*. En: <https://www.bangkokpost.com/business/1375279/mg-chon-buri-plant-opens> (Recuperado el 27 de julio de 2020)
- Monaghan, A. (26 de marzo de 2015). Taxis! Black cabs jobs boost for Coventry. *The Guardian*. En: <https://www.theguardian.com/business/2015/mar/26/taxis-black-cabs-jobs-boost-for-coventry> (Recuperado el 27 de julio de 2020)
- Neves, A., Dias, P. y Suarez, M. (2013). Made in China: um estudo sobre o 'efeito país de origem' na Introdução da montadora Chery no Brasil. *Revista ADM-MADE*, 17 (3), 149-168.
- Noble, G., Ravenhill, J. y Doner, F. (2005). Executioner or disciplinarian: WTO accession and the Chinese auto industry. *Business and Politics*, 7 (2), 1-33.

- Peng, M. (2012). The global strategy of emerging multinationals from china. *Global Strategy Journal*, 2 (2), 97-107.
- Quer Ramón, D., Claver Cortés, E. y Rienda García, L. (2007). Multinacionales China. El nuevo reto del escenario global. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2925, 11-24.
- Ramamurti, R. y Hillemann, J. (2017). What is ‘Chinese’ about Chinese multinationals?. *Journal of International Business Studies*, 49 (1). 34-48.
- Regalado-Pezúa, O. y Zapata, G. (2019). Estrategias de internacionalización de empresas chinas: casos de la industria automotriz en el mercado sudamericano. *Revista Academia & Negocios*. 4 (2). 115-130.
- Reinoso, J. (10 de octubre de 2002). La china Shanghai Automotive compra el 10 % de GM Daewoo. *El País*. En: https://elpais.com/diario/2002/10/11/economia/1034287211_850215.html (Recuperado el 23 de julio de 2020)
- República de Bielorrusia (17 de diciembre de 2017). First mass-produced Belarusian Geely Atlas NL3 rolls out of new BelGee car factory. En: https://www.belarus.by/en/press-center/news/first-mass-produced-belarusian-geely-atlas-nl3-rolls-out-of-new-belgee-car-factory_i_68840.html (Recuperado el 8 de julio de 2020)
- Resiale Viano, J. (2019). Desarrollos recientes de la industria automotriz china en América Latina. *Informe CELAC-China: avances hacia el 2021*, 3, 26-31.
- Resiale Viano, J. (2021). La industria automotriz china: un recorrido histórico por su desarrollo desde 1978, en C. Franco Gil (Coord.) (2021). *El Reino del Centro visto desde el sur: China en la óptica de las investigaciones latinoamericanas del siglo XXI*. Caracas: Centro Nacional de Historia.
- Reuters (12 de mayo de 2015). Malaysia Press-China’s SAIC to invest up to \$278 mln in Malaysia’s Weststar Maxus. En: <https://www.reuters.com/article/malaysia-press-saic-motor/malaysia-press-chinas-saic-to-invest-up-to-278-mln-in-malysias-weststar-maxus-the-star-idUSL3NOY406I20150513> (Recuperado el 23 de julio de 2020)
- Reuters (28 de marzo de 2009). China’s Geely to pay up to \$40 mln in DSI purchase. En: <https://www.reuters.com/article/geely-idUSHKG662220090328> (Recuperado el 6 de agosto de 2020)
- Russo, B., Tse, E. y Ke, T. (2009). *The path to globalization of China’s automotive industry*. Beijing: Booz & Company.
- Shanghai Automotive Industry Company (13 de diciembre de 2017). SAIC motor establishes new plant in Thailand. En: https://www.saicmotor.com/english/latest_news/mg/50359.shtml (Recuperado el 3 de agosto de 2020)
- Sánchez, A. (2 de febrero de 2017). Firma con participación de Slim trae a México los autos chinos JAC. *El Financiero*. En: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/giant-motors-y-slim-invertiran-4400-mdp-para-producir-autos-chinos/> (Recuperado el 28 de julio de 2020)

- Sanfilippo, M. (2014). *Chinese investments in Italy: facing risks and grasping opportunities* [Working Paper 14/19]. Istituto Affari Internazionali.
- Saxo Bank (2018). *Annual Report 2018*. En: <https://www.home.saxo/-/media/documents/annual-reports/saxo-bank-annual-report-2018.pdf?revision={508A703B-CC3A-4513-93D9-680CB1D97A5B}> (Recuperado el 6 de octubre de 2020)
- Saxo Bank (2020). Investor Relations. En: <https://www.home.saxo/about-us> (Recuperado el 6 de octubre de 2020)
- Schechner, S., Pearson, D. y Bisserbe, N. (18 de febrero de 2014). Peugeot Secures \$1.1 Billion Lifeline From China. *Wall Street Journal*. En: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303491404579390390878401568> (Recuperado el 28 de julio de 2020)
- Shah, A. (17 de enero de 2020). China's Great Wall agrees to buy General Motors' India plant. *Reuters*. En: <https://www.reuters.com/article/us-india-great-wall-motor-gm-idUSKBN1ZG0QB> (Recuperado el 28 de julio de 2020)
- Shaker, N. (2010). *Internationalization strategies of the Chinese automotive industry: Challenges and a plan for going global*. [Master's thesis in International Business] University West.
- Shi, J. y He, Z. (2012). Researching Overseas M&A of China's Automotive Industry- Based on Geely's Acquisition of Volvo. *Second International Conference on Business Computing and Global Informatization*. 927-930.
- Shirouzu, N. (18 de agosto de 2018). China's Geely in deal to let Malaysia's Proton tap new-energy, other vehicle tech in global push. *Reuters*. En: <https://www.reuters.com/article/us-china-autos-geely-proton/chinas-geely-in-deal-to-let-malysias-proton-tap-new-energy-other-vehicle-tech-in-global-push-idUSKBN1L3080> (Recuperado el 8 de octubre de 2019)
- State Council of the People's Republic of China (SCPRC) (2016). *Chinese enterprises enter 'Go Global' era 4.0*. En: http://english.gov.cn/news/top_news/2016/04/11/content_281475325205328.htm (Recuperado el 25 de abril de 2018)
- Song, J. (28 de octubre de 2004). SAIC to buy Ssangyong stake for \$500m". *Financial Times*. En: <https://www.ft.com/content/3bc546c0-2895-11d9-9308-00000e2511c8> (Recuperado el 24 de julio de 2020)
- Subev, V. (04 de mayo de 2017). The fall of the 'Great Wall of China' in Bulgaria – a lesson to foreign investors. *Radio Bulgaria*. En: <http://bnr.bg/en/post/100816551/the-fall-of-the-great-wall-of-china-inbulgaria-> (Recuperado el 3 de mayo de 2020)
- Tang, R. (2012). *China's auto sector development and policies: issues and implications*. Washington: US Congressional Research Service.
- Terrafugia (13 de noviembre de 2017). Zhejiang Geely Holding Group completes acquisition of Terrafugia, Inc. En: <https://terrafugia.com/2017/11/13/zhejiang-geely-holding-group-completes-acquisition-of-terrafugia-inc/> (Recuperado el 15 de noviembre de 2019)
- The Economic Times (23 de noviembre de 2010). M&M to pay Rs 2,105 crore to acquire 70%

- in Ssangyong. En: <https://economytimes.indiatimes.com/mm-to-pay-rs-2105-crore-to-acquire-70-in-ssangyong/artideshow/6973570.cms> (Recuperado el 18 de agosto de 2020)
- Van der Steen, P. (27 de abril de 2011). Alle auto's in China straks met een open dak van Inalfa, *NRC Handelsblad*. En: <https://www.nrc.nl/nieuws/2011/04/27/alle-autos-in-china-straks-met-een-open-dak-van-inalfa-12012731-a426438> (Recuperado el 21 de septiembre de 2020)
- Vieira, V. (2010), *A internalização da indústria automobilística chinesa: As consequências para o comportamento do consumidor brasileiro* [Tesis de Maestría] Universidade Católica de São Paulo.
- Waldmeir, P. y Murray Brown, J. (1 de febrero de 2013). Geely buys Manganese Bronze for £11m. *Financial Times*. En: <https://www.ft.com/content/a4fc2992-6c5c-11e2-b73a-00144feab49a> (Recuperado el 10 de agosto de 2019)
- Wu, F. (2005). The Globalization of Corporate China. *NBR Analysis*, 16 (3). 1-38.
- Xi Jinping (2018), *The governance of China I*, Beijing: Foreign Languages Press.
- Xinhua (26 de junio de 2018). Borgward car brand relaunched in Germany. En: http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/26/c_137280289.htm (Recuperado el 10 de agosto de 2019)
- Yakob, R., Nakamura, H. y Ström, P. (2018). Chinese foreign acquisitions aimed for strategic asset-creation and innovation upgrading: The case of Geely and Volvo Cars. *Technovation*, 70/71, 59-72.
- Zhan, J. (2018). *Research on the development strategy of Geely Automobile Group*. [Tesis de maestría en gestión empresarial] Capital University of Economics and Business.
- Zhang, Z. (Ed.) (2017). *China's economic tendencies under the New Normal*. Guangzhou: Guangdong Economic Press.
- Zhang, M., Rasiah, R. y Lee K., J. (2017). Navigating a highly protected market: China's Chery Automobile in Malaysia. *Journal of Contemporary Asia*, 47 (5). 774-791.
- Zhang, Y. y Filippov, S. (2014) *Internationalization of Chinese firms in Europe*. [Working Paper Series] United Nations University.
- Zhao, Y. (2017). Financial risk in cross-border M&A: The case of Geely Group-Volvo merger. *14th International Conference on Service Systems and Service Management*.
- Zhejiang Geely Holding Group (28 de febrero de 2014). Emerald Automotive Acquired By Zhejiang Geely Holding Group. En: http://zgh.com/media-center/news/20140228_1/?lang=en (Recuperado el 9 de octubre de 2020)
- Zhong, N. (11 de septiembre de 2018). Chinese automakers going abroad. *China Daily*. En: http://www.chinadaily.com.cn/regional/chongqing/liangjiang/2018-09/11/content_36896611.htm (Recuperado el 1 de julio de 2020)

Sudamérica en la geopolítica de los hidrocarburos. Una aproximación a los casos de Vaca Muerta y el *Pré-sal*

Jonatan Núñez

jonatan.a.nunez@gmail.com

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA)

Recibido: 14/07/2020

Aceptado: 04/05/2022

Resumen: La geopolítica de la energía se encuentra tensionada actualmente por tres factores: la aceleración del calentamiento global al cual contribuye la combustión fósil, la creciente disputa por estos recursos y su progresivo agotamiento. Pese a la crisis climática, empresas y gobiernos fuerzan la frontera hidrocarburífera, avanzando sobre depósitos que requieren de técnicas como el *fracking*, la megaminería y las plataformas de aguas profundas. A escala, Sudamérica reproduce estas dinámicas y ensaya emprendimientos de este tipo. Por su magnitud, los dos ejemplos más destacados de ello son los de Vaca Muerta, al sudoeste de Argentina, y el *Pré-sal*, en el litoral de Brasil. En este artículo estudiaremos la trayectoria histórica, los actores participantes en su explotación y las proyecciones de ambos.

Palabras clave: Calentamiento global; Frontera hidrocarburífera; Vaca Muerta; *Pré-sal*.

- ❖ Cómo citar este artículo: Núñez, J. A. (2022). Sudamérica en la geopolítica de los hidrocarburos. Una aproximación a los casos de Vaca Muerta y el *Pré-sal*. *Relaciones Internacionales*, 31(62), 145, <https://doi.org/10.24215/23142766e145>

South America in the geopolitics of hydrocarbons. An approach to the Vaca Muerta and Pre-salt cases

Jonatan Núñez¹

Abstract: Energy geopolitics are currently strained by three factors: the acceleration of global warming to which fossil combustion contributes, the growing dispute over these resources and their progressive depletion. Despite the climate crisis, companies and governments are forcing the hydrocarbon frontier, advancing on deposits that require techniques such as fracking, mega-mining and deep-water platforms. On a scale, South America reproduces these dynamics and tests such ventures. Due to their magnitude, the two most prominent examples of this are those of Vaca Muerta, in the southwest of Argentina, and Pre-salt, on the Brazilian coast. In this article we will study their historical development, the actors participating in their exploitation and their projections.

Keywords: global warming; hydrocarbon border; Vaca Muerta; Pré-sal.

1. Introducción

Desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días cada avance en los procesos de producción se relacionó de forma intrínseca con la disponibilidad de energía abundante (Allen, 2011); primero el carbón, luego el petróleo y sus derivados, después la energía nuclear y finalmente las *renovables no convencionales*.

Ciertamente la agenda de la mayoría de los países económicamente desarrollados o “en vías de desarrollo” ha poseído y posee un acápite destacado para lo que respecta al acceso y la ampliación de fuentes energéticas” (Overland, 2014). Sin embargo, en la actualidad estos esquemas de desarrollo basados en lógicas energívoras se ven amenazados por una serie de limitaciones estructurales que siembran un manto de dudas en torno a su sustentabilidad de mediano e incluso de corto plazo.

En buena medida ello se relaciona con la presente composición de la matriz de consumo energético global, anclada en los combustibles fósiles. En efecto, según BP (ex British Petroleum), en 2018 la energía utilizada a nivel mundial provino en un 85% de combustibles fósiles (34% del petróleo, 27% del carbón y 24% del gas natural), un 7% de la hidroelectricidad, 4% de centrales nucleares y tan solo un 4% se generó a través de *fuentes renovables no convencionales* como la solar, eólica y la mareomotriz, entre otras (BP, 2019).

¹ Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor en Historia (UBA). Becario doctoral para temas estratégicos del CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA). Integrante del Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes de la UBA.

Lo complejo de esa gramática centrada primordialmente en los hidrocarburos no se comprende si no se la conjuga con tres elementos yuxtapuestos. En primer lugar, el carácter contaminante de los combustibles fósiles, emisores de relevancia de gases de efecto invernadero (GEI). Pese a la relativamente reciente rúbrica de entendimientos de cooperación como el Acuerdo de París contra el cambio climático de 2015, el cual tiene por principal objetivo atenuar la suba de las temperaturas globales a menos de 2° por encima de sus niveles preindustriales (CMNUCC, 2015), el comportamiento de las principales potencias en cuanto a la generación de sustancias perniciosas para la biósfera hace dudar de su real compromiso en la materia. Somera muestra de ello puede verse en el aumento de emisiones de dióxido de carbono que entre 2017 y 2018 experimentaron grandes economías como la República Popular China (2,2%), Estados Unidos (2,6%) y la India (7%) (BP, 2019).

En segundo lugar, este panorama se ve complejizado por la creciente disputa que en la actualidad reviste el acceso a estos recursos. De acuerdo a la International Energy Agency (IEA) y BP, en 2018 Estados Unidos era el principal consumidor global de petróleo y gas (20 millones de barriles diarios y 739.500 millones de m³ anuales, respectivamente) y el tercero en lo que respecta al carbón (317 millones de toneladas equivalentes). China, por su parte, era el tercer consumidor de petróleo (13,5 millones de barriles diarios), el cuarto de gas natural (240.400 millones de m³ anuales) y el primero de carbón por amplio margen (1.906 millones de toneladas equivalentes). Finalmente, la Unión Europea (UE) se ubicaba entre los principales quemadores de combustibles fósiles, siendo el segundo consumidor de petróleo y gas (15 millones de barriles diarios y 466.800 millones de m³ anuales, respectivamente) y ocupaba lugares destacados en lo que hace al carbón (Alemania fue el principal quemador de la UE durante el período con 66,4 millones de toneladas equivalentes) (BP, 2019; IEA, 2019).

El tercer condicionante, que a nuestro juicio muestra con particular elocuencia las dificultades que atraviesa la geopolítica energética planetaria, se visibiliza cuando se contrasta la sostenida dependencia del consumo de hidrocarburos con el progresivo agotamiento y la creciente dificultad de recuperación de los mismos. Si bien existen discrepancias en torno a si se traspasó o no el umbral del petróleo (*peak oil*), lo cierto es que hay evidencia de que la época del llamado “petróleo fácil” ha quedado atrás y que, en cierta medida, la sociedad fósil se estaría enfrascando en una suerte de “carrera por lo que queda” (Klare, 2012). Muestra de ello puede verse en el avance sobre recursos convencionales de difícil recuperación como los alojados en aguas profundas o ultraprofundas, las prospecciones sobre el Ártico o el involucramiento de un creciente número de empresas en la explotación de hidrocarburos *no convencionales* tales como petróleo de esquisto, gas de lutita, petróleo y gas “apretados” (*tight*), arenas bituminosas, gas metano de carbón, entre otros, todos los cuales requieren de técnicas de alto impacto ambiental como el *fracking* u otras igualmente invasivas.

En ese marco, debe señalarse que en Sudamérica se ven reflejos de estas dinámicas globales de avance sobre los límites de la frontera hidrocarburífera. Por su presente nivel de desarrollo, los ejemplos más elocuentes de ello quizás sean la explotación de los recursos *no convencionales* de la formación geológica Vaca Muerta, en la Cuenca Neuquina de Argentina, y de los depósitos de aguas profundas y ultraprofundas del *Pré-sal*, en el litoral de Brasil.

Aunque con trayectorias dispares, desde la confirmación de la magnitud de sus depósitos (2007 para el *Pré-sal* y 2011 en el caso de Vaca Muerta) ambos reservorios fueron señalados por los distintos gobiernos de sus países como una vía destacada para la consecución de postergados avances socioeconómicos nacionales sintetizados bajo la premisa del “desarrollo”. Sin embargo, en torno a la factibilidad de estos emprendimientos existe una serie de dudas tales como los potenciales perjuicios socio-ecológicos de su explotación, su dependencia de altos precios internacionales de referencia y los grandes volúmenes de capitales necesarios para la recuperación de estos recursos.

Justamente en la magnitud de las inversiones necesarias es que se justifican por parte de los decisores de políticas públicas y los analistas sectoriales las estrategias de colaboración y alianza entre las compañías petroleras parcialmente nacionales de Argentina y Brasil -Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Petrobras- y empresas transnacionales desplegadas desde hace varios años, a los fines de acceder a los recursos financieros y el *know-how* indispensables para estos tipos de explotaciones.

En este texto llevaremos adelante un análisis inicial en torno a la trayectoria histórica reciente y la composición nacional de los principales grupos empresarios involucrados en Vaca Muerta y el *Pré-sal*. Nuestra hipótesis principal es que tanto en Argentina como Brasil pueden verse, a escala, ecos de las problemáticas y disputas globales que envuelven a los combustibles fósiles.

Además de la presente introducción, el trabajo tendrá otras tres partes. En la primera sección ahondaremos en la actual composición de la gramática energética mundial y el papel que en ella ocupa Sudamérica. En la segunda parte revisaremos la trayectoria histórica y los actores presentes en la explotación de Vaca Muerta y el *Pré-sal* intentando discriminar el origen nacional de esas empresas. Finalmente, concluiremos con algunas reflexiones sobre lo abordado en el texto y las proyecciones que a partir de ello podrían trazarse para las matrices energéticas de Argentina y Brasil.

2. Las complejidades del panorama energético global: disputas crecientes por recursos decrecientes

Pese a que la imaginación geopolítica dominante sigue comprendiendo las relaciones de poder globales desde una concepción esencialmente occidental (Agnew, 2005), en los últimos lustros puede observarse una creciente tensión en el seno de esta matriz de pensamiento. En efecto, junto a su dilatado crecimiento económico, la República Popular China ha mostrado una marcada presencia de su influencia internacional, lo cual sembró dudas sobre la perdurabilidad de la hegemonía estadounidense y europea, particularmente luego de la crisis mundial de 2008 (Joseph, 2014). Si bien esta disputa tamizada entre China y el mundo occidental tiene múltiples arenas de manifestación, ciertamente el área de los recursos naturales, y en particular los energéticos, se encuentra especialmente atravesada por esta tensión.

Muestra acotada de ello es el origen nacional de las empresas petroleras que desde

2008 ocuparon los primeros diez puestos en el ranking Forbes Global 500, publicación referencia a la hora de posicionar a las compañías más grandes del mundo. En efecto, para 2008 cinco empresas dedicadas a los hidrocarburos aparecían en el *top ten* del listado, siendo todas ellas de origen europeo y estadounidense. Concretamente, puede verse allí que la estadounidense ExxonMobil Corporation se ubicaba en el 2° lugar, la anglo-holandesa Royal Dutch Shell en el 3°, la británica BP en el 4°, la estadounidense Chevron Corporation en el 6° y la francesa Total S.A. en el 8° puesto.

Sin embargo, pese a que en 2009 se observa un sostenimiento de estas empresas, y hasta incluso su crecimiento, también aparece por primera vez una compañía hidrocarburífera de origen chino, China Petrochemical Corp. (Sinopec), la cual se ubicó en el 9° lugar. En los años siguientes la presencia de empresas petroleras chinas en el listado se incrementó, como lo muestra el ingreso de la China National Petroleum Corporation (CNPC) en 2010 en el 10° lugar y la State Grid Corporation of China –dedicada principalmente a la producción de acero pero con una importante presencia en los servicios petroleros– en 2011 en el 6° puesto. Aunque con fluctuaciones, para 2019 las empresas hidrocarburíferas chinas parecían haber consolidado su presencia entre las diez compañías más valoradas del mundo, ocupando Sinopec el 2° lugar, CNPC el 4° y State Grid Corporation of China el 5° (Fortune, s.f.).

Esta reformulación de facto de la siempre disputada imaginación geográfica (Harvey, 1990) ha dado lugar a que el mundo académico se haga eco de ella y en las principales revistas especializadas dedicadas a la geopolítica de los recursos naturales donde se multiplicaron las reflexiones en torno a conceptos tales como *seguridad energética*. Alrededor de él pueden encontrarse casi un centenar de definiciones diferentes, las cuales suelen centrarse en torno a la preocupación por la apropiación y acumulación de estos recursos, el desarrollo y control de infraestructura estratégica y el aumento de la productividad en pos de sostener precios competitivos en términos internacionales (Ang, Choong y Ng, 2015).

Además del ascenso chino, otra explicación para esta agitación interpretativa se asocia a los efectos que generó en el mercado hidrocarburífero global la llamada “Revolución de los no convencionales” comenzada en Estados Unidos en torno a 2010. Conocidos desde varias décadas atrás, la operación con recursos como petróleo de esquisto, gas de lutita y petróleo y gas “apretados” (*tight*) era evitada por la industria debido a las superiores dificultades técnicas que implica su recuperación y los mayores costos operativos asociados. Sin embargo, la progresiva recuperación de las cotizaciones internacionales de referencia luego del desplome de 2008, colocaron a los precios de equilibrio de rentabilidad (*break even*) de los *no convencionales* en un umbral razonable para que un creciente número de empresas de mediano e incluso pequeño porte se lanzase a operar con ellos. Pese a las controversias ecológicas que existen en torno a la aplicación de la fractura hidráulica o *fracking* –la cual es acusada de causar aumentos de la actividad sísmica, contaminación de las napas acuáticas subterráneas y de contribuir a la liberación de gas metano a la atmósfera–, ciertamente a partir de ella se produjo una fuerte expansión en la capacidad de recuperación de hidrocarburos de los Estados Unidos (Raimi, 2018).

Tal fue el crecimiento de los *no convencionales* en el país norteamericano que éste pasó de producir cerca de 4 millones de barriles equivalentes de petróleo (BEP) en 2010 a

más de 17 millones de BEP en 2018, alcanzando la autosuficiencia hidrocarburífera en dicho año y con proyecciones de superar los guarismos de extracción de gigantes del sector como Rusia hacia 2025 (IEA, 2019: 63).

Si bien hay especialistas que desconfían de la real rentabilidad de este tipo de hidrocarburos, y señalan que su veloz crecimiento debe ser entendido como el resultado de una masiva entrega de beneficios fiscales y subsidios por parte de la administración de Barack Obama (2009-2017) como parte de una estrategia de para reactivar la economía de su país luego de la última crisis financiera mundial (Simonia y Turkonov, 2016), sobran indicios que señalan que esta “revolución” produjo una reconfiguración en la geopolítica energética. Ello puede observarse en el comportamiento que a partir de 2014 comenzaron a tener los países agrupados en torno a la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Formada en 1962 bajo el comando de Arabia Saudita y dominante en la fijación de precios por medio de la manipulación de la oferta desde 1973, con el paso de los primeros años de la década de 2010 la tendencia hacia el autoabastecimiento hidrocarburífero que parecía seguir Estados Unidos –por entonces principal importador de petróleo del mundo– comenzó a inquietar a los países miembros de la OPEP, quienes consideraron que era necesario tomar medidas drásticas a fin de no perder su peso en el mercado (Ansari, 2017).

En la estrategia de Arabia Saudita puede verse una muestra de la decisión general seguida por la OPEP, puesto que pasó de producir cerca 11,5 millones de BEP en 2014 a cerca de 12,5 millones de BEP en 2016. Dicho aumento se dio en simultáneo con la negociación de Riad con Moscú, que tuvo como resultado que la producción de crudo ruso también aumentase en ese período, pasando de 10,8 millones de BEP extraídos por día en 2014 a 11,3 millones de BEP en 2016. El correlato de este aumento en la oferta fue una caída en los precios internacionales del petróleo, los cuales en su cotización del Mar del Norte (el Brent) pasaron de estar en torno a los U\$S 110 en diciembre de 2013 a U\$S 30 en enero de 2016 (FMI, s.f.). Este comportamiento de parte de la OPEP y sus aliados estratégicos fue visto por algunos analistas como una estrategia para forzar diezmas en la competencia de los *frackers* estadounidenses, los cuales precisaban de cotizaciones de referencia más altas para afrontar el *break even* de los *no convencionales*, ampliamente superior al de los convencionales recuperados en la mayoría de los países de Medio Oriente (Ansari, 2017).

Sin embargo, esta oferta extraordinaria de crudo –producida en un marco en el cual ya vimos que la extracción de *no convencionales* comenzaba a alcanzar guarismos de magnitud– colocó en riesgo la capacidad recaudatoria de algunas naciones cuya estabilidad fiscal se hallaba en buena medida sostenida en torno a la captura de renta petrolera. Ejemplos de ello pueden verse en el estrés que en este período exhibían las cuentas nacionales de países como Argelia y Libia, miembros de la OPEP pero con precios de equilibrio de sus hidrocarburos más elevados que los de Arabia Saudita. En clave de *seguridad nacional*, desde Europa algunos analistas observaron con preocupación las posibles repercusiones que podrían tener las tensiones sociales al interior de las sociedades petroleras la caída en la capacidad de captación de renta (Auping et al., 2016).

A su vez, otro de los efectos colaterales del avance de los *no convencionales* fue el

ensanchamiento de la cooperación en materia energética y la conformación de alianzas estratégicas de países con fricciones en común con los Estados Unidos, tales como Rusia y China (Feng, 2019). Esta colaboración no es menor puesto que se trata de dos de las naciones con mayor cantidad de recursos *no convencionales*.²

Con más de veinte años de vínculos comerciales en lo que hace al gas natural (exportado de Rusia a China), a partir de 2013 ambas naciones decidieron ampliar su cooperación en pos del aprovechamiento de sus cuantiosos depósitos de *shale oil/gas*. En aquel momento se firmaron una serie de contratos entre los cuales dos se destacaban por su magnitud, uno a 5 y otro a 25 años, destinados a la exportación de Rusia a China de 360 millones de toneladas de crudo por medio de un oleoducto ubicado en la región del Lejano Oriente Ruso, el cual sería gestionado por la estatal moscovita Rosneft Oil y su par china Sinopec. En esa misma línea, en 2014 la petrolera estatal china CNPC y la rusa Gazprom llegaron a un entendimiento para desarrollar inversiones en infraestructura energética con el objeto de conectar ambos países por un monto de U\$S 400 mil millones, el cual se desplegaría a lo largo de 30 años (Feng, 2019).

A las claras, todo este panorama desentona con la preocupación por los efectos nocivos sobre el medio ambiente de la quema de hidrocarburos. No obstante la vigencia de entendimientos como el Acuerdo de París contra el Cambio Climático, que pretenden mitigar la generación de GEI, el abandono de la utilización de hidrocarburos no está en la agenda de las principales economías del mundo. En ese sentido, pese a que reconoce un progresivo crecimiento de la utilización de fuentes renovables como la solar fotovoltaica y la eólica, la EIA considera que hacia 2040 el consumo energético global estará aún anclado entre un 58% y un 78% en combustibles fósiles, dependiendo de que se sostengan las políticas vigentes o se apliquen agresivos planes de transición hacia energías renovables que no parecerían estar cerca de concretarse (EIA, 2019: 38).

De hecho, sin necesidad de adentrarse en proyecciones de mediano plazo, existe evidencia inmediatamente posterior a la firma del Acuerdo de París que grafica no solo la no reducción relativa de la tasa de generación de GEI, sino incluso su aumento general. De acuerdo a los cálculos de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), tomando el año 1990 como base, para 2018 los guarismos de dióxido de carbono presentes en la atmosfera aumentaron en un 147%, los de metano en un 259% y los de óxido nitroso en un 123%. Lo más preocupante desde la perspectiva de la OMM es la tendencia a la aceleración de la producción de gases tóxicos exhibida en los últimos dos años de su serie, en buena medida proveniente de la generación eléctrica alimentada en base a gas natural y carbón y, sobre todo, del sistema de transporte (Noticias ONU, 2019).

Sudamérica y otros países latinoamericanos no escapan de esta dinámica global. Siguiendo el *ranking* realizado por *América Economía* con criterios asimilables al de *Forbes*,

² Tal es así que la EIA calcula que Rusia es el principal poseedor de recursos de petróleo de esquisto técnicamente recuperable, con cerca de 75 mil millones de BEP y China el tercero, con 32 mil millones de BEP. En lo que hace al gas de lutita, China es la principal fuente de recursos del mundo, con 1.115 billones de pies cúbicos (TCF), y Rusia la novena, con 285 billones de pies cúbicos (TCF) (EIA, 2013).

puede observarse la primacía de las hidrocarburíferas entre las principales compañías de la región. En efecto, para el año 2019 la empresa mejor valorada de Sudamérica fue la brasilera Petrobras, seguida en segundo lugar por su par mexicana PEMEX. Asimismo, si se extiende la revisión del *ranking* hasta el puesto número veinte, pueden encontrarse una gran presencia de petroleras y subsidiarias de éstas tales como Petrobras Distribuidora (8° lugar), Ultra-par (12° lugar), PDVSA (13° lugar), YPF (14° lugar), Raízen Combustíveis (15° lugar), Ecopetrol (17° lugar) e Ipiranga produtos de Petróleo (18° lugar) (América Economía, 2019).

En igual sentido, las proyecciones de mediano plazo para la extracción y consumo de petróleo de la región se mantienen elevadas. Según las simulaciones de la OPEC³ (2019), América Latina pasará de los 7,3 millones BEP diarios extraídos en 2019 a unos 9,5 millones en 2030. Asimismo, según la misma estimación, el consumo de hidrocarburos saltaría de los 5,9 millones de BEP en 2018 a unos 6,8 millones 2030.

Como puede suponerse, esta trayectoria prevista de ensanchamiento de la dependencia de los combustibles fósiles podría tener efectos negativos sobre las metas de reducción de la generación de GEI regionales, cuyo compromiso de corte en el Acuerdo de París fue de un 22% para 2030. Una pequeña muestra de las dificultades del sostenimiento de esa meta podría verse en que para 2018 los dos países sudamericanos con mayores emisiones de dióxido de carbono, Argentina y Brasil, generaron gases por un equivalente a 196 y 457 megatoneladas, respectivamente. Si bien esos guarismos constituyen una tenue reducción respecto del año previo, representan cerca del 40% de las emisiones totales de América Latina para 2018 (1675 megatoneladas) y se entroncan en una década con un crecimiento global de las emisiones de 1,6% para Argentina y 2,7% para Brasil (BP, 2019).

Sin embargo, cualquier proyección en torno de la producción argentina y brasilera de GEI, en particular, y de la diversificación de sus matrices energéticas, en general, debe ponerse en contraste con las presentes perspectivas en torno al manejo de recursos hidrocarburíferos por parte de ambos países. En buena medida, ello se explica por las vastas reservas de Vaca Muerta y el *Pré-sal* y las realidades y planes para su explotación. Al análisis de ambos emprendimientos nos abocaremos en la siguiente sección.

3. Trayectoria histórica y composición nacional de las inversiones en Vaca Muerta y el *Pré-sal*

Pensar en emprendimientos como Vaca Muerta y el *Pré-sal* exige colocarse en el contexto del fin de los hidrocarburos “fáciles” (Lahoud, 2015) o en el marco de lo que algunos analistas han denominado como “energías extremas” (Klare, 2012). Dicho concepto hace referencia a los mayores riesgos ambientales, sociales y laborales en los cuales se embarcan las compañías que deciden operar en la recuperación de petróleo y gas de este tipo de reservorios, los cuales implican técnicas de explotación de frontera tales como el *fracking* y el

3 Denominación de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP según sus siglas en inglés (Organization of the Petroleum Exporting Countries).

desarrollo de plataformas *offshore* en aguas de gran profundidad.

Sin embargo, las dificultades estructurales de Vaca Muerta y el *Pré-sal* no inhibieron que, desde las primeras confirmaciones de sus reservas (2011 y 2007, respectivamente) ambos, hayan sido señalados por las élites políticas y económicas de sus países como potenciales vías para conseguir un postergado desarrollo (Bertinat et al., 2014; Sauer y Araújo Rodrigues, 2016). En buena medida, ello se debía a la magnitud de los recursos que se proyectaba que podrían llegar a extraerse de ellos.

En efecto, hacia 2013 la Agencia de Información de Energía de los Estados Unidos (EIA por sus siglas en inglés) estimó que de la formación geológica argentina Vaca Muerta⁴ podrían recuperarse unos 308 billones de pies cúbicos de gas (TCF, según sus siglas en inglés) y unos 16,2 miles de millones de barriles de petróleo, lo cual colocaría a la Argentina en el cuarto lugar del ranking de países con mayor cantidad de *shale oil* (tras Rusia, Estados Unidos y China) y en el segundo de *shale gas* (solo por detrás de China) (EIA, 2013).

Por su parte, los sucesivos descubrimientos en el polígono del litoral marítimo brasileño conocido como *Pré-sal*⁵ fueron catalogados por algunos especialistas como de los más importantes del presente milenio y hay quienes consideran que de ellos podrían llegar a recuperarse magnitudes de petróleo y gas natural tan abundantes que colocarían a las reservas de Brasil cerca de las de potencias del sector como Arabia Saudita y Venezuela (Sauer, 2016).

Pese a lo promisorio de dichos datos, una de las principales dificultades que se encontraron los decisores de políticas públicas a la hora de avanzar en la recuperación de estos hidrocarburos fueron los importantes montos de capital que necesitaban desembolsarse para esta clase de operaciones. En función de ello fue que, tanto en Argentina como en Brasil, se decidió que se robustecía el control estatal sobre las petroleras nacionales, comenzaron a trazarse estrategias de alianza con empresas multinacionales del sector con capacidad financiera y el *know-how* técnico para este tipo de emprendimientos. Parte de los esfuerzos en este sentido pueden verse en los marcos normativos que se desarrollaron durante el período en uno y otro país.

No resulta ocioso señalar que la confirmación de la magnitud de las reservas de petróleo y gas natural de Vaca Muerta llegó en un momento crítico para la matriz energética

4 La formación geológica Vaca Muerta se encuentra ubicada en la Cuenca Neuquina, al sudoeste del país, y tiene una superficie de 30 mil kilómetros cuadrados concentrados mayoritariamente en la provincia de Neuquén, pero con extensiones en las provincias de La Pampa, Mendoza y Río Negro.

5 El *Pré-sal* es una franja de forma poligonal de unos 800 kilómetros de largo que se extiende sobre el litoral marítimo brasileño, desde Espírito Santo hasta Santa Catarina, con una distancia promedio de la costa de 300 kilómetros. Recibe su nombre debido a que el petróleo y el gas de la formación se aloja bajo una gruesa capa de sal cuya profundidad en algunos sectores supera los 7.000 metros desde el nivel del mar.

argentina. Ello se debía a la coincidencia que para aquel entonces se registraba entre el aumento de la demanda de electricidad y la declinante capacidad de generación del sistema. Si bien este último punto tiene múltiples aristas explicativas, en buena medida puede ser entendido como uno de los resultados de las transformaciones en clave neoliberal que sufrió el sector durante la década de 1990, período en el cual se apostó por la creación de centrales termoeléctricas sustentadas en gas natural (en ese momento, relativamente barato y abundante) en simultáneo que se privatizaba la extracción de hidrocarburos. Pese a que en una primera instancia las empresas concesionarias aumentaron los guarismos de extracción de hidrocarburos, la lógica subyacente de su estrategia propició un estrangulamiento estructural en el mediano plazo, debido a que su accionar tendió a sobreexplotar los pozos puestos en producción durante el previo período estatal sin avanzar en planes de exploración de nuevos yacimientos para reemplazarlos cuando se agotasen. Todo esto redundó en un declive de la disponibilidad de petróleo y gas hacia comienzos del 2000, lo cual por extensión comprometió las posibilidades de suplir la expansiva demanda eléctrica que se abrió en esa década (Serrani y Barrera, 2018).

En función de afrontar este panorama, los primeros gobiernos kirchneristas (2003-2011) elaboraron múltiples programas de incentivos a la extracción de hidrocarburos con resultados dispares, más bien tendientes a pobres (López Crespo et al., 2017). Sin embargo, el ingreso de Vaca Muerta en escena cambiaría la estrategia, como demuestra la reestatización parcial de YPF por medio de la Ley 26.741, denominada como “Ley de Soberanía Hidrocarburífera”, sancionada y promulgada en mayo de 2012. A fin de conseguir el autoabastecimiento, la norma proponía la creación de un Consejo Federal y, en simultáneo, la expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. Su primer artículo declaraba de interés público el avance en la exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos en pos de conseguir el autoabastecimiento energético y de generar excedentes que se dedicarían al “desarrollo económico con equidad social”. A esos fines, el artículo 3 determinaba los principios de la política hidrocarburífera que tendría a futuro el país y el énfasis en Vaca Muerta. Ello podía verse en su inciso c, el cual declaraba perseguir “La integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales”.

En igual sentido iba el Decreto 929/2013, por medio del cual se creó el “Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación Hidrocarburos”. Con particular énfasis en los recursos *no convencionales*, la reglamentación estableció una serie de garantías para las empresas que proyectasen desembolsar más de U\$S 1000 millones en lapsos menores a cinco años. Los beneficios consistían en el acceso a regímenes tributarios preferenciales con aranceles del 0% en las alícuotas a la exportación luego del quinto año de radicación y el acceso especial al mercado de divisas oficial, en aquel entonces limitado por el llamado *cepo*

cambiarlo,⁶ entre otros tratamientos especiales.

Si bien estas normativas tuvieron resultados inicialmente promisorios en sus objetivos, tal como demuestra la asociación de YPF con la estadounidense Chevron por más de U\$S 16.000 millones en julio de 2013 (YPF, 2013), la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos comenzada a mediados de 2014 ralentizó el arribo de inversiones en Vaca Muerta,⁷ cuyo desarrollo a pleno potencial se estima que requiere del desembolso de al menos U\$S 250 mil millones (Abraham, 2014). Sin embargo, esa coyuntura de menores cotizaciones de referencia del petróleo no inhibió los ingresos de la petrolera francesa Total en 2014, de la angloholandesa Shell en 2015 y de la estadounidense ExxonMobil en 2016. Asimismo, a partir de 2016 también comenzaron a operar sobre los *no convencionales* de la Cuenca Neuquina compañías de capitales mixtos como Pan American Energy, cuyo paquete accionario se divide en partes iguales entre Bridas (Argentina con participación menor de la china CNOOC) y BP (Secretaría de Planeamiento Energético, 2018).

Hacia el último trimestre de 2019, en Vaca Muerta existían 36 concesiones no convencionales y 18 permisos de exploración otorgados distribuidos entre 20 empresas. Ellas eran encabezadas por YPF con 23 áreas y permisos en un territorio de unos 3.943,3 km.², la mayoría de los cuales eran operados en colaboración en partes iguales con Chevron. La petrolera argentina era seguida por PAE (8 áreas y permisos en unos 1747 km.²), por Total (8 áreas y permisos en unos 1.500 km.²), por la subsidiaria del Grupo Techint, Tecpetrol, (4 áreas y permisos desplegada en 547,5 km.²), por Shell (6 áreas y permisos en unos 596 km.²), la compañía del ex presidente de YPF Miguel Galuccio, Vista Oil & Gas (3 áreas y permisos desplegada en 542,2 km²) y por ExxonMobil (7 áreas y permisos desplegadas en unos 1.284 km²). Asimismo, también se registran participaciones por menores montos o brindando servicios logísticos de la china Sinopec, Petrolera El Trébol (filial de la británica Phoenix Global Resources), la canadiense Madalena Energy, la estadounidense Dow Chemical Company, la alemana Wintershall DEA, la multinacional de origen francés Schlumberger y la noruega Equinor (Terzaghi y Del Pozzi, 2019).

Según el balance de gestión de la Secretaría de Gobierno de Energía (2019: 78-80), hacia diciembre de 2019 Vaca Muerta contaba con 2.541 pozos terminados de explotación no convencional, de los cuales 1.169 correspondían a *shale oil/gas* y 1.345 a *tight oil/gas*, con un promedio de 542 fracturas mensuales, en mayor medida propiciadas por YPF. Si bien ello no redundó en un aumento de la producción de petróleo entre 2011 y 2019 (de hecho se redujo de 32.102.278,62 m³ a 29.787.512,41 m³) sí significó un crecimiento en la presencia de *no convencionales*, los cuales pasaron de representar el 0,28% del total extraído en 2011 al 19,20% en 2019 (Secretaría de Energía a, s.f.). El gas natural, por su parte, sí experimentó un crecimiento en su cantidad absoluta en este período, pasando de 45.533.245,51

6 Se denominó como “cepo cambiario” a las restricciones a la compra de dólares que estableció Cristina Fernández de Kirchner en octubre de 2011 en el marco de una “corrida” contra el peso. La medida, progresivamente endurecida, duraría hasta el final de su segundo mandato, en diciembre de 2015.

7 Desde julio de 2014 a enero de 2015, el barril de petróleo Brent redujo en cerca del 45% su precio, pasando de cotizar a casi U\$S 107 a unos U\$S 48.

Mm³ en 2011 a 49.370.833,52 Mm³ en 2019. Sin embargo, en ese punto lo que más resalta es la presencia que ganaron los *no convencionales* en la extracción gasífera, puesto que saltaron de representar un 3,55% del total en 2011 a un 41,49% en 2019 (Secretaría de Energía b, s.f.).

Pese a los elementos diferenciadores para cada caso, la experiencia brasileña en materia de desarrollo hidrocarburífero también merece la atención debido a su relevancia en la reconfiguración de la geopolítica energética del Atlántico Sur. Con una matriz energética diversificada y sustentada en buena medida por centrales hidroeléctricas, las urgencias de Brasil para ensanchar su caudal hidrocarburífero no radicaban tanto en suplir su demanda interna inmediata, sino más bien en ambiciones geopolíticas de larga data. Históricamente dependiente de las importaciones de gas y petróleo, el país se embarcó en la década de 1970 en el aumento de la producción energética mediante fuentes alternativas, principalmente a través de la construcción de represas y el desarrollo de combustibles de base orgánica como el bioetanol. Sin embargo, el proyecto de alcanzar el autoabastecimiento fósil no fue abandonado por parte de los decisores políticos brasileños y desde el 2000, en los últimos años de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Petrobras avanzó en un plan de exploración sobre las aguas de la Cuenca de Santos, frente a las costas de Río de Janeiro. Los primeros resultados de este trabajo de prospectiva llegaron en 2003, cuando se encontraron indicios de la presencia de petróleo en aguas profundas. Frente a ello, el presidente Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2011) ordenó intensificar las labores de investigación en ese sector, lo cual tuvo por resultado el hallazgo en 2007 de los depósitos del sector del polígono marítimo por entonces llamado Campo de Tupi, el cual pasaría a denominarse como Campo de Lula a partir de 2010 (Martínez y Colacios, 2016).

A ese descubrimiento, del cual se estimaba que podrían extraerse entre 5 y 8 mil millones de BEP, le siguieron otros predominantemente ubicados en la Cuenca de Santos, de cuya sumatoria las estimaciones más optimistas señalan que podrían recuperarse hasta 176 mil millones de BEP (Junger et al., 2019). Sin embargo, los proyectos de explotar estos recursos en clave neodesarrollista como decía pretender el gobernante *Partido dos Trabalhadores* tenían como condicionantes a los marcos normativos heredados de la década anterior, en particular a la Ley 9.478/97. La norma había privatizado parcialmente a Petrobras, restándole competencias en lo que hace no solo a la exploración de nuevos depósitos, sino también en la producción, refinamiento y transporte de combustible en todo el territorio brasileño.

De las discusiones surgidas de estas limitaciones para una explotación soberana del *Pré-sal* por parte de Petrobras fue que en diciembre de 2010 se sancionó la Ley 12.351 la cual establecía un sistema de licitaciones conocido como *régimen de reparto* (*regime de partilha* en portugués) en el cual Petrobras sería la operadora única de los campos del *Pré-sal* y, en el caso de utilizar su potestad de ceder sus derechos a terceros, debía participar en al menos un 30% de las exploraciones, evaluaciones, desarrollo y producción. En simultáneo, la norma también establecía la creación de un Fondo Social regentado por Petrobras en donde, en su calidad de empresa estatal, decidiría cómo reinvertir el excedente surgido de las futuras concesiones de distintos sectores del *Pré-sal*.

En 2013 se produjo la primera licitación sobre el sector conocido como Campo de Libra. En ella la *Agência Nacional do Petróleo* (ANP) afirmó haber recibido consultas de al menos cuarenta empresas interesadas en participar de la concesión, entre las cuales se hallaban las estadounidenses ExxonMobil y Chevron y las británicas BP y BG. Sin embargo, la licitación fue otorgada a una oferta hecha por una sociedad conformada por Petrobras, la angloholandesa Shell y las chinas CNPC y CNOOC como socias minoritarias.

Pese a este comienzo promisorio para el sistema de concesiones, la profunda crisis política abierta en Brasil a partir de 2014 con el inicio de las investigaciones judiciales denominadas como Operación *Lava Jato* generó que tanto en ese año como en el siguiente no se realizaran nuevas licitaciones, en buena medida como producto de las sospechas de corrupción que pesaban sobre algunos altos funcionarios de Petrobras (Junger et al., 2019).

En 2016 no mejoraría el panorama político brasilero y en agosto de ese año la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) sería destituida como resultado de un juicio político en su contra. Tan solo 90 días después de ese hecho, el ex vicepresidente y ahora presidente interino Michel Temer (2016-2019) presentaría un proyecto legislativo para la reformulación de los marcos regulatorios para la explotación del *Pré-sal*, el cual se convertiría en la Ley 13.365/2016. La principal innovación de la norma era que colocaba en condición de opcional la participación de Petrobras como operadora en las próximas licitaciones sobre los recursos de aguas profundas, lo cual eliminaba la obligación legal de su participación en al menos el 30% de los movimientos de nuevos emprendimientos. En los hechos, el espíritu de la ley retrotraía la posición de la petrolera estatal incluso por detrás de lo establecido por la Ley 9.478/97 y tenía en sus bases un claro sesgo liberalizador de las actividades en el *Pré-sal* (Campello, 2018).

Hacia diciembre de 2016 el gobierno de Michel Temer estableció las directrices para la segunda ronda de licitaciones, la cual finalmente se lanzó en simultáneo con la tercera en octubre de 2017 y tuvo como principales adjudicatarios a Petrobras, Shell y BP seguidos por un variado contingente de empresas tales como las chinas CNODC, CNOOP y Sinopec (en sociedad con la española Repsol), la francesa Total, ExxonMobil, la noruega Statoil y la portuguesa Petrogal (ANP, s.f.).

En la cuarta y quinta ronda de licitaciones (llevadas a cabo en junio y septiembre de 2018, respectivamente) se recaudaron primero R\$ 3,15 mil millones y luego R\$ 6,82 mil millones y se consolidó el carácter extranjero de los adjudicatarios, puesto que al retraimiento relativo de Petrobras lo acompañó el avance de Shell, BP, Exxonmobil y Chevron, acompañadas por Equinor (nuevo nombre de Statoil), CNOOC y CNODC, Petrogal. Asimismo, también se registró la aparición entre los adjudicatarios de la colombiana Ecopetrol y QPI Brasil, subsidiaria de la estatal Qatar Petroleum (*Pré-sal* Petróleo, s.f.).

La sexta y última de las licitaciones realizadas hasta el momento se produjo en noviembre de 2019 y fue conocida como *megaleilão* (megalicitación) debido a los montos que en ella esperaba recibir el gobierno ahora encabezado por Jair Bolsonaro (2019-). Pese a las expectativas, los resultados de la ronda fueron decepcionantes debido a que de los cuatro campos puestos en disponibilidad tan solo dos fueron concesionados (Búzios e Itapu), quedando los otros dos sin ofertas (Sépia y Atapu). Esa falta de interés por parte de las empresas

petroleras internacionales repercutió en el monto recaudado, el cual fue de unos R\$ 69,9 mil millones, lejos de los R\$ 106,5 mil millones previstos originalmente. Asimismo, debe señalarse que existió el riesgo de que todos campos quedasen vacíos de ofertas, lo cual se evitó con la presencia forzada de Petrobras que se hizo con el 100% de Itapu y el 90% de Búzios, cuyo 10% restante fue compartido en partes iguales por CNOOC y CNODC (Brandalise y Barifouse, 2019).

Llegados a este punto, debe señalarse que tanto en términos relativos como absolutos la puesta en marcha *Pré-sal* significó un salto cualitativo para la extracción de hidrocarburos en Brasil. Los guarismos de recuperación en el polígono tuvieron una expansión de casi 37 veces en menos de una década, pasando de extraer 41 mil BEP en 2010 a 1,5 millones de BEP en 2018. Asimismo, el aumento de la cantidad de exploraciones generó un ascenso en la curva de aprendizaje en la perforación de nuevos pozos, cuyo tiempo medio de construcción pasó de 310 días en 2010 a 127 días en 2018. En igual sentido, otro dato destacado fue la mejora en la eficiencia de los pozos medida por cantidad de recursos recuperados, lo cual se demuestra en que en 1984 se precisaban de 4.108 pozos de aguas no profundas (*Pós-sal*) para recuperar 500 mil de BEP por día y en 2018 se explotaron solo 77 pozos en el *Pré-sal* para extraer el triple de cantidad (Petrobras, s.f.).

Todo esto redundó en que hacia abril de 2020, el *Pré-sal* explicase cerca del 70% de la producción nacional de hidrocarburos de Brasil, representando casi 2,6 millones de BEP diarios (ANP, 2020).

4. A modo de conclusión

Como se observó en el presente texto, a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado y las primeras dos del que transcurre, la geopolítica energética global se ha complejizado como resultado de la confluencia de factores tales como el cambio climático. En el aceleramiento de este último fenómeno ha tenido incidencia la creciente explotación de combustibles fósiles de la mano del avance sobre depósitos de difícil acceso –como los *no convencionales*– y los riesgos sociológicos a ellos asociados, como fenómeno derivado del agotamiento tendencial de los depósitos de más sencilla operación.

Como también pudo verse, la disputa por este tipo de recursos tiene un carácter mundializado y son múltiples los Estados-Nación, regiones, organizaciones y empresas de distinto tipo que se encuentran involucrados en esta mesa de discusión algunas veces de apariencia caótica y en otras sumamente regulada.

Con sus singularidades coyunturales y rasgos históricos, Argentina y Brasil, en su marco sudamericano, son parte de este entramado general, con todo lo que ello implica. El descubrimiento por parte de ambos países de reservas de petróleo y gas natural en el momento prometía suplir las necesidades de autoabastecimiento y, en simultáneo, propiciar el avance sobre caminos de desarrollo económico y social.

Sin embargo, sentar las bases de estrategias de desarrollo en torno a los recursos naturales recubre de riesgos y potenciales trayectorias truncas, tal como lo demuestran innu-

merables ejemplos de la propia historia de la región. En buena medida, la depresión económica mundial propiciada por la pandemia del COVID-19 parece venir a reforzar los argumentos que señalan la fragilidad que revisten las estructuras económicas principalmente ancladas en la exportación de *commodities*. Muestra de ello puede observarse en el hundimiento de los precios internacionales de referencia del petróleo hasta extremos desconocidos, tal como sucedió con el *West Texas Intermediate* (WTI) el 21 de abril de 2020, el cual llegó a cotizar a -U\$S 37,63.

Pese a que las valorizaciones internacionales progresivamente se recompusieron desde esa fecha, algunos especialistas señalan que en el mediano plazo los precios se estabilizarán en torno a los U\$S 30, lo cual es una mala noticia para los recursos *no convencionales*, puesto que suelen requerir de cotizaciones de referencia por encima de los U\$S 40 para ser rentables como producto de sus altos costos operativos (Boussera, 2020). Si bien ello en apariencia no representaría un problema de fuste para el petróleo del *Pré-sal*, cuyo *break even* se estima en U\$S 21 (Gaudarde, 2020), sí lo sería para las intenciones de crecimiento de Vaca Muerta, cuyo umbral de rentabilidad se calcula entre los U\$S 35 y los U\$S 40 según los especialistas (Aringoli, 2019).

En suma, considerando las múltiples inconsistencias que exhibe el patrón energético fósil, cuyo rasgo más urgente es indudablemente su contribución al calentamiento global, quizás los decisores de políticas públicas se encuentren en estos momentos pandémicos de cara a una singular oportunidad para reflexionar con seriedad en torno a lo imprescindible de impulsar una transición energética. Una transición que, creemos, debe tener por aspiración no solo abreviar en la generación por medio de fuentes limpias y renovables, sino sobre todo en avanzar en lógicas de funcionamiento sistémico más justas e inclusivas para los pueblos, las cuales contengan como basamentos las preguntas: energía para qué y en beneficio de quién.

5. Bibliografía

- Abraham, S. (25 de julio de 2014). Keeping Putin's Hands Off Argentinian's Oil. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2014/07/25/keeping-putins-hands-off-argentinian-oil/>
- Agnew, J. (2005). *Geopolítica. Una re-visión de la política internacional*. Madrid: Trama Editorial.
- Allen, R. (2011). *Historia económica mundial: una breve introducción*. Alianza.
- América Economía (19 de julio de 2019). *Estas son las 500 empresas más grandes de Latinoamérica 2019*. <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/estas-son-las-500-empresas-mas-grandes-de-latinoamerica-2019>
- Ang, B., Choong, W. y Ng, T. (2015). Energy security: Definitions, dimensions and indexes. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 42, 1077-1093.
- ANP (Agencia Nacional del Petróleo) (2 de julio de 2020). *Pré-sal já responde por quase 70% da produção nacional*. <http://www.anp.gov.br/noticias/5779-pre-sal-ja-responde-por-quase-70-da-producao-nacional>

- ANP (Agencia Nacional del Petróleo) (s.f.). *Página especial - 2ª e 3ª Rodadas do Pré-sal*. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao/2-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/pagina-especial-2-e-3-rodadas-do-pre-sal>
- Ansari, D. (2017). OPEC, Saudi Arabia, and the shale revolution: Insights equilibrium modelling and oil politics. *Energy Policy*, 111, 166-178.
- Aringoli, F. (25 de agosto de 2019). ¿Cuánto cuesta sacar un barril de petróleo de Vaca Muerta? *Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/cuanto-cuesta-sacar-un-barril-de-petroleo-en-vaca-muerta-1083736/>
- Auping, L., Pryut, E., de Jong, S. y Kwakkel, J. (2016). The geopolitical impact of the shale revolution: Exploring consequences on energy prices and rentier states. *Energy Policy*, 98, 390-399.
- Bertinat, P., D'Elia, E., OPSur, Ochandio, R., Svampa, M. y Viale, E (2014). *20 mitos y realidades del fracking*. Editorial El Colectivo.
- Boussera, S. (junio de 2020). La nueva realidad petrolera. *Le Monde Diplomatique*, 252, 10-12.
- BP (2019). *BP Statistical Review of World Energy 2019*. BP.
- Brandalise, V. y Barifouse, R. (6 de noviembre de 2019). Por que o leilão do pré-sal resultou no 'pior cenário' para o governo. *BBC News Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50323083>
- Campello, M. (2018). Atores, intereses e diferentes concepções sobre as reservas do pré-sal brasileiro: comparando os marcos regulatórios de 2010 e 2016. *Oikos*, 17 (3), 6-30.
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2015). *Aprobación del Acuerdo de París. Propuesta del presidente*. CMNUCC.
- EIA (Energy Information Agency) (2013). *Technically recoverable shale oil and shale gas resources: an assessment of 137 shale formations in 41 countries outside the United States*. EIA.
- Feng A. (2019). The shale revolution and Sino-Russian energy cooperation. *Journal of New Economy*, 20 (4), 108-118.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (s.f.). IMF Primary Commodity Prices. FMI. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>
- Fortune (s.f.). *Fortune Global 500*. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://fortune.com/global500/>
- Gaudarde, G. (26 de marzo de 2020). Estamos preparando a empresa para viver com um preço de petróleo abaixo de U\$S 25. *Eprb*. <https://epbr.com.br/estamos-preparando-a-empresa-para-viver-com-um-preco-de-petroleo-abaixo-de-us-25-afirma-castello-branco/>
- Harvey, D. (1990). *Between Space and Time: Reflections on the Geographical Imagination*.

Annals of the Association of American Geographers, 80 (3), 418-434.

IEA (International Energy Agency) (2019). *World Energy Outlook 2019*. IEA.

Joseph, W. (2014). *Politics in China. An introduction. Second edition*. Oxford University Press.

Junger, C., Meirelles, D., Bernardes, F., Melca, F., Loureiro, B. y Calazans, M. (2019). *As reservas do Pré-sal no Brasil: a nova fronteira da Shell*. Fase Espírito Santo.

Klare, M. (2012). *The race for what's left. The global scramble for the world's last resources*. Metropolitan Books.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Siglo Veintiuno Editores.

Lahoud, G. (2015). Geopolítica de la energía en el Siglo XXI. Acceso, control y seguridad. *Industrializar Argentina*, 27, 25-30.

López Crespo, F., García Zanotti, G. y Kofman, M. (2017). *Informe económico. Ganadores y perdedores en la Argentina de los hidrocarburos no convencionales*. Taller Ecologista y Observatorio Petrolero Sur en EJES (Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental).

Martinez, P. y Colacios, R. (2016). Pré-sal: Petróleo e políticas públicas no Brasil (2007-2016). *Fronteiras. Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 5 (1), 145-167.

Noticias ONU (25 de noviembre de 2019). *Se alcanzan niveles récord de concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera*.
<https://news.un.org/es/story/2019/11/1465851>

OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) (2019). *2019 World Oil Outlook 2040*. OPEC.

Overland, I. (2014). Future Petroleum Geopolitics: Consequences of Climate Policy and Unconventional Oil and Gas, en J. Yan (Ed.), *Handbook of Clean Energy Systems* (pp.1-29). John Wiley & Sons, Ltd.

Petrobras (s.f.). *Pré-sal*. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>

Pré-sal Petróleo (s.f.). *Contratos de Partilha*. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/contratos-de-partilha-e-unitizacao/contratos-de-partilha>

Raimi, D. (2018). *The Fracking Debate: The Risks, Benefits, and Uncertainties of the Shale Revolution*. Columbia University Press.

Sauer, I. (2016). O pré-sal e a geopolítica e hegemonia do petróleo face às mudanças climáticas e à transição energética en A. Melfi, A. Misi, D. Campos y U. Cordani (Eds.), *Recursos Minerais no Brasil: problemas e desafios* (pp. 316-330). Academia Brasileira de Ciências.

- Sauer, I. y Araújo Rodrigues, L. (2016). Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, 30 (88), 185-229.
- Secretaría de Energía a (s.f.). *Producción de petróleo convencional y no convencional*. Secretaría de Energía (Argentina). Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/planeamiento-energetico/panel-de-indicadores/produccion-petroleo-conv-y-no-conv>
- Secretaría de Energía b (s.f.). *Producción de gas convencional y no convencional*. Secretaría de Energía (Argentina). Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/planeamiento-energetico/panel-de-indicadores/prod-gas-conv-y-no-conv>
- Secretaría de Gobierno de Energía (2019). *Balance de gestión en energía 2016-2019. Emergencia, normalización y bases para la transformación*. Secretaría de Gobierno de Energía.
- Secretaría de Planeamiento Energético (2018). *Argentina Energy Plan –Guidelines-*. Secretaría de Planeamiento Energético.
- Serrani, E. y Barrera, M. (2018). Los efectos estructurales de la política energética en la economía Argentina, 1989-2014. *Sociedad y Economía*, 34, 121-142.
- Simonia N. y Torkunov A. (2016). The Impact of Geopolitical Factors on International Energy Markets (the US Case). *Polis. Political Studies*, 2, 38-48.
- Terzaghi, V. y Del Pozzi, M. (19 de septiembre de 2019). Ranking Vaca Muerta: cuáles son las principales petroleras. *Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/ranking-vaca-muerta-cuales-son-las-principales-petroleras-1113227/>
- YPF (2013). *Acuerdo YPF-Chevron para el Desarrollo de Vaca Muerta*. Buenos Aires.

Legislación consultada

Argentina

- Ley 26.741 de 2012. Declárase de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Créase el Consejo Federal de Hidrocarburos. Declárase de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. 4 de mayo de 2012. Boletín Oficial 32.391.
- Decreto 929 de 2013 [con fuerza de ley]. Régimen de promoción de inversiones para la explotación de hidrocarburos -creación. 11 de julio de 2013. Boletín Oficial 32.679.

Brasil

- Ley 9.478 de 1997. Establece la política energética nacional, las actividades relacionadas con el monopolio del petróleo, establece el Consejo Nacional de Política Energética y la Agencia Nacional del Petróleo y toma otras medidas. 6 de agosto de 1997. Gaceta Oficial Federal - Sección 1 - 7/8/1997, Página 16925.

Ley 12.351 de 2010. Prevé la exploración y producción de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos fluidos, bajo régimen de producción compartida, en áreas presal y estratégicas; crea el Fondo Social - FS y se ocupa de su estructura y fuentes de financiación; modifica disposiciones de la Ley No. 9.478, de 6 de agosto de 1997; y hace otros arreglos. 22 de diciembre de 2010. Gaceta Oficial Federal - Sección 1 - 12/23/2010, Página 1.

Ley 13.365 de 2016. Modifica la Ley N ° 12.351, de 22 de diciembre de 2010, para otorgar a Petrobras el derecho de preferencia para actuar como operador y tener una participación mínima del 30% (treinta por ciento) en los consorcios formados para explorar bloques licitados bajo el régimen de reparto de producción. 26 de noviembre de 2016. Gaceta Oficial Federal - Sección 1 - 30/11/2016, Página 1

La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018)

Emiliano Fernández

emilianofernandez33@gmail.com
CONICET/NICSE/UNCPBA

Recibido: 16/11/2020

Aceptado: 25/05/2022

Resumen: El objetivo de este trabajo es caracterizar la política del Banco Mundial (BM) hacia la política asistencial nacional argentina, durante el período 2002-2018; en tanto aspecto del proceso de internacionalización del Estado. Argumentamos que la política del BM aportó al proceso de recomposición del orden político tras la crisis de principios de siglo y, en particular, al proceso de desmasificación, cohesión y tecnificación de la política asistencial que apuntaló aquella recomposición. También sostenemos que en el contexto de estancamiento y tendencia a la crisis que atraviesa el país desde el año 2012 al 2018, el BM presiona hacia el ajuste fiscal y monetario, mientras continúa fortaleciendo la política asistencial. El trabajo descansa en el análisis de documentos y proyectos aprobados por dicha organización.

Palabras clave: política asistencial, Banco Mundial, internacionalización, Estado

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Fernández, E. (2022). La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018). *Relaciones Internacionales*, 31(62), 146, <https://doi.org/10.24215/23142766e146>

The World Bank's Policy towards Argentine assistance policy (2002-2018)

Emiliano Fernández¹

Abstract: The objective of this paper is to characterize the World Bank's (WB) policy towards Argentina's assistance policy during the 2002-2018 period as one aspect of the State's internationalization process. We argue that the World Bank accompanies both the political order recomposition process after the crisis at the turn of the century and, particularly, the massification, cohesion and technification process of the assistance policy, which underpinned such recomposition. Also, within the context of the stagnation and the current crisis of the Argentine economy, the Bank is pushing for monetary and tax adjustment while seeking to strengthen the assistance policy. The work is based on the analysis of documents and projects approved by said organization.

Keywords: assistance policy, World Bank, internationalization, state.

¹ Magíster en Ciencias Sociales (UNCPBA)

1. Introducción²

En el presente trabajo, buscamos caracterizar la política del Banco Mundial (BM) hacia la política asistencial nacional, durante el período 2002-2018.³ Identificamos tres etapas (2002-2011, 2011-2014 y 2014-2018) en la relación entre el país y el Banco Mundial durante este período, y sostenemos que la política del BM hacia la política asistencial contribuyó inicialmente a su proceso de reestructuración tras la crisis de la hegemonía menemista y, posteriormente, a la consolidación de dicha reestructuración. En este marco, su política hacia el campo de la política asistencial nacional descansó en los siguientes *vectores generales: la masificación, la cohesión y la tecnificación de la asistencia social*. De esta forma, en un primer momento, la política del Banco aportó al proceso de adecuación de la política asistencial a la empresa de recomposición del orden político y la autoridad estatal perdidos en la crisis de acumulación y dominación de principios de siglo, y luego al proceso de consolidación de aquella política que el nuevo cuadro de relaciones de fuerza emergente de la insurrección de 2001 exigió (Fernández y Mallardi, 2021). Dos resultados generales se destacan de este proceso: a) el reforzamiento del Estado, a través del reforzamiento de la política asistencial, de la capacidad de subordinar al trabajo; y b) la profundización del proceso de internacionalización del Estado a través de la internacionalización de la política asistencial. Discutimos así con algunos planteos corrientes que interpretan la política del BM en el país en términos de un “debilitamiento del Estado” (Coraggio, 1994), de un ataque a las condiciones de reproducción de la clase trabajadora (Fal, 2013) o de “aplicación de recetas” (Kirchner, 2010).

Partimos de entender la relación entre el Banco Mundial y el Estado argentino como parte del proceso de *internacionalización del Estado* (Ciolli, 2018; Fernández, 2020; Picciotto, 1991). La internacionalización del Estado es un momento, junto a la internacionalización del capital, de un mismo proceso (intrínseco y creciente) de globalización de las relaciones sociales capitalistas. Su fundamento es la forma capital; más precisamente: la contradicción entre el carácter global de esa forma capital y el carácter nacional que asume el Estado. La internacionalización del Estado descansa en un doble movimiento: la internalización (en un juego de asimilación y acomodación) de lineamientos políticos internacionales en el Estado y, a su vez, en la externalización de lineamientos políticos desde el Estado nacional hacia el ámbito supranacional.⁴ La política del Banco Mundial hacia la política asistencial durante

² Agradezco a quienes evaluaron anónimamente la versión previa a este trabajo, ya que contribuyeron con sus valiosos comentarios a su mejora. Desde ya quedan exceptuados/as de sus posibles falencias.

³ Si bien utilizaremos la denominación genérica de Banco Mundial, nos referiremos en particular a una de las organizaciones del Grupo Banco Mundial: el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). Cfr. Babb (2009, 2013).

⁴ El contenido último de este proceso de internacionalización del Estado, procesado en el doble movimiento de internalización- externalización, es la dominación nacional-global del capital sobre el trabajo. En su misma dinámica se desarrollan las bases y condiciones para el proceso de reproducción (y de su contestación) del comando del capital sobre el trabajo a escala nacional y global. De aquí que nos parece acertada la afirmación de Picciotto (1991) sobre que en última instancia las contradicciones del proceso de internacionalización son

este período se inscribe en un proceso de internacionalización previo y, al mismo tiempo, supone como resultado la continuidad y la recreación de ese mismo proceso de internacionalización.

En términos metodológicos, nos basamos en el análisis documental a partir de documentos provistos por el mismo Banco y por el Estado nacional. En particular utilizaremos los documentos referidos a los acuerdos marco establecidos entre el Estado y la organización internacional, los cuales toman el nombre de Estrategia de Asistencia País o Alianza País.⁵ También nos valemos de información provista por la prensa, y para el conocimiento de los préstamos otorgados por la organización utilizamos la base de datos provista por la misma.⁶

El trabajo se organiza en cuatro apartados. El primero se dedica a una breve revisión de la política del Banco Mundial hacia el país previa al período de nuestro análisis. El segundo está destinado a exponer los principales lineamientos del Banco Mundial hacia el país en general, profundizando sobre la orientación e intervención hacia la política asistencial. Y, el tercero, apunta a plantear una interpretación de los elementos revisados en los anteriores apartados, al mismo tiempo que revisa otras interpretaciones contenidas en la literatura sobre los mismos problemas. Por último, se plantea un apartado con las principales conclusiones del trabajo.

2. Algunos antecedentes del Banco Mundial en la Argentina

El ingreso del país al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional se produce a partir del decreto-ley 15970 del 19 de abril de 1956. Esta definición no solo estaba en escuadra con la orientación del gobierno nacional de Aramburu, sino que también sintonizaba con el Informe Plan de Restablecimiento Económico de Raúl Prebisch. Asimismo, el Directorio del Banco otorga su primer crédito al país el 30 de junio de 1961, el cual estaba orientado a mejorar carreteras.

las contradicciones congénitas del antagonismo del capital. Profundizamos sobre la internacionalización de las políticas públicas en Fernández (2020).

5 La Estrategia de Asistencia al País (Country Assistance Strategy – CAS) es una modalidad de acuerdo con el país de líneas generales a cinco años. No obstante, en general, no han seguido ese plazo de tiempo. Las Estrategias de Asistencia País acordadas en el período de posconvertibilidad fueron 2004-2006, 2006-2008, 2010-2012 y 2015-2018. Para la formulación de la EAP el Banco se contacta con las ONG, el sector privado, académico y referentes de opinión. Por ejemplo, para el año 2005, el Banco además de su contacto regular con las ONG, el sector privado y académico, junto con una red que agrupa a ONG de Argentina (GTONG), llevó a cabo cinco consultas específicas sobre la EAP con líderes de opinión en el ámbito regional y nacional. Las estrategias de asistencia no solo contemplan la propuesta del BIRF sino también de la CFI (Corporación Financiera Internacional), ésta última orientada al sector privado. En nuestra recuperación nos basamos en la propuesta de la primera organización, el BIRF.

⁶ Esta base de datos está disponible en: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?countrycode_exact=AR

Sin embargo, más allá de aquel hecho originario, el protagonismo del BM en el país deberá esperar hasta fines de la década de los ochenta.⁷ En esta década se expresa el problema del pago de la deuda externa tomada durante la última dictadura cívico-militar. En efecto, la transición democrática estuvo signada por el problema del endeudamiento externo, y a partir de 1984 vuelve a entrar en escena el FMI y las exigencias de ajuste fiscal y externo. A partir de 1987 se abre un marco en que danzan varios proyectos de reforma estructural del Estado y el mercado. Aunque el gobierno alfonsínista suspende el pago de intereses de la deuda pública con los organismos internacionales en 1988, el Banco continúa acordando créditos con el Estado (durante el año 1987 acuerda 4 proyectos, y durante el año 1988 acuerda 7 proyectos) (Felder, 2005; Felder, 2009). No obstante, la progresiva crisis del gobierno radical imposibilita el curso de las reformas estructurales promovidas por el Banco.

Como es sabido, las reformas estructurales que recomendaban los organismos internacionales, y en particular el BM, fueron llevadas adelante con mayor contundencia durante el período menemista.⁸ El BM participó en la formulación de la estrategia inicial de reformas a través de estudios, asesoramiento y diálogo con el gobierno menemista. Apoyó el plan de reformas otorgando préstamos que financiaron privatizaciones de diversas empresas públicas. Para el año 1995 la estrategia de asistencia del BM proponía profundizar el proceso de ajuste, implementando la reforma de los estados provinciales y la reestructuración del sistema financiero. El Banco recomendaba una reestructuración del sistema bancario y un desarrollo del mercado de capitales que mejorara la eficiencia de los mercados financieros y redujera el costo del crédito (Felder, 2005; Felder, 2009).⁹

⁷ Apuntemos, brevemente, que entre 1961 y 1976 los proyectos aprobados del Banco al país son de muy escaso monto, no superando los 100 millones de dólares. Solo a partir de 1976 algunos proyectos comienzan a superar ese valor. Además, se aprueban solo 9 proyectos en ese mismo período (1961-1976), de un valor total de 532 millones de dólares. A partir del gobierno de la última dictadura militar, la aprobación de créditos se acelera y los montos de los proyectos son en algunos casos superiores a los 100 millones de dólares. No obstante, no es hasta 1986 que la dinámica de créditos parece acelerarse de manera más contundente, para profundizarse en la década de los años noventa. Solo en esta última década el monto de compromisos del total de los proyectos equivalió a 12.730 millones de dólares, mientras que en el período 1961-1985 el monto de los compromisos de los proyectos equivalió a menos de la mitad (5.787 millones de dólares). Datos extraídos de: <https://www.bancomundial.org/>.

⁸ El inicio de las reformas estructurales y la estabilización macroeconómica lograda con la convertibilidad hicieron posible una renegociación de la deuda pública, por lo cual la deuda de corto plazo se transformó en bonos de largo plazo, siguiendo los lineamientos del Plan Brady para la renegociación de las deudas latinoamericanas. Esta renegociación se formalizó en 1992 mediante un acuerdo con el FMI y los bancos comerciales y un préstamo del Banco Mundial. La adhesión al Plan Brady permitió reducir los intereses que el Estado argentino tendría que pagar en los años siguientes, a cambio de un compromiso de no incurrir en atrasos en los pagos y de mantener el superávit fiscal (Felder, 2009).

⁹ Planteaba, además, la creación de un Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria que sirviera para proteger a los bancos en caso de corridas especulativas contra el peso, la absorción de los bancos más pequeños por parte de instituciones más fuertes para reducir el riesgo bancario, la privatización de los bancos públicos

En 1998, luego de que el país alcanzara un nuevo acuerdo con el FMI, que otorgó un préstamo ‘precautorio’ utilizable en caso de que las consecuencias de la crisis asiática lo hicieran necesario, el Banco Mundial aprobó un préstamo contingente (*Special Repurchase Facility Support – REPO*) y un Préstamo Especial de Ajuste Estructural (*Special Structural Adjustment Loan – SSAL*). Estos tenían por objeto mitigar las consecuencias de la crisis financiera internacional iniciada en el sudeste asiático en 1997. Por supuesto, los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial comprometían al Estado argentino a mantener las llamadas ‘redes de protección social’, a avanzar en las reformas de los sistemas de educación y salud, a profundizar el ajuste fiscal, a reestructurar el sistema bancario, a privatizar el Banco Nación, a otorgar inmunidad legal a los directores del Banco Central y a avanzar en la flexibilización de las relaciones laborales.¹⁰ Ya con el gobierno de la Alianza en el Estado, bajo el mismo esquema de convertibilidad, el Banco continúa recomendando disminuir el gasto público: reducir personal estatal, limitar el número de maestros y personal de salud, arancelar servicios y reformar el sistema judicial. Y en el marco del aceleramiento de la crisis participa junto al FMI, el BID, el estado Español y algunos bancos privados internacionales del llamado “blindaje financiero” del gobierno de la Alianza (crédito que podría usarse para cumplir con los compromisos derivados del endeudamiento público) (Felder, 2005; 2009). Por otro lado, en la agudización de la crisis de la convertibilidad, el BM abandona su protagonismo en el proceso de reformas y sigue al liderazgo del FMI en la etapa de profundización del ajuste fiscal.

En términos generales, la política del Banco durante la última etapa alfonsinista y la etapa de hegemonía menemista estuvo trazada por el imperativo de la reestructuración capitalista en curso, y se ordenó en función del ciclo de endeudamiento externo que fungió como condicionante de aquella reestructuración. En esta dinámica, el rasgo sobresaliente de su orientación, en directa alineación con la prédica del Consenso de Washington, fueron los mandatos de la privatización, la liberalización de los mercados y el ajuste fiscal vía reducción del gasto público. Y el instrumento estrella para viabilizar estas reformas fue el préstamo de ajuste estructural. De este modo, junto con otras organizaciones internacionales, como el BID y el FMI, el BM jugó un papel estelar en el proceso de metamorfosis del Estado y reestructuración de la economía argentina.

provinciales para evitar que el estado nacional tuviera que hacer aportes presupuestarios a los mismos y la del Banco Nación. Siguiendo estas recomendaciones, se creó un fondo que durante los años siguientes sería utilizado asiduamente para asistir a los bancos. Además, con el fin de obtener asistencia financiera del Banco Mundial, varias provincias transfirieron sus bancos públicos al sector privado. En cambio, la privatización del Banco de la Nación Argentina, principal banco público del país de propiedad del Estado nacional, no se concretó debido a la fuerte oposición política que tuvo esta propuesta (Felder, 2009).

¹⁰ En 1999, el Banco Mundial otorgó una garantía a los bonos que el Estado argentino ofrecería en los mercados financieros internacionales, con la expectativa de que esta garantía contrarrestara la desconfianza de los inversores internacionales (Felder, 2009). A diferencia de lo que había sucedido en los años previos, en los que la falta de cumplimiento de los compromisos asociados a los préstamos por parte del Estado argentino se había resuelto mediante negociaciones con el Banco y el FMI, en esta etapa los desembolsos se interrumpieron cada vez que Argentina no cumplió con sus obligaciones.

3. La política del Banco Mundial hacia la Argentina (2002-2018)

La crisis de acumulación y dominación de principios de siglo da paso a un período de recomposición del orden político y la autoridad estatal, comenzado por la administración de Eduardo Duhalde y seguido por el primer mandato de los gobiernos kirchneristas. El ciclo de lucha de clases marcado por la creciente iniciativa popular, que tuvo su punto cúlmine en la insurrección de fines de diciembre de 2001, no solo bloqueó la salida deflacionaria a la crisis, sino que impuso la necesidad de medidas estatales que buscasen suturar la crisis del régimen político (Bonnet, 2015; Piva, 2015). La impugnación popular a la ofensiva neoliberal, que expresó un cambio en las relaciones de fuerza entre las clases sociales, y el ciclo de recuperación y crecimiento económico a partir del segundo semestre de 2002, que derivó en aumento de reservas internacionales, repercutió en la inserción internacional del Estado y su vínculo con los organismos internacionales de crédito.¹¹ Aunque dicha situación cambió hacia el año 2012 con el inicio de una fase de estancamiento económico, durante la primera década del nuevo siglo otorgó una base objetiva diferente a la pasada década para la negociación con los organismos de crédito.¹² De este modo, la crisis de principios de siglo no solo es el punto de inflexión de la historia reciente argentina, sino también el momento de inicio de una nueva política del Banco Mundial en el país. En lo que sigue nos adentramos en este período buscando distinguir entre diferentes etapas hacia el interior de este, enfatizando sobre la orientación e intervención hacia la política asistencial.

3.1- Primera etapa (2002-2011): entre la crisis y la recomposición política

La primera etapa de la política del Banco Mundial hacia el país y la política asistencial en particular comienza en el año 2002 y finaliza hacia el año 2011, cuando comienza otra etapa signada por el relativo deterioro de la relación con el mismo y con otros organismos y acreedores internacionales, en el marco más general de inicios de un proceso de estancamiento económico y profundización de conflictos entre el gobierno y algunas fracciones de la burguesía. Esta etapa contiene una primera fase (2002-2009) en que el énfasis está colocado en apuntalar la estabilidad económica y política del país, planteando como uno de los

¹¹ Entendemos lo global y lo nacional como 'una diferencia en la unidad', como modos de existencia diferenciados de las mismas relaciones sociales capitalistas; los Estados constituyen formas políticas donde aquellas relaciones se territorializan en un espacio geográfico determinado (Bonefeld, 2013; Holloway, 1993). Desde este punto de partida, con inserción internacional nos referimos a la inserción del país en el mercado mundial y en sistema político internacional, la misma está determinada por el antagonismo entre el capital y el trabajo y la competencia intercapitalista en el plano interno, y por su competencia económica (por captar y/o retener capital) y territorial en el plano internacional (Pascual y Kejsefman, 2018). En particular, en este aspecto prestaremos atención al vínculo del país con los acreedores internacionales (privados y oficiales), con los Estados Unidos y con la dinámica económica del mercado mundial.

¹² Por supuesto, aquella base objetiva que produjo el crecimiento económico (y la consecuente acumulación de reservas internacionales) y que otorgó mayor margen político ante organismos financieros no fue exclusiva de la Argentina, sino que fue un rasgo compartido con otros países latinoamericanos. En nuestro país se combina un cambio en la situación interna con tendencias en el contexto internacional (principalmente: altos precios de los *commodities* que relajan el frente externo), en otros países opera con mayor exclusividad este último factor. Para un análisis de la dinámica del vínculo entre los países latinoamericanos y los organismos internacionales Cfr. Perry y García (2017).

principales ejes la “inclusión social”. La segunda fase de la etapa (2009-2011) está teñida por un carácter preventivo ante los eventuales impactos sociales y económicos de la crisis global desatada en los años 2007-2008.

Al igual que su antecesora, la Estrategia de Asistencia al País de 2004, la Estrategia de Asistencia al País 2006-2008, con fecha de publicación en su versión original el 4 de mayo de 2006, está tamizada por un período que se percibe como bisagra entre la recuperación social y económica del país y la proyección de largo aliento. La orientación propuesta por el Banco en ese documento plantea: “(...) una alianza de inversión que apoye los esfuerzos del Gobierno para hacer la transición desde la etapa de recuperación de la crisis a una de crecimiento sostenido liderado por el sector privado, con mayor equidad y reducción de la pobreza estructural” (BM, 2006:9). Por otro lado, plantea que: “(...) las metas de desarrollo de mediano plazo continuarán siendo un desafío para el Banco en tanto el compromiso en reformas en la Argentina siga siendo incierto” (BM, 2006: 9). En la misma perspectiva en que indica una tensión en los acuerdos generales, en la EAP 2006-2008 sostiene:

“En 2004, el Banco abordó esta incertidumbre, de una manera excepcional, reduciendo la EAP para 5 años a 20 meses y realizando con el Gobierno una revisión estructural (sobre la que se informó al Directorio en junio de 2004). La EAP incorpora las principales lecciones derivadas de la EAP 2004. En primer lugar, el limitado diálogo sobre políticas con el Gobierno y la falta de un programa activo con el FMI han hecho difícil acordar préstamos para el desarrollo de políticas y, en consecuencia, esto ha reducido el nivel esperado de recursos. Segundo, el cambio a préstamos de inversión ha aumentado el énfasis en el desempeño y puesto en relieve el desafío de fortalecer la capacidad de implementación de proyectos del Gobierno. Tercero, si bien se han creado las bases para realizar préstamos de inversión en varias áreas clave, lograr una alianza de inversión plenamente desarrollada requiere un horizonte temporal mayor que el de la trunca EAP del 2004.” (BM, 2006: 9).

De este modo, el acuerdo inactivo con el FMI limitaba también el marco de acuerdo entre el país y el BM. En este contexto para acordar la estrategia de asistencia en 2004, pero también en 2006, el Banco opta por avanzar en aquellas áreas donde existía consenso con las autoridades nacionales (préstamos de inversión) y en las que no existía tal (préstamos de ajuste estructural) mantener el diálogo (también por la vía de trabajos analíticos).¹³ En

¹³ El Banco Mundial dispone de dos tipos básicos de instrumentos crediticios: los préstamos de inversión y los préstamos de ajuste. Los primeros están destinados a financiar la adquisición de bienes, trabajos y servicios, tienen una orientación de mediano y largo plazo, mientras que los segundos, de plazo más corto, proveen financiamiento para apoyar reformas de política e institucionales. Los préstamos de inversión del Banco Mundial abarcan un amplio rango de actividades (creación de instituciones, desarrollo social y construcción de infraestructura que facilite la actividad del sector privado) y todos están dirigidos al sector público. Los desembolsos de los préstamos de inversión requieren de contrapartida local y son de carácter presupuestario.

efecto, los préstamos ligados al ajuste estructural experimentan una evidente retracción durante el período. Por ejemplo, se interrumpen los préstamos que la propia organización clasifica en el tema “reestructuración y privatización de empresas estatales” (el último crédito en el tópico fue acordado en noviembre de 2000); también los préstamos clasificados en “desarrollo financiero” (que incluían, por ejemplo, préstamos de apoyo a la privatización de bancos provinciales) y también los clasificados en el tema de “gestión macroeconómica” (el último crédito aprobado en este rubro -*Economic Recovery Support Structural Adjustment Loan*- fue en junio de 2004, destinado a mejorar la competitividad en varios sectores industriales, por ejemplo reduciendo controles de comercio y mejorando retornos de la tasa de impuestos).

Al mismo tiempo que se da una interrupción de los préstamos más ligados a las llamadas reformas de “primera generación” (asociados a las privatizaciones, la liberalización de distintos segmentos del mercado y el ajuste en variables fiscales y/o monetarias), continúa el impulso a las denominadas reformas de “segunda generación” (asociadas a la modernización de la administración pública). En este sentido, los préstamos ligados a la modernización estatal en términos de eficiencia del gasto público, de transparencia en el sistema de adquisiciones y liquidaciones, y de informatización de los procesos de gestión poseen plena continuidad e incluso se profundizan con respecto a la década anterior. Así los préstamos clasificados en el tema “reformas administrativas y del cuerpo de funcionarios” experimentaron un incremento del 76,7 por ciento en el período 2000-2010 con respecto a 1990-2000 (917 millones de dólares en los noventa contra 1717 millones de dólares en la década del dos mil). Además poseen continuidad e incluso en algunos casos con mayor acentuación que en los noventa: los préstamos enmarcados en la infraestructura para el sector privado (que en el período 2000-2010 suman un total de 2356 millones de dólares contra 1265 en el período 1990-2000, es decir, un 47 por ciento más); los préstamos enmarcados en infraestructura rural que desde el año 2005 retoman el impulso dado desde la segunda mitad de los años noventa (del año 2005 al año 2015 se aprueban compromisos por 1634 millones de dólares); los préstamos destinados a infraestructura urbana (en el período 2000-2010 acumula compromisos equivalentes a 926 millones de dólares, creciendo casi un 25 por ciento

La mayor parte de estas operaciones se realizan bajo la forma de préstamos específicos de inversión (SIL) y préstamos sectoriales de inversión y mantenimiento (SIM). Los SIL financian la creación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura económica, social e institucional de los países. Los SIM se orientan al financiamiento del gasto sectorial del sector público, en particular cuando es necesario un alto grado de coordinación entre agencias de financiamiento multilateral y bilateral. En cambio, los préstamos de ajuste proveen recursos de rápido desembolso a aquellos países con necesidades de financiamiento externo para apoyar reformas en sus economías y se dirigen al sector público. El Banco dispone de seis clases de préstamos de este tipo: de ajuste estructural (SAL), de ajuste sectorial (SECAL), especial de ajuste estructural (SSAL), ajuste estructural programático (PSAL), de rehabilitación (RIL) y de reducción de deuda (DRL). Las características, términos y condiciones de los dos primeros instrumentos crediticios son similares a los PBL del BID mientras que el resto son equivalentes a los préstamos de emergencia. Los préstamos de ajuste destinados a las provincias son denominados “préstamos de reforma de políticas” y son similares a los de ajuste estructural (SAL) (Luciani, 2003).

con respecto al período 1990-2000); los préstamos hacia salud que entre 2000 y 2010 equivalieron a un monto de compromisos de 3283 millones de dólares (crecieron 338 por ciento con respecto a la década 1990-2010); y los préstamos hacia la gestión del medio ambiente y los recursos hídricos (donde destaca el proyecto de tratamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, con un monto de compromiso de 840 millones de dólares, muy superior a la tendencia promedio).¹⁴

En resumen, el perfil de la asistencia técnico-financiera durante esta primera etapa combina la interrupción de los préstamos de ajuste estructural ligados a las reformas de privatización, liberalización y disciplina fiscal y monetaria, con la continuidad y profundización de algunos de los principales lineamientos de créditos forjados en la última década del siglo pasado: modernización de la administración pública, gestión del medio ambiente, salud y también infraestructura urbana y rural. Y, como luego también veremos, la continuidad del financiamiento a la política asistencial -denominada por el organismo ‘protección social’-. En términos globales, el financiamiento del Banco hacia el país, medido en el monto de sus compromisos acordados, es de 10565 millones de dólares durante la década 2000-2010, 17 por ciento menos que la década pasada cuando el monto total de compromisos equivalió a 12730 millones de dólares.¹⁵

El documento de la Estrategia de Asistencia de 2006-2008 expone un diagnóstico que refleja el proceso económico en la primera etapa del período kirchnerista. En lo central señala la recuperación y el crecimiento económico del país que tracciona el mercado laboral, disminuyendo el nivel de desempleo y reduciendo los niveles de pobreza. El cuadro trazado se completa con la visión sobre el eje denominado “inclusión social”, que hace hincapié en las “debilidades del sistema de protección social”. Esta debilidad es explicada por la fragmentación entre programas que apuntan a distintos grupos sociales; programas que no están integrados y coordinados con las instituciones claves, lo que resulta en superposición y “brechas de cobertura”. Esto último, que es atribuido al crecimiento del sector informal del trabajo que pone al “descubierto” de la seguridad social a una importante población, se presenta como medular a revertir: “Expandir el alcance de la cobertura de la seguridad social será crucial para mejorar la eficiencia de todo el sistema de protección social” (BM, 2006:31). También se refiere al carácter emergencial del sistema de protección social, resultado del fracaso del sistema de protección formal y la proliferación de respuestas paliativas.

¹⁴ Los datos planteados corresponden a la clasificación por “tema” que realiza el Banco y fueron otorgados por el BIRF. Corresponden, a su vez, a los montos de compromiso acordados en cada préstamo. Hagamos una aclaración metodológica. Lo que planteamos arriba es una aproximación *grosso modo* de la asistencia técnico-financiera del Banco, más precisamente del BIRF. Una caracterización más precisa de la cartera de créditos implicaría indagar en cada uno de los ochenta créditos otorgados a lo largo de los últimos veinte años. Y esto por, al menos, dos limitaciones en la presentación de la información por parte del Banco. Los dos tipos de clasificación que utiliza el Banco (sectores y temas), por un lado, no se corresponderían con una clasificación propia realizada en base a otros criterios conceptuales. Por otro lado, las mismas dos clasificaciones del Banco no siempre representan con sus etiquetas el contenido de un proyecto y también este puede estar incorporado a más de una etiqueta. Esto si bien puede responder a que, a veces, un mismo proyecto corresponde a varios sectores o temas, no permite un criterio de clasificación uniforme.

¹⁵ Por lo demás, el financiamiento en el período 2010-2018 es de 6921 millones de dólares.

En esta línea resalta la importancia del proceso de desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD) encarado por el gobierno nacional, y señala la necesidad de que se realice el mismo proceso con programas alimentarios. Sobre el sector de salud menciona las medidas del gobierno al mismo tiempo que señala sus limitaciones estructurales: fragmentación y descoordinación del sistema entre provincias, sumado a la falta de insumos básicos como vacunas y medicamentos en el peor momento de la crisis. En cuanto al sector de educación se concentra principalmente sobre los problemas de exclusión referidos al nivel secundario.

Las primeras tres estrategias de asistencia al país del BM (2004-2006, 2006-2008 y 2010-2012) se sostienen en tres pilares principales: crecimiento sostenido con equidad, inclusión social y mejoras de la gobernabilidad. El primer pilar hace referencia a los objetivos de desarrollo de infraestructura focalizada en la expansión del acceso de la población pobre a los servicios básicos (agua y saneamiento, transporte urbano y regional), y de desarrollo rural y medio ambiental centrado en la promoción de la producción agrícola, la reducción de la pobreza rural y la mejora de la gestión ambiental. Profundicemos en el segundo y tercer pilar. El eje llamado “inclusión social” se sintetiza en:

“(i) apoyar la creación de redes de seguridad más permanentes y promover el empleo, especialmente realizar la transición de programas de ingresos de emergencia a iniciativas que promueven el empleo y establecen redes de seguridad más permanentes orientadas a brindar un apoyo directo a los grupos vulnerables; y (ii) mejorar los indicadores de salud y educación apoyando los esfuerzos para mejorar la provisión de servicios de salud a nivel provincial; y elevar las tasas de finalización de la escuela y mejorar los resultados de aprendizaje, especialmente para los niños de las familias carenciadas.”(BM, 2006: 45).

En el contexto de crisis económica y política de principios de siglo, el Banco había apoyado la iniciativa asistencial más importante de aquel momento, el PJJHD (Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados), con el otorgamiento de un préstamo aprobado el 28 de enero del año 2003, que alcanzó la importante suma de 600 millones de dólares en concepto de compromisos. Más tarde, en 2006, con la crisis política ya encauzada, el Banco Mundial, como indica el párrafo citado, impulsa la desactivación del PJJHD entendido como una política paliativa, y para ello acuerda el otorgamiento de un nuevo préstamo que busca desactivarlo; se acordó el 23 de marzo de 2006, por un monto total de compromisos de 350 millones de dólares. También, en esta orientación de “promover el empleo” desde otros programas, se aprueba el denominado “Proyecto de capacitación y aprendizaje permanente”, el 28 de junio de 2007, por un monto total de compromisos de 200 millones de dólares.

La Estrategia de Asistencia al País de 2006 también señala el apoyo para mejorar la provisión de servicios de salud bajo los préstamos de salud materno-infantil provinciales, al mismo tiempo que aplaude la disminución de la tasa nacional de mortalidad infantil.¹⁶ En

¹⁶ En relación a la educación señala el proyecto sobre educación rural que se propone establecer convenios entre el nivel nacional y los niveles provinciales.

esta línea se destaca la continuidad del denominado “Proyecto de inversión en salud materno-infantil”, acordado el 15 de abril de 2004, por un monto de compromisos de 135,8 millones de dólares.

Identificamos, entonces, en la orientación del Banco Mundial, a partir de lo expuesto en los documentos, como en la propia intervención, a partir de los préstamos efectivamente otorgados, un impulso a la masificación (“ampliar la cobertura de la seguridad social”), a la cohesión (“salir de la fragmentación de programas sociales”) y a la jerarquización (pasar de la emergencia a los programas estables) de la política asistencial.

El tercer eje trazado es el llamado “governabilidad” que refiere a los procesos de administración y gestión pública. Este eje no solo continúa con un lineamiento central del Banco desde la última mitad de la década de los noventa (continuidad reflejada en los préstamos, como vimos), sino que también engarza con el problema de la recomposición de la autoridad estatal luego de la crisis de principios de siglo.¹⁷ Y esto en dos sentidos. El primero como necesidad de fortalecer la capacidad del estado para responder a una nueva situación: la mayor administración del gasto social y el requerimiento de resolver niveles inéditos de desempleo. El segundo como imperativo de clausurar el problema de la legitimidad estatal, lo que aparece en los documentos como la “necesidad de restaurar la legitimidad y credibilidad del sector público” socavada como resultado de la crisis. Por lo tanto, el reforzamiento de las capacidades estatales no solo se concibe de modo general para fortalecer al Estado como articulador de la dominación política, sino también de modo más específico y coyuntural como aspecto de sutura de la crisis de legitimidad del régimen político a principios de siglo. Dicho esto, la Estrategia de Asistencia al País plantea al eje de “governabilidad” como transversal al conjunto de las políticas públicas y dice en términos proyectivos:

“Se destacan con claridad tres desafíos: (i) fortalecer la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto público; (ii) mejorar los resultados de la provisión de servicios y restaurar la confianza ciudadana en el gobierno; y (iii) darle al sector público mayor capacidad de respuesta frente a los ciudadanos y el sector privado. La gobernabilidad es desde hace tiempo un tema de inquietud en Argentina con serias implicancias para el crecimiento sustentable y la equidad social” (BM, 2006: 33).

Además, en relación al eje de la gobernabilidad, la estrategia apunta al fortalecimiento institucional en áreas seleccionadas de la gestión del sector público, incluyendo gestión del gasto, transparencia y provisión de servicios. En este marco, menciona la continuidad de apoyos a proyectos que han proporcionado resultados como el de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) y el del SINTyS (Sistema de Nacional de Identificación Tributaria y Social). También a nivel subnacional continúa operando en dos canales: (a) apoyo institucional para la gestión del gasto público en el contexto de inversiones provinciales di-

¹⁷ Esto no aparece con claridad en los documentos de acuerdo general destinados a la estrategia de asistencia país, pero si aparece por ejemplo en documentos que evalúan y fundamentan el crédito destinado hacia la ANSES en 2005.

rectas, y (b) apoyo a iniciativas más amplias de gestión del sector público en provincias seleccionadas en el marco de operaciones independientes como seguimiento al proyecto de Modernización del Sector Público de los Gobiernos Subnacionales, aprobado en diciembre de 2005. De este eje de la estrategia del Banco nos interesa rescatar la línea de asistencia técnico-financiera a la ANSES, ya que posee directa relación con el análisis de nuestro problema.

En 2005 se aprueba un nuevo proyecto de asistencia técnica a la ANSES como continuación de un proyecto iniciado en 1997 y finalizado en 2005.¹⁸ El primer proyecto al organismo, ANSES I (*National Pension Administration Technical Assistance Loan*), se aprobó en enero de 1997 y comprometió 20 millones de dólares por parte del Banco. Este proyecto estuvo destinado a controlar los errores y fraudes para mejorar el sistema de pagos, a transferir fondos jubilatorios provinciales, a mejorar la velocidad de la gestión implementando una ventanilla única de atención y a fortalecer institucionalmente la agencia estatal. En este marco, la ANSES absorbió cerca de la mitad de los fondos jubilatorios provinciales e implementó estructuras y sistemas de lucha contra el fraude y el error. En este sentido, ANSES II TA (*Institutional Strengthening-ANSES II TA*), aprobado en julio de 2005 por un monto de compromisos de 25 millones de dólares, es la continuación de la línea de asistencia técnica iniciada en 1997. En línea con el primero este proyecto se propone reforzar las capacidades institucionales de la agencia estatal de creciente importancia en la administración pública. En concreto, la asistencia técnica persigue el objetivo de mejorar la prestación de servicios de la agencia gubernamental, apuntando a mejorar la eficiencia, efectividad, transparencia y la *accountability* mediante la reingeniería institucional, la detección de errores y fraude, la gestión del cambio e innovación y el aumento del control interno y externo. También se propone fortalecer la Secretaría de Seguridad Social. Algunos de los indicadores de desempeño del proyecto fueron: la tasa de satisfacción de las prestaciones; la reducción del promedio de tiempo en la provisión de nuevos beneficios; la reducción de la tasa de error en la determinación de beneficios; el incremento en el número de centros de atención; el porcentaje de mejoramiento del ADP (Administrador de Datos de Personas), del SUAF (Sistema Único de Asignaciones Familiares), del SUDE (Sistema Único de Desempleados), de la Historia laboral individual; y el incremento del número de trabajadores incluidos en el plan de carrera. El proyecto financió la integración de información de gestión interna y externa, y la implementación de 14 módulos funcionales mediante un Plan de Recursos Empresariales (*Enterprise Resource Planning (ERP) solution*). Esta herramienta, adaptada para las características específicas de ANSES, ayudó a optimizar procesos y mejorar el acceso a diferentes tipos de información, minimizando tiempos y dotando de eficiencia los procesos de toma de

¹⁸ La ANSES fue creada en 1991 a partir de la fusión de seis fondos de jubilación independientes y tres agencias de asignaciones familiares, entre otros fondos. Y ha ido gradualmente incorporando otros fondos de jubilación. Para el año 2005, la ANSES ya era una agencia estatal de primer orden, por el gasto público que administraba (el 37,4 por ciento del gasto total nacional, y casi dos tercios del gasto social total) y por la cobertura (7 millones de personas, incluyendo jubilaciones, asignaciones familiares, seguros de desempleo, y otros programas como el PJJHD). Para un análisis de la institución Cfr. Costa, Curcio, y Grushka (2014).

decisión, y mejorando la auditoría y supervisión interna.¹⁹ Se trata de un lineamiento de asistencia técnica que, asentado en el Paradigma de la Nueva Gestión Pública, se caracteriza por: “(...) la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.” (López, 2005:75).

Pero los señalamientos hacia la administración pública no se agotan en lo antes dicho. Los documentos explicitan las limitaciones que la misma administración evidencia en la propia gestión de los proyectos acordados con el Banco. Estos límites pueden sintetizarse en tres aspectos.²⁰ El primero es la lentitud de los ritmos de ejecución de los proyectos (en 2008, por ejemplo, la proyección de la tasa de desembolso era del 21 por ciento sobre la cartera comprometida, que implicaba un promedio de cinco años de duración de los proyectos). Esto suponía problemas de aprobación y atrasos generados por los procesos de contrataciones. El segundo se evidencia en la preocupación por fortalecer la capacidad estatal para formular y ejecutar inversión pública, particularmente inversión ligada al financiamiento del BM. Por ejemplo, en 2004 había 2200 contratados que correspondían a 28 unidades de proyecto y, de esas unidades de proyecto, 14 eran entidades que ejecutaban en forma totalmente paralela al estado y que tenían total control de la ejecución de los proyectos.²¹ El tercer aspecto fue la necesidad de mejorar el riesgo fiduciario. En el año 2003 solo el 8 por ciento de las auditorías se entregaron a tiempo, en el año 2004 el 23 por ciento y en el año 2005 el 46 por ciento. Entonces se propuso como meta de la EAP 2006-2008 llegar al 60 por ciento de los proyectos en 2006, al 75 por ciento en 2007 y al 80 por ciento en 2008. Estos tres aspectos exponen la dimensión administrativa-operativa de la relación entre el Estado (más precisamente, su burocracia) y el Banco. Este es el espacio de la “malla

¹⁹ El proyecto también financió la adquisición de equipamientos. También contribuyó a mejorar la capacidad institucional de ANSES financiando la migración hacia una nueva infraestructura tecnológica y la adquisición de un nuevo software para el manejo integral de recursos humanos. La automatización del corazón del proceso administrativo es apoyada por una infraestructura interna, como las actividades dirigidas a un sistema sin papel. Una clave fue la digitalización del archivo central de la ANSES. El proyecto contribuyó para la digitalización del archivo mediante la adquisición de equipamiento para digitalizar archivo de papel. La digitalización ha contribuido a neutralizar el crecimiento del archivo central, reducir los tiempos de gestión, incrementar información, asegurar los datos y reducir los costos de almacenamiento. También, con el apoyo del proyecto, ANSES ha desarrollado una plataforma de aprendizaje electrónico para la capacitación del personal de entrega.

²⁰ Estos tres aspectos son señalados por Felipe Sáez, funcionario del BM, durante un seminario de revisión de la estrategia de asistencia financiera del Banco, llevado adelante por funcionarios del estado y del Banco el 12 de noviembre de 2007.

²¹ En los documentos esto se señala como un problema de poca transferencia de conocimiento y experiencia desde la unidad ejecutora a la estructura regular del Estado. Por esto, se plantea que estas unidades de gestión de proyectos se estaban incorporando como enclaves en las unidades regulares de línea dentro de la administración pública. Sin embargo, no hemos podido identificar la normativa por la cual este proceso se habría llevado adelante.

de relaciones” (Corbalán, 2002) entre funcionarios de línea del Estado que adquieren especialización en su relación con las organizaciones internacionales y los expertos de estas organizaciones. La existencia de unidades de gestión de proyectos paralelas a la línea de la administración se vincula a procesos de paralelización de la burocracia estatal producidos por la asistencia técnico-financiera del BM, pero también por otras organizaciones internacionales (Campione, 1997; López, 2005; Ciolli, 2018).²² Como señala Ciolli (2018) para el caso del BID, estas estructuras de paralelización de las funciones desempeñadas por el Estado centralizan el manejo de fondos provenientes del financiamiento externo, concentran recursos tecnocráticos y centralizan además la información sobre los proyectos implementados. Como dejan saber los documentos existió una preocupación por incorporar estas unidades operativas a la burocracia estatal. Tanto la misma creación de unidades paralelas, como la búsqueda posterior de incorporarlas al seno de la burocracia estatal para absorber su saber técnico acumulado, suponen la constitución “híbrida” (Ciolli, 2018) de la articulación burocrática del Estado. También suponen que la relación con el BM, como con otros organismos internacionales, no solo cursa sobre el contenido de las políticas públicas sino también sobre la propia forma de estas. Esto implica la incidencia en los procedimientos legal-formales y las prácticas articuladoras de la burocracia estatal.

En resumen, la política del Banco Mundial para que la administración pública gane en grados de eficiencia y eficacia reviste centralidad en el período que estamos analizando, y posee también gravitación en el campo de la política asistencial. En efecto, la política de fortalecimiento de la ANSES, por ejemplo, significó el reforzamiento de la principal agencia de gestión de la política asistencial, que instrumentalizará lo que será, a partir de octubre del año 2009, el principal programa de asistencia social: la Asignación Universal por Hijo. Por lo tanto, la orientación del Banco Mundial también estuvo ligada a la tecnificación de la administración pública en general y de la política asistencial en particular.

Por último, esta primera etapa contiene una segunda fase (2009-2011), en que la política del Banco Mundial está centrada en amortiguar los impactos económicos y sociales en el país de la crisis global desatada en 2007. En este marco, se aprueba el proyecto denominado *Argentina Basic Protection Project*. El mismo fue gestionado por la ANSES y buscó apuntalar las asignaciones familiares para trabajadores formales (financiando una parte de las prestaciones) y mejorar las condiciones de su implementación, actuando sobre las bases de datos de las personas beneficiarias, entre otros aspectos. El proyecto tuvo una segunda fase a partir del año 2011, que orientó su financiamiento ya no al sistema de asignaciones para trabajadores formales, sino a la Asignación Universal por Hijo (AUH). Buscó también mejorar su implementación, reduciendo sus errores de exclusión, sistematizando la publicación de informes, mejorando la base de datos, entre otros aspectos (Fernández, 2021b).

²² Como también señala Ciolli (2018) en su estudio sobre la intervención del BID en la Argentina, la propiciación de estas estructuras paralelas yuxtapuestas a la burocracia estatal por parte de los organismos internacionales entra en tensión con la prescripción de eficiencia y coherencia en la lógica de administración estatal que sustentan los mismos.

3.2-Segunda etapa (2011-2014): transición hacia la orientación de ajuste

La segunda etapa se ubica entre los años 2011 y 2014, y está marcada por el bloqueo de los préstamos del Banco hacia el país por parte de Estados Unidos, en el marco de diversos conflictos con otros acreedores internacionales y de la agudización de tensiones entre el gobierno y algunas fracciones de la burguesía; el conjunto de los hechos se recorta sobre el fondo del inicio de un largo proceso de estancamiento económico que se tradujo en el deterioro progresivo de las cuentas públicas.²³ Es en lo fundamental una etapa de transición hacia la tercera etapa que establecerá coordenadas más contundentes.

Desde el año 2011, Estados Unidos comenzó a oponerse a la aprobación de créditos para el país, en represalia a que éste desde 2007 venía acumulado sentencias en contra en el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) y en la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, según sus siglas en inglés). También los bloqueaba porque el país desde el año 2001 había dejado de pagar la deuda con el Club de París (grupo de países acreedores entre los que se encuentra EE. UU), y por la amenaza del FMI de sancionar al país por sus poco creíbles estadísticas de inflación y PIB (El País, 11/10/2013). Expresión de esta tensión es que entre abril de 2011 y diciembre de 2014 no se aprueban nuevos proyectos de financiamiento importantes por parte del BIRF.²⁴ Seguramente el inicio de negociaciones del gobierno nacional para cumplir las sentencias en el CIADI y la UNCITRA hacia el año 2013, como también el pago al Club de París hacia el año 2014, en el marco de una nueva estrategia de financiamiento, desbloqueó créditos y sentó las condiciones para un nuevo marco de acuerdo de asistencia financiera materializado en la Estrategia de Alianza con la Argentina 2015-2018. Claro que, como veremos en el próximo apartado, esta disposición a cerrar una nueva estrategia de asistencia al país no ahorró críticas a la estrategia gubernamental.

Mientras tanto, en esta etapa de transición entre 2011 y 2014, rige la tercera EAP del período kirchnerista, publicada el 6 de mayo de 2009, que contempla el período 2010-2012. En términos generales, la misma está trazada por la crisis económica global y sus eventuales impactos en el país, y un fuerte tono preventivo en términos de estabilidad económica y política. Además, la estrategia continúa con los tres ejes ordenadores planteados en los dos

²³ Entre 2012 y 2018 la evolución del producto bruto interno fue de 0,61 por ciento (en contraste, por ejemplo, con el crecimiento entre 2004-2011 del 47 por ciento); y desde abril de 2018 se da el pasaje de estancamiento a crisis abierta, la caída entre 2018 y 2020 del producto bruto alcanza los 12 puntos porcentuales (cálculo en base a INDEC). En paralelo las reservas internacionales, engrosadas durante el ciclo económico expansivo, caen un 45 por ciento entre el 30/12/2011 y el 30/12/2015 cuando se contabilizan en 25,4 mil millones de dólares (datos del Banco Central); luego la tendencia se revertirá en base al nuevo ciclo de endeudamiento externo articulado en la etapa macrista. Para una revisión sobre este proceso Cfr. Cantamutto y Constantino (2020).

²⁴ En el registro del BIRF aparecen dos proyectos (denominados “Espacio Cultural para la educación” y “Árbitros Jóvenes de Fútbol”) aprobados en abril de 2012, pero los mismos poseen un valor insignificante, por debajo del millón de dólares. Por otra parte, el préstamo adicional aprobado en 2011 para financiar la AUH era una continuidad del préstamo de 2009.

anteriores marcos de acuerdo, pero introduciendo mayor énfasis en el eje de “inclusión social” como respuesta preventiva del Banco al deterioro económico-social.

El documento de la estrategia vaticina que la crisis mundial golpeará al país vía el comercio, presionando sobre el frente externo y las cuentas fiscales. Advierte a su vez que el margen de política anticíclica se angosta. Por otra parte, el eje de crecimiento sigue centrado en el desarrollo de infraestructura para ganar competitividad (resolver costos de logística para exportar cereales y oleaginosas) y para el abastecimiento de agua y saneamiento. En cuanto al eje de inclusión social y el área de la política asistencial continúa la orientación de desarmar las respuestas emergentes de la crisis de principios de siglo, al tiempo que comienza a hacerse énfasis en la coordinación hacia el interior de la administración, en consonancia con la política del gobierno. En este sentido plantea:

“(...) mejorar la capacidad de inserción laboral de los sectores más vulnerables. En lo que respecta a la prestación de servicios sociales, se ha dejado de poner el énfasis en el alivio de emergencia y la ampliación del acceso a los servicios básicos para hacer hincapié en mejorar la coordinación intergubernamental y la calidad de los servicios. Por lo tanto, el Banco está brindando su apoyo al Gobierno para facilitar la transición que permita a los beneficiarios salir del Programa Jefes de Hogar y elaborar una estrategia de más largo plazo para la protección social” (BM, 2009: 45).

También plantea, en relación al sector de salud, la ampliación de la cobertura de los seguros de salud provinciales, la reestructuración de la red hospitalaria y la mejora de los servicios, y el fortalecimiento del Ministerio de Salud y de la gestión del sector. Y en relación al sector de educación el acuerdo se orienta a resolver la exclusión del sistema educativo en niños y adolescentes pobres. En cuanto al eje de mejorar la gestión:

“El diálogo sectorial también se centra en lograr que el gasto público se oriente más hacia los sectores pobres, en particular a través de las actuales carteras de salud y educación y el proyecto de protección básica que se propone. El programa también hace hincapié en el respaldo a los aspectos de la gestión del sector público que son comunes a toda la administración federal, como el manejo de los recursos humanos, el gobierno electrónico, las adquisiciones, la gestión de la calidad y el seguimiento y la evaluación a través del Segundo Proyecto de Modernización del Estado (BM, 2009:47).

Por otra parte, el documento resalta dos aspectos de relieve vinculados a la dimensión institucional-operativa. El primero es que además de los exámenes conjuntos de la cartera que se realizan con regularidad, el gobierno ha reorganizado el manejo de las aprobaciones de préstamos dentro del Ministerio de Economía, con la expectativa de simplificar considerablemente el proceso de aprobación de convenios de préstamo y convenios subsidiarios con entidades subnacionales y otros organismos de ejecución. El segundo es que se ha acordado mejorar los sistemas de información sobre la gestión empleados por las entidades a cargo de los proyectos, a fin de efectuar conjuntamente el seguimiento de los contratos de obras públicas de modo de detectar demoras indebidas. Esta última iniciativa constituye un

avance importante, puesto que más del 60 por ciento de los compromisos del Banco financian contratos de obras públicas de gran envergadura.

3.3-Tercera etapa (2014-2018): presión para el ajuste

La tercera etapa se abre con el arreglo de un nuevo acuerdo marco entre el Estado argentino y el organismo. Aunque en este trabajo analizamos hasta el año 2018, probablemente sea una etapa aún abierta. Se trata de una etapa que se balancea entre el final del período kirchnerista y el comienzo del período abierto por Cambiemos en el poder (2015-2019).

El nuevo marco acuerdo que ahora posee otra denominación (Estrategia de Alianza con la Argentina 2015-2018) es publicado el 7 de agosto de 2014. Mientras en los anteriores documentos predominaba un tono de aceptación del curso de la política económica y en todo caso de prevención ante la crisis global, a esta nueva estrategia la impregna un sentido de mayor distancia con la estrategia económica oficial. En efecto, la última estrategia de asistencia se asentó en un diagnóstico que reflejó los problemas del proceso económico y político en aquella coyuntura: deterioro en las cuentas públicas -déficit fiscal creciente y déficit de cuenta corriente-, dinámica inflacionaria presionando al alza el tipo de cambio y el litigio abierto con los *holdsouts*.²⁵ De conjunto se señaló que esto repercutía en el “clima de negocios”. Las estatizaciones de los fondos jubilatorios, de Aerolíneas Argentinas e YPF fueron señaladas atentando contra este clima, alentando la “incertidumbre sobre el entorno normativo y los derechos de propiedad”.

Con independencia de su incidencia real, aparecen en los lineamientos del nuevo acuerdo recomendaciones en el plano de la política económica, aspecto novedoso con respecto a los anteriores acuerdos. En efecto, en el plano macroeconómico recomienda que, considerando que el déficit en cuenta corriente es pequeño, podría solucionarse mediante una combinación de tipo de cambio más competitivo (o sea, devaluación), la eliminación gradual de los controles de capital y la emisión de deuda, así como a través del ingreso de inversión extranjera directa. Pero, además, sostiene que el ajuste de estas variables debe

²⁵ Se trata de la disputa abierta con los acreedores privados que no entraron a los canjes de deuda de 2005 y 2010. Acreedores conocidos como “fondos buitres”. El 30 de julio de 2014 Argentina entró en un incumplimiento parcial del pago de la deuda, debido a que no pudo efectuar los pagos a los acreedores privados que habían aceptado el canje de bonos como parte de las reestructuraciones de la deuda en 2005 y 2010. El 31 de julio de 2014 varios organismos de calificación crediticia redujeron la calificación de la deuda en divisas de Argentina a “incumplimiento selectivo”. Antes de la fecha de pago programada (fines de junio de 2014), Argentina depositó en el Bank of New York Mellon (BoNY), el fiduciario designado en el convenio de fideicomiso, la suma de US\$539 millones, que era el monto adeudado a los tenedores de bonos canjeados. No obstante, esta institución no pudo transferir el pago a los tenedores beneficiarios debido a que el fallo del tribunal también es vinculante para los intermediarios del sistema de pagos. El 16 de junio de 2014, la Corte Suprema de Estados Unidos rechazó la apelación de Argentina, tras lo cual los fallos del tribunal inferior quedaron firmes y se crearon desafíos macroeconómicos adicionales. El tribunal ordenó a Argentina pagar a NML Capital y los otros demandantes, totalmente en efectivo, el valor nominal de los bonos más los intereses devengados (US\$1.300 millones) antes de pagar los bonos canjeados. Asimismo, el fallo del tribunal es vinculante para los intermediarios del sistema de pagos y por lo tanto no pueden transferir los pagos a los tenedores de bonos canjeados si Argentina no realiza el pago a los *holdsouts*.

considerar su impacto en las condiciones de reproducción social de la clase trabajadora. En sus términos, para “(...) mitigar estos riesgos es necesario abordar los desequilibrios macroeconómicos y garantizar que los activos de los habitantes pobres y vulnerables estén protegidos ante posibles perturbaciones, y así fortalecer la capacidad de la economía para crear empleos y ampliar la prosperidad compartida” (BM, 2014:18). En el mismo tren de ideas enumera tres grandes riesgos a los que está sometida la reducción de la pobreza: “a) la vulnerabilidad macroeconómica a los shocks; b) el escaso desarrollo de la base de activos de las personas y los hogares, que limita su capacidad para participar en la actividad económica, y c) la degradación de los recursos naturales y el medio ambiente” (BM, 2014:18). Es decir, la idea de galvanizar los ingresos de la clase trabajadora pobre ante el ajuste cobra una nueva vitalidad.

Por otro lado, en este nuevo marco de acción del país con el Banco los tres pilares que hasta la última estrategia habían ordenado la política de asistencia técnico-financiera de la organización internacional desaparecen. La estrategia de alianza con el país (EAP) para los años fiscales 2015-2018 está estructurada selectivamente en torno a nueve áreas de resultados del BM, establecidas dentro de tres temas más amplios: a) creación de empleo en las empresas y los establecimientos agropecuarios; b) disponibilidad de activos para las personas y los hogares; y c) reducción de los riesgos ambientales y protección de los recursos naturales.

Entre lo más destacado de esta nueva estrategia se encuentra los cambios en algunos aspectos de su orientación hacia el país. Estos cambios suponen:

“(...) a) la eliminación gradual del apoyo del GBM destinado a la gestión del mantenimiento vial y el apoyo directo al ingreso para los pobres, que fueron áreas de gran participación durante los últimos 10 años y que ahora están bien establecidas en los propios programas del Gobierno; b) expandir el apoyo para mejorar la capacidad de inserción laboral de los jóvenes, así como el apoyo de IFC al sector privado; c) la aplicación de un enfoque más integral del desarrollo con respecto a la urbanización, la gestión ambiental y la gestión del sector público; d) el aumento considerable de los servicios financieros basados en resultados y productos; e) la implementación de servicios de asesoría y de conocimientos incluidos en actividades programáticas plurianuales; f) la fijación de objetivos para ampliar la cartera de evaluaciones del impacto, y g) el aumento de la proporción del financiamiento del GBM destinado a zonas geográficas de ingreso bajo” (BM, 2014:8; subrayado nuestro).

Con claridad aquí la novedad más importante es la propuesta de corte a la ayuda directa al ingreso de sectores pobres, un lineamiento central del BM desde la segunda mitad de los años noventa. Pero, como veremos, esta orientación no se cumplirá.

En términos de política social el Banco sostiene el apoyo a la gestión del sistema sanitario y la ampliación del acceso a servicios de salud de buena calidad de los grupos vulnerables. En el sector de educación se propone el apoyo a la terminación de la escuela secundaria en zonas rurales y en el sistema de “adiestramiento en el trabajo y capacitación en artes y

oficios para jóvenes desempleados de todo el país” (BM, 2014:39). En términos generales, continúa el énfasis en el desarrollo de la infraestructura logística para la competitividad, así como infraestructura en desarrollo urbano vinculado al transporte público. También el apoyo para el aumento en la productividad de pequeños y medianos productores agropecuarios. Al mismo tiempo plantea que la inclusión social requiere de “crecimiento sostenido, resiliencia macroeconómica, eficiencia y transparencia en el gasto público y la prestación de servicios, y protección de los recursos naturales y ambientales” (BM, 2014: 18).

Pero, a contrapelo de lo establecido en esta estrategia de asistencia financiera al país acordada en 2014, posteriormente el Banco aprobó préstamos que financiaron asistencia social basada en transferencia monetaria. En el contexto de las primeras medidas de ajuste del gobierno macrista, en junio de 2016, es aprobado el “Proyecto para la Protección de Niños y Jóvenes” destinado a fortalecer política e institucionalmente la Asignación Universal por Hijo, apoyado por un préstamo de 600 millones de dólares, posteriormente reforzado con un préstamo adicional de 450 millones de dólares en noviembre de 2018 en el marco de la crisis económica desatada en abril de ese año y el consecuente deterioro de los indicadores sociales (Fernández, 2021b).²⁶

Antes de plantear una interpretación de conjunto acerca del período 2002-2018 detengámonos en las cifras generales de los préstamos hacia la política asistencial. De los 80 proyectos aprobados a lo largo del período por parte del Banco, 11 fueron los destinados directamente a dicha política. En términos de asistencia financiera esto equivalió a 3748,3 millones de dólares que, a su vez, equivalió al 21,6 por ciento del financiamiento total del Banco en el mismo período, el que representó 17486,4 millones de dólares.²⁷ Es decir, el veinte por ciento de la asistencia técnico-financiera del Banco durante el período estuvo destinada a fortalecer la política asistencial.

CUADRO 1: PROYECTOS APROBADOS POR EL BIRF EN EL AREA DE LA POLITICA SOCIAL ASISTENCIAL PERIODO 2002-2018

Nombre del Proyecto	No. de identificación del proyecto	Monto del Compromiso	Estatus	Fecha de aprobación
Additional Financing Children and Youth Protection Project	P167851	450	Activo	01/11/2018

²⁶ En rigor, los préstamos orientados a apoyar políticas asistenciales se habían iniciado en 2015, cuando en enero de ese año se aprueba, por un monto de 425 millones de dólares, el “Proyecto de Apoyo para el Empleo de los Jóvenes en Argentina” que apoyaría el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Y luego en junio con un préstamo de menos calibre, que apoyaría el proyecto “Inclusión Socioeconómica en Zonas Rurales de Argentina” por un monto de 52,5 millones de dólares. No obstante, desde la perspectiva del Banco, los mismos poseen un carácter diferente por estar orientados a la inserción laboral de la población pobre y no solo al sostenimiento de su ingreso.

²⁷ En el cálculo no solo introducimos los préstamos con contenido asistencial, sino también asistencia financiera que apunta a operar sobre la gestión de la asistencia. Es decir, la orientada a la burocracia estatal que la administra. De este tipo, en el período solo encontramos el ya mencionado préstamo de asistencia técnica hacia la ANSES, cuyo monto es muy escaso.

Proyecto para la Protección de los Niños y los Jóvenes	P158791	600	Activo	30/06/2016
Inclusión Socioeconómica en Zonas Rurales de Argentina	P106685	52,50	Activo	11/06/2015
Proyecto de Apoyo para el Empleo de los Jóvenes en Argentina	P133129	425	Activo	15/01/2015
Basic Protection Project Additional Financing	P120622	480	Cerrado	10/03/2011
Argentina Basic Protection Project	P115183	450	Cerrado	09/06/2009
Argentina: Proyecto de capacitación y aprendizaje permanente	P095514	200	Cerrado	28/06/2007
Fortalecimiento institucional - ANSES II TA	P092836	25	Cerrado	05/07/2005
Proyecto de transición para jefes de hogar	P055483	350	Cerrado	23/03/2006
Proyecto de inversión en salud materno infantil provincial en Argentina (primera fase de préstamo adaptable para programas)	P071025	135	Cerrado	15/04/2004
Social Protection VI Project - Jefes de Hogar (Heads of Household)	P073578	600	Cerrado	28/01/2003

Fuente: elaboración propia en base a datos del BM.

4. Una interpretación de la política del Banco Mundial hacia la política asistencial (2002-2018)

Una de las primeras constataciones del repaso realizado es que la política general del Banco Mundial hacia el país se ajusta con bastante precisión a su proceso político y económico interno. Mientras que durante los años ochenta y, principalmente, los años noventa el Banco Mundial impulsó y apoyó el capítulo argentino de la reestructuración capitalista mundial, la insurrección popular de principios de siglo y la nueva relación de fuerzas emergente de aquel hecho de rebelión masiva le impuso otra orientación. En efecto, a partir de aquel momento la política del Banco apoyó el proceso de recomposición política del orden burgués en crisis; en este marco se da, por ejemplo, el préstamo que apuntaló el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, una de las principales medidas de política asistencial que buscó contener y canalizar el conflicto social desde principios de 2002. La impugnación callejera a la política neoliberal se proyectó a las altas esferas, obligando a modificar el perfil de la cartera de créditos, principalmente, descartando aquellos proyectos que buscaban el ajuste estructural y acentuando los proyectos ligados a las reformas de la administración pública. Como vimos, estas reformas que buscaron (y buscan) apuntalar los niveles de eficiencia, eficacia y transparencia del aparato estatal fueron vistas como un medio para recomponer la legitimidad estatal en el marco más general de la empresa de recomposición del orden político. Y hacia el año 2011 se abrió una etapa de distanciamiento entre el organismo internacional y el gobierno nacional. No solo se acumulaba el conjunto de conflictos

en el terreno internacional que mencionamos (fallos en contra en el CIADI, en la UNCITRAL, el arrastre del default con el Club de París, etc.), sino que al mismo tiempo se tornaba más evidente el deterioro de las condiciones internas e internacionales que habían posibilitado el relanzamiento del proceso de acumulación desde mediados de 2002; las sucesivas respuestas gubernamentales a estas nuevas condiciones, desde el intento de imponer retenciones móviles sobre la exportación de la soja hasta las reestatizaciones de los fondos previsionales o de YPF, también contribuyeron a este momento de mayor distancia entre el gobierno y el organismo. Recién en el año 2014, en el marco de una orientación del gobierno nacional que buscó volver al mercado internacional de créditos, el Estado vuelve a recomponer relaciones con el organismo y sellar un nuevo marco acuerdo general para conseguir recursos en un contexto de desequilibrios macroeconómicos acentuados. En este cuadro de situación marcado por el proceso de estancamiento y de presión al ajuste abierto hacia el año 2012, pero al mismo tiempo de bloqueo popular a dicho ajuste, el Banco Mundial, como se verifica en la estrategia de asistencia país 2015-2018, presiona por un ajuste fiscal y monetario que relance las condiciones de acumulación de capital. Mientras que durante los últimos años del kirchnerismo hubo intentos de ajuste, pero fundamentalmente prevaleció una orientación de posposición al ajuste como respuesta al bloqueo popular al mismo, la administración de Cambiemos se orientó principalmente bajo el intento de llevar adelante aquel ajuste pospuesto (Piva, 2017). En este contexto, el Banco Mundial apoyó la orientación hacia el ajuste y fortaleció a la política asistencial como uno de los principales instrumentos de articulación de consenso político del Estado.

Por otro lado, en el período revisado, la política del Banco Mundial hacia la política asistencial también acompañó su proceso de reestructuración, resultado de sus distintas respuestas a la crisis de acumulación y dominación de principios de siglo. Es decir, su política buscó reforzar el proceso de *masificación* (“cerrar las brechas de cobertura”), *cohesión* (“mejorar la coordinación de los programas sociales”) y *tecnificación* (“incrementar la transparencia, la eficiencia y la eficacia”) de la política asistencial en el contexto de un proceso de recomposición política del orden y la autoridad estatal primero y, luego, en el marco del proceso de consolidación de aquella recomposición del orden, aportar al proceso de consolidación de la política asistencial. De esta forma, la política del Banco contribuyó a la reconfiguración de la política asistencial que intentó responder a la nueva situación de relaciones de fuerza emergida pos-2001, siendo uno de los principales canales por donde se incorporó demandas de la clase trabajadora en el proceso de recomposición de la hegemonía. Restaurada la normalidad política, el Banco buscó consolidar el aparato asistencial, esto se expresó en el imperativo de “salir de la emergencia y consolidar un sistema de protección social integrado”.

Como desprendimiento de lo anterior verificamos que la política del Banco Mundial no solo apuntó al contenido mismo de la política asistencial, sino que también operó en la burocracia estatal que la administra buscando dotarla de mayor capacidad de gestión. Este aspecto se expresó no solo en los acuerdos de cooperación técnica que fortalecieron -en dos fases- la capacidad de gestión de la ANSES, convertida en la principal estructura de gestión del conjunto de la política asistencial, sino que también se manifestó en los componentes técnicos que contuvieron los distintos proyectos de asistencia técnico-financiera que apoyaron al PJJHD, al Plan Nacer y, más recientemente, a la AUH.

En términos generales, entonces, la política del Banco Mundial hacia la política asistencial durante el período analizado buscó tonificarla en sus principales funciones en la dominación y acumulación capitalista: en tanto política que interviene en la articulación de consenso político a través de la incorporación de intereses materiales de la clase trabajadora pobre; y, al mismo tiempo, en tanto política que busca garantizar la subsistencia físico-biológica de esa misma capa de la clase trabajadora (cuya condición es sobrante para el capital) y preservar sus atributos productivos mínimos para el requerimiento ocasional y/o a muy bajo costo del mercado. Esto contrasta con imágenes corrientes sobre el BM y, en general, sobre las IFI (Instituciones Financieras Internacionales). Más que una actividad destinada a debilitar el Estado (Coraggio, 1994) observamos una política que lo fortalece como garante de la dominación política de clase, ya que la medida de poder de un Estado radica en su capacidad de dominio sobre el trabajo (Pascual, 2017). Pero, además, no parece orientado a "(...) entorpecer la reproducción de la fuerza de trabajo." (Fal, 2013:83), sino a lo contrario: garantizar condiciones físico-biológicas mínimas de reproducción de la clase trabajadora pobre para la utilización de su fuerza de trabajo. Asimismo, la estandarización de lineamientos de política social impulsada por el BM no parece darse a través de la "aplicación de recetas" (o "enlatados", Kirchner, 2010), sino más bien desde el empalme de los proyectos de financiamiento con los aspectos de la realidad nacional. Es que precisamente la capacidad del Banco para lograr articular lineamientos internacionales descansa en un conocimiento técnico-político pormenorizado de las particularidades nacionales, y el éxito de sus proyectos depende del ajuste a esta especificidad nacional.²⁸ Es cierto que tales afirmaciones fueron construidas observando la década de los años noventa, algo que no estamos haciendo en nuestro ejercicio, no obstante, creemos que las mismas tampoco se ajustan a dicho momento. Ni las reformas que metamorfosearon el Estado lo debilitaron en su capacidad de subordinar al trabajo (en gran medida lo fortalecieron), ni dichas reformas tuvieron como objetivo entorpecer la reproducción de la clase trabajadora, en todo caso dicho "entorpecimiento" fue un resultado objetivo de la respuesta reestructuradora del Estado y la economía a la crisis del capitalismo de posguerra, ni los proyectos de apoyo a, por ejemplo, los Planes Trabajar pueden ser asimilados a enlatados importados.

Pero vayamos a otro punto del análisis. La política del Banco hacia el Estado en general y la política asistencial en particular se constituye en una ventana privilegiada para observar un fenómeno bien vasto como el proceso de internacionalización política y, en particular, el proceso de internacionalización del Estado. Es decir, el conjunto de elementos registrados permite dar cuenta de la dimensión internacional del Estado. Veamos algunos elementos.

El primer elemento se evidencia en la vinculación entre un agente internacional -el Banco Mundial- y la política social asistencial, mediante el mecanismo de la asistencia técnico-financiera. La asistencia técnico-financiera para el período en que nos enfocamos se sostiene en una trayectoria de asistencia más amplia. Esto significa que se inscribe en una

²⁸ Por otro lado, como señala Ciolli: "(...) las IFI despliegan un conjunto de mecanismos que inciden sobre las dinámicas burocráticas bajo la modalidad de prácticas rutinizadas, objetivas, abstractas e impersonales. Sin embargo, estos dispositivos, que tienden a la homogeneización de los aparatos estatales a escala global, se desarrollaron sin obtener el proceso político interno y las lógicas de construcción política territorial" (2018: 96).

base acumulada de experiencia técnica y política del personal del Banco y del personal de Estado (político y administrativo), y también en acuerdos generales entre el mismo Estado y el Banco. La asistencia técnico-financiera también funge de vehículo desde el cual se conecta la agenda nacional con la agenda global del Banco y del sistema internacional en general. En este caso, el problema de la pobreza que protagoniza la agenda pública y académica de los organismos internacionales y los Estados latinoamericanos desde los años ochenta. Esta agenda internacional que coloca en el centro la pobreza y la desigualdad también como aspectos del problema de la gobernabilidad (o sea, de la dominación) no se disuelve en la década de los noventa, sino que se extiende durante el cambio de siglo hasta la actualidad. En este aspecto, cobra relieve la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible acordada en la ONU, como marco ordenador de la intervención del conjunto de los organismos internacionales y de los Estados nacionales sobre la problemática de la pobreza y la desigualdad. Pero los préstamos de asistencia técnico-financiera no solo hilvanan la agenda social nacional con la agenda social global, sino que al mismo tiempo articulan formas de intervenir sobre las cuestiones de la agenda. En este sentido, los préstamos que forman parte de la intervención del BM en el país durante el período analizado también vehiculizan lineamientos políticos internacionales hacia la política asistencial. Más precisamente dos lineamientos o, también, paradigmas políticos transnacionales. El primero es el paradigma de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, paradigma político expandido en el mundo desde finales de los años noventa (Fernández y Mallardi, 2017; Fernández, 2021a; Mallardi, 2014). Esto se plasmó, por ejemplo, en los sucesivos apoyos a la Asignación Universal por Hijo que revisamos. El segundo es el paradigma de la Nueva Gestión Pública, orientado a transformar los marcos normativos y las prácticas de la burocracia estatal en una búsqueda de eficiencia, eficacia y transparencia. El mismo se cristalizó, por ejemplo, en la asistencia técnica a la ANSES, que contribuyó, entre otras cosas, a perfeccionar su base de datos (el ADP, Administrador de Datos de Personas), a reducir el número de fraudes y errores en el SUAF (Sistema Único de Asignaciones Familiares) y a construir un sistema de ventanilla única que acelera los tiempos de atención al público. Ambos paradigmas actúan sobre la configuración de la política asistencial: en el proceso de identificación y definición del problema, en su proceso de formulación, de implementación y también en su evaluación.

Por lo tanto, observamos un proceso de internacionalización del Estado sostenido en su conexión con la agenda social internacional, en la introyección de lineamientos internacionales que operan sobre la cuestión social nacional y, por tanto, en la introyección de marcos de referencia de política pública que actúan tanto en los procedimientos de la burocracia como en el contenido mismo de la política asistencial. El nivel de imbricación política y operativa entre el personal del Estado y el personal del Banco, dado por una trayectoria de asistencia técnico-financiera de décadas, parece abonar a una vinculación orgánica entre ambos organismos. Es decir, la intervención del BM no es un elemento externo a la política social asistencial, sino un elemento orgánico, atravesándola de lado a lado en un proceso de internacionalización. El Banco Mundial, que porta la capacidad de “viajar entre escalas” (Deacon, en Ciolli, 2018) articulando los niveles global, regional, nacional y local, mediante su intervención en las distintas escalas garantiza su propia reproducción como aparato transnacional (Ciolli, 2018).

5. Conclusiones

En el trabajo distinguimos tres etapas en la relación entre el Banco Mundial y el país durante el período 2002-2018: la primera signada por el imperativo de recomposición del orden político tras la crisis de 2001; la segunda trazada por una crisis de la propia relación entre la organización y el gobierno nacional; y la tercera marcada por el imperativo del ajuste en un contexto de progresivo estancamiento y requerimiento del relanzamiento de la acumulación de capital. Asimismo, de conjunto en todo el período, la cartera de asistencia técnico-financiera combinó la desarticulación de los préstamos de ajuste estructural ligados a las reformas de primera generación en la década de los años noventa, con una continuidad y profundización de los préstamos asociados a la administración pública, la infraestructura, la política social y el medio ambiente.

En este marco describimos la política del Banco hacia la política asistencial identificando como principales lineamientos la masificación, la cohesión y la tecnificación de esta. Dichos lineamientos materializaron de hecho un proceso de internacionalización del Estado y de la política asistencial, sostenido en la conexión de la agenda nacional con la agenda global, como también en la reproducción de dos grandes paradigmas de política transnacional: los PTMC y la Nueva Gestión Pública. De conjunto, la política del Banco Mundial hacia la política asistencial y, por lo tanto, el proceso de internacionalización que la misma expresa, reforzó el aparato y las funciones de la política asistencial en el proceso de acumulación y dominación. En este sentido, al mismo tiempo que se profundizó el proceso de internacionalización de la política asistencial, se reforzó la capacidad del Estado de subordinar al trabajo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Babb, S. (2009). *Behind the development banks. Washington politics, world poverty, and the wealth of nations*. The University of Chicago Press.
- Babb, S. (2013). "The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor," *Review of International Political Economy*, 20:2, 268-297.
- Bonefeld, W. (2013). "Más allá de las relaciones internacionales: acerca del mercado mundial y el Estado-nación", en Kan J. y Pascual R. (Comp.) *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Imago Mundi.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración*. Prometeo.
- Campione, D. (1997). "El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas", *Revista de Idelcoop*. V. 24, N°104. 1-19.
- Cantamutto, F. y Constantino, A. (2020). "Economía política del desarrollo argentino reciente. La etapa Cambiemos, en *Dossier: Los años macristas en debate*", *Revista Plaza Pública* N°23. 89-109.
- Cioli, V. (2018). "Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad", *Revista*

Relaciones Internacionales Nº38. 79-98.

- Coraggio, J. (1994). "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". Ponencia presentada en el Seminario-Taller Internacional sobre "Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural: Diseño y gestión de políticas sociales en un marco de globalización económica e integración regional", organizado por el CEUR y el Instituto de Geografía de la UNBA, Buenos Aires. 1-12.
- Corbalán, A. (2002). Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina. Buenos Aires. Cap. I, II y IV.
- Costa, M. Curcio, J. y Grushka, C. (2014). "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)", en Danani C. y Hintze S. (Comp.) Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento. Cap. I
- Fal, J. (2013). "Las operaciones del Banco Mundial en la Argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico". Revista Periferias Nº21. 61-87.
- Felder, R. (2005). "Bienaventurada, Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos", en Thwaites Rey, M. y López, A. (Comp.) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. De-rotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Prometo.
- Felder, R. (2009). "Reformas institucionales e integración global. La intervención del Banco Mundial en Argentina durante los 90". Revista Sociol. Polit. Curitiba V. 17, Nº33. 55-68.
- Fernández, E. y Mallardi, M. (2017). "Crisis y recomposición del consenso en América Latina: implicancias sociohistóricas de los programas de transferencia monetaria condicionada", en Costa, G. Alcantara, N., Souza, R. (comp.) Crise Contemporanea, Desafios do Conhecimento e Lutas Sociais, Marceió/AL.
- Fernández, E. (2020). "Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas", Revista SAAP V.14, Nº2. 429-451.
- Fernández, E. (2021a). "La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (1995-2008): una revisión por América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático". Revista E-Latina.
- Fernández, E. (2021b). "La internacionalización de la política asistencial argentina: el ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo (2009-2018)". En prensa.
- Fernández, E. y Mallardi, M. (2021). "La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018", en Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (Comp.) Crítica marxista de las políticas públicas. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de políticas. Editorial Prometeo. En prensa. Cap. 6.

- Holloway, J. (1993). "La reforma del Estado: Capital global y Estado Nacional", Perfiles Latinoamericanos, Nº1. FLACSO, 7-32.
- Kirchner, A. (2010). Políticas sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. Tomo I. Ministerio Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.
- López, A. (2005). "Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo" en Thwaites Rey, M. y López, A. (Comp.) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Prometo.
- Lucioni, L. (2003). "Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias". Buenos Aires: Serie de Estudios y Perspectivas 17, CEPAL.
- Mallardi, M. (2014). "Banco Mundial y gestión de la fuerza de trabajo en América Latina: Implicancias de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada", en PRAIAVERMELHA Vol. 24, Nº2. 563-587.
- Perry, G. y García, E. (2017). "La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas", en International Development Policy, disponible en: <https://journals.openedition.org/pol-dev/2510#text>
- Pascual, R. (2017). "Conflicto/cooperación, intergubernamentalidad/supranacionalidad: antagonismo social de clase y relaciones internacionales". Ponencia presentada a las jornadas "25 años de marxismo abierto", U. de Puebla, México.
- Pascual, R. y Kejsefman, I. (2018). "Crisis del Estado neoliberal y de la inserción internacional: evolución de las posiciones del gobierno de la Rúa frente al ALCA entre agosto de 2000 y mayo de 20011". Revista Internacionales Nº54.179-199.
- Picciotto, S. (1991). "The internationalisation of Capital and the International State System," in Clarke, S. (Ed.) The State Debate. Senior Lecturer in Sociology, University of Warwick. Cap. 8.
- Piva, A. (2015). Economía y política en la Argentina Kirchnerista. Batalla de Ideas.
- Piva, A. (2017). "La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del Gobierno Cambiemos". Revista Intersecciones. Teoría y crítica social.

FUENTES

Banco Mundial: Convenio Constitutivo

----- Estrategia Alianza País 2004-2006 (publicada en 2004)

----- Estrategia Alianza País 2006-2008 (publicada en 2006)

----- Estrategia Alianza País 2010-2012 (publicada en 2009)

----- Estrategia Alianza País 2015-2018 (publicada en 2014)

----- Argentina Basic Protection Project (2009)

----- Children and Youth Protection Project (2011)

----- Implementation Completion and Results Report - Institutional Strengthening of the national social security administration (ANSES II). Technical Assistance Loan. (2013)

INDEC: [Series trimestrales desestacionalizadas de oferta y demanda globales. Años 2004-2020: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47](https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47)

BANCO CENTRAL: http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp

OIT. (21 de septiembre de 2016). Global partnership for universal social protection to achieve the sustainable development goals. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/NewYork.action?id=34>

Rebossio, A. (11 de noviembre de 2013) El Banco Mundial volverá a prestarle a la Argentina. El País. https://elpais.com/internacional/2013/10/11/actualidad/1381506332_109789.html

Autonomía y valor estratégico de los países periféricos: análisis de la literatura y propuesta teórica

Lautaro N. Rubbi

Universidad Argentina de la Empresa (UADE)

lrubbi@uade.edu.ar

Recibido: 07/02/2022

Aceptado: 01/06/2022

Resumen: En el presente artículo se indaga teóricamente sobre el poder de los Estados más débiles en lo que respecta a las relaciones jerárquicas del sistema internacional. Esta cuestión se aborda primeramente a partir de una revisión de la literatura existente sobre los conceptos de autonomía y valor estratégico. Se advierte que, mientras que el primero ha sido ampliamente discutido en diversos círculos académicos, principalmente en América Latina; el segundo carece de reflexiones profundas a pesar de la íntima vinculación entre ambos y de su mención pasajera por parte de diversos autores. En función de esta vacancia temática, en el último apartado del artículo se reflexiona teóricamente sobre este concepto, su operacionalización mediante la identificación de sus distintos componentes, sus características y su relevancia. El mismo se aborda desde el marco teórico general del Realismo Periférico de Carlos Escudé. Se argumenta que el valor estratégico percibido de los países periféricos por parte de las grandes potencias resulta una variable condicional esencial para comprender estas relaciones asimétricas, siendo fundamental su incorporación en posteriores análisis empíricos que avancen sobre las mismas.

Palabras Clave: Autonomía; Valor Estratégico; Relaciones asimétricas; Margen de Maniobra; Países Periféricos

- ❖ Cómo citar este artículo: Rubbi, L. N. (2022). Autonomía y valor estratégico de los países periféricos: análisis de la literatura y propuesta teórica. *Relaciones Internacionales*, 31(62), 147, <https://doi.org/10.24215/23142766e147>



Autonomy and strategic value of peripheral countries: Literature review and theoretical proposal

Lautaro N. Rubbi¹

Abstract: This article explores theoretically the power that weaker States have in the hierarchical relations of the international system. This question is first addressed on the basis of a detailed literature review on the concepts of autonomy and strategic value. While the former has been widely discussed in various academic circles, mainly in Latin America; the latter lacks any in-depth reflections, despite the intimate link between the two and despite being mentioned by various authors. In view of this thematic gap, the last section of the article presents a theoretical reflection on this concept, its operationalization through the identification of its different components, its characteristics and its relevance. It is argued that the perceived strategic value of peripheral countries by the great powers is a fundamental conditional variable to understand such asymmetrical relations and that its incorporation in subsequent empirical analyses is essential.

Key Words: Autonomy; Strategic Value; Asymmetric Relations; Operating Margin; Peripheral Countries

¹ Doctor y Magister en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales y Licenciado en Política y Administración Pública, Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Director y docente de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

1. Introducción

Uno de los silencios más notables de las Relaciones Internacionales se ha referido a las relaciones asimétricas entre los más poderosos y los más débiles, en tanto las principales narrativas del campo que se desarrollan alrededor de conceptos como la anarquía, la soberanía y el balance de poder tienen una relevancia limitada cuando se aplican a los más débiles (Neuman, 1998, p.2). En la realidad cotidiana de estos países priman las relaciones jerárquicas con origen en consideraciones económicas y militares que limitan su accionar. Existe un importante componente normativo en las relaciones entre los Estados, en tanto algunos están habilitados a mandar, mientras que otros se ven en la mayor parte de las ocasiones obligados a obedecer.

Frente a esto, una preocupación constante de los autores oriundos de países de menor poder relativo, así como de sus políticos, ha sido lograr comprender y ampliar sus márgenes de maniobrabilidad para actuar en el escenario internacional de acuerdo con las condiciones y oportunidades propias del orden prevaleciente en cierto momento histórico (Colacrai, 2019, p.120). Prestando atención principalmente a la dimensión vertical del poder y reconociendo que el sistema internacional tenía un efecto particularmente negativo en los países de menor poder relativo, esta serie de autores también reconoció que el mismo ofrecía, en ocasiones, ciertos márgenes de permisividad, que debían ser aprovechados de forma creativa. Ante esto, propusieron diferentes estrategias para aumentar el grado de autonomía sobre la base del uso inteligente de los recursos tangibles e intangibles de poder con el que contarán los países relativamente más débiles en términos materiales.

Muchos pasaron a reconocer que, aunque la autonomía como condición y el margen de maniobra de los Estados más débiles están estrechamente relacionados con su posición en la estructura de poder internacional, otros múltiples factores afectan cada vez más las relaciones entre los más fuertes y los más débiles. En particular, cabe mencionar las normas e instituciones que los vinculan, las características propias de estos Estados y, en última instancia, la forma en que utilizan sus propios recursos de poder (Russell & Tokatlian, 2003, p.13). En esta línea, el concepto de “valor estratégico” de ciertos países (o conceptos con etiquetas similares) se ha mencionado de forma reiterada en varios de estos análisis. El mismo haría referencia a una serie de factores que hacen a algunos países más relevantes que otros para las grandes potencias, ampliando su margen de maniobra y, en última instancia, su autonomía.

Sin embargo, aunque términos como dependencia y autonomía han resultado de gran atractivo para la disciplina, habiendo proliferado las discusiones teóricas al respecto, no ha sucedido lo mismo con el concepto de “valor estratégico”, que ha carecido de análisis o reflexiones profundas. Si bien es mencionado por diversos autores, son pocos los que le han dedicado más de alguna línea, presuponiendo que se trata de una noción propia del sentido común, que no amerita mayor explicación. La consecuencia directa es la frecuente desatención sobre esta variable al momento de abordar análisis empíricos o su utilización *ad hoc*, a fin de sustentar ciertas posiciones presupuestas.

A partir de esto, surge una serie de interrogantes relevantes para el estudio de las Relaciones Internacionales, pero normalmente desatendidas: ¿En qué condiciones un país

aumenta su margen de maniobra y evita ser castigado por su accionar frente a los más poderosos? ¿Acaso reciben los mismos costos aquellos países relevantes para los intereses de una gran potencia que aquellos que no lo son? ¿Qué hace que algunos resulten más relevantes que otros?

El presente trabajo pretende enmendar este vacío teórico, reconociendo que el valor estratégico de los países periféricos puede resultar una variable fundamental al momento de definir sus relaciones con las grandes potencias. A fin de demostrar con claridad la relevancia de este concepto, se procede a desarrollar el mismo en el marco teórico del Realismo Periférico de Carlos Escudé, teoría que pretendió desde sus inicios hacer un uso “inteligente” de la autonomía disponible (que, de fondo, según el propio autor, es limitada incluso para los países más débiles o pequeños).

Tal como se argumenta en el presente artículo, un uso que implique ejercer una adecuada “inversión” de la autonomía por sobre un mero “consumo” de la misma, requiere reconocer no solamente la propia posición dentro de un sistema internacional jerárquico, sino también los recursos de poder relacional con los que se cuenta, entendidos en términos del valor estratégico que podrían significar para una gran potencia. Sin embargo, cabe reconocer que el desarrollo teórico y la operacionalización del concepto propuesto resultan también adecuados para su inserción dentro de otro tipo de teorías y definiciones sobre la autonomía de los países comúnmente reconocidos como más débiles dentro del sistema.

El artículo prosigue de la siguiente forma: en primer lugar, se realiza un detallado análisis bibliográfico de la literatura a nivel internacional sobre el poder y el comportamiento de los países considerados de forma habitual como más débiles. A continuación, se profundiza sobre la literatura latinoamericana sobre dependencia y autonomía, considerando que los autores oriundos de esta región han sido los más prolíficos al respecto de esta cuestión. En ambos apartados se logra advertir la carencia de estudios profundos sobre la conceptualización, la composición y el rol del valor estratégico. Tal ejercicio de construcción teórica se aborda en la siguiente sección, insertando y desarrollando el concepto en el marco teórico más amplio de la teoría del Realismo Periférico, para luego plantear una serie de conclusiones, donde se resalta la utilidad que adquiere este concepto más allá de su vínculo con la autonomía y los márgenes de maniobra.

2. Literatura internacional sobre el poder de los Estados débiles o pequeños

La teoría de las Relaciones Internacionales, por lo general, se ha enfocado específicamente en las relaciones entre las grandes potencias. El campo de investigación ha estado limitado durante mucho tiempo por el paradigma realista de cuño anglófono que hace que la acción de los grandes Estados sea la única base del sistema internacional (Clerc, 2004). Desde la perspectiva de esta corriente, la política internacional es una lucha constante por el poder (entendiendo el mismo como un medio o un fin), del que los Estados más débiles carecen. De ello resultaba que éstos no merecían atención en términos teóricos (Galal, 2019, p.47). Como reconocen Neumann y Gstöhl (2006, p.19), “los Estados pequeños a menudo son tratados como objetos, no como sujetos de las Relaciones Internacionales”.

Desde esta línea se ha afirmado que, a diferencia de las grandes potencias y como

consecuencia de su incapacidad para imponer su voluntad a otros actores, los más débiles son más vulnerables a factores externos, como la disposición de las grandes potencias o las tendencias globales de la economía (Väyrynen 1971); y, por tanto, necesariamente deben mantener una mentalidad defensiva y centrarse casi exclusivamente en su propia supervivencia (Aron, 1966, p.83), resistir a la presión de las grandes potencias, salvaguardar su integridad territorial y su independencia (Raeymaecker, 1974, p.18). Estos países no podrían tener agendas sólidas frente a otros Estados porque carecen de poder para hacerlo, y su principal característica compartida sería la dependencia y la marginalidad. Desde esa perspectiva, las naciones más pequeñas son sólo accesorios en el escenario internacional y resultaban de poco interés para el estudio académico, lo que condujo a que se realizaran muy pocos trabajos sistemáticos sobre las políticas exteriores de los Estados más débiles durante los primeros años de la disciplina (Keohane, 1969, p.292).

Sin embargo, lentamente la literatura sobre la política exterior de los Estados más pequeños o débiles del sistema adquirió una creciente atención, en tanto la notoriedad de estos actores ha ido en aumento, a pesar de una creciente disparidad militar frente a las grandes potencias. Según Keohane (1969, p.291), utilizando diversas herramientas a su alcance, a nivel bilateral y multilateral, los Estados pequeños han ganado prominencia e incluso poder. Han comenzado a formular políticas exteriores cada vez más efectivas y se han transformado, en algunos casos, en líderes regionales o líderes en algunas agendas particulares, aprovechando los regímenes multilaterales que les permitieran ejercer mayores niveles de influencia en la política mundial, hechos que la teoría realista en sus formas más clásicas no podía explicar (Galal, 2019, p. 40). Este comportamiento ha llevado a un aumento del interés por el comportamiento de éstos y a diversos intentos por explicarlo.

Esta serie de estudios ha llevado a cuestionar el argumento de que los Estados menores únicamente actúan por su supervivencia y con comportamientos similares. Por el contrario, resulta difícil hablar de un comportamiento específico propio de los Estados que no son grandes potencias (Christmas-Moller, 1983, p.40). Además, se advirtió que muchas veces no es poder *per se* lo que los Estados generalmente considerados pequeños carecen, sino la oportunidad de desplegarlo. Long (2017A), por su parte, propuso que no es el tamaño de un país, su población o economía lo que importa, sino las relaciones entre los distintos actores, por lo que, en lugar de hablar de Estados pequeños y grandes, sería más efectivo dejar estas categorías analíticas detrás y pensar en términos de la dinámica de las relaciones simétricas y asimétricas.

Además, las asimetrías materiales podrían ser compensadas parcialmente mediante las disparidades en la atención, la voluntad política y las percepciones, con efectos tangibles sobre los resultados de una negociación, un conflicto o una relación de largo plazo (Womack 2016; Shin, 2016; Darnton, 2012). En este sentido, en un contexto donde los asuntos internacionales han cambiado, la influencia real de los Estados comúnmente identificados como más débiles, ya no está determinada únicamente por su poder duro, pudiendo ejecutar políticas exteriores exitosas en torno a sus objetivos a pesar de sus limitaciones (Rothstein, 1968, pp. 3-4 y 21).

En cuanto a las estrategias que les han permitido obtener influencia, el foco de la mayor parte de los autores ha sido el interés de este tipo de actores en unirse a mecanismos de

cooperación internacional, como acuerdos y regímenes multilaterales, como un medio de salvaguardarse frente a la voluntad de las grandes potencias y como su mecanismo preferido de expresión. Se han hecho numerosos estudios sobre las estrategias de estos actores para sacar el máximo provecho de estos entornos institucionalizados, como la acción colectiva, la concentración de capacidades en temas específicos, la dirección de reuniones y comisiones, la participación en el establecimiento de la agenda, y el aprovechamiento de su imagen como neutrales, pacíficos y hasta de “intermediarios honestos” (Nye, 1990; Hey, 1993; Thorhallsson, 2000, 2012; Neumann & Gstöhl, 2006; Björkdahl 2008; Jakobsen 2009; Panke, 2010, 2011 y 2012; Grøn y Wivel 2011, Bailes, et. al., 2016; Smed y Wivel, 2017; Thorhallsson y Steinsson, 2017;). Asimismo, parte importante de la literatura sobre integración, como Laurent Goetschel (1998; 2000), Olav Knudsen (2002), Roderick Pace (2002), Lee Moosung (2004), Magnette y Nikolaidis (2005) y Archer y Nugent (2006) se ha centrado en las estrategias utilizadas por algunos países de la Unión Europea para aprovechar su posición en los asuntos mundiales.

Esta serie de investigaciones indicaría que los Estados más débiles en términos materiales suelen tener una preferencia por las organizaciones multilaterales como ámbitos institucionalizados porque les permiten reducir las asimetrías de poder, compensando las limitaciones de su tamaño y logrando algún tipo de influencia en la política mundial, siempre que utilicen las estrategias adecuadas y, sobre todo, cuando las reglas de toma de decisiones se basan en consensos mayoritarios. Sin embargo, implícita o explícitamente, esta literatura acepta como punto de partida que un Estado pequeño solo rara vez puede cambiar su entorno externo por la fuerza, sino que debe depender de medios diplomáticos de influencia y persuasión (Archer et al., 2014).

Además, ninguno de estos estudios es útil para analizar las relaciones asimétricas que se desarrollan únicamente entre dos actores. Más aún, tampoco abordan la válida pregunta de cuál es la reacción de las grandes potencias al accionar de los actores de menor poder relativo, sobre todo cuando la voluntad de influir en las decisiones internacionales de estos últimos significa manifestar algún tipo de confrontación ante los más poderosos.

Otra importante serie de estudios ha analizado la subordinación de los más débiles a los Estados dominantes como forma de aumentar su propia seguridad (Weber, 2000; Cooley, 2005; Donnelly, 2006). En general, suelen ser los autores del Norte quienes se concentran en las dinámicas de supra y subordinación que se originan, desarrollando sus conceptualizaciones, por ejemplo, sobre las categorías de imperio informal, intervención, jerarquía y relaciones cliente-patrón (Shoemaker y Spanier, 1984; Abernethy 1986, pp. 105-107; Carney, 1989; Klare 1989, p.103; Wendt y Friedheim 1995, p.701; Lake, 1996 y 2009, p.45; Donnelly, 2006; Mumford 2013, p.18).

Kassab (2017), por ejemplo, plantea que las relaciones mutuas de dependencia se generan por interés de ambas partes: mientras que los débiles y subdesarrollados buscan desarrollarse para sobrevivir y disminuir su vulnerabilidad, así como fuentes externas de seguridad, los fuertes necesitan de la confianza del resto para lograr el prestigio que una gran potencia requiere, fundamentalmente mediante apoyo en instituciones internacionales y foros de gobernanza global. Este intercambio daría lugar a una suerte de neo-imperios en forma de grandes redes de apoyo político basado en una gran dependencia en términos económicos y de seguridad.

Como puede advertirse, esta literatura, por lo general, mantiene una perspectiva dependiente sobre los Estados más débiles, como si fueran piezas de ajedrez cuyo único objetivo es sobrevivir en el sistema, negándoseles en gran medida el poder de agencia de la parte más débil (Long 2015, pp. 13-18). Es así que, al momento de analizar las relaciones entre actores asimétricos desde los autores del mundo desarrollado, la indagación en general parece haber sido unidireccional.

Por el contrario, fueron pocos los autores como Rothstein (1968), Keohane (1971, pp. 162-167), Morrow (1991), Desch (1993), Risse-Kappen (1995), Mearsheimer y Walt (2007) y Shin *et. al.* (2016), que han indagado sobre la influencia que pueden tener los Estados más pequeños dentro de las alianzas sobre sus aliados más fuertes, presionándolos a nivel nacional e internacional. Sin embargo, estos autores se han centrado en relaciones muy particulares (como la de Israel y Estados Unidos), sin generar esquemas sistemáticos más amplios que permitan explicar los factores o recursos a disposición de los Estados más débiles para generar influencia. Además, se han concentrado principalmente en las relaciones en el marco de alianzas (políticas o militares), sin considerar que ésta no es una condición necesaria para que los más débiles tengan algún tipo de poder o influencia sobre el comportamiento de los más fuertes.

Son escasos los autores que han abordado en profundidad la posibilidad de que los actores más débiles cuenten con elementos de poder propio para ejercer algún tipo de influencia o resistir a las presiones de los más fuertes. Su íntima relación con lo planteado en este trabajo amerita otorgarles un mayor nivel de profundidad a los casos más destacados dentro de esta literatura.

Uno de los trabajos más reconocidos en esta línea es aquel de Fox (1959) en el que se analiza el éxito de tres Estados europeos (Turquía, España y Suecia) y el fracaso de otros dos (Noruega y Finlandia) en mantener algo parecido a la neutralidad durante la 2da Guerra Mundial. Según la autora, la capacidad de utilizar la violencia (el poder material medido en términos de recursos) no determina por sí sola el curso de la política mundial. Más aún, el análisis del comportamiento de los pequeños países en una época donde esta capacidad pareciera todavía mucho más fundamental permitiría observar con excepcional claridad otros medios del poder político que, en determinadas circunstancias, pueden resultar eficaces para ejercer influencia o resistir la coacción. Tanto los Estados grandes como los pequeños pueden emplear métodos económicos, ideológicos y diplomáticos, así como medidas militares. Ambos pueden comprar el consentimiento con bienes y servicios, ganar amigos e influir en las personas con maniobras psicológicas, negociar el intercambio de ventajas y ganar fuerza mediante alianzas apropiadas (Fox, 1959, p. 2).

Entre los factores fundamentales para el logro de estos objetivos, reconoce Fox, un componente importante residía en los requisitos estratégicos de los beligerantes, que llevó a cuestiones como la geografía o el control de un recurso escaso y de importancia crítica para la conducción de la guerra (como el cromo de Turquía, el níquel de Finlandia, el hierro de Suecia, el wolframio de España o el transporte marítimo en el caso de Noruega) a debilitar o, en la mayor parte de los casos, reforzar la posición negociadora del país. Según la autora, no resultaría probable que las grandes potencias presionasen demasiado para obte-

ner una concesión si una o más de las siguientes consecuencias indeseables parecían probables: la gran potencia exigente podía verse privada de bienes o servicios valiosos sobre los cuales el neutral tenía control; el enemigo respondería directa o indirectamente tan severamente que contrabalancearía cualquier ventaja concebible emanada de la presión al más débil o el Estado neutral se volvería proclive a pasarse al bando enemigo en retaliación (1959, p.9).

Si bien el estudio de Fox resulta relevante y certero, mantiene algunas limitaciones. La principal se relaciona con el marco temporal extremadamente particular en el que fue llevado a cabo el estudio. Si bien estudiar la capacidad de los Estados pequeños para mantenerse neutrales en el caso de confrontaciones bélicas a nivel internacional, cabe preguntarse si las estrategias y los elementos de poder resaltados por la autora son igualmente válidos en tiempos de paz. Por otra parte, y como una conclusión también derivada del marco temporal del estudio, según Fox, la capacidad de mantener la neutralidad de los más pequeños se derivaba principalmente de la existencia de una competencia tensa entre los grandes Estados. La mayor fuente de la fuerza de los actores más débiles al tratar con las grandes potencias era el conocimiento, abierto a ambas partes, de que detrás del más pequeño había una o más potencias con potencial de otorgarle respaldo. Esta fuerza estaba, pues, "condicionada por otros" y, por tanto, era inestable, dependiendo de las relaciones existentes con y entre las grandes potencias. La cuestión clave para los líderes de los Estados más débiles era cómo aprovechar lo mejor posible ese poder derivado y cómo influir en las expectativas de las grandes potencias.

Otra de las obras más completas sobre el tema corresponde a Handel (1990), quien pretendió abordar una descripción de las debilidades y la vulnerabilidad de los más débiles, así como de las capacidades que pueden desarrollar para compensar sus deficiencias. Desde esta perspectiva, el autor resalta en primer lugar el rol de la geografía, considerada muchas veces una de las principales limitaciones para la supervivencia de estos actores dado la dificultad de encontrar una variedad grande y bien equilibrada de recursos en territorios pequeños, lo que tiene impacto sobre su economía y su dependencia del exterior. Además, los Estados que controlan sólo un espacio pequeño de territorio serían en general más vulnerables a los ataques (p.70). Por otra parte, Handel reconoce el rol de la ubicación geográfica, marcando que:

...los Estados débiles que se encuentran en la periferia del sistema internacional o de su propio subsistema están en una posición mucho mejor que los que están ubicados en el centro de su sistema relevante, es decir, en el medio o "en el camino de" las grandes potencias. (Handel, 1990, p. 72).

Asimismo, en relación con la ubicación de un Estado débil, está la cuestión de su importancia estratégica para otros Estados en contextos de conflicto armado². Finalmente, reconoce Handel la creciente renuencia de las grandes potencias a utilizar su poderío militar contra los más débiles (y entre ellas mismas) ha trasladado el conflicto interestatal a la arena económica y ha enfatizado, quizás más que nunca, la dimensión económica de las relaciones internacionales. Esto ha otorgado un poder inaudito a algunos Estados más débiles. Si bien la mayoría de ellos suelen dedicar sus esfuerzos a la producción de una pequeña gama de bienes (lo que podría considerarse una seria desventaja), su posición depende en verdad de la naturaleza de los productos que exporta y de los mercados en los que se venden. De esta forma, las condiciones oligopólicas del mercado petrolero y la vulnerabilidad de la mayor parte de los países en el corto plazo a la falta de este bien han beneficiado a sus productores y los han colocado en una posición única frente a los Estados consumidores. Otros países débiles exportadores de otras materias primas han considerado medidas oligopólicas similares a las adoptadas por la OPEP (pp.217-230).

Sin embargo, la obra de Handel mantiene algunas limitaciones. En primer lugar, excepto por el último elemento desarrollado, su punto de vista responde fundamentalmente a la relación entre estos actores en términos de seguridad, desconociendo que los actores más débiles podrían tener otro tipo de objetivos más allá de la supervivencia. Prácticamente todos los elementos propuestos por el autor (poder militar, ubicación geográfica, población, recursos naturales) son analizados desde el valor que aportan a su fortaleza o vulnerabilidad frente a posibles ataques en contextos de incertidumbre y conflicto. Esta posición de cuño propiamente realista, que vincula el poder de los Estados a los recursos disponibles para el conflicto armado, tiene un impacto claro sobre el margen de maniobra admitido de los más débiles, llevando a Handel a reconocer que, “aunque los Estados débiles pueden lograr mucho en la conducción de su política exterior mediante la movilización de fuentes internas, su potencial de fuerza relativamente bajo limita claramente su maniobrabilidad” (p.120) y, más aún, “los hace altamente vulnerables a la presión externa en tiempos de guerra” (p.103).

Por otra parte, al comentar sobre los factores de poder que podrían mejorar su posición, en coincidencia con Fox (1959), Handel interpreta que este poder es más bien un derivado tercerizado de su relación con otras grandes potencias. En sus palabras, “los Estados débiles deben aprender a “aprovechar” o “tomar prestada” la fuerza de otros Estados” (Handel, 1990, p. 120). Para él, “A diferencia de las grandes potencias, gran parte de la fuerza de los Estados débiles es más derivada que intrínseca” (Handel, 1990, p. 257).

Por su parte, Long (2017B, p.2) planteó complejizar la relación asimétrica entre acto-

² Así, por ejemplo: “El control de Finlandia de algunas islas y territorios que podrían bloquear las rutas marítimas a Leningrado, así como la proximidad de su frontera con Leningrado (dentro del alcance de la artillería), la ha convertido en objeto del deseo ruso. Finlandia es típico de un estado débil que no representa una amenaza directa para una gran potencia, pero que puede representar una amenaza *indirecta* debido a su incapacidad para evitar la ocupación de una segunda gran potencia, por un estado que podría amenazar a la primera gran potencia” (Handel, 1990, pp. 72-73).

res grandes y pequeños y conectar el estudio de estos últimos con concepciones más diversas del poder, reconociendo las vías más amplias de influencia, abiertas a muchos Estados; pero particularmente relevantes para los más pequeños. Sostiene así que estos cuentan principalmente con poder derivado (retomando la propuesta de Handel), basado en la relación con un gran poder, con poder colectivo, que implica la construcción de coaliciones de apoyo, a menudo a través de instituciones, y con poder intrínseco, que se basa en los activos propios del Estado más débil que pretende influir sobre una gran potencia y el más relevante en el marco de esta investigación. Desde esta perspectiva, Long pretende superar la definición de Estado pequeño en referencia a la posesión de recursos materiales y plantear una lógica relacional del poder, entendida como la capacidad de cambiar el comportamiento de los demás y de resistir las presiones para cambiar el comportamiento propio, capacidad que puede variar drásticamente según las áreas temáticas (Keohane & Nye, 1977).

La lógica de poder derivado de Long está en sintonía con lo planteado por Handel y por Fox y responde al nivel de influencia que pueden tener los más débiles si logran influenciar a otros Estados más grandes para emprender acciones que impulsen sus intereses. Descrito por Keohane (1971) como “la gran influencia de los pequeños aliados”, esto ha sido visto a menudo como la principal opción de los Estados pequeños. Sin embargo, esta concepción del poder niega la propia autonomía del actor más pequeño, asumiendo implícitamente que sólo mediante la triangulación con una gran potencia podrá lograr sus objetivos. Cabe preguntarse, cuáles son las consecuencias cuando los intereses y el comportamiento del más débil van en contra de los intereses de la gran potencia de forma explícita.

Por su parte, el poder colectivo, en sintonía con lo planteado por autores previos, refiere a los efectos que puede tener una coalición importante de actores pequeños, fundamentalmente en entornos institucionalizados. Sin embargo, como fuera dicho, esta literatura no aborda las respuestas de las grandes potencias a este accionar ni en las consecuencias que puede tener una actitud revisionista de los actores más pequeños fuera de estos entornos.

En lo que resulta el aspecto más relevante de la teorización de Long para este estudio, el autor propone que el poder intrínseco refiere a recursos propios que se vuelven prominentes en algún sentido para la política mundial, recursos que en general no son percibidos hasta que se da el contexto necesario y se aplican al logro de un objetivo específico mediante los medios adecuados. El poder intrínseco de los Estados más débiles es estrictamente contextual y el valor de estos recursos dependen del valor que les asignen, en última instancia, las grandes potencias en un momento determinado. Long ejemplifica esta idea refiriéndose al poder de los países poseedores de petróleo y gas, dentro y fuera de la OPEP, y a la posición geográfica estratégica de Panamá y de Singapur. Sin embargo, Long reconoce que contar con estos recursos no es suficiente, sino que a estos países les ha costado décadas de arduo trabajo diplomático lograr algún tipo de influencia sobre los grandes poderes. En este sentido, Long es quien mejor se acercó a una definición adecuada de lo que se suele describir como valor estratégico, aunque no profundizó sobre sus componentes o la relación entre ellos.

En línea con el concepto de poder intrínseco de los Estados más pequeños, algunos académicos chinos han reconocido la relevancia de los países pequeños para la política exterior de China, sobre todo de aquellos “con importancia estratégica”. Según esta literatura,

se tratarían de pequeños países con cierto “poder de propiedad” relacionado con recursos naturales o con una posición geográfica propicia por incidir sobre las intersecciones clave del sistema de comercio global, o por encontrarse cerca de otras grandes potencias o de mercados mayores. Este sería el caso para China de, por ejemplo, la ciudad-Estado de Djibouti (parte de la ruta comercial crucial entre el Golfo de Adén y el Canal de Suez), o de Qatar (la tercera mayor reserva mundial de gas natural). La idea de fondo en esta literatura es que habría Estados pequeños con atributos particulares que, mediante una adecuada gestión de las relaciones bilaterales, podrían tener un efecto multiplicador en la persecución de los objetivos estratégicos de la política exterior china.

Casos como el de Cabo Verde, la pequeña nación de Mauricio, Maldivas, Seychelles, Trinidad y Tobago y las Bahamas han sido testigos del creciente interés de China en reforzar lazos con este tipo de países pequeños con valor estratégico, interés que no ha pasado desapercibido para otras grandes potencias (Boon y Ardy, 2017, pp. 124-125). Sin embargo, aunque diversos trabajos se han escrito sobre la creciente influencia de China en estos países, no se han abordado las relaciones bilaterales desde la perspectiva de los más débiles ni se ha analizado la capacidad de resistirse a las presiones del gigante asiático.

Finalmente, diversos autores han mencionado de forma pasajera el concepto de “valor estratégico” y su importancia en algún sentido para distintas agendas de las relaciones bilaterales entre grandes potencias y países más débiles, pero sin abordar la cuestión con la profundidad suficiente y adoptando, en cambio, indicadores poco convincentes para analizar tal concepto. Así, por ejemplo, Thrall, Cohen y Dorminey (2020), advierten en su estudio sobre el comercio internacional de armas que “hay buenas razones para esperar que las consideraciones estratégicas jueguen un papel importante” en la determinación del destino de las principales ventas de armas convencionales de Estados Unidos (p.105). Sin embargo, los propios autores reconocen que, siendo difícil medir de forma simple un concepto tan complejo como valor estratégico, decidieron adoptar un enfoque más modesto, partiendo de la suposición de que “las ventas de armas a los aliados son más valiosas estratégicamente que las ventas a los no aliados” (p.109). Páginas más adelante los propios autores reconocen que el indicador adoptado es, como mínimo, simplista y problemático. Tal indicador no sólo no considera otros posibles actores estratégicamente relevantes que no mantienen el estatus de aliados, sino que entiendo como estratégicamente relevantes algunos aliados que no necesariamente lo son (p.117).

En síntesis, a pesar de que diversos autores han reconocido la relevancia del concepto de valor estratégico, excepto por los casos de Handel, Fox y Long, en contraste con los autores chinos, las investigaciones desde la academia occidental sobre conceptos como el valor estratégico, el poder de propiedad, el poder sistémico o el poder fundamental de los países más pequeños y su relación con las grandes potencias, en general ha brillado por su ausencia. Estos conceptos, si bien en ocasiones mencionados al pasar, sencillamente no han recibido la atención suficiente en términos empíricos ni una conceptualización sistémica adecuada en términos teóricos.

3. Asimetría, Dependencia y Autonomía en América Latina

En paralelo, en América Latina se desarrolló una creciente literatura con un enfoque propio sobre las relaciones asimétricas. Esto tiene sentido en tanto para los países de la región, aunque los efectos de la anarquía revisten cierta preocupación en su interpretación de los asuntos internacionales, no es la única ni la mayor fuente de inquietud. Por el contrario, como ilustran Jaguaribe (1979), Puig (1980, 1984) y Escudé (1995), entre otros, retratar el sistema internacional como anárquico es controvertido desde la perspectiva del Tercer Mundo. Las nociones de anarquía y soberanía que supuestamente generan horizontalidad en las relaciones interestatales son para estos autores ficciones que encubren relaciones asimétricas (Tickner, 2003, p.331).

La visión de un sistema internacional jerárquico e inequitativo orientó el interés hacia la búsqueda de la autonomía, concepto clave para explicar el lugar de los países de la región en el mundo³. Este ofreció una óptica propia para pensar la política exterior y la política internacional distinta de aquellas disponibles en las corrientes clásicas de la disciplina (Tickner, 2014, p.75).

La autonomía significa fundamentalmente autogobierno o autodomínio. En esencia, implica el control de los propios asuntos, para lo que se requiere contar con un nivel de desarrollo que otorgue libertad y permita tal control sin estar a merced de las decisiones de actores externos y una autoconciencia de que se actúa con referencia a propósitos y metas propias. Por tanto, no se es autónomo cuando se está manipulado por otros o se es forzado a realizar alguna acción contra la propia voluntad (Tokatlian y Carvajal, 1995, p.8).

En términos generales, esta literatura considera que para reducir la relación de dependencia o alivianar la relación asimétrica, el país periférico puede aprovechar los espacios dejados por la potencia central para adquirir mayor autonomía en algunas áreas específicas de bajo interés estratégico. Esto requiere, como mínimo, de la posesión de determinado nivel de recursos y de una actuación prudente y razonada por parte de las elites dirigentes. Otra ruta consiste en la continuación o la profundización del esquema dependiente, entendiendo que la falta de poder del débil no admite otro tipo de política para manejar la asimetría o que la misma es, de alguna forma (o para algunos grupos específicos), conveniente. Finalmente, se plantea la posibilidad de una ruptura abrupta con el más fuerte, mediante un desafío concreto a su autoridad y su poder, aunque con posibles consecuencias tangibles.

Sin embargo, como bien advierten Tokatlian y Carvajal (1995) y Santana y Bustamante (2013, p.737), así como la necesidad de contar con autonomía junto con la necesidad de alcanzar el desarrollo económico, son de los argumentos más reiterados en la literatura sobre política exterior latinoamericana; el significado de estos conceptos ha variado de

³ Russell y Tokatlian (2003, p.7) reconocen que la cuestión de la autonomía fue más bien un tema sudamericano que latinoamericano. En el norte de la región, el acento académico y político estaba más bien puesto sobre la cuestión de la soberanía, en tanto tales territorios habían sido históricamente objeto de diversos usos de la fuerza por parte de Estados Unidos (conquista y anexión de territorios, invasión e intervención militar y operaciones encubiertas), mientras que en América del Sur (y sobre todo en el Cono Sur), el margen de maniobra diplomático, comercial y cultural respecto de Washington era relativamente mayor.

acuerdo con el marco de acción predominante en cada momento histórico dado. Esta polisemia conceptual ha llevado a generar una amplia gama de respuestas y matices ante algunos de los principales interrogantes abordados por esta literatura: ¿cuáles son las variables que definen la autonomía?, ¿qué requisitos se necesitan para ser autónomo?, y más aún, ¿es siquiera esto posible o deseable?

Frente a estos interrogantes, la teoría de la dependencia propia de los años 60 y 70 fue celebrada por muchos como el primer enfoque pensado genuinamente desde la periferia para analizar (y optimizar) el desarrollo y la inserción internacional. Como reconoce Tickner (2003, pp. 327-329), los diversos autores agrupados bajo esta etiqueta buscaron explicar el subdesarrollo económico de la región latinoamericana y de la periferia en general como el producto de la naturaleza específica del capitalismo global y del rol de la dependencia externa, que había moldeado los procesos internos de manera que reforzaban la exclusión, la desigualdad y el conflicto de clases.

Con base en los trabajos de Raul Presbich y los técnicos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), los teóricos de la corriente dependientista entendieron que la desigual distribución del progreso técnico derivaba en un deterioro de los términos de intercambio de la periferia. Esto, a su vez engendraba un orden jerarquizado según la función desempeñada por distintas economías en la división internacional del trabajo. Esta asimetría entre el núcleo y la periferia explicaba la falta de desarrollo de América Latina (Cardoso y Faletto, 1969, p.23).

La dependencia era entonces entendida como el resultado de la explotación monopólica, la acumulación tecnológica de los países centrales, el mantenimiento de determinados patrones de consumo y el desempleo estructural provocado por la incorporación de tecnologías que pretenden el ahorro de mano de obra, entre otras razones. Como notan Tokatlian y Carvajal (1995, p.12), desde tal interpretación, eran las empresas multinacionales las que representaban los actores centrales del poder que explicaban la situación dependientista bajo una lógica que era de cuño económico⁴. Desde su perspectiva, los términos nacionales e internacionales creados por el capitalismo global limitaban a los países periféricos a dos cursos de acción: una ruptura de tipo revolucionaria con el centro o la permanencia bajo relaciones asimétricas y dependientes que coartaban el desarrollo nacional y la propia autonomía.

Por tanto, la dependencia no sólo se reproducía a través de la especialización técnica,

⁴ Por otra parte, en una línea similar, Fernando Cepeda (1988), argumentó que era posible para un país alcanzar autonomía en su política exterior siempre que se contara con recursos de “respaldo” autonómico (p.77), aunque el autor identificó estos factores principalmente en el plano económico. Tales recursos, argumentó, eran fundamentalmente de dos tipos: una cierta diversificación del comercio exterior para ser cada vez menos dependiente de un único centro hegemónico y, por otra parte, el mantenimiento de cuantiosas reservas internacionales respecto del propio país y de la región. Es decir, las aspiraciones autonómicas dependen fundamentalmente del sustento económico para respaldarlas. Desde tal perspectiva, entonces, primero se debería alcanzar la autonomía económica para luego aspirar a extenderla a la esfera política y diplomática.

sino también por las relaciones internas y externas de dominación económica y política en las que esta se fundamenta (Cardoso y Faletto, 1969). En tal sentido, para evitar la perpetuación de las lógicas de dependencia resultaría necesario la eliminación de las principales bases de operación del capitalismo dependiente, cancelar las principales características internas del sistema de dominación y una amplia participación popular en varios niveles, entre otras cuestiones (O'Donnell & Linck, 1973, pp. 247-248)⁵.

La corriente dependentista fue tornándose anacrónica ante la realidad de un mundo más interconectado. Por otra parte, más allá de sugerir estrategias de rompimiento, no reconoció otras alternativas menos conflictivas llevadas a cabo por otros actores de la región, ni examinó los factores, situaciones o elementos que podrían facilitar el comportamiento autonomista o una transición hacia lógicas de menor dependencia. Al igual que otras tantas corrientes que analizarían estas relaciones asimétricas, estos autores incurrieron en el error de considerar a todos los actores periféricos como iguales, con las mismas dificultades y los mismos instrumentos a disposición.

Años más tarde, junto con algunos supuestos del Realismo y de la Interdependencia, la teoría de la dependencia nutrió la literatura sobre la autonomía, propia de fines de los 70 y mediados de los 80, que aportaría una mirada más abarcadora sobre las relaciones asimétricas en términos políticos y sobre las posibilidades de ejercer algún tipo de comportamiento autonomista, sin necesariamente romper relaciones con el centro industrializado. La corriente autonomista, como su antecesora, se preocuparía por la construcción del Estado y la Nación y por su desarrollo en un contexto que también interpretaba como jerárquico. Sin embargo, adicionó el objetivo de defender ciertos intereses en el plano internacional y no solamente en el interno. La autonomía adquirió un carácter esencialmente político, distinto del de dependencia, que tenía por fin proteger la soberanía nacional y el desarrollo, controlar a los actores transnacionales y mejorar las capacidades de negociación internacional.

Esta nueva corriente adoptó del Realismo su preocupación por el poder, aunque reemplazándolo por un concepto más adecuado para la región: la autonomía. Sin embargo, tal concepto también adoptó un entendimiento distinto del de las corrientes anglosajonas. Desde el Realismo estructural, la autonomía, propia de las grandes potencias, implicaba la posibilidad de actuación holgada y afirmativa, con fines propios y sin interferencias ni conreñimientos. El poder era lo que otorgaba los medios para mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir. En este sentido, la autonomía sería ejercitable sólo por actores con vastos atributos en términos de recursos.

Los autores de la periferia, en cambio, advirtieron que ante la ausencia de poder entendido en términos clásicos (como recursos para emprender la guerra), a los Estados latinoamericanos les correspondería capitalizar al máximo las escasas posibilidades de inserción no subordinada y dependiente de la política mundial (Tokatlian y Carvajal, 1995, p. 9).

⁵ Varios de estos elementos, como el cambio en la situación de dependencia, la remoción de los condicionantes internos y la promoción del acceso de las grandes mayorías al dominio del Estado estarían presentes años más tarde en las teorías de Puig y Jaguaribe.

La autonomía era necesariamente un ejercicio relativo y relacional, que debía tener en cuenta principalmente los vínculos con las grandes potencias en la cúspide de la jerarquía internacional y, sobre todo, regional. Mientras que el concepto clásico de poder del Realismo es aquel que sirve para influenciar las acciones de otros para cumplir con los intereses propios; la autonomía se constituyó conceptualmente como un instrumento para defender la propia soberanía nacional y el desarrollo, optimizar las capacidades de negociación internacional y defender los intereses internos frente a los actores más fuertes del sistema.

Por otra parte, como resalta Tickner (2014, p.80), el enfoque de la interdependencia se incorporó con facilidad al debate latinoamericano sobre la autonomía, dada su apertura hacia los problemas sociales y económicos y al reconocimiento que otorgaba a los actores transnacionales y no estatales (Keohane, 1984). Según esta perspectiva, el surgimiento de una agenda internacional marcada fundamentalmente por asuntos económicos y de cooperación habilitaba la posibilidad de definir el interés nacional en otro sentido que no fuera únicamente el de la seguridad, habilitando más abiertamente la agenda del desarrollo. Asimismo, en este contexto se destacaba la utilidad de las instituciones internacionales para que los Estados, grandes y pequeños por igual, alcancen una cooperación estable y contemplen la búsqueda de ganancias absolutas a lo largo del tiempo. Tal visión del poder y la autonomía en términos relacionales podía favorecer a los más débiles.

En este sentido, al relativizar el concepto de poder en términos de múltiples fuentes, actores y agendas, la interdependencia daba un aire optimista para los países periféricos, particularmente a aquellos que poseían recursos naturales, económicos o políticos y/o efectivas habilidades de negociación. Tal como reconocen Tokatlian (1996, p.29) y Tokatlian y Carvajal (1995, p.10), desde esta perspectiva, la integración puntual de ciertos actores del tercer mundo a una economía capitalista internacionalizada y bajo un creciente liderazgo múltiple, permitiría que la gravitación estratégica de algunos países menores (por su ubicación geopolítica, por la posesión de recursos altamente valiosos para las economías centrales o por su influencia subregional, entre otras razones), junto con la capacidad de las respectivas elites internas para establecer estrategias adecuadas de vinculación temática permitiera el crecimiento de los márgenes de maniobra⁶.

Integrando elementos de todas estas teorías, la corriente de la autonomía propuso una nueva forma de entender las relaciones de la región con el resto del mundo. Los representantes de esta nueva corriente vieron en la autonomía una condición protectora de los efectos nocivos de la dependencia a nivel local y un instrumento para la defensa de sus intereses en el nivel internacional (Tokatlian y Carvajal 1995; Tokatlian 1996; Tickner 2003).

⁶ Cabe resaltar que, según este enfoque, el nuevo contexto internacional habilitaba que países con elites suficientemente eficientes y las características adecuadas a nivel interno, elevaran sus posibilidades de acción *vis a vis* el resto del mundo, fundamentalmente, frente a las grandes potencias. Sin embargo, a pesar de lo prometedor de esta perspectiva, y de la constante mención a estos factores internos, sorprende la ausencia de estudios sistemáticos que indagaran en profundidad cuáles eran estos elementos que otorgarían valor estratégico a determinados países periféricos. Si bien se advirtió la importancia de los mismos, no hubo estudios que profundizaran en términos generales sobre este aspecto, refiriéndose a los mismos más bien en términos *ad hoc* y tangenciales, según la ocasión.

En línea con los planteos dependentistas, tanto Puig como Jaguaribe partieron del supuesto de que la división internacional del trabajo y las dinámicas capitalistas que de ella emanaban, junto con sus manifestaciones internas a nivel local, se conjugaban para negar el libre ejercicio de la soberanía de los países periféricos, erosionando también su potencial de desarrollo. Ambos reconocieron que el sistema internacional es esencialmente jerárquico, caracterizado por la diferenciación de funciones en torno a la posesión de poder. Desde su perspectiva, los Estados ocupan diversas posiciones en la estructura mundial, las que dependen no solamente de sus fuerzas productivas, sino también de su nivel de auto-determinación y de capacidad de sancionar a otros actores dentro del sistema.

Sin embargo, a diferencia de los dependentistas, ambos autores reconocieron ciertos márgenes de “permisibilidad” que estos países podían aprovechar si actuaban de forma creativa e inteligente. Frente a la relativa ausencia de poder material, estos referentes plantearon una teoría normativa, fuertemente orientada a la acción política, mediante la que pretendieron, en alguna medida, identificar algunas fuentes potenciales, así como las mejores posturas, mecanismos y estrategias para aumentar y ejercer la propia autonomía, reduciendo la dependencia (Russell y Tokatlian, 2003, p.6). En tal sentido, la jerarquía ya no era un problema esencialmente económico, sino, fundamentalmente, de política exterior. La autonomía así se interpretó como un instrumento para reducir la vulnerabilidad, afirmar los intereses regionales en el plano internacional y optimizar los mecanismos de inserción al sistema, dando un halo de optimismo a la posibilidad para la acción internacional autónoma por parte de estos países (Tickner, 2003, p.330; Lechini, 2009, p.64). A diferencia de los autores dependentistas, acentuaron mucho más las cuestiones y los procesos internos que podrían permitir afrontar estas relaciones de asimetría (Russell y Tokatlian, 2003, p.8).

Como pionero de la corriente, el brasilero Helio Jaguaribe (1979, pp. 91-93), describió el sistema surgido luego de la 2da Guerra Mundial como un sistema internacional con un orden estratificado, comprendido por cuatro posiciones, cada una caracterizada por distintos niveles decrecientes de integridad territorial y autodeterminación (naciones con primacía general, otras con primacía regional, las que cuentan con autonomía y las dependientes). Ante tal estructura, la autonomía significaría esencialmente la disponibilidad de condiciones que permitan la libre toma de decisiones por parte de los individuos y los organismos representativos del sistema, así como la deliberada decisión de ejercer tales condiciones. En otras palabras, la autonomía implica un margen de autodeterminación en los asuntos domésticos, así como la capacidad y la determinación de actuación internacional independiente, teniendo en cuenta las condiciones externas e internas y los medios de acción de los cuales se dispone (Jaguaribe et al. 1969, p.66; Jaguaribe, 1979, pp. 96-98).

Como puede advertirse, la autonomía entendida de esta forma no es una conquista estable y permanente, sino que implica necesariamente de voluntad para alcanzarla y aptitud para preservarla, por lo que es una capacidad y un ejercicio que demanda de la concurrencia de un conjunto de elementos básicos para su materialización. Los países periféricos pueden alcanzar efectivamente la autonomía, pero para ellos es necesario contar con una gama de factores o condiciones. Según Jaguaribe, las variables que determinan la posibilidad de un actor para acceder a un determinado nivel de autonomía son de dos clases: estructurales (habilitatorios) y funcionales (ejecutorios).

En primer lugar, la autonomía es una función de las condiciones estructurales que Jaguaribe describe como "viabilidad nacional" (de carácter interno) y "permisibilidad internacional" (de carácter externo) y que, según el autor, son de verificación relativamente fácil. Estas son condiciones que, fundamentalmente, son independientes de las medidas adoptadas por un país, más allá del cierto margen de variación sobre el que pueden impactar determinadas decisiones nacionales sobre cuestiones como la integración sociocultural o su nivel étnico educacional (1979, pp. 96-98), implican requisitos o condiciones básicas, mas no suficientes, para poseer y sostener autonomía.

En lo que respecta a la "viabilidad nacional" este concepto, de carácter puramente interno, implica la disposición de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, así como de la capacidad de intercambio internacional, para satisfacer las necesidades básicas y de producción de bienes, elementos cuya eficacia como instrumentos autonómicos también depende, en parte, de los niveles de integración sociocultural y los patrones étnico-educacionales de una sociedad determinada, así como del rol activo del Estado, responsable de impulsar políticas públicas para mejorar la inserción internacional. Según el autor brasileño, se tratan, en esencia, de los condicionantes internos que permiten (pero no garantizan) el comportamiento autonomista. Estos son fundamentalmente relativos, en tanto varían con las circunstancias tecnológicas históricas y, dentro de ciertos límites, con las circunstancias socioculturales de cada país. Se infiere así de ello que sólo quienes dispongan de viabilidad nacional estarán en condiciones de iniciar estrategias de desarrollo autonomizantes.

Tal como reconoce de forma explícita Miranda (2002, p.3), bajo esta lógica, no hay autonomía política sin capacidades estatales, sin capacidad de decisión y sin capacidad de proyección, entendida esta última en términos más bien material. En sus palabras, "sobre estos presupuestos la autonomía es relativa a la viabilidad nacional, la cual le permite al actor estatal aprovechar las oportunidades de la permisibilidad internacional". Resulta así que, sin la seguridad de la viabilidad doméstica, no hay autonomía posible. El aspecto decisivo en la visión de Jaguaribe fue reconocer que sólo un "país viable" podía determinar su propia autonomía, siempre y cuando este supiera aprovechar las permisibilidades que admite de cuando en cuando el marco externo. De tal forma, el Estado fue identificado como el agente insustituible para generar los recursos y capacidades para que, desde la viabilidad nacional, un país periférico pudiera generar cuotas de poder propio (Miranda, 2005, p.50).

El planteo de Jaguaribe, en este sentido, implicó un aporte fundamental. Por una parte, reconoció que para lograr la autonomía un país dependía no solamente de su predisposición, sino también de condiciones precursoras que habiliten determinado tipo de comportamientos. En esencia, no todos los países periféricos son iguales y no todos cuentan con los mismos recursos y condiciones para emprender políticas autonomistas; sobre todo si de éstas se derivan como consecuencia comportamientos revisionistas o confrontativos frente a las grandes potencias. Por otra parte, el autor reconoció el carácter esencialmente relativo de estos recursos, cuyos mínimos críticos cambian a través del tiempo, tal como se plantea en este trabajo. Sin embargo, no profundizó sobre este aporte, en tanto no especifica qué tipo de recursos "humanos o materiales" son los que podrían habilitar mayores niveles de autonomía, así como tampoco abordó una aplicación sistemática de esta noción.

En segundo lugar, apunta el autor, la permisibilidad internacional está relacionada con

las posibilidades económicas o militares (incluso en términos de alianzas), dadas la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, para neutralizar el riesgo proveniente de terceros dotados de capacidad suficiente para ejercer sobre él formas eficaces de coacción; es decir, la habilidad para neutralizar amenazas externas, que depende tanto de su situación geopolítica como de sus relaciones internacionales y se alcanza mediante capacidades internas (económicas o militares) o externas (alianzas) (Jaguaribe, 1979, p.93; 1982, p.22).

Finalmente, Jaguaribe reconoce que estos condicionantes estructurales habilitan, pero no son suficientes para el logro de la autonomía, sino que tales requisitos deben estar complementados con otros de carácter funcional-ejercitario que son, de fondo, requisitos de agencia. Para ejercer su autonomía, los países que estén dotados de viabilidad nacional y de permisibilidad internacional necesitan de una suficiente autonomía técnico-empresarial y/o del mantenimiento de relaciones favorables con el núcleo de poder internacional que garanticen términos de intercambio prósperos⁷.

Por su parte, el argentino Carlos Puig (1980, 1984, 1987) enfatizó la existencia de un mundo de asimetrías y de intereses contrapuestos entre los poderosos y los débiles y dependientes, los cuales necesariamente requerían de autonomía para alcanzar su desarrollo; condicionados por las restricciones estructurales propias del mundo bipolar en el que escribía. Para él, el sistema internacional no se caracterizaba por la anarquía, sino por un régimen jerárquico en el que convivirían tres actores diferenciados: los “repartidores supremos”, los “repartidores inferiores” y los “recipiendarios” o “destinatarios” (Puig, 1980, p.141). En tal esquema, las nociones de igualdad soberana y de horizontalidad en las relaciones internacionales son, de fondo, ficciones que encubren la existencia de relaciones jerárquicas, sin consideraciones nacionales o fronterizas, aunque no descarta la posibilidad de la actuación autónoma entre los Estados menores.

Frente a esta jerarquía, el argentino planteó la autonomía como la máxima capacidad de decisión propia posible, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real, para identificar los objetivos nacionales y permitirle al Estado elegir libremente cómo llevarlos a cabo. Como si en el sistema internacional operara esencialmente un juego de suma cero entre dominantes y dominados, a superar mediante la autonomía, ésta implica disponer de un mayor margen de maniobra para optar, decidir y obrar por sí mismo (Puig, 1980, p.145; 1984, p.42).

En tanto todo planteo autonómico implica un contenido estratégico, Puig también advirtió que, para lograrse, previamente debía analizarse el actor al que se enfrenta, su magnitud, sus posibles aliados y los medios disponibles para lograr sus objetivos. Además, similar al planteo de Jaguaribe, para Puig, maximizar los niveles de autonomía requería de determinados grados de viabilidad nacional, una cantidad suficiente de recursos domésticos y,

⁷ A lo largo de sus obras, el autor también resaltó en este sentido el fundamental rol de las elites en el ejercicio autonomista, que requiere de una dirección política individual o colectiva con adecuada comprensión de los medios y modos necesarios para la promoción de cambios políticos estructurales orientados al desarrollo (Jaguaribe, 1972, p.166).

fundamentalmente, un compromiso explícito de parte de las elites funcionales a tal fin. La autonomía implicaría necesariamente la movilización de recursos materiales y estrategias como las alianzas regionales, la integración económica y política y la mejora de las habilidades de negociación (Tickner, 2014, p.79; Tickner, 2003, p.332). En otras palabras, la construcción de capacidades de poder proyectables está determinada por la existencia de bases materiales y de la voluntad para ejercerla.

En tal línea, el rol de las elites en el pensamiento del argentino es vital, en tanto la mayor o menor autonomía de los países latinoamericanos no depende únicamente de contar con recursos suficientes; sino, sobre todo, de contar con elites funcionales para emprender el camino de la autonomización y de las estrategias que éstas adopten. Ambos factores se conjugarán para dar lugar a uno de los cuatro estadios o fases en el tránsito desde la dependencia hasta la autonomía, entendidas ambas circunstancias como tipos ideales: “Dependencia paracolonia”, “Dependencia Nacional”, “Autonomía Heterodoxa” y “Autonomía Secesionista”, cada una con sus propias características.

Sin embargo, el planteo de Puig no explica las razones por las cuáles un país periférico optaría por una u otra posición o los factores que siquiera habilitarían a tales opciones. Si bien el autor reconoce el importante rol de las elites, al igual que Jaguaribe, no advirtió taxativamente los elementos de poder nacional que podrían ser utilizados por estas elites para transicionar de un estadio a otro, limitándose a hablar de “recursos domésticos” o de “viabilidad nacional” a nivel interno, sin decir explícitamente qué tipo de recursos está considerando, más allá de la mención de algún ejemplo particular. Asimismo, aunque Puig incluye de fondo la variable “poder” como un elemento de su marco explicativo sobre la autonomía, el sistema internacional que describe, como reconocen Briceño Ruiz y Simonoff (2017, p.52), no se basa en el poder, sino en relaciones de interdependencia económica, la construcción de normas internacionales o la búsqueda de la justicia social internacional, lo que lleva a omitir otros factores relevantes en la construcción de poder relacional más bien asociados al plano estratégico, político y militar.

Puig, al igual que Jaguaribe, tampoco incurre en la reacción de las grandes potencias frente a la búsqueda de autonomía de los países más pequeños, sobre todo cuando tal búsqueda implica algún tipo de confrontación con las primeras. Con cierto grado de optimismo, ambos autores creyeron que, bajo el mando de elites predispuestas y capacitadas, la autonomía es simplemente posible para todos y que no ocurren confrontaciones (intencionales o por error) en el proceso de su búsqueda. Aún si lo reconocieran, ninguno consideró explícitamente cuáles podrían ser las reacciones de las potencias. Para estos autores, la práctica de la autonomía es esencialmente un ejercicio de un solo carril.

En contraste, en lo que algunos autores también consideran como parte de las bases fundacionales de la escuela autonomista, el austríaco Gerhard Drekonja (1983A) advirtió que la autonomía implica necesariamente una relación bidireccional que debía tener en cuenta dos variables: el comportamiento de un país frente a la gran potencia establecida en cierto momento histórico, y la interpretación de ésta del alcance de la acción de tal país. Desde su perspectiva, la percepción que tiene el poder hegemónico sobre una política exterior es, de fondo, lo que define en determinado momento que una conducta se califique como de mayor o menor autonomía y que sea castigada, tolerada o recompensada por esta

potencia. En otras palabras, lo que se entiende por autonomía en determinado contexto está ligado tanto a la conducta del autor con voluntad autónoma como a la interpretación de su alcance por parte del centro de poder. De esta forma, los países de la periferia deben maniobrar con prudencia (a pasos pequeños y bien implementados) entre el alto y al bajo perfil, buscando la autonomía de manera paulatina y en función de la aparición de contextos propicios para ampliar su capacidad de acción, evitando riesgos y costos en el camino.

Además, cabe destacar que para Drekonja (1983B), temas como el de las drogas ilícitas, la degradación medioambiental y las dificultades de gobernabilidad le darían a la región latinoamericana una suerte de “poderío” o “capacidad caótica” por su efecto negativo para los intereses norteamericanos, lo que llevaría a Washington a tener más en cuenta a la región. Es decir, sería su eventual poder de desestabilización su principal fuente de acción para recuperar la atención internacional, su valor en la política mundial y obtener concesiones por parte de las grandes potencias. Sin embargo, a pesar de lo prometedor de tal comentario, el autor austríaco no profundizó sobre el mismo en términos sistemáticos ni reconoció otros elementos propios de los países más débiles que pudieran aportar a un reconocimiento de su relevancia estratégica frente a otros.

Finalmente, ya en el nuevo milenio, en un mundo que se vaticinaba multipolar y cambiante, una extensa literatura se propuso revisar la teoría de la autonomía para actualizarla y superar su, según varios autores, anacronismo. Frente a su supuesta pérdida de valor explicativo en un mundo que ya no estaba dominado por el conflicto Este-Oeste ni por la polaridad Norte-Sur, aunque la idea de autonomía en algunos casos se mantuvo, asumió nuevas modalidades distintas a las propuestas por los autores previos. Así, varios académicos comenzaron a plantear descriptivamente lentes conceptuales nuevos, como los de “Autonomía por la distancia” vs. “Autonomía por la participación” (Fonseca Jr., 1998), “Autonomía por la integración” vs. “Autonomía aislacionista” (Lampreia, 1998) o “Autonomía por diversificación” (Vigevani y Cepaluni, 2007).

En esta línea, Russell Tokatlian (2000; 2001; 2002; 2003), propusieron la “autonomía relacional”, un nuevo enfoque sobre el concepto, que se define como “la capacidad y disposición [del Estado] para tomar decisiones por voluntad propia, basadas en sus propias necesidades y objetivos, sin interferencias ni restricciones externas, y para controlar procesos o eventos que ocurren dentro y fuera de sus fronteras” (2000, p.176; 2001, p. 88; 2002, p.162). En este sentido, los autores abandonaron la idea de Autonomía como “no injerencia” y desdeñaron su definición a partir del poder para controlar procesos y acontecimientos externos (como señalaría el realismo). En cambio, la autonomía se definiría por el poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo. En esta línea, privilegiaron la colaboración y la cooperación de los Estados latinoamericanos, entre ellos y con el mundo, guiados por la democratización, el regionalismo abierto y el respeto a los Derechos Humanos.

Se formula así que en el nuevo contexto internacional la defensa y el incremento de la autonomía no puede provenir de políticas de aislamiento, autosuficiencia y oposición (imposibles, improbables o indeseables), sino que debe emanar de la activa participación y cooperación regional e internacional (2000, p.179; 2003, p.13), mediante prácticas como el “multilateralismo vinculante”, la “colaboración selectiva” y la “contención acotada”. De esta

forma, los países periféricos asociados entre sí tendrían más posibilidades de lograr autonomía que si se lo propusieran aisladamente desde posiciones independientes. La autonomía debe fundarse en la capacidad de obtener beneficios a partir de su asociación con otros Estados en distintas temáticas y del poder obtenido mediante la capacidad de participar e influenciar eficazmente en las políticas mundiales (Russell y Tokatlian, 2003, p.16).

Tal como resume Miranda (2005, p.54):

Para la autonomía relacional, tanto la participación conjunta de países latinoamericanos en medios multilaterales con posturas comunes, como la alternativa de compartir situaciones regionales y procesos de integración, deberían ocupar un lugar decisivo y hasta excluyente en la formulación de las políticas exteriores de cada uno de estos países. Obviamente que este punto de vista, referenciado en el institucionalismo neoliberal, tiene que ver con percibir a la cooperación interdependiente, a los regímenes internacionales y a las instituciones intergubernamentales, como espacios hechos a la medida de las acciones que pueden llegar a desarrollar los países periféricos integrados entre sí.

Empero, a pesar de lo novedoso del planteo de los autores argentinos, su planteo relacional (que en el fondo retoma las propuestas de teóricos de otras latitudes sobre la integración y los organismos multilaterales como principales factores de poder para los países sin poder propio suficiente) no advierte el hecho concreto de que algunos actores pueden tener más autonomía e influencia que otros sobre las políticas mundiales, no solamente por el ejercicio de sus relaciones con el exterior, sino por recursos propios que los habilitan a actuar de tal manera. Desde su perspectiva, el ejercicio de la autonomía es un proceso cotidiano que surge de la interacción con el sistema y otros actores, propio de las relaciones económicas y, sobre todo, diplomáticas. Sin embargo, su preocupación sobre el proceso de construcción y ejercicio de la autonomía no considera en profundidad los factores estructurales que, en muchos casos, la anteceden.

Desde otra concepción, Pardo y Tokatlian (2010) definieron la autonomía relativa como:

La capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial vis a vis con otro actor social en un(as) área(s) temática(s) específica(s), asumiendo cuatro condiciones: la posesión de determinados atributos de poder en dicha(s) área(s) temática(s); la existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; la manifestación de una voluntad concreta para ejercer esa capacidad; y el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisional más independiente (p.94).

Como puede observarse, entre otros puntos, los autores resaltaron el contenido antes que la forma de la práctica autonómica. No es tan relevante el tipo de perfil de la conducta externa (por ejemplo, moderada o contestataria), sino que lo fundamental es contar con una acumulación suficiente de recursos de poder que permitan asegurar el aumento de la capacidad negociadora de determinado actor. Es decir, Pardo y Tokatlian reconocieron que

no todos los países están igualmente habilitados para el mismo tipo de políticas autonómicas y que el conflicto, que presumen recurrente en aras de ejercitar tal autonomía, puede tener riesgos y costos más altos para algunos que para otros. Sin embargo, los autores no especifican los “determinados atributos de poder” que mencionan. Más aún, según ellos, tales atributos varían según el área temática siendo tratada, sin ahondar en la cuestión.

Por su parte, Tokatlian y Carvajal (1995, p.26) advirtieron que la mayor parte de los autores sobre el tema han planteado la posibilidad de mayor o menor autonomía en función de la posesión o falta (como restricción o como recurso) de determinados atributos esencialmente económicos (productivos, financieros, comerciales, tecnológicos). Se preguntaron entonces qué otro instrumento distinto de la riqueza material o la capacidad militar, que muchos países periféricos no detentan de manera significativa, podría brindar cierto poder relativo a los actores más alejados del sistema mundial que eleve sus posibilidades autonómicas. Los autores respondieron a tal interrogante argumentando que “en el terreno de las 'ideas' es probable identificar un territorio no explorado suficientemente por parte de los países periféricos, en particular de Latinoamérica”. Nada mencionan sobre otros recursos que podrían otorgar (incluso a los menos imaginativos de los líderes) cierta cuota de valor estratégico, y, en última instancia, algún tipo de autonomía en su actuar internacional.

Desde una perspectiva radicalmente diferenciada, dentro de la larga lista de autores que han abordado la cuestión de la Autonomía desde América Latina, la obra del argentino Carlos Escudé desató sendos debates por su controvertida visión, disidente respecto de la literatura previa sobre el tema. Escudé propuso la necesidad de reconceptualizar y redefinir la noción de Autonomía, tomando como marco de referencia la capacidad de confrontación de un país y, sobre todo, los costos derivados de este comportamiento. Para este autor, mientras que la libertad de acción de un país es, de fondo, ilimitada, el foco debe estar puesto en evitar una autonomía contestaria en forma de gestos y actitudes simbólicas y desafiantes con base en sentimientos propios de un Estado antropomorfizado, como el honor, la dignidad y el orgullo, que frecuentemente incurre en enormes costos para las poblaciones de estos países.

El punto de Escudé no es la posesión o no de la tan proclamada “autonomía”, sino la utilización que se hace de ella. Para el argentino, el mejor uso posible de la autonomía es aquel que, como en los casos de Alemania, Japón e Italia después de la 2da Guerra Mundial, incurre en ganancias materiales en términos de desarrollo interno con beneficios tangibles para su población. Esta postura de máxima prudencia requiere de una visión estratégica y un cálculo utilitarista para determinar el alcance, el sentido, el contenido y la práctica de la política exterior. Esta posición pragmática, que da cuenta de la asimetría y pretende actuar en consonancia con esta (antes que contra esta), requeriría no sólo la voluntad, sino también la capacidad para actuar de esta forma, en términos de la presencia de élites ilustradas, con intereses precisos y con un entendimiento de la realidad internacional.

Aun así, poco dijo el autor sobre la necesidad de contar con recursos propios para llevar adelante este tipo de políticas, más allá de la voluntad y capacidad de las élites. Excepto por algunas menciones puntuales, desconoció el rol de las capacidades individuales de los países periféricos para llevar adelante políticas de este tipo, como si las mismas fueran fácilmente ejecutables para todos por igual.

Cabe advertir que la cuestión de la relevancia estratégica de los actores periféricos sí es reconocida por Carlos Escudé en algunas ocasiones a través de sus obras, principalmente en su libro de 1995. Allí dedica algunos párrafos a plantear indicadores sobre la relevancia de un Estado periférico, comentando que existe una diferencia “entre los Estados periféricos que son relativamente relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias y aquellos que no lo son” (Escudé, 1995, cap.4, p. 21-24)⁸. De forma explícita, reconoce la relevancia de este factor:

Debe señalarse que este riesgo [el de costos futuros por la confrontación] normalmente será un factor menor en todos aquellos casos en los que el Estado periférico tiene una cierta relevancia para el Estado central con el que confronta. Un riesgo significativo de ser eventualmente sancionado aún por confrontaciones menores que se acumulan en una ‘memoria histórica’ negativa emerge sólo cuando el Estado periférico es relativamente irrelevante para los intereses vitales de la gran potencia con la que éste confronta.

Esta noción le es útil para comparar en la misma obra las políticas de tinte revisionista o confrontativo que mantuvo la Argentina frente a aquellas que podrían mantener algunos países de Medio Oriente (Escudé, 1995, cap.4, p.25). Por otra parte, el autor ha hecho breves comentarios o alusiones a la idea de irrelevancia estratégica de forma esporádica en otras obras, por ejemplo, al plantear el accionar de los Estados Unidos frente a Brasil (Escudé, 2004, p.4), al hacer referencia a la neutralidad argentina durante la 2da Guerra Mundial (Escudé, 2009, p.10) o al diferenciar la cuestión de la relevancia de la del desarrollo, comparando los casos de Argentina, Turquía y México (Escudé, 2012, p.107).

Sin embargo, a pesar de estas referencias, Escudé no ahondó en esta variable que, según él, pertenece al “sentido común” (1995, cap. 4, p.25), pero que tiene un valor fundamental al momento de poder explicar las divergencias de comportamiento de las grandes potencias frente a los más débiles. Las citas enumeradas son las únicas encontradas dentro de su vasta producción intelectual. Si bien Escudé reconoció la existencia de esta variable, le otorgó un lugar marginal dentro de su modelo teórico.

Finalmente, merecen mención los diversos análisis y revisiones teóricas de la corriente autonomista inaugurada por Puig y Jaguaribe que abordaron reconocidos académicos de la República Argentina⁹. A pesar de los profundos análisis y desagregaciones sobre esta ya clásica corriente abordados por estos autores, en general los mismos tampoco han incorporado en profundidad (o siquiera mencionado en la mayor parte de las ocasiones) la viabilidad nacional como variable de interés o la importancia de la relevancia estratégica de un país frente al resto del mundo como factor de viabilidad para el desarrollo de prácticas au-

⁸ Estos indicadores son adoptados para la conceptualización de la variable indagada en este artículo, junto con otros indicadores de desarrollo propio.

⁹ Autores que, en su mayor parte, han desarrollado sus carreras en la Universidad de Rosario, caracterizada por su tradición teórica autonomista.

tonomistas. En general, las posiciones autonomistas entienden que el ejercicio de la autonomía es un ejercicio que depende fundamentalmente de una decisión política (de ahí el importante rol de las elites que reconocen Puig y Jaguaribe), sin tener consideración (o al menos no de forma explícita) que a veces para ejecutar determinadas acciones o, al menos para ejecutarlas sin sufrir consecuencias directas, depende de la disposición de ciertos recursos.

Se suelen expresar en este sentido la mayor parte de las revisiones teóricas sobre la escuela autonomista, los modelos de inserción internacional y los conceptos asociados a esta (como los trabajos de Bernal Meza, 1989, 1994 2013; Briceño Ruiz y Simonoff, 2017; Clemente, 2017; Colacrai, 1992, 2009; Santana & Bustamante, 2013; Simonoff, 2003, 2010, 2014, 2015, 2016, 2018, 2022; Simonoff & Lorenzini, 2019; así como la mayor parte de los capítulos que componen la obra editada por Briceño Ruiz y Simonoff, 2015). Mientras que varios de estos, junto con la revisión teórica del autonomismo, examinan los cambios en el contexto internacional y de la política interna que dieron lugar a cambios en las teorizaciones y las prácticas de la política exterior, no se desarrollan variables referentes a condicionantes internos, más allá de las inclinaciones del gobierno o de situaciones coyunturales, como la balanza de pagos o las relaciones con el FMI.

Como marca explícitamente Simonoff (2003, p.15) en la visión del autonomismo, que sostiene que la flexibilidad del sistema internacional y su distribución de tareas otorga a los países márgenes de maniobra para lograr los objetivos nacionales, se podría decir que “la decisión interna de un país se encuentra por encima del sistema internacional”.

El concepto tampoco suele aplicarse en los estudios más recientes desde la escuela autonomista abocados al análisis de política exterior o de relaciones bilaterales particulares, tal como ocurre por ejemplo en los análisis abordados por Anabella Busso (2010; 2014; 2016; 2017; 2019 A; 2019 B), Bologna (2009), Morasso (2018) o Alejandro Simonoff (2022), entre otros. En este tipo de estudios, si bien es frecuente hacer referencia a “condicionantes internos” en el que los gobiernos deben desarrollar su política exterior, hacen referencia a diversos recursos y situaciones de tipo político, como la cohesión de la elite, el apoyo de la sociedad a las prácticas autonomistas, las crisis político/económicas, o las tensiones entre distintos modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional, entre otros factores. En este sentido, por condicionantes internos se suele entender más bien a acuerdos y tensiones coyunturales en el plano político antes que a los recursos materiales de poder con los que cuenta un país, generalmente provenientes de cuestiones más bien estructurales (como la ubicación geográfica o los recursos naturales disponibles).

Entre los autores que escapan a esta práctica recurrente en las revisiones sobre la escuela autonomista cabe destacar los trabajos de Roberto Miranda (2002, 2003, 2018), quien es explícito al momento de resaltar en sus comentarios sobre los trabajos de Puig y Jaguaribe la relevancia del poder propio como parte fundamental del proceso autonomista de avances y retrocesos, en el que se conjugan variables internas e internacionales, objetivos, prácticas y condiciones objetivas.

Miranda (2003, p.2) reconoce el rol de las condiciones materiales de poder al considerar que, si bien la capacidad de decisión (la voluntad autonomista de las elites) es relevante, esta “debe ser considerada sobre la base de la evaluación del mundo real, es decir,

no desde las suposiciones o desde la comodidad del deseo, sino a partir de los factores estructurales y funcionales que favorecen una toma de decisión propia". Resulta así que la capacidad de proyección (las condiciones que habilitan ciertas actuaciones o los elementos materiales de poder) es la que colabora en la ampliación del margen de la capacidad de decisión. Sin tales capacidades una política exterior con aspiraciones autonomistas difícilmente contaría con sustentabilidad alguna, por lo que su éxito requiere de algún tipo de movilización de recursos de poder por parte de las elites que operan la política exterior del Estado (Miranda, 2018, p.247). De forma explícita se apunta que:

La proyección externa del poder de que dispone el país a través de la política exterior, o el logro de poder de ésta política desde el ámbito internacional, es una cuestión esencial para discrepar con los intereses de los poderosos, y por lo tanto asentar heterodoxia. Desde el punto de vista analítico y bajo el criterio de la congruencia teórica, es inherente calificar al poder como la variable independiente que explica hasta dónde llegó, en términos prácticos y tangibles, la declamación autonomista de un gobierno. Por otra parte, en el marco de una propuesta de política exterior de concepción autonomista, se aplica el poder como el mayor requisito para determinar el posicionamiento internacional del país periférico y su prestigio externo. Es el momento en el cual el país periférico está empujado a desplegar los recursos materiales que posee, y a disponer de un uso relacional de su habilidad diplomática (Miranda, 2018, p.252).

El autor bien traslada esta importante definición teórica a sus análisis empíricos de política exterior, como cuando destaca la marginalidad e irrelevancia estratégica de la Argentina en los tiempos actuales frente a la falta de atributos internacionalmente diferenciadores (económico, militar, demográfico, etc.) con impacto o repercusión mundial o regional, la falta de capacidades importantes para lograr presión o lograr resultados satisfactorios en las negociaciones diplomáticas o su escaso rol en los que son los principales posicionamientos o áreas temáticas del sistema (Miranda, 2002, pp.7-8; Miranda, 2003, p.11).

Sin embargo, a pesar de estos aciertos (que, en el segundo caso se encuentran en línea con la concepción de la irrelevancia estratégica de la Argentina de Carlos Escudé), Miranda no aborda una taxonomía concreta y completa sobre los recursos de poder de los Estados más débiles que resulte aplicable a otros casos ni una estrategia clara que resulte en su ampliación.

Por otra parte, entre aquellos trabajos más recientes inspirados en el neoinstitucionalismo liberal de la región que refieren la necesidad de la construcción o adquisición de algún tipo de poder para abordar prácticas autonomistas, se suelen repetir los patrones propios de estudios abordados desde otras latitudes, considerando la integración y la celebración de alianzas estratégicas de carácter 'horizontal' como principales mecanismos para adquirir poder en las relaciones frente a las grandes potencias. Apuntan en este sentido trabajos como los de Colacrai (2009), Lechini (2009) y Simonoff & Lorenzini (2019), así como en términos generales la escuela de la escuela de la Autonomía Regional dirigida por Mario Rapoport, entre otros.

Finalmente, en el caso de Dallanegra Pedraza (1998, 2008 A, 2008 B, 2009, 2018), el autor desarrolló su propuesta teórica de Realismo Sistémico Estructural incorporando la idea de que los Estados Periféricos podrían definir una política exterior acorde con sus intereses, no solo aprovechando los esporádicos espacios de maniobra, sino también a partir de la generación de un “contrapoder” que suponga generar “inmunidades” frente al poder dominante (Dallanegra Pedraza, 1998, pp. 93-94). En tal sentido, su perspectiva basada en la cosmovisión realista, contempla la incidencia del poder como una variable central en las características y el funcionamiento del sistema mundial, a la vez que necesaria para la elaboración e implementación de una política exterior que pretenda no ser instrumento de subordinación, sino de búsqueda de mejores condiciones mediante la prudencia para modificar esa situación y condición en beneficio propio, en lugar de a la resignación por el hecho de carecer de poder (Dallanegra Pedraza, 2009, p. 98; Dallanegra Pedraza & Sosa, 2009, pp. 4-5).

Es así que el autor propone que los países periféricos se aboquen a la construcción de poder para el logro de la autonomía desde una conducta “subrepticia”, por medios encubiertos o solapados y considerando la prudencia como valor central para evitar que aquellos que disponen de poder consideren que su seguridad está en peligro y reaccionen en consecuencia (Dallanegra Pedraza, 2008 A, p.16; Ibid, 2009, p.112). Se valoran de forma más positiva en tal sentido los recorridos de Japón o Alemania durante la Guerra Fría que aquellos de Irán o Corea del Norte en tiempos actuales, recomendando la construcción de un poder inteligente (que contemple tanto el poder duro como el blando) para resolver los problemas de la propia agenda.

Sin embargo, aunque el autor advierte la relevancia de la construcción de poder para hacer frente a las relaciones con las grandes potencias, no plantea de forma concreta aquellos recursos, situaciones o estrategias que podrían beneficiar tal construcción, más allá de la ya clásica vía económica del desarrollo y el crecimiento mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas (Dallanegra Pedraza, 2010, p.39; Ibid, 2018 B). En este sentido, a pesar del rechazo del autor por las propuestas del Realismo Periférico de Escudé, se coincide con éste en aceptar que el desarrollo precede al poder y la autonomía y no a la inversa; al mismo tiempo que se adoptan algunas consideraciones propias de la escuela dependientista y su foco en el desarrollo como instrumento de emancipación.

Tal como puedo observarse, la escuela latinoamericana, sobre todo aquella que prosiguió a las teorías dependientistas, abordó con mayor profundidad los condicionantes, así como las fuentes externas e internas de la autonomía frente a un mundo que concibió como fundamentalmente jerárquico, superando el enfoque propuesto desde otras latitudes, que puso el foco principalmente en el poder derivado del relacionamiento mutuo y el aprovechamiento de contextos institucionalizados. Varios autores resaltaron el carácter bidireccional de las relaciones con las grandes potencias y dieron cuenta de la importancia de los factores internos en tal ejercicio. Sin embargo, ninguno abordó análisis sistemáticos sobre los elementos internos que habilitarían a un país periférico a adquirir ciertos grados de autonomía. El valor estratégico de los Estados débiles ha sido, por lo general, un campo teóricamente inexplorado y carente de indagaciones empíricas profundas.

4. Conceptualizando el Valor Estratégico

Habiendo repasado algunos de los principales autores que han referido a la cuestión de la autonomía y/o han mencionado el concepto de valor estratégico (o conceptos con similares etiquetas), se propone ahora una profundización teórica sobre este último, a fin de advertir sus componentes y características esenciales. Para ello, se parte aquí desde el modelo teórico del Realismo Periférico de Carlos Escudé (1995), al considerar una conexión entre la política exterior de los países periféricos sin poder suficiente para establecer las reglas del sistema (la que podría entenderse como la variable independiente del modelo) y la respuesta de aquellos más poderosos (la variable dependiente)¹⁰.

Desde la lógica del Realismo Periférico, en principio, los costos de desafiar a un Estado poderoso para cualquier Estado débil son mayores que los costos del consentimiento, en tanto aquellos Estados que mandan tienen la capacidad para infligir daño constante en aquellos que no deciden acatar las reglas que mantienen el orden internacional. En el caso de estos últimos, dichos costos son, según Escudé, únicamente aceptados a expensas del bienestar de su ciudadanía. Sin embargo, en ocasiones, ciertos Estados periféricos no han sido castigados por comportamientos irredentos o haber desarrollado una política exterior contraria a los designios de las grandes potencias que estructuran el sistema, mientras que otros, frente al más mínimo gesto de desvío, reciben castigos de algún tipo.

Tal fenómeno es entendible al dar cuenta que el comportamiento de los poderosos hacia los más débiles no se define únicamente en función del comportamiento de estos últimos, sino que esta relación se ve mediada por el valor estratégico que estos poseen para los intereses vitales de los más poderosos en determinado contexto histórico. En este sen-

¹⁰ La elección del Realismo Periférico para abordar la profundización teórica sobre el concepto de interés reside en la claridad y parsimonia de esta teoría para abordar las relaciones entre las grandes potencias y los países sin capacidad para definir las reglas del sistema. El argentino Carlos Escudé proyectó una relación con resultados prácticamente dicotómicos entre los comportamientos de los más débiles y las respuestas de los más poderosos, donde aquel que no cumpliera con los predicamentos de los hacedores de reglas se vería condenado al ostracismo, entre otras ruinosas consecuencias, lo que implica necesariamente un margen de maniobra muy reducido para aquellos más débiles. Tal marco resulta ideal para resaltar la relevancia del Valor Estratégico percibido de los países periféricos, en tanto este puede tener un impacto mayúsculo en las relaciones entre estos actores, elevando los márgenes de maniobra de los países sin capacidad para establecer las reglas del sistema en sus relaciones frente a los más poderosos. En términos del propio Escudé, el concepto de Valor Estratégico podría explicar el hecho de que el mismo tipo de acciones por parte de dos actores periféricos distintos pueda implicar mayor consumo de autonomía para uno que para otro. Tal tipo de comportamiento resulta difícil de explicar desde la teoría en su versión original sin recurrir a conceptos como el aquí desarrollado. Sin embargo, es posible (y recomendable) abordar la aplicación de este concepto a otros marcos teóricos u otras definiciones sobre la autonomía de los más débiles, tales como las desarrolladas en los primeros apartados de este artículo. Parafraseando a Giovanni Sartori (1970), el concepto propuesto no solamente puede “viajar” para su aplicación a distintos casos, sino también para adaptarse en el marco de distintas teorías.

tido, en tanto mayor es el valor estratégico que el Estado periférico representa para los intereses vitales del hacedor de reglas en cierto momento, *ceteris paribus* menor es la probabilidad de castigos impuestos por este último por comportamientos irredentos desarrollados por el primero. En contraposición, a menor valor estratégico, existe una mayor facilidad para infligir castigos y, por tanto, es esperable observar castigos más fuertes, incluso frente a menores grados de oposición directa.

Esto se explica en tanto, cuando un actor periférico sea relevante para la superpotencia de alguna forma importante, es de esperar que ésta ponderará los costos de castigo por comportamientos irredentos frente a los costos de alguna retaliación de algún tipo por parte del actor periférico. El valor estratégico de un Estado periférico para una gran potencia está condicionado por el impacto que cualquier medida de retaliación pueda llegar a tener en los intereses nacionales de esta última¹¹¹².

De esta forma, esta variable pretende medir el nivel de “importancia” o “relevancia” que tiene un determinado país periférico para los intereses de corto, mediano y largo plazo de un país central con poder para desarrollar reglas y castigos en el sistema internacional. Como reconoce Hart, desde una concepción del poder como control sobre los eventos y resultados, muchas veces los actores pueden tener un importante poder bilateral derivado del interés de otros actores por los recursos y acontecimientos bajo su control (Hart, 1976, p.302)¹³.

Siguiendo esta lógica, en el marco del Realismo Periférico los hacedores de reglas del sistema pueden castigar o no castigar a un Estado periférico frente a comportamientos irredentos o contestatarios (no respetar las reglas impuestas por aquellos) con el objetivo de

¹¹ Como advierte el propio Escudé: “Esta variable es obviamente diferente del grado de desarrollo de un país, en tanto es posible y por cierto que a veces ocurre que un país más desarrollado es menos relevante para los intereses vitales de una gran potencia que determinado país menos desarrollado que posee algo que para esa potencia es importante” (Escudé, 1995, cap.4, p.21).

¹² El atributo “estratégico” viene a connotar aquí dos cuestiones diferenciadas, pero igualmente importantes: por un lado, la importancia vital del factor considerado en las relaciones cotidianas con actores externos; por el otro, la necesidad de sustentar la utilización de tal factor, recurso o situación en un plan, es decir, una estrategia vista en sentido amplio, para su correcto aprovechamiento. En otras palabras, la posesión de cierto elemento de poder en la relación bilateral por parte del más débil no es una condición suficiente para adquirir ventajas o concesiones por parte de otros actores. Para ser efectiva, tal maniobra debe ser cuidadosamente ejecutada en términos de una estrategia coherente. Esta requiere, entre otras cuestiones, de una conducción política y un cuerpo diplomático capaz y dispuesto a hacer uso de estas herramientas de forma eficiente.

¹³ Esta variable no es meramente dicotómica, sino que admite graduación. Es esperable que algunos países sean estratégicamente más relevantes que otros, aunque todos sean “relevantes”. También cabe advertir que el valor estratégico como concepto puede ser considerado como un tipo ideal: no existe ningún país lo suficientemente importante para los intereses estratégicos de una gran potencia como para evitar cualquier tipo de reacción ante, por ejemplo, una amenaza directa con armas nucleares. En otras palabras, si bien hay países débiles con alta “importancia”, ninguno reviste una necesidad absoluta e imprescindible para las grandes potencias como para que el margen de acción sin castigos eventuales sea infinito (Lehnert, 2007, p.64).

asegurar ganancias o para evitar pérdidas, cálculo que se estructura sobre la base del valor estratégico que representa tal periférico para la gran potencia. Dicho cálculo puede ser representado de la siguiente forma:

<p>Probabilidad de castigo de una gran potencia sobre un país periférico</p>	<p>Comportamiento irredento del país periférico - (Probabilidad de retaliación del país periférico en caso de castigo * valor estratégico del país periférico para la gran potencia)</p>
---	---

Esta sencilla fórmula indica que la probabilidad de un castigo de una gran potencia sobre un país periférico no está dada únicamente por las acciones de este último, sino también por el valor estratégico que representa para el hacedor de reglas y la probabilidad de una retaliación por parte de este actor¹⁴. Cuando el último término de la ecuación es lo suficientemente alto, habrá mayor margen de maniobra para que el comportamiento del periférico se adecúe a las consideraciones que observa como necesarias o favorables en algún momento dado, aun cuando éstas estén en contra de los designios de la gran potencia. En pocas palabras, a mayor probabilidad de retaliación y/o mayor valor estratégico (siendo el segundo término más importante que el primero), menor probabilidad de castigo por parte de las grandes potencias, incluso frente a comportamientos revisionistas o confrontativos¹⁵.

Ampliando esta definición para incluir tanto premios como castigos y comportamientos tanto positivos como negativos, podemos abordar a una fórmula más general para suponer el comportamiento de los actores en cuestión:

<p>Política exterior de la gran potencia hacia un país periférico</p>	<p>Política exterior del país periférico hacia la gran potencia + (Probabilidad de retaliación en caso de castigo * valor estratégico del país periférico)</p>
--	---

El segundo término del lado derecho de la ecuación (aquel término compuesto que se encuentra entre paréntesis) es lo que comúnmente se suele definir como nivel de autonomía.

¹⁴ En términos metodológicos el valor estratégico puede considerarse entonces como una variable condicional del modelo teórico del Realismo Periférico, la cual representa una condición antecedente que modifica la magnitud del impacto que la variable independiente tiene sobre la dependiente (Van Evera, 2002, p.19; McNabb, 2015, p.53). También se conocen bajo la denominación de variables “supresoras”, lo que significa que sus valores pueden suprimir la relación entre las primeras (Van Evera, 2002, p.110). En breve, más allá de su denominación, metodológicamente estas variables reconocen que la relación entre las dos variables centrales del modelo solamente se torna significativa según ciertos valores adoptados por la tercera variable aquí incorporada (Merke, et al. 2020, p.9). El valor de Z modifica el tipo de relación entre X e Y.

¹⁵ En los términos de Escudé, puede decirse que a mayor valor estratégico la autonomía es mayor porque los costos y riesgos de uso de esa autonomía son menores y viceversa.

Definida esta ecuación, cabe resaltar que una característica esencial del concepto de valor estratégico es su relatividad y carácter esencialmente contextual, en cuanto su valor depende del contexto histórico en el que se desarrolla el análisis. En pocas palabras, los activos de los que dispone, los pasivos que acumula o la situación particular que atraviesa un determinado Estado periférico pueden considerarse como valores estratégicos para los intereses nacionales de una gran potencia en un determinado momento histórico, pero no para otra o no en otro contexto. Esta condición está definida de forma esencial en la construcción del interés nacional que persigue cada gran potencia y del contexto histórico, económico y sociopolítico a nivel internacional en un momento dado, el cual puede ser más o menos claro para su lectura por los líderes de los Estados periféricos.

Además, esta variable se desarrolla a nivel relacional porque su valor, si bien se expresa sobre una unidad, depende no sólo de las características de esta unidad, sino también de las características propias y los intereses de otra. Si bien la ubicación geográfica o los recursos son características objetivas, el hecho de que estas se tornen relevantes dependen de los intereses particulares de la gran potencia considerada. En otros términos, el valor estratégico de un país periférico es una construcción intersubjetiva, que depende de la relación construida entre ambos actores. Es una variable a nivel de las unidades, pero que sólo puede ser comprendida bajo una lógica sistémica.

Por otra parte, cabe reconocer que esta variable es esencialmente contextual, en cuanto su valor depende del contexto histórico en el que se desarrolla el análisis. Una cierta ubicación geográfica o un cierto recurso (por ejemplo, el petróleo) puede ser considerado importante por una gran potencia en determinado momento, pero no en otro.

Ahora bien, más allá de los intereses vitales que tal o cual potencia pueda poseer en determinado contexto histórico, existen ciertas dimensiones concretas relativamente comunes a distintos períodos históricos y frente a distintas potencias que permiten establecer de forma más específica qué Estados se configuran como estratégicamente relevantes para aquellas. En este sentido, el valor estratégico se da cuando un Estado periférico posee al menos una de las siguientes condiciones¹⁶¹⁷:

- Cuando tiene **recursos naturales** necesarios para la gran potencia considerada, que depende de ellos para mantener su estatus de gran potencia: para consolidar su desarrollo económico, para mantener la calidad de vida de sus ciudadanos, para afianzar su seguridad energética, para desarrollar nuevas tecnologías, etc. En este sentido, mientras más vulnerable sea un Estado central frente a un determinado recurso, mayor será la relevancia estratégica del Estado periférico poseedor del mismo (Keohane

¹⁶ Estas dimensiones implican una actualización y adaptación propia sobre la propuesta inicial de indicadores de Escudé (1995, pp. 21-24).

¹⁷ La relación entre estas dimensiones del valor estratégico es de conjunción inclusiva. Poseer cualquiera de los elementos mencionados implica que un país pueda ser considerado estratégicamente relevante. No necesita cumplir con todos los factores desarrollados para alcanzar este estatus. Sin embargo, es esperable que los mismos admitan una adición aritmética entre sí, entendiéndose que mientras más de estas dimensiones o condiciones se cumplan, más relevante será cierto país para una gran potencia (Goertz, 2006, p.60).

y Nye, 1977, pp. 6-20). Entre estos recursos, cabe resaltar especialmente los reservorios de petróleo, de gas, de agua dulce (recurso potencialmente más estratégico en el largo plazo) y de minerales estratégicos y tierras raras.

- Cuando su **posición geográfica** es relevante para el Estado central dada su capacidad de operar como base de operaciones militares, por su cercanía a algún Estado percibido como rival o enemigo (a modo de contención) o por lo sustancial de tal posición en ciertas rutas comerciales o de tránsito fundamentales.
- Cuando se destaca por el **desarrollo de bienes peligrosos** que pueden implicar una amenaza directa para la seguridad de los más poderosos, destacándose principalmente en este sentido la producción de narcóticos y estupefacientes, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) y los bienes de uso dual. En el primer caso el Estado central puede llegar a necesitar y buscar la cooperación del liderazgo del país periférico para el control de esta producción, limitando sus acciones coercitivas sobre el mismo. Por otra parte, la mera posesión de ADM limita las posibilidades de castigo de las grandes potencias frente a aquellos actores poseedores de tales capacidades, en tanto un castigo directo podría implicar una escalada de conflicto con la posibilidad de terribles consecuencias. Además, aunque el Estado productor de este tipo de activos no se decida por una acción tan directa, también podría alentar la proliferación de sus activos potencialmente peligrosos. Un país castigado puede implicar un país ofendido, y un país ofendido con capacidad de exportar armas implica un peligro potencial para las grandes potencias.
- Cuando cuenta con un ámbito de **inestabilidad local**, por ejemplo, en términos de terrorismo o narcotráfico, que puede repercutir en la seguridad de una gran potencia. Esta inestabilidad refiere a un foco de amenaza percibido por esta última desde dentro del Estado periférico, encarnado en un grupo o actor que se comporta en contra de sus intereses y que no puede ser mitigado por el gobierno del periférico en cuestión o a algún tipo de situación desestabilizante (como una fuerte crisis financiera o social) que, de concretarse, podría tener un impacto negativo sobre la gran potencia¹⁸. Frente

¹⁸ Por ejemplo, al abordar un análisis histórico de los principales constructos teóricos sobre la política exterior de México y sus relaciones con los Estados Unidos, Villegas (1989, p.683) resalta la fundamental relevancia de este factor, que en tal caso opera en conjunto con la cercanía geográfica de ambos actores. En sus palabras: "A pesar de las distintas concepciones teóricas e interpretativas que rodean a los diversos estudiosos dedicados al análisis de las relaciones México-Estados Unidos, existe un punto fundamental de consenso entre ellos, consistente en atribuirle a Estados Unidos un alto interés estratégico en la preservación de la estabilidad interna de México. Ya sea con la "paradoja del precipicio" desarrollada por Carlos Rico, o con el teorema del interés norteamericano por salvaguardar a un país deudor de acuerdo con la enunciación de Pedro González Olvera e Ileana Cid Capetillo, o con la interpretación del interés estructural por proteger a un régimen que permite "desarrollar el capitalismo" en México, tal parece que todas las construcciones explicativas conducen a Roma, es decir, a percibir el interés norteamericano por salvaguardar la estabilidad interna de México, aun cuando a veces la hostilidad y la agresión en las relaciones bilaterales parezcan llegar a umbrales marginales".

a estas problemáticas, los más poderosos pueden ver como fundamental la necesidad de brindar apoyo contra estas amenazas. En este sentido, si el gobierno periférico se presenta dispuesto a colaborar con en este asunto en particular, su propia inestabilidad puede convertirse en un activo estratégico para la demanda de apoyo y colaboración y el logro de un mayor margen de maniobra, aun cuando desarrolle políticas con cierto grado de oposición frente a los hacedores de reglas en otras agendas¹⁹.

- Cuando posee cierto **valor estratégico político**, en tanto cuenta con la capacidad de definir parte del comportamiento de la región periférica a la que pertenece. En general, esta potencia regional posee relaciones de cooperación con el centro y “facilita” el control del hegemon en la periferia. Estos son los llamados “*hinge states*” o “*gateway states*”, que actúan como agentes de cambio porque ejercen una excesiva influencia sobre los patrones del mundo y la región a la que pertenecen, siendo percibidos como “territorios estratégicos” para las grandes potencias²⁰.

La interacción de estos factores juega un rol preponderante a la hora de definir el margen de maniobra de un actor periférico. Los factores de valor estratégico no son compartimientos estancos, sino elementos que interactúan de forma constante entre sí y con las decisiones de política exterior de los Estados periféricos. El desarrollo de bienes peligrosos o la inestabilidad social interna pueden ser, por ejemplo, factores que desincentiven o incentiven el accionar de las grandes potencias en contra de los actores periféricos, siempre dependiendo de otras consideraciones de su política exterior.

5. Conclusiones

En primer lugar, el presente trabajo abordó una revisión bibliográfica sobre las nociones de autonomía y valor estratégico, siendo el primero un concepto frecuentemente discutido en la disciplina, mientras que el segundo ha quedado comúnmente desatendido, a pesar de su íntima relación. Advirtiendo este vacío teórico, seguidamente se avanzó sobre su definición, su conceptualización y operacionalización a través del reconocimiento de sus distintos componentes, así como algunas reflexiones en torno a sus características y comportamiento.

¹⁹ No debe confundirse la inestabilidad local a nivel social con una amenaza en términos estatales, que supone una amenaza percibida a partir de políticas planeadas y ejecutadas desde la cúpula de gobierno del Estado periférico. Tal situación no implica que las probabilidades de castigo disminuyan, sino todo lo contrario. En este sentido, resulta representativo el caso cubano frente a los Estados Unidos. A pesar del alto valor estratégico que representa el territorio cubano en función de su ubicación geográfica, sus políticas confrontativas frente al orden internacional promulgado por Washington y su acercamiento a Moscú durante los años de la Guerra Fría, condujeron a una serie de fuertes sanciones internacionales con contundente impacto sobre el desarrollo económico y social del país isleño (“ruinosos castigos” en términos de Escudé). Además, tal como se comentó anteriormente, si bien el valor estratégico percibido resulta parte importante de la ecuación para la definición de las políticas exteriores de las grandes potencias, sus términos no son absolutos y presentan ciertos límites.

²⁰ Russell y Calle (2009, p. 40) reconocen que en ciertas instancias Washington delega o comparte el manejo de las “turbulencias” en la periferia con potencias regionales que tienen capacidad de dirigir.

Tal como se ha definido, la relevancia estratégica de un actor periférico radica en la posesión de determinados activos que aumentan su margen de maniobra frente a las grandes potencias, al disminuir la probabilidad de castigo por parte de los más poderosos, inclusive en instancias de comportamientos irredentos o conflictivos. Estos efectos se desprenden del hecho de que los componentes del valor estratégico suponen activos en cierta medida necesarios para la preservación del estatus y/o el orden internacional planteado por los países hacedores de reglas del sistema.

Como se marcó, la percepción de tales componentes se ve relegada a las necesidades que presenta cada actor, que varían en espacio y tiempo. El valor estratégico de los países periféricos para las grandes potencias es relativo. Sin embargo, esto no significa que sea un factor irrelevante o que no pueda ser percibido o medido de alguna manera. Por el contrario, suele ser un factor altamente ponderado en las decisiones de las grandes potencias respecto de su accionar frente a los más débiles, por lo que no debe desatenderse su análisis o no se debe limitar el mismo a una mera incorporación *ad hoc*. No debe omitirse la incorporación de esta variable condicional en cualquier tipo de estudio sobre las relaciones entre aquellos países comúnmente reconocidos como los más débiles y las grandes potencias, en tanto condiciona el tipo de políticas que éstas pueden accionar sobre aquellos. Como remarca Miranda (2018, p.249), reconocer la relevancia del poder para lograr la autonomía parece una verdad de Perogrullo, “pero alguna literatura académica al tratar la autonomía de la política exterior a partir del Idealismo internacional y del Internacionalismo Liberal, acusó distracción o descuido sobre lo trascendental que era el poder para darle curso exitoso a tal política”.

Asimismo, esta variable no solo permite explicar en parte la respuesta de los más poderosos frente a los países comúnmente reconocidos como más débiles (respuesta condicionada por su valor estratégico), sino que también podría explicar mejor el circunstancial comportamiento confrontativo de estos países. Ser consciente de la posesión de cierto valor estratégico pudo haber otorgado, a los ojos de sus dirigentes, un mayor margen de maniobra frente a los hacedores de reglas del sistema, instándolos a tomar políticas riesgosas. En este sentido, su comportamiento pudo haber sido mucho más racional (y menos costoso desde un punto de vista ciudadano-céntrico) de lo que admite, por ejemplo, la teoría del Realismo Periférico en su versión original. El comportamiento de estas elites no sólo respondió a la voluntad de poder o a sus cosmovisiones ideológicas, sino, muy probablemente, también a la sencilla creencia de que podían embarcarse en estas políticas sin mayores costos.

Asimismo, el valor estratégico percibido de los países periféricos podría ser útil para analizar y explicar la conformación de los sistemas de alianzas, la intervención (principalmente en términos militares) de las grandes potencias en la periferia y el rol de estos países en escenarios de conflicto armado o de un escenario internacional polarizado y de alta tensión, entre otras cuestiones²¹.

²¹ Cabe reconocer, por ejemplo, que los castigos desde los hacedores de reglas del sistema hacia el resto del

En breve, el valor estratégico es un factor complejo, fluctuante y relativo, pero fundamental para estructurar las políticas exteriores de los Estados menos poderosos del sistema frente a los más poderosos y las respuestas de estos últimos. Ninguna de ellas puede comprenderse de forma completa sin considerar esta variable, generalmente omitida de los análisis. El valor estratégico es, tal vez más que ningún otro factor, el componente esencial de las relaciones asimétricas del sistema internacional.

6. Bibliografía

- Abernethy, D. (1986). Dominant-Subordinate Relationships: How Shall We Define Them? How Do We Compare Them? En Triska, J. (Ed.) *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*. Duke University Press.
- Archer, C. y Nugent, N. (2006) Introduction: Does the size of member states matter in the European Union? *Journal of European Integration*, 28(1), 3–6.
- Archer, C., Bailes, A. y Wivel, A. (eds.). (2014). *Small States and International Security: Europe and Beyond*. Routledge.
- Aron, R. (1966) *Peace and War. A Theory of International Relations*.
- Bailes, A. J. K., Thayer, B. A., y Thorhallsson, B. (2016). Alliance theory and small state alliance “shelter”: The complexities of small state alliance behavior. *Third World The-matics*, 1(1), 9–26.
- Bernal-Meza, R. (1989). Los caminos de la autonomía desde la lectura de la obra de Juan Carlos Puig. *Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos*, 7(44-46), 236-240.
- Bernal-Meza, R. (1994). *América Latina en la Política Económica Mundial*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal-Meza, R. (2013). Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, 45-62.
- Björkdahl, A. (2008). Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU. *Journal of European Public Policy*, 15(1), 135–154.
- Bologna, A. B. (2009). La autonomía heterodoxa de la política exterior argentina de Kirchner. *Sociedad Global*, 3(2), 275-294.

mundo únicamente debieran ocurrir con alta probabilidad en casos de comportamientos conflictivos por parte de los más débiles en conjunto con una marcada ausencia de valor estratégico por parte de estos. Esto, en parte, podría explicar la razón de que los eventos de intervención de las grandes potencias en la periferia, si bien existentes y recurrentes, sean puntuales, esporádicos y no permanentes. En otras palabras, esto podría explicar parte de la estabilidad del sistema internacional.

- Boon, H. T. y Ardy, C. (2017). China and Lilliputians: small states in a big power's evolving foreign policy. *Asian Security*, 13(2), 116-131.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (Eds) (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Editorial Biblos
- Briceño Ruiz, J., & Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios internacionales*, 49(186), 39-89.
- Busso, A. (2010). Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos. *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, 5.
- Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 46(177), 9-33.
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?. *Relaciones internacionales*, 25(50), 125-154.
- Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri: conceptos básicos para su análisis. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, 2017*.
- Busso, A. (2019 A). Argentina nuevamente en crisis: reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, 2019*.
- Busso, A. (2019 B). El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 30(52), 3-32.
- Carney, C. P. (1989). International Patron-Client Relationships: A Conceptual Framework. *Studies in Comparative International Development* 24(2): 42-55.
- Cepeda Ulloa, F. (1988). Comentario a la ponencia El interés nacional y el ingreso a los No Alineados de Marco Palácios. En Palácios, M. (comp.). *Colombia no alheada*, Biblioteca Banco Popular.
- Christmas-Moller, W. (1983) Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion. En O. Ho" Il (Ed.) *Small States in Europe and Dependence*, 35-53. Westview Press.
- Clemente, A. (2017). Las teorías argentinas de la autonomía en su contexto histórico de producción. *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*. 1(2), 101-123.
- Clerc, L. (2004). *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*. Hey, J. AK (dir.). Lynne Rienner Publishers.
- Colacrai, M. (1992). Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina. En Russell, R. (ed.) (1992) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la*

política exterior argentina, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 19-52.

- Colacrai, M. (2009). Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? *Argentina e Brasil. Venciendo os preconceitos. As varias arestas de uma concepcao estratégica*, REVAN, 33-50.
- Colacrai, M. (2019). Perspectivas Teóricas, Relaciones Internacionales y Política exterior en Argentina. Devenir y situación actual. *Estudios Internacionales*, 51(194), 113-130.
- Cooley, A. (2005). *The logics of hierarchy: The organizations of empires, states, and military occupations*. Cornell University Press.
- Dallanegra Pedraza, L. (2008 A). Realismo sistémico estructural. Hacia una teoría totalizadora de las relaciones Internacionales. *Reflexión Política*, 10(19), 6-28.
- Dallanegra Pedraza, L. (2008 B). Tendencias políticas en América Latina en el contexto mundial del siglo XXI: Hacia una teoría política realista-sistémica-estructural sobre América Latina. *Espiral*, 15(43), 79-121.
- Dallanegra Pedraza, L. (2009). La Política Exterior en Tucídides. Los países fuertes y débiles. *Reflexión política*, 11(22), 7.
- Dallanegra Pedraza, L. (2010). Teoría y metodología de la geopolítica. Hacia una geopolítica de la "construcción de poder". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 52(210), 15-42.
- Dallanegra Pedraza, L., & Sosa, A. (2009). Realismo-Sistémico-Estructural Política Exterior como "Construcción" de Poder. *Reflexión Política*, 11(21).
- Darnton, C. (2012). Asymmetry and Agenda-Setting in US-Latin American Relations: Rethinking the Origins of the Alliance for Progress. *Journal of Cold War Studies* 14(4), 55–92.
- Desch, M. C. (1993). *When the Third World Matters: Latin America and United States Grand Strategy*. Johns Hopkins University Press.
- Donnelly, J. (2006). Sovereign inequalities and hierarchy in anarchy: American power and international society. *European Journal of International Relations*, 12(2), 139–170.
- Dos Santos, T. (1973). *Imperialismo y empresas multinacionales*. Editorial Galerna.
- Drekonja, G. (1983 A). Contenidos y metas de la nueva política exterior latinoamericana. Drekonja, G. & Tokatlian J. G. (comps.), *Teoría y Práctica de la Política exterior Latinoamericana*, 1-23.
- Drekonja, G. (1983 B). *Retos de la política exterior colombiana*. CEREC-CEI.
- Escude, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. Grupo Editor Latinoamericano.

- Escudé, C. (2004). A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global. *Agenda Internacional*, 1(1), 16-27.
- Escudé, C. (2009). *Realismo Periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles* (No. 406). Serie Documentos de Trabajo. UCEMA.
- Escudé, C. (2012). *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Ediciones Lumiere.
- Fonseca Jr., G. (1998). *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. Paz e Terra.
- Fox, A. B. (1959). *The power of small states: diplomacy in World War II*. U. of Chicago Press.
- Galal, A. M. (2019). External behavior of small states in light of theories of international relations. *Review of Economics and Political Science*.
- Goertz, G. (2006). Structuring and theorizing concepts. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press.
- Goetschel, L. (1998). The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe. En L. Goetschel (Ed.). *Small States Inside and Outside the European Union* (13–31). Springer.
- Goetschel, L. (2000). Small states and the common foreign and security policy (CFSP) of the EU: A comparative analysis. *National Research Program 'Foundations and Possibilities of Swiss Foreign Policy'*, Working Paper No. 14.
- Grøn, C. H. y Wivel, A. (2011). Maximizing Influence in the European Union After the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy. *Journal of European Integration*, 33(5), 523–539.
- Handel, M. I. (1990). *Weak states in the international system*. Taylor & Francis.
- Hart, J. (1976). Three approaches to the measurement of power in international relations. *International organization*, 30(2), 289-305.
- Hey, J. (1993). Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 25(3), 543-574.
- Jaguaribe, H. (1972). *Desarrollo Político: sentido y condiciones. Desarrollo Político: una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano*. Paidós.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios internacionales*, 12(46), 91-130.
- Jaguaribe, H. (1982). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. En Hill, E. y Tomassini, L. *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*. Belgrano.
- Jaguaribe, H. et al. (1969). *Dependencia y autonomía en América Latina*, Siglo XXI Editores.
- Jakobsen, P. V. (2009). Small states, big influence: The overlooked Nordic influence on the civilian ESDP. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(1), 81–102.
- Kassab, H. S. (2017). *Grand strategies of weak states and great powers*. Springer.

- Keohane, R. O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23, 291-310
- Keohane, R. O. (1971). The Big Influence of Small Allies. *Foreign Policy*, 2, 161-182.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Little and Brown.
- Klare, M. (1989). *Subterranean Alliances: America's Global Proxy Network*. Columbia U. Press.
- Knudsen, O. F. (2002). Small states, latent and extant: Towards a general perspective. *Journal of International relations and Development*, 5(2), 182-198.
- Lake, D.A. (1996). Anarchy, Hierarchy, and the Variety Of International Relations. *International Organization*, 50, 1-34.
- Lake, D.A. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Cornell University Press.
- Lampraia, L. F. (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), 5-17.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*.
- Lehnert, M. (2007). Typologies in social inquiry. En Toshkov, D. (2007). *Research design in political science*. Palgrave Macmillan.
- Long, T. (2015). *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge University Press.
- Long, T. (2017 A). It's not the size, it's the relationship: from 'small states' to asymmetry. *International Politics*, 54(2), 144-160.
- Long, T. (2017 B). Small states, great power? Gaining influence through intrinsic, derivative, and collective power. *International Studies Review*, 19(2), 185-205.
- Magnette, P. y Nikolaidis, K. (2005). Coping with the Lilliput syndrome: Large vs small Member States in the European convention. *European Public Law*, 11(1), 83-102.
- McNabb, D. E. (2015). *Research methods for political science*. Routledge.
- Mearsheimer, J. & Walt, S. (2007). *The Israel Lobby & U.S. Foreign Policy*. Farrar, Straus & Giroux.
- Merke, F., Montal, F., Pauselli, G. y Zelicovich, J. (2020). ¿Es X sobre Y en i+t? *Cómo plantear y trabajar una tesis de Relaciones Internacionales*.
- Miranda, R. A. (2002). Retoño de autonomía: de la lección teórica al presente argentino. En *Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2002)*.
- Miranda, R. A. (2003). Argentina: autonomía en tiempos de crisis. *Relaciones Internacionales*.
- Miranda, R. A. (2005). Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y

- realidad. *Invenio: Revista de investigación académica*, (15), 47-60.
- Miranda, R. A. (2018). La heterodoxia de la autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)*. No. 6 Julio-Diciembre 2018
- Moosung, L. (2004) The small state enlargement of the EU: Dangers and benefits. *Perspectives on European Politics and Society*, 5(2), 331–355.
- Morasso, C. (2018). Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)*. No. 6 Julio-Diciembre 2018.
- Morrow, J. D. (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*, 35 (4), 904–933.
- Mumford, A. (2013). *Proxy Warfare*. Polity Press.
- Neuman, S. G. (1998). International relations theory and the Third World.
- Neumann, I. y Gstöhl, S. (2006). Lilliputians in Gulliver’s World? En *Small States in International Relations*, ed. C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl, et al., 3–36. University of Washington Press.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, 153–171.
- O'Donnell, G., & Linck, D. (1973). *Dependencia y autonomía: formas de dependencia y estrategias de liberación*. Amorrortu.
- Pace, R. (2002) A small state and the European Union: Malta’s EU accession experience. *South European Society & Politics*, 7(1), 24–42.
- Panke, D. (2010). Small states in the European Union: Structural disadvantages in EU policy-making and counterstrategies. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 799–817.
- Panke, D. (2011). Small States in EU Negotiations Political Dwarfs or Power-Brokers? *Cooperation and Conflict*, 46 (2), 123–143.
- Panke, D. (2012). Small states in multilateral negotiations. What have we learned?. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 387-398.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En Calderón, M. T. y Restrepo, I. (eds.). *Colombia 1910-2010*, 199-274. Taurus.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1984) “Introducción”. En Puig, Juan Carlos (comp), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Puig, J. C. (1987). *Integración Latinoamericana y regimen internacional: Latin American integration and the international regime*. U. Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.

- Raeymaeker, O.D. (1974) Introduction. En O. De Raeymaeker, W. Andries, L. Crollen, H. De Fraye and F. Govaerts (Eds.) *Small Powers in Assignment*. Leuven University Press.
- Risse-Kappen, T. (1995). *Cooperation Among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*. Princeton University Press.
- Rothstein, R.L. (1968) *Alliances and Small Powers*. Institute of War and Peace Studies of the School of International Affairs of Columbia University. Columbia University Press.
- Russell, R. y Calle, F. (2009). La "periferia turbulenta" como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. *Documento de trabajo, Proyecto: Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2000). Los neutrales en la Segunda Guerra Mundial. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 10(19), 7-50.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2001). Relaciones internacionales y política interna: los neutrales en la Segunda Guerra Mundial, un estudio de caso. *Foro Internacional*, 163, 63-103.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagonónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles latinoamericanos*, 21, 159-194.
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2003). From antagonistic autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 1-24.
- Santana, C. O. y Bustamante, G. A. (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel político*, 18(2), 719-742.
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Shin, G. W., Izatt, H. y Moon, R. J. (2016). Asymmetry of Power and Attention in Alliance Politics: the US–Republic of Korea Case. *Australian Journal of International Affairs*, 70(3), 235–255.
- Shoemaker, C. y Spanier, J. W. (1984). *Patron–Client State Relationships: Multilateral Crises in the Nuclear Age*. Praeger.
- Simonoff, A. C. (2003). La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé. *Relaciones Internacionales*.
- Simonoff, A. C. (2010). Los tres modelos históricos de la política exterior argentina. *Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional"*, 9-13.
- Simonoff, A. C. (2014). Las expresiones autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O'Donnell. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 13(25), 13-27.
- Simonoff, A. C. (2015). La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig. *Ciclos en*

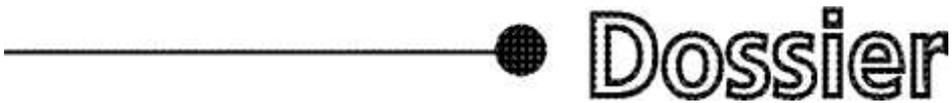
la historia, la economía y la sociedad, 24(44), 33-45.

- Simonoff, A. C. (2016). La Escuela Autonomista: pasado y presente. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)*. No 1. Enero-Junio 2016.
- Simonoff, A. C. (2018). Pensar la autonomía puigiana en tiempo de un orden mundial en transición. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)*. No. 6 Julio-Diciembre 2018.
- Simonoff, A. C. (2022). Política exterior argentina reciente: ¿Del globalismo a la autonomía? En W. Iglecias, J.C. Suzuki y N. Barceló Severgnini (Orgs.) (2022). *América Latina: relações internacionais e integração regional*. Sao Paulo: EACH. pp. 33-45
- Simonoff, A. C., & Lorenzini, M. E. (2019). Autonomía e integración en las teorías del sur: desentrañando el pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. Instituto de Estudios de América Latina; Iberoamericana; 48(1), 96-106.
- Smed, U. T. y Wivel, A. (2017). Vulnerability without capabilities? Small state strategy and the international counter-piracy agenda. *European security*, 26(1), 79-98.
- Thorhallsson, B. (2000). *The role of small states in the European Union*. Routledge.
- Thorhallsson, B. (2012). Small states in the UN security council: means of influence? *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(2), 135-160.
- Thorhallsson, B. y Steinsson, S. (2017). Small state foreign policy. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Thrall, A. T., Cohen, J. y Dorminey, C. (2020). Power, Profit, or Prudence? US Arms Sales since 9/11. *Strategic Studies Quarterly*, 14(2), 100-126.
- Tickner, A. B. (2003). Hearing Latin American voices in international relations studies. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-350.
- Tickner, A. B. (2014). Autonomy and Latin American international relations thinking. In *Routledge Handbook of Latin America in the World*, 86-96. Routledge.
- Tokatlian, J. G. (1996). Pos-Guerra Fría y política exterior: De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político*, 28, 22-41.
- Tokatlian, J. G. y Carvajal, L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 28, 7-31.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de Ciencia Política*. Gedisa.
- Väyrynen R. (1971). On the Definition and Measurement of Small Power Status. *Cooperation and Conflict*, 6(1), 91-102.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia Pela Diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335.
- Villegas, F. G. (1989). El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica. *Foro Internacional*, 29(4 (116), 662-692.

Weber, K. (2000). *Hierarchy amidst anarchy: Transaction costs and institutional choice*. State University of New York Press.

Wendt, A. y Friedheim, S. (1995). Hierarchy Under Anarchy: Informal Empire and the East German State. *International Organization*, 49(4), 689-721.

Womack, B. (2016). *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge University Press.



Dossier

A 40 años de Malvinas

Escriben:

Luz Araceli González Uresti, Zidane Zeraoui

José Ramiro Podetti

David Antonio Pulido García

Thayssa Wendling

Claudio Alberto Briceño Monzón

México frente a la Guerra de las Malvinas. Una aproximación retrospectiva

Luz Araceli González Uresti laguresti@itesm.mx

Tecnológico de Monterrey, México.

Zidane Zeraoui

zeraoui@tec.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

Recibido: 22/03/2022

Aceptado: 18/04/2022

Resumen: Este ensayo tiene por objetivo analizar algunos de los elementos condicionantes de la postura de México frente a la guerra de las Malvinas de hace 40 años, tanto en el ámbito doméstico, así como en el regional, los cuales no podían ser ajenos a la lógica mundial en la que la Guerra Fría y la bipolaridad constituían el escenario internacional.

Palabras clave: Guerra de las Malvinas, Guerra Fría, Bipolaridad, Política exterior de México, Doctrina de la neutralidad

- ❖ Cómo citar este artículo: Zidane, Z. y González Uresti, L. (2022). México frente a la Guerra de las Malvinas. Una aproximación retrospectiva. *Relaciones Internacionales*, 31(62), 143, <https://doi.org/10.24215/23142766e143>

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)

Mexico's position regarding the Malvinas War. A retrospective approach.

Luz Araceli González Uresti¹, Zidane Zeraoui²

Abstract: The objective of this essay is to analyze some of the conditioning elements of Mexico's position in the face of the Malvinas War 40 years ago, both at the domestic level as well as at the regional level, which could not be alien to the global logic in which the Cold War and bipolarity constituted the world stage.

Keywords: Malvinas War, Cold War, Bipolarity, Mexico's Foreign Policy, Neutrality' doctrine

1. Introducción.

A casi 40 años del llamado "conflicto armado del Atlántico Sur", más conocido como la "guerra de las Malvinas" en la que se enfrentaron Argentina y el Reino Unido debido a que ambos Estados se disputaban la soberanía de dichas islas, analizar la posición de México ante esta confrontación resulta un ejercicio intelectual de amplias proporciones.

Como punto de partida hemos de reconocer que el posicionamiento de un país frente a éste o cualquier otro tema de la agenda internacional no puede reducirse a una visión en la que se logre identificar una postura única, homogénea y que represente el sentir de todo el Estado.

Frecuentemente se habla de la posición de México en el escenario internacional y pocas veces nos detenemos a considerar la amplia gama de objetivos, factores, actores e intereses intrínsecos; además, la profunda interdependencia que caracteriza a las relaciones internacionales debe tomar en cuenta las dinámicas propias al interior del Estado, es decir, el contexto nacional así como las condiciones que imperan en el espacio regional e internacional en que se desarrolla un determinado proceso.

Este ensayo tiene por objetivo analizar diversos de estos elementos condicionantes de la postura de México frente a la guerra de las Malvinas, tanto en el ámbito doméstico como en el regional, los cuales no podían estar ajenos a la lógica mundial en la que la Guerra Fría y la bipolaridad constituían el escenario internacional.

¹ Profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno y Ciencias Sociales, Tecnológico de Monterrey, México.

² Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

2. El escenario mundial durante la confrontación.

La guerra de las Malvinas, cuyas fechas oficiales van desde el día 2 abril al día 14 junio de 1982 -setenta y cuatro días de conflicto bélico- se dio en el marco de un mundo bipolar en el que la confrontación Este-Oeste era el telón de fondo de la política internacional³.

El enfrentamiento entre Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se encontraba en lo que algunos autores han dado en llamar “la segunda Guerra Fría” en la que en Estados Unidos, después de una aparente pérdida de hegemonía bajo la administración del demócrata Jimmy Carter (enero 1977- enero 1981) y la consolidación del poder hegemónico soviético, es gobernado por el republicano Ronald Reagan, quien buscaba recuperar el liderazgo norteamericano en los asuntos mundiales⁴.

La década comprendida entre 1970 a 1980, conocida como de “coexistencia pacífica”, producto de la primera distensión, estuvo marcada más por preocupaciones de orden económico. De una visión del mundo Este-Oeste se pasó a una lógica Norte-Sur, en la que los países eran categorizados como “ricos” o “subdesarrollados”, dándose especial atención a los debates en torno al Nuevo Orden Económico Internacional⁵. Sin embargo, esta distensión llegó a su fin con la invasión soviética a Afganistán y el regreso de los republicanos a la Casa Blanca en 1980, con la clara intención de recuperar el poder perdido y replegar el avance soviético en distintas zonas de influencia. En este proceso, la guerra de las Malvinas fue una pieza más de este reacomodo hegemónico.

Ronald Reagan quien, si bien antes de iniciarse la guerra entre Argentina y Gran Bretaña, en una entrevista con el General Leopoldo Galtieri, expresó su preocupación por el rumbo que tomaban los acontecimientos -e incluso propuso gestionar buenos oficios vía su embajadora en las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick para encontrar una salida diplomática y negociada al conflicto- ante las negativas de Galtieri no dudó en advertirle que la relación entre Washington y Argentina se vería irremediablemente afectada, ya que se ponía en riesgo a todo el hemisferio, por lo que Estados Unidos no dudaría en dar todo su apoyo a Gran Bretaña, su aliada histórica tanto por su peso en Europa como por su rol en la OTAN, particularmente en el marco de la bipolaridad⁶.

La confrontación ideológica capitalismo versus marxismo-leninismo, lideradas por la EE.UU y la URSS, respectivamente, también hizo eco en el conflicto del Atlántico Sur. Por

³ Cfr. Zidane Zeraoui *et al.* (1979), *Los procesos políticos mundiales contemporáneos. Un mundo transformado*, México, Editorial Trillas.

⁴ Cfr. Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber, Donald S. Rothchild (1983). *Eagle Defiant: United States Foreign Policy in the 1980s*, Little, Brown.

⁵ Eduardo Jorge Rabinovich (1984). *El nuevo orden económico internacional: una visión del poder en el sistema internacional*, Madrid, El Cid Editor.

⁶ Gregorio Selser (1982). *Reagan, de El Salvador a las Malvinas*, México, Mex-Sur Editorial.

una parte, las izquierdas, en distintos países vieron en esta guerra la ocasión de liberar la oprimida clase trabajadora argentina de la llamada “bestia negra” del fascismo representada por el régimen militar comandado por Galtieri, al tiempo que se oponían a la derecha radical encarnada en Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Por otra parte, los gobiernos progresistas veían en el régimen argentino una brutal dictadura militar cuya crisis ya era evidente, por lo que, en caso de ser derrotada, nadie extrañaría.

Muchos gobiernos moderados decidieron permanecer al margen, ya que, si bien no apoyaban las acciones militares británicas, tampoco podían estar del lado de lo que se llamaba una “dictadura genocida”. Así el gobierno argentino parecía estar solo frente la alianza anglosajona, la cual incluso fue apoyada por otra dictadura latinoamericana, la chilena de Augusto Pinochet. En este contexto parecía que la Operación Cóndor⁷, cuyo apoyo a la junta militar presidida por Jorge Rafael Videla hasta apenas unos años antes había llegado a su fin -al menos así lo fue para Argentina, no para otros estados latinoamericanos-.

Otra lógica global que se superpone a la bipolaridad en la guerra de las Malvinas fue la confrontación Norte-Sur, perspectiva desde la cual un país del Tercer Mundo atentaba contra los intereses de una economía capitalista del primer mundo, favoreciendo la alianza anglo-americana a la que se sumó Francia. No obstante, la solidaridad del tercer mundo con el gobierno argentino estuvo ausente dado el proceso y dinámicas llevadas a cabo durante el autollamado “Proceso de Reorganización Nacional”, encabezado por la junta militar de Videla de 1976 hasta 1981 y continuada por Viola y Galtieri hasta el estallido de la guerra con Gran Bretaña.

Rivalidades Este-Oeste, Norte-Sur, confrontación ideológica, lucha hegemónica, crisis de modelos económicos proteccionistas y nacionalistas fueron entre otras, dinámicas dominantes del sistema internacional en que se desarrolla la confrontación anglo-argentina.

3. México: contexto nacional.

Para la década de los ochenta, el actuar de México en el escenario internacional respondía a la lógica de su sistema político forjado durante el transcurso de las cuatro décadas previas. Con el fin del “Maximato” (1928-1934), bajo la administración del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), y los subsecuentes sexenios, se fueron consolidando los elementos centrales que dieron sentido y continuidad a dicho sistema prácticamente hasta 1994⁸.

Algunos de los elementos fundamentales que nos permiten entender la estructura y el funcionamiento del sistema político mexicano y que explican su permanencia por más de 50 años son, en términos generales: un sistema centrado en el presidencialismo, la existencia de un partido oficial que institucionalizó no sólo la revolución, sino las dinámicas de legitimación de la presidencia, una estructura de organización federal formal, profundamente

⁷ Nilson Mariano (1998). *Operación Cóndor: terrorismo de estado en el Cono Sur*, BPR Publishers on line.

⁸ Roderic Ai Camp (1998). *La política en México: el declive del autoritarismo*, México, Editorial Siglo XXI y Rafael Velázquez Flores (1995). *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Editorial Nuestro Tiempo.

centralista en la práctica, además de ser un sistema con carácter autoritario, fincado en el corporativismo, lo que lo hizo un modelo que podríamos llamar único.

Particular relevancia adquiere la presidencia de la República como la instancia eje en la que giran todos los elementos del sistema, y a la cual algunos autores, como Enrique Krauze⁹, dieron por llamar “presidencia imperial” o “dictadura perfecta”, tal y como la refiere Vargas Llosa. En ambos casos se alude a que la historia política de México es el resultado de las biografías de los titulares del poder ejecutivo. Incluso Jorge G. Castañeda, en su libro *“La herencia, arqueología de la sucesión presidencial en México”*, destaca los particulares mecanismos de la sucesión presidencial en el país, lo cual define la política mexicana, particularmente del periodo referido (1934-40 a 1994)¹⁰.

La presidencia de la República ejerció un poder casi absoluto, por lo menos hasta 1994. El proceso tradicional en la sucesión presidencial funcionó igualmente hasta dicho año. Las elecciones no fueron competitivas sino hasta 1983 -en ciertos casos del ámbito local- y más claramente hasta 1988. Además, a la dinámica centralista del federalismo se suma la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo, ya que no fue sino hasta 1997 cuando el partido oficial perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. En tanto que el Poder Judicial poca independencia ha observado, a pesar de que la Constitución establece la división de poderes.

Lorenzo Meyer¹¹, en su trabajo titulado *“La crisis del presidencialismo mexicano”* sostiene que el presidencialismo en México es esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la Constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que tanto los poderes Legislativo y Judicial quedan profundamente subordinados al Poder Ejecutivo. Lo mismo ocurre con los poderes locales de las entidades que integran la Federación en términos de Estados y Municipios. Meyer agrega que el presidencialismo también implica una sociedad civil débil, sin la suficiente fuerza para actuar de manera independiente, y en la que ni los partidos políticos, ni las organizaciones empresariales o los medios de comunicación ni las comunidades académicas tienen capacidad de actuación con independencia real o relativa del poder presidencial.

Este modelo *sui generis* de presidencialismo mexicano dotó al Jefe del Ejecutivo de una fuerza inigualable, que incluso algunos han definido como atribuciones ilimitadas, tanto por aquellas otorgadas por la propia Constitución como las que están por encima de ésta llamadas “facultades metaconstitucionales”. Jorge Carpizo¹², en su estudio sobre el presidencialismo mexicano, destacó la enorme concentración del poder del Presidente del país,

⁹ Enrique Krauze (2013). *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema*, México, Tusquets Editores, Col. Andanzas y Enrique Krauze (2014). *La presidencia imperial: de Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas*, México, Tusquets Editores.

¹⁰ Cfr. Jorge G. Castañeda (2015). *La herencia, arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, editorial Debolsillo.

¹¹ Lorenzo Meyer (1996). “La crisis del presidencialismo en México” en *Foro internacional*, El Colegio de México, enero-junio 1996.

¹² Cfr. Jorge Carpizo (1996), *El presidencialismo mexicano*, México, 1996 siglo XXI editores Pp. 25 y 26 y Jorge Carpizo (1978). *México: presidencialismo puro*, México, Editorial UNAM.

ya que tenía en sus manos una serie de atribuciones que incluían, entre otras, ser jefe del partido dominante -el cual además está integrado por centrales obreras, campesinas y profesionales-, ser jefe del ejército y las Fuerzas Armadas, además de tener la capacidad de determinar todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello existiera ningún freno o contrapeso, a lo que se suma una marcada influencia en la economía, a través de mecanismos desde el Banco Central y otros organismos descentralizados así como las empresas paraestatales.

La guerra de las Malvinas estalló en año electoral para México. Terminaba el sexenio de José López Portillo (1976-1982) quien, si bien gozó de ese modelo del presidencialismo ya descrito, no pudo contener los embates de la economía. El cierre de su mandato estuvo marcado por una grave crisis que llevó al país a una recesión económica provocada por múltiples variables, entre las que destacan el desplome de los precios del petróleo -siendo México una economía petrolizada- a lo que se sumó una gran deuda externa, fuga masiva de capitales, inflación galopante y profunda devaluación.

En 1976 la moneda mexicana pasó de la histórica paridad fija de 12.50, prevaleciente de abril de 1954 a agosto de 1976, a 20.50 frente al dólar. Si bien a lo largo de 6 años de la gestión de López Portillo la paridad se mantuvo en el rango de poco más de 20 pesos, en los últimos meses de su administración (1982) se alcanzaron los 48.79 pesos por dólar, a pesar de la tan recordada frase del entonces presidente en la que aseveró “defenderé la moneda como perro”; no obstante, apenas unos meses después de ese discurso presidencial el Banco de México se retiró del mercado cambiario, el gobierno se declaró en moratoria de pagos y vino una nueva devaluación que alcanzó los 104 pesos frente a la moneda norteamericana en agosto de 1982.

La recesión, producto de las erráticas decisiones de políticas económicas y la subsecuente crisis social, así como los continuos reclamos de sectores obrero patronales, empresariales y grupos disidentes fue el escenario en que México debía atender su agenda de política exterior frente a conflictos como los continuos enfrentamientos en el Medio Oriente, la decisión israelí de anexionar los Altos del Golán -ocupados en la Guerra de los Seis Días (1967)-, pese a la resolución 497 del Consejo de Seguridad de la ONU que consideró tal acción como nula y sin valor; la continuación de la guerra Irán-Irak, la invasión de Israel a Líbano, las pruebas nucleares de Estados Unidos en Nevada además de la presencia de regímenes dictatoriales y poco democráticos en América del Sur y, evidentemente, el tema que nos ocupa: la guerra de las Malvinas.

4. Bases y fundamentos del actuar de México.

El actuar de México en el escenario internacional está condicionado por una serie de factores endógenos y exógenos, así como permanentes y transitorios, por lo que si bien podemos identificar rasgos que le dan continuidad en el tiempo, no debemos perder de vista que incluso aquellas nociones de mayor permanencia -como los principios y doctrinas que sustentan la política exterior- adquieren una aplicación pragmática ante cada situación particular.

Muchos autores y especialistas, como Manuel Tello, han enfatizado que la actuación de México en el escenario internacional es el reflejo de una serie de condicionantes, entre

las que destacan su situación geográfica como elemento permanente, la situación internacional siempre cambiante, y el indisoluble vínculo con la propia historia nacional que influye de manera determinante en el diseño, formulación y ejecución de la política exterior.

Desde las luchas por la independencia y la integridad territorial, durante las cuales el país se enfrentó con las pretensiones de varios Estados, hasta la construcción de un proyecto de nación, México fue articulando una serie de pilares sobre los cuales sustenta su actuar internacional, consagrados en principios y doctrinas.

Principios como la igualdad jurídica de todos los Estados, la No Intervención, el respeto al Derecho, la proscripción del uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias y la libre autodeterminación de los pueblos han sido guía y referente permanente para legitimar el actuar de México en distintos escenarios y conflictos.

Particular aplicación de estos principios se hizo en el marco de la Guerra Fría, refrendándose la no intervención como afirmación de la soberanía, además del repudio al uso de la fuerza al lado de la solución pacífica, a lo que se sumó la coexistencia pacífica, esgrimiéndose estos pilares ante diversos conflictos internacionales y, por ende, en la guerra de las Malvinas.

Un principio adicional que acompañó la actuación de México en el mundo durante la Guerra Fría fue el del pluralismo ideológico¹³ frente a la rivalidad que representó la confrontación Este-Oeste. De manera particular, el presidente Luis Echeverría afirmó que “se debían de aceptar como naturales las divergencias entre Estados cuyos intereses son opuestos y empeñarnos en armonizarlos y alertaba sobre los daños y riesgos que conllevaba un rígido apego a una pretendida unidad ideológica ya que esto ignora el pluralismo propio del sistema internacional”¹⁴.

Tradicionalmente, México se ha ufano de haber mantenido una reconocida postura internacional basada en principios incólumes, de corte intrínsecamente democrático, llevados incluso a rango constitucional en la administración de Miguel de la Madrid. No obstante, si bien es cierto que los principios están claramente plasmados en el artículo 89, fracción X de la Constitución mexicana, y que nuestras autoridades siempre han pugnado por la democratización de la sociedad internacional, un análisis más cercano revela que la aplicación de esos mismos principios ha estado invariablemente sujeta a interpretaciones pragmáticas por parte de las autoridades mexicanas, derivada de la situación coyuntural en la que se han tenido que aplicar.

Ejemplos no faltan: Cuba en 1962, cuando a pesar de proclamar nuestra solidaridad con el pueblo cubano, el entonces representante de México ante la OEA¹⁵ proporciona a este organismo el pretexto que le hacía falta para expulsar a Cuba de su seno, es decir, la supuesta incompatibilidad del régimen marxista-leninista de los cubanos con los gobiernos del resto de América Latina; Chile en 1973, cuando, a pesar de la enconada defensa que

¹³ Mario Ojeda (2001), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.

¹⁴ Manuel Tello (1975) *La Política Exterior de México 1970-1974*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁵ Mario Ojeda, ob.cit. p. 66

tradicionalmente se había hecho del principio de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y la multicitada Doctrina Estrada, el gobierno mexicano decide romper relaciones con el gobierno del General golpista Augusto Pinochet como forma de repudio; los movimientos revolucionarios en Centroamérica de fines de los setenta y principios de los ochenta –concretamente, los casos de Nicaragua y el Salvador– donde existe una clara intromisión del gobierno mexicano en favor de los insurrectos; así como en la Guerra de las Malvinas, en las que el gobierno mexicano mantuvo una ambigua y vacilante posición que osciló de una férrea declaratoria en organismos internacionales –léase la OEA y la ONU– en la que se hizo un llamado a encontrar una solución pacífica y rechazar el uso de la fuerza, hasta la callada y cautelosa alineación con Estados Unidos, país que evidentemente apoyó la acción militar británica en las islas.

Es, seguramente en este sentido que Gloria Abella¹⁶ califica de falso el dilema, entre el seguimiento irrestricto de los principios como, una política pasiva, conformista, simbólica, jurídicista, idealista, proteccionista, reactiva, premoderna, cerrada, *versus* su aplicación pragmática, a la que se caracteriza como abierta, realista, liberal, moderna, práctica, en busca de resultados.

Doctrinas como la Juárez, Carranza, Estrada, entre otras, al lado de los principios consagrados en la Constitución, han sido el fundamento formal del posicionamiento de México en los asuntos mundiales, al tiempo que algunos críticos del sistema mexicano sostienen que la proclama y la defensa a ultranza de esos principios de política exterior de México ha sido, independientemente de su valor jurídico, un escudo conveniente para obstaculizar la mirada crítica del exterior hacia la situación, no tan favorable de la política interna, caracterizada por el presidencialismo autoritario y sus mecanismos de represión. Así, sustentado en el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, México minimizaba de este modo las críticas del exterior, al asegurar que se estaba modernizando y abriendo espacios para la diversidad política, pero insistiendo al mismo tiempo en que no necesitaba del ojo avizor de ningún guardián externo que atentara contra su soberanía. De esta manera resulta evidente que el diseño y ejecución del proyecto de política exterior de México se legitima y fundamenta en principios y doctrinas, como guías rectoras de lo que el estado “defiende” y aspira a ser y a hacer frente al mundo exterior sin ignorar la necesidad de una aplicación pragmática que refleja lo que el Estado tiene que hacer finalmente a la hora de la consecución de su propio interés nacional, en el marco de la correlación de fuerzas imperante en el mundo en un momento determinado.

Para el mes de abril, en el cual estalla el enfrentamiento entre Argentina y Gran Bretaña, el gobierno mexicano, como parte de su tradición en política exterior condena cualquier agresión a un país de América Latina sobre la base del principio de No Intervención y autodeterminación de los países latinoamericanos; sin embargo, debido a la crisis económica por la que se

¹⁶ Gloria Abella, (1999) “De los principios al pragmatismo: un falso dilema de la política exterior de México” en Patricia Galeana *México en el siglo XX* (tomo 1) Archivo General de la Nación, México.

atravesaba y la creciente dependencia hacia Estados Unidos, México opta por alinearse a éste último, a pesar de que nunca hubo un posicionamiento claro y contundente.

La ambigüedad de la posición mexicana se refleja en una serie de hechos que van desde la oposición que se hace a las acciones británicas después de la Operación Rosario¹⁷, hasta el apoyo que da a la Resolución 502 del Consejo de Seguridad del 3 abril de 1982, en la que con 10 votos a favor, 4 abstenciones y solo el voto en contra de Panamá, se exigía la retirada inmediata de las fuerzas argentinas en las islas, se hacía un llamado al cese inmediato de las hostilidades y se pedía a ambas partes beligerantes a recurrir a una solución pacífica y diplomática¹⁸.

Por su parte, el 28 abril, en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), los Estados signatarios, entre ellos México como miembro original de este instrumento, emitieron una resolución a través de la cual exigieron a Reino Unido el cese de las hostilidades, al tiempo que hacían un llamado a Argentina para no incurrir en acciones que deterioran la situación.

En otro escenario México hizo silencio y se alineó a la posición de la OEA para tratar de encontrar una salida, pero era evidente que perjudicaba a Argentina, ya que Reino Unido era aliado de Estados Unidos, quien a su vez era el principal cliente y socio comercial de México. Esa coyuntura política llevó a que no hubiera una reacción favorable en el gobierno argentino, y más aún porque el gobierno mexicano mantenía en el nivel más bajo su relación diplomática desde la llegada de la junta militar al poder; sin embargo, una marcada solidaridad y entendimiento con el pueblo argentino al que México abrió sus puertas desde la instauración de Videla en la Casa Rosada ofreciendo asilo a un importante número de argentinos. Basta recordar el deterioro de las relaciones México-Argentina durante los regímenes militares, producto de los golpes de Estado, los cuales ocasionaron períodos de dificultades diplomáticas -entre las que destaca el asilo brindado a Héctor Cámpora y Abal Medina-, así como la fuerte corriente de inmigrantes argentinos a México en esta época. De esta manera, México no estuvo abiertamente en contra de la acción argentina en Malvinas, pero tampoco la apoyó. Un particular equilibrio entre la tradicional postura basada en principios y la ejecución pragmática con base en los imperativos contextuales.

En su sexto (último) informe de gobierno a la Nación (1° de septiembre 1982), el ya saliente presidente José López Portillo afirmó: “Hemos sido celosos en garantizar a los extranjeros que ingresan al país la amplia libertad y derechos que consagran nuestras leyes y de modo especial el mantener vigente el derecho de asilo, ejercido cada vez con más frecuencia en la medida que se cierran las opciones democráticas en otros países”, haciendo indirecta alusión a las dictaduras militares en la región así como en otras latitudes. Además,

¹⁷ La denominada Operación Rosario, consistió en el operativo militar desplegado por la Armada de la República Argentina junto a personal militar del Ejército argentino en la recuperación militar de las Islas Malvinas en abril de 1982. Para más información referenciarse en: Cardozo, Kirchbaum y Van Deer Koy “Malvinas, la trama secreta”. Editorial Planeta. 1983

¹⁸ Documento de la Organización de Naciones Unidas consultado el 10 de octubre de 2021 en [https://undocs.org/en/S/RES/502%20\(1982](https://undocs.org/en/S/RES/502%20(1982)

sostuvo: “mi Gobierno acordó pasar de ser un espectador prestigiado por sus principios y su fino criterio, a ser un actor con una trayectoria definida por su propia actuación... Así, además de la mera invocación de ciertos postulados internacionales que son consustanciales a México -autodeterminación y solución pacífica de controversias, no intervención y prohibición del uso de la fuerza- y que constituyen el aspecto tradicional y fundamentalmente defensivo de nuestra política exterior, decidimos adoptar una actitud activa y dinámica ante el mundo, en vez de esperar pasivamente su deterioro... ésta era la actitud que mejor correspondía a los intereses de México contemporáneo y a las aspiraciones de nuestro pueblo.”. La única referencia directa al conflicto del Atlántico Sur fue cuando afirmó: “En el Consejo de Seguridad de la ONU, en torno a la situación en Centroamérica y el Caribe, más recientemente sobre el conflicto de las Malvinas y finalmente en lo tocante a la ronda de negociaciones globales, México diverge, converge y sobre todo, negocia con los Estados Unidos por el camino de la dignidad, el respeto y la amistad”¹⁹.

Si bien la postura de México ante la guerra de las Malvinas en gran medida recayó en la posición asumida desde el gobierno federal vía su accionar a través de la política exterior y los diferentes mecanismos que esta conlleva, tanto en el terreno bilateral como en organismos multilaterales, hay otros actores y voces que también se pronunciaron en torno al conflicto, incluso al margen de la posición oficial del Estado mexicano.

Las distintas corrientes del exilio argentino instaladas en México durante la década de los 70, motivadas por el establecimiento de las juntas militares en el Cono Sur, tuvieron una fuerte influencia en la opinión pública mexicana. De esta manera, la guerra en el Atlántico Sur fue marco para enconadas polémicas, particularmente desde el pensamiento de izquierda que esgrimía posiciones contrarias a las dictaduras, apoyaba la legitimidad de los reclamos territoriales contra el imperialismo en la lógica Norte-Sur, promovía tesis nacionalistas y alentaban las democracias populares con lo que, al lado de la posición gubernamental oficial, se encontraban estas otras variables expresadas en distintos medios de comunicación y publicaciones de la época, ampliándose así las visiones y posiciones mexicanas.

5. Visiones y posiciones en México frente a la guerra de las Malvinas.

Durante la guerra de las Malvinas, en México estaba en el poder un gobierno de corte de centro, pero sin ninguna apertura política. Las elecciones de 1976 se desarrollaron con un solo candidato, quien representaba al oficialismo. El país estaba atravesando una crisis económica, lo que explica la toma de posición oficial. El principio de condenar las agresiones sobre cualquier país del continente no fue factible. Debido a la difícil situación política del país, México opta por alinearse con Estados Unidos y de esta manera no hacer una condena de manera oficial sobre la actuación británica.

José Daniel Jiménez Reyes, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana- Campus Xochimilco de México, en una entrevista para la revista argentina *Canillito*, sostiene que

¹⁹ Sexto informe del presidente José López-Portillo en <http://www.memoriapoliticademexico.org>, consultado el 10 de octubre de 2021.

“hay una manifestación oficial del gobierno mexicano que estaba en contra de los acontecimientos que se desarrollaron después de la Operación Rosario (Fue la primera de las operaciones tácticas programadas por la Argentina con el objetivo de retomar el control de la capital de las islas Malvinas). De hecho, no hubo un momento de tensión diplomática entre México y Argentina como hubo en esa época. Y eso ocasiona que México, de alguna manera, no esté en contra de la acción argentina en Malvinas”

“México hizo silencio y se alineó en la posición de la OEA para tratar de encontrar una salida pero que evidentemente perjudique a Argentina, porque Inglaterra era aliado de Estados Unidos, que a su vez era el principal cliente y socio comercial de México desde los últimos 70 años. Esa coyuntura política llevó a que no hubiera una reacción favorable para el gobierno argentino, pero sí hubo una solidaridad y entendimiento con el pueblo argentino”²⁰.

Aunque México esgrimía la Doctrina Estrada sobre soluciones diplomáticas a conflictos en todo el continente, su peso en la guerra de las Malvinas fue marginal y no lograba consolidar un liderazgo, como sí lo tuviera en los conflictos centroamericanos. La posición de la República Azteca fue tender una “salvación” diplomática a Argentina sobre las consecuencias de la Operación Rosario. Frente a la negativa argentina, “el gobierno mexicano manda una carta al pueblo argentino solidarizándose, pero al mismo tiempo reprueba al gobierno argentino. Son dos situaciones distintas. Un gobierno argentino que no es reconocido oficialmente como el abanderado de la causa argentina no está teniendo el apoyo del gobierno mexicano, sin embargo, el pueblo argentino sí. Y eso se vio a través de intercambios estudiantiles, programas de exploración geológica conjunta y otras más a nivel institucional educativo. No hay un acuerdo comercial ni diplomático entre ambos países. Y no va a ser hasta entrada la década de los 80 cuando van a reanudarse las relaciones diplomáticas entre México y Argentina, que estaban tirantes, estaban en un estadio muy débil”²¹.

Frente a esta posición muy calculada y moderada del gobierno mexicano, estudiantes e intelectuales del país, como Carlos Fuentes, condenaron abiertamente la acción británica, sin respaldar al gobierno argentino, sino como muestra de solidaridad entre los pueblos.

La posición de México, hacia Argentina en particular y hacia el Cono Sur en general, no ha variado a lo largo de los años y fue orientada por dos factores que aunque pudieran parecer contradictorios no lo son y reflejan la posición geopolítica del país: el interés nacional mexicano y el interés nacional estadounidense²². Por un lado, México buscó tener su

²⁰ José Daniel Ramírez Reyes et. Al. “La posición de México, Chile y la OEA respecto de la Guerra de Las Malvinas” en *El canillita, Revista educativa y cultural, Corrientes, Argentina*, 03 de abril de 2021.

²¹ Ídem.

²² Elda Pérez Reyes “María Cecilia Zuleta, Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990”, *Revista de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008.

propia esfera de influencia en el continente, sobre todo en la época de su gran peso económico continental, pero sin enfrentarse directamente a los intereses de los Estados Unidos. Esta posición de autonomía puede ser más fuerte en los periodos de bienestar económico, pero se desvanece cuando la crisis afecta el país, como precisamente lo fue en 1982. “Ante la guerra de las Malvinas la política exterior mexicana dejó de lado sus diferencias con Argentina y se pronunció, de manera cautelosa, a favor de ésta, pero cuidó las formas pues no quería poner en riesgo los lazos con el vecino del Norte”²³.

México no tenía una postura latinoamericanista durante este período. “La postura de México era verse democrático en una región no democrática, y ser el faro del progreso en la región. Casi todo el mundo iberoamericano (incluyendo España y Portugal) habían caído en dictaduras, pero México era la gran excepción (igual, algunas más, pero México por su tamaño era el importante), (...) no había tenido dictaduras desde 1910. Y eso lo hace parte de la “primera ola de democracias”, pese al presidencialismo mexicano. La gran parte de América Latina, España y Portugal pertenecen a la tercera. Tenía una democracia imperfecta y muy unipartidista, pero democracia al final de cuentas”²⁴. Las relaciones de México con el Cono Sur siempre fueron marginales. El país Azteca se había enfocado más en Europa, después de Estados Unidos y en Japón y, tardíamente, en China. Argentina, no siendo estratégica, pasó a un segundo lugar. “Entonces México no iba a sacrificar su relación con Reino Unido (que no es primordial, pero es existente y tangible) solo por quedar bien con un gobierno que estaba en dictadura y comenzó un ataque”²⁵.

Para García Montiel, Argentina no se sentía latinoamericana sino europea y es hasta el año 2000 que el país, después del “corralito” se voltea hacia su propio continente, con los gobiernos de izquierda de Kirchner.

De hecho, al conmemorarse los 30 años de la guerra, en 2012, la polémica sobre las Malvinas retomó fuerza. El artículo publicado por el periódico mexicano *El Excelsior*²⁶ el 02 de abril de 2012, refleja el sentir de una parte de la prensa mexicana tanto de centro como de derecha. “El problema reside en que Argentina asegura que el territorio es suyo por antigüedad, mientras Gran Bretaña, que tiene total dominio sobre las islas, sostiene que mientras los isleños estén felices con su intervención, no se irán de allí.

‘Las personas de las Malvinas vivieron entonces (desde que acabó la guerra en 1982) y viven ahora con la bandera y el gobierno de su elección’, dijo Sharon Halford, consejera de la Asamblea Legislativa de las islas (al periódico *Excelsior*). En efecto, la gran mayoría de las personas que habitan este archipiélago apoyan la participación del gobierno británico en materia económica y de seguridad. Otro factor de peso es que la mayoría de las personas

²³ Idem.

²⁴ Yhamil García Montiel “¿Por qué México apoyó (secretamente) a Reino Unido por las Malvinas, en lugar de ayudar a Argentina?” tomado de <https://es.quora.com/Por-qué-México-apoyo-secretamente-a-Reino-Unido-por-las-Malvinas-en-lugar-de-ayudar-a-Argentina>, consultado el 10 de octubre de 2021.

²⁵ Idem.

²⁶ Giovanna Alfieri “La guerra de las Malvinas no terminó con el conflicto” en *El Excelsior*, 02 de abril de 2012 consultado en <https://www.excelsior.com.mx/2012/04/02/global/823201>

en la isla son de origen inglés, pues de sus tres mil habitantes, 2.500 tienen sangre británica. Esto se debe a que el 3 de enero de 1833, Gran Bretaña llegó a las Malvinas, expulsó a la población argentina y estableció población de origen británico. Es por ello que Argentina considera que los habitantes establecidos en el archipiélago son invasores.

‘Frente al reclamo de autodeterminación de los kelpers –habitantes de las Malvinas–, Naciones Unidas no lo considera un derecho legítimo, porque el proceso de ocupación y usurpación inglesa en Malvinas no dejó ninguna población’, dijo la embajadora de Argentina en México (en 2012), Patricia Vaca.

‘Estamos hablando de una colonización, de una violación a las resoluciones, de una falta de respeto al derecho internacional, y de un legítimo reclamo histórico y geográfico’, agregó la diplomática. “Los habitantes de las islas están influenciados por los ingleses, es natural que los argentinos no seamos bien recibidos”, aclaró Eduardo Sargiotto, quien combatió en el Batallón Número uno de Infantería, en la guerra de las Malvinas.”²⁷

El texto de *Excelsior* es bastante claro en que los habitantes de las Malvinas, los kelpers²⁸, se sienten británicos y no apoyan de ninguna manera la reivindicación argentina. Además del apoyo financiero que recibe la población isleña por parte de Gran Bretaña que rebasa los 40.000 millones de dólares al año, los propios malvinenses tienen recursos propios lo que permite que el PIB per capita en la isla sea de 50.000 dólares anualmente²⁹.

Sin embargo, la prensa de izquierda mexicana como *La Jornada* tomó muy claramente partido por Argentina. En el mismo año del artículo publicado por *Excelsior*, *La Jornada* escribe que “El reclamo por las islas Malvinas es de toda la región, no sólo de Argentina”³⁰ mostrando claramente el apoyo brindado a la nación sudamericana.

Si bien en 1982, la posición mexicana fue ambigua, no es sino hasta 2021 cuando el gobierno mexicano tomará una actitud más radical. En efecto, durante la visita del presidente argentino, Alberto Fernández, a México, el mandatario mexicano, Andrés Manuel López Obrador fue más directo y respaldó al gobierno, y “reiteró el respaldo del Gobierno y del pueblo de su país a los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes”³¹.

²⁷ *Excelsior*, Op. Cit.

²⁸ Destacamos que este gentilicio, propiciado por los británicos provenientes de la metrópolis, al arribar a las islas, observaban las peculiaridades de la población local, a lo cual durante años se denominó a estos últimos como kelpers, que en una traducción literaria es “comedores de algas”, ya que el kelp, es un tipo de alga que está presente en las islas. Debemos aclarar que este término es totalmente discriminatorio.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Ciro Pérez Silva “El reclamo por las islas Malvinas es de toda la región, no sólo de Argentina” en *La Jornada*, 21 de febrero de 2012 en <https://www.jornada.com.mx/2012/02/21/politica/016n1pol> consultado el 15 de octubre de 2021

³¹ Para la posición del gobierno actual de México cfr. “México reiteró su apoyo a la Argentina por la soberanía

No puede haber una posición más clara. Sin embargo, no todos respaldan esta declaración y varios medios nacionales son directamente favorables a las tesis británicas, por el principio del derecho a la autodeterminación, mientras que la prensa de izquierda considera la problemática como una cuestión de colonización como la propia ONU³² lo reconociera varios años antes del estallido del conflicto.

“Bajo el entendido supuesto de que el mantenimiento de situaciones coloniales es incompatible con el ideal de paz universal de las Naciones Unidas, el Comité aprobó una resolución en la que lamenta que, no obstante “el tiempo transcurrido” desde la aprobación de la primera resolución de la Asamblea General sobre este asunto en 1965, “esa prolongada controversia aún no haya sido resuelta”³³.

Pero en sus últimas asambleas se limita a solicitar un diálogo entre las dos partes y no define la situación como un hecho colonial, lo que dio fundamentos a México para retomar como posición suya el ser un actor moderador y un interlocutor entre las partes. Pero, con el presidente López Obrador, el gobierno azteca tomó posición abiertamente en favor de Argentina, rompiendo la dinámica anterior del país.

6. Bibliografía:

Ciro Pérez Silva “El reclamo por las islas Malvinas es de toda la región, no sólo de Argentina” en *La Jornada*, 21 de febrero de 2012 en <https://www.jornada.com.mx/2012/02/21/politica/016n1pol> consultado el 15 de octubre de 2021

Cardozo, Kirchbaum y Van Deer Koy *Malvinas, la trama secreta*. Editorial Planeta. 1983

Eduardo Jorge Rabinovich (1984). *El nuevo orden económico internacional: una visión del poder en el sistema internacional*, Madrid, El Cid Editor.

Elda Pérez Reyes “María Cecilia Zuleta, Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990”, *Revista de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008.

Enrique Krauze (2013). *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema*, México, Editorial Nuestro Tiempo.

Enrique Krauze (2014). *La presidencia imperial: de Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas*,

de las islas Malvinas”, publicada el 24 de febrero de 2021 en <https://www.telam.com.ar/notas/202102/545586-mexico-reitero-su-apoyo-a-la-argentina-por-la-soberania-de-las-islas-malvinas.html>, consultado el 15 de octubre de 2021.

³² *Noticias ONU*. Mirada global Historias humanas “Malvinas/Falkland: La ONU reitera su llamado a Argentina y el Reino Unido a reanudar las negociaciones” tomado de <https://news.un.org/es/story/2021/06/1493702> el 12 de octubre de 2021.

³³ *Noticias ONU Mirada global. Historias humanas* “La ONU lamenta que la cuestión de las Malvinas siga sin resolverse tras años 55 años de espera”, artículo publicado en junio de 2019 en <https://news.un.org/es/story/2019/06/145837>, retomado el 13 de octubre de 2021.

México, Tusquets Editores.

- Giovanna Alfieri “La guerra de las Malvinas no terminó con el conflicto” en *El Excelsior*, 02 de abril de 2012 consultado en <https://www.excelsior.com.mx/2012/04/02/global/823201>
- Gloria Abella, (1999) “De los principios al pragmatismo: un falso dilema de la política exterior de México” en Patricia Galeana *México en el siglo XX* (tomo 1) Archivo General de la Nación, México.
- Gregorio Selser (1982). *Reagan, de El Salvador a las Malvinas*, México, Mex-Sur Editorial.
- Jorge Carpizo (1978). *México: presidencialismo puro*, México, Editorial UNAM.
- Jorge Carpizo (1996), *El presidencialismo mexicano*, México, 1996 siglo XXI editores
- Jorge G. Castañeda (2015). *La herencia, arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, editorial De bolsillo.
- José Daniel Ramírez Reyes et. Al. “La posición de México, Chile y la OEA respecto de la Guerra de Las Malvinas” en *El canillita, Revista educativa y cultural, Corrientes, Argentina*, 03 de abril de 2021.
- José López-Portillo, Sexto informe, en <http://www.memoriapoliticademexico.org>, consultado el 10 de octubre de 2021.
- Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber, Donald S. Rothchild (1983). *Eagle Defiant: United States Foreign Policy in the 1980s*, Little, Brown.
- Lorenzo Meyer (1996). “La crisis del presidencialismo en México” en *Foro internacional*, El Colegio de México, enero-junio 1996.
- Manuel Tello (1975) *La Política Exterior de México 1970-1974*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mario Ojeda (2001), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.
- Nilson Mariano (1998). *Operación Cóndor: Terrorismo de estado en el Cono Sur*, BPR Publishers on line.
- Organización de Naciones Unidas, *Noticias ONU*, Mirada global Historias humanas “Malvinas/Falkland: La ONU reitera su llamado a Argentina y el Reino Unido a reanudar las negociaciones” tomado de <https://news.un.org/es/story/2021/06/1493702> el 12 de octubre de 2021.
- Organización de Naciones Unidas. *Noticias ONU. Mirada global. Historias humanas* “La ONU lamenta que la cuestión de las Malvinas siga sin resolverse tras años 55 años de espera”, artículo publicado en junio de 2019 en <https://news.un.org/es/story/2019/06/145837>, retomado el 13 de octubre de 2021.
- Organización de Naciones Unidas consultado el 10 de octubre de 2021 en [https://undocs.org/en/S/RES/502%20\(1982](https://undocs.org/en/S/RES/502%20(1982)

Rafael Velázquez Flores (1995). *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Editorial Nuestro Tiempo.

Roderic Ai Camp (1998). *La política en México; el declive del autoritarismo*, México, Editorial Siglo XXI.

S/a. "México reiteró su apoyo a la Argentina por la soberanía de las islas Malvinas", publicada el 24 de febrero de 2021 en <https://www.telam.com.ar/notas/202102/545586-mexico-reitero-su-apoyo-a-la-argentina-por-la-soberania-de-las-islas-malvinas.html>, consultado el 15 de octubre de 2021.

Yhamil García Montiel "¿Por qué México apoyó (secretamente) a Reino Unido por las Malvinas, en lugar de ayudar a Argentina?" tomado de <https://es.quora.com/Por-que-Mexico-apoyo-secretamente-a-Reino-Unido-por-las-Malvinas-en-lugar-de-ayudar-a-Argentina>, consultado el 10 de octubre de 2021.

Zidane Zeraoui et al. (2019), *Los procesos políticos mundiales contemporáneos. Un mundo transformado*, México, Editorial Trillas.

Uruguay y la Guerra de las Malvinas

José Ramiro Podetti

Universidad de Montevideo (Uruguay)
jpodetti@um.edu.uy

Recibido: 22/04/2022

Aceptado: 28/05/2022

Resumen: Cualquier análisis de las reacciones que provocaron los hechos del 2 de abril de 1982 en Uruguay, debe tomar en cuenta algunas singularidades de la situación del país frente a la Cuestión Malvinas, que lo diferencian del resto de Latinoamérica. La posición del gobierno uruguayo, desde la Resolución 2065 (XX) de la ONU (1965), puede caracterizarse como de respaldo explícito y activo a la soberanía argentina sobre las Islas, así como de adhesión y reclamo de una solución pacífica del diferendo, en el marco de las resoluciones de Naciones Unidas. Esta posición se ha constituido una política de Estado clara y consecuente, sostenida por todos los gobiernos.

En el presente abordaremos la posición y el rol de Uruguay durante el desarrollo de la guerra de Malvinas.

Palabras clave: soberanía, diplomacia, política, islas Malvinas, guerra.

- ❖ Como citar este artículo: Podetti, J. R. (2022). Uruguay y la Guerra de las Malvinas. *Relaciones Internacionales*, 31(62), 148, <https://doi.org/10.24215/23142766e148>

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)

Uruguay and the Malvinas War

José Ramiro Podetti¹

Abstract: Any analysis of the reactions caused by the events of April 2, 1982 in Uruguay must consider some peculiarities of the country's situation in the face of the Malvinas issue, which differentiate it from the rest of Latin America. The position of the Uruguayan government, since UN Resolution 2065 (XX) (1965), can be characterized as being explicitly and actively supportive of Argentine sovereignty over the islands, showing adherence to and demanding a peaceful solution to the dispute, within the framework of United Nations resolutions.

This position has constituted a clear and consistent State policy, supported by all Governments. In this work we will address the position and role of Uruguay during the development of the Malvinas War.

Keywords: sovereignty, diplomacy, politics, Falkland Islands, war

¹ Ramiro Podetti es Profesor Titular de Historia de las Ideas Políticas y de Historia del Pensamiento Latinoamericano en la Universidad de Montevideo. En su labor reciente se incluye la edición de *Lecturas contemporáneas de Rodó* (Sociedad Rodoniana/Instituto Nacional de Letras, 2021). En 2013 publicó *Visiones uruguayas sobre Malvinas* (Fin de Siglo). Fue decano de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Montevideo (2014-2020). Es actualmente Presidente de la Sociedad Rodoniana y de la Asociación Alberto Methol Ferré. Correo electrónico: jpodetti@um.edu.uy

1. Introducción

Cualquier análisis de las reacciones que provocaron los hechos del 2 de abril de 1982 en Uruguay, debe tomar en cuenta algunas singularidades de la situación del país frente a la Cuestión Malvinas, que lo diferencian del resto de Latinoamérica.

La base naval de Montevideo² fue establecida en 1776, el mismo año que el virreinato del Río de la Plata, para “resguardo de este Río de la Plata y la conservación de Malvinas”, según indicó la Real Orden del 9 de agosto de ese año. El estatus de las Islas ha sido un asunto estratégico marítimo desde entonces. Los intentos de Francia y Gran Bretaña de establecer colonias en ellas, en la década de 1760, si bien tenían el estímulo comercial de la pesca de la ballena, obedecían también a la importancia de la ruta marítima del Cabo de Hornos. El sistema de defensa y protección naval española contaba, en la segunda mitad del siglo XVIII, cuatro áreas estratégicas: el Caribe, el Pacífico occidental –comúnmente aludido como Mar del Sur–, el Pacífico Oriental –con su foco en Filipinas– y el Atlántico Suroccidental, con su foco en el área del Río de la Plata.³ Sus principales bases navales eran La Habana y Cartagena de Indias en el Caribe, el Callao (Lima) en el Pacífico Occidental, Manila en el Pacífico Oriental y Montevideo en el Atlántico Suroccidental. La base naval montevideana nació tardíamente, porque la amenaza de piratas y corsarios era marginal en el Atlántico Suroccidental. Pero en la década de 1760, el intento de Francia primero e Inglaterra después, de establecer enclaves en el archipiélago de Malvinas, provocó la respuesta española.

De Montevideo partió, luego de abastecerse, la flota en la que viajó a las Islas su primer gobernador español, Felipe Ruiz Puentes. Arribó a Puerto Luis, la colonia fundada y entregada a España por los franceses, tomando posesión de ella, y rebautizándola Puerto de la Virgen de la Soledad, el 2 de abril de 1766. Desde esa fecha hasta el fin del dominio español existe abundante documentación en el Archivo General de la Nación en Uruguay⁴. Aunque esté pendiente un análisis pormenorizado de esa información, el trabajo realizado permite apreciar la magnitud y la variedad de la actividad desplegada durante el período español en las islas Malvinas, a lo largo de más de cuarenta años, a través de oficios, cartas, rendiciones de gastos, listas de envíos a y desde Malvinas. El tráfico entre Montevideo y el puerto Nuestra Señora de la Soledad, involucró la movilidad de personas, como el recambio de funcionarios –el gobernador, el ministro de la Real Hacienda, el médico cirujano– los dos

² Tradicionalmente se emplea la palabra “apostadero”, ajustada a la terminología naval española de la época. Los apostaderos eran en realidad más que una base naval, porque establecían jurisdicciones marítimas y costeras de vigilancia. A todos los efectos, equivalía a un “Departamento Marítimo”, y así fue por supuesto el caso de Montevideo, cuya jurisdicción abarcaba no solo las Malvinas sino la costa patagónica, el Estrecho de Magallanes y la costa actual de Chile hasta la Isla Chiloe.

³ Álvarez-Maldonado, R. (2003). La defensa naval en ultramar. En: VV.AA. La última progresión de las fronteras hispanas en ultramar y su defensa. *Cuadernos monográficos del Instituto de Historia y Cultura Naval*, Madrid, 43, pp. 105-124.

⁴ Entre 2013 y 2015 realicé una investigación sobre ese material, con la colaboración de Marcos Methol Sastre, cuyo producto principal fue la digitalización de casi mil folios de documentación acerca de los vínculos entre la base naval de Montevideo y sus dependencias en Malvinas.

religiosos franciscanos a cargo de la capilla, y las dotaciones naval y militar. También operarios de distintos oficios, como albañiles, canteros, ladrilleros, yeseros, carpinteros, herreros, peones para atender el ganado, panaderos, etc. Se enviaron regularmente presidiarios – algunos de los cuales cubrían a su vez oficios- e incluso aparecen algunos personajes desterrados, remitidos desde España.

Hubo un tráfico significativo de suministros que permitieron construir edificios, equiparlos y sostener a su población. Son numerosas las remesas de ganado y víveres de muy variado tipo, medicinas y utensilios de medicina, ropas y vestuarios, telas y frazadas, carbón y leña, ruedas herradas para carretas, frenos y espuelas, piezas y munición de artillería, pólvora, armas. Para este tráfico se construyó en Puerto Soledad un muelle de piedra y estuvieron afectadas numerosas embarcaciones de distinto tipo y tonelaje. Existe una detallada descripción de Nuestra Señora de la Soledad hacia 1800, a través del inventario que recibe el uruguayo Francisco Javier de Viana cuando se hace cargo de la gobernación de las Islas. Había veintiséis edificios en total, doce de ellos de piedra, entre los que se contaba la casa del gobernador, el hospital, la capilla y casa de los religiosos, cuatro casas de oficiales, el cuartel de marina, el cuartel de tropa y presidiarios, dos obradores y varios almacenes.

2. Tomas de posición en Uruguay frente a los hechos de abril de 1982

La acción diplomática

La posición del gobierno uruguayo, desde la Resolución 2065 (XX) de la ONU (1965), puede caracterizarse como de respaldo explícito y activo a la soberanía argentina sobre las Islas, así como de adhesión y reclamo de una solución pacífica del diferendo, en el marco de las resoluciones de Naciones Unidas. Ha constituido una política de Estado clara y consecuente, sostenida por todos los gobiernos (Partido Nacional, Partido Colorado, Gobierno de coalición 1990-1995, Frente Amplio, y por el régimen militar entre 1973 y 1985). Frente al conflicto mantuvo neutralidad, prestando al mismo tiempo asistencia humanitaria, como facilidades para el traslado de prisioneros, asistencia médica de heridos, etc. Sin embargo, el ejercicio de la neutralidad tuvo matices. El semanario *La Democracia*, vocero del Movimiento Por la Patria⁵, liderado desde el exilio por Wilson Ferreira Aldunate, criticó por ejemplo las declaraciones del canciller Estanislao Valdés Otero del mismo día 2 de abril, porque “trasuntaban una inocultable benevolencia hacia la conducta argentina, y que, si bien no constituyeron una declaración formal, ponían en evidencia que su posición se inclinaba a favor del Estado agresor” (*La Democracia*, 28/5/1982).

En rigor, las palabras del canciller se remitieron a la posición uruguaya en la ONU, fundamentada en numerosas exposiciones de principios: “Uruguay tiene una posición clara, firme, muy tradicional. En este sentido quiero recordar que el nuestro fue el primer país en el seno de Naciones Unidas, en el Consejo de Seguridad, que defendió y patrocinó los dere-

⁵ Perteneciente al Partido Blanco o Nacional, por entonces, como los restantes partidos políticos, prohibidos por el régimen cívico-militar.

chos de la República Argentina sobre las islas en cuestión” (MRREE, 2012:71). Era una alusión al discurso del embajador Carlos María Velázquez ante el Subcomité Encargado de examinar la Cuestión de las Islas Malvinas de la ONU, en septiembre de 1964. Pero en la circunstancia, la apelación a ese discurso fue general: el diario colorado *El Día* lo reprodujo íntegramente en su edición del 3 de abril de 1982, y el propio semanario blanco *La Democracia* hizo lo mismo en su número 16, con título de tapa “Embajador Velázquez. Carta Magna del anticolonialismo”. En el interior, la transcripción del discurso es parte de una nota titulada “Colonialismo en América: la posición del Partido”. Ese discurso ha sido considerado en general como uno de los alegatos más consistentes a favor de los derechos argentinos sobre las Islas.⁶

Uruguay en la OEA y ONU

El conflicto suscitó, en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) la convocatoria de una Reunión de Consulta de Ministros de RREE americanos, que se celebró en varias sesiones, entre el 26 de abril y el 27 de mayo 1982, y en la que el canciller uruguayo fue elegido por unanimidad presidente. Debido a ello, habló en último lugar, el día 28, “venciendo el muy justo y natural impulso de expresar, desde un principio, nuestra posición de solidaria hermandad con la República Argentina” (Valdés Otero, 1982a:1). Aludió a que Uruguay y Argentina, “en su historia común tuvieron que enfrentar y vencer intervenciones extranjeras que pretendieron interferir en su consolidación como naciones independientes y soberanas. Hoy, sin embargo, al igual que nuestras hermanas de América, estamos aquí presentes, independientes y soberanos. Esta es la lección de la historia que no parecen comprender los gobiernos que todavía consideran que América puede ser tierra propicia para desarrollar aspiraciones coloniales” (Idem:1). La expresión “aspiraciones coloniales” para aludir a la parte británica se reitera otra vez, y se advierte que no se puede admitir el desplazamiento de una poderosa flota.

Como es sabido, al término de su segunda sesión, del 28 de abril, la Reunión de Consulta produjo una declaración favorable a la Argentina, en el sentido no solo del reconocimiento de sus derechos sobre las Islas Malvinas, sino porque su punto 1 reclamaba a Gran Bretaña el “cese inmediato de hostilidades que realiza en la región de seguridad definida por el artículo 4° del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, a la vez que se “deploran” las medidas coercitivas tomadas por la Comunidad Económica Europea, y se “exhorta” a que sean levantadas. Uruguay acompañó con su voto esta resolución, en la que, como se recordará, se abstuvieron EUA, Chile, Colombia y Trinidad Tobago.

⁶ Velázquez, complementó su labor diplomática dejando testimonio de sus ideas en materia de política internacional y en especial sobre el proceso de descolonización. Ver: *Las Naciones Unidas y la descolonización* (Montevideo: M.B.A., 1964), *La política internacional en el pensamiento de Luis Alberto de Herrera* (Londres: Shrewsbury, Wilding and Son Ltd., 1968) y *El Uruguay y las Naciones Unidas 1959-1965* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1978). Su actuación como Representante Permanente del Uruguay en Naciones Unidas se distinguió por haberle tocado integrar el Consejo de Seguridad como Miembro No Permanente. Tuvo actuaciones muy citadas también en la Cuestión del Peñón de Gibraltar y en la invasión de Santo Domingo por parte de EUA.

El acto de la votación generó una imagen potente, porque los delegados que lo hicieron por la afirmativa se fueron poniendo de pie mientras aplaudían. El abogado, historiador y político blanco José Claudio Williman, escribiría unos días después: “Obtener 17 votos en 21 posibles, con tres votos de los cuatro faltantes de relativa explicación, aunque no justificación, es un acontecimiento histórico que desdibuja el simple hecho diplomático”. Y estableciendo un paralelismo con la votación en la que se derogó la Enmienda Platt, en la VII Conferencia de Cancilleres Americanos de Montevideo, concluía Williman: “Votos otorgados con emoción y sin cálculos espurios. Con aquella misma emoción que se votó en el Congreso de Montevideo, cuando los ministros de Nicaragua y Santo Domingo lloraron. Con una emoción que tal vez América no ha sentido ni expresado, desde la preparada y orquestada invasión a Guatemala por el mandadero de turno, Castillo Armas”. (Williman, 1982).

El canciller uruguayo recordaría un mes después, en su discurso en la que sería la última sesión de la Reunión de Consulta, que la delegación uruguaya se había retirado el 28 de abril con la convicción de que la resolución aprobada ese día “contribuiría en forma clara” a que “la potencia extracontinental cesase en las hostilidades”. Entre otras cosas porque interpretaba que las abstenciones de ese día obedecían a razones circunstanciales, pero que todas las delegaciones compartían esa aspiración. Valdés Otero definió entonces, 27 de mayo, el desarrollo de los hechos en Malvinas como una “oscura página de la historia” y, sin nombrarla, atribuyó a Gran Bretaña una “obstinada y paradójica inclinación por la guerra, que no guarda ninguna proporción razonable con la acción invocada como causa”.

Para entender el estado de ánimo del canciller uruguayo debe recordarse que, al día siguiente de haberse votado esa resolución, tan gráficamente descrita por Williman, EUA abandonó abruptamente la mediación y rompió su neutralidad, declarando su apoyo al Reino Unido. El hecho fue aludido por Valdés Otero –como se ha dicho, era el Presidente de la Reunión de Consulta- en estos términos:

La circunstancia que magnifica el conflicto y produce tan graves consecuencias dentro de nuestro hemisferio es la decisión adoptada por uno de los países integrantes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en el sentido de apoyar activamente al Reino Unido, hecho sorprendente porque contradice flagrantemente la Resolución n° 502 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, así como la Resolución del 28 de abril de esta misma Reunión de Consulta. [...] La situación actual redunde en desprestigio de la Organización de los Estados Americanos y de su sistema de seguridad colectiva. (Valdés Otero, 1982a:3)

El discurso concluyó sosteniendo que estaba en juego el “honor de todos los países americanos y la supervivencia del sistema que los agrupa”, proponiendo la “decisión, firme y serena, de asumir definitivamente como propio, porque así lo es, el problema de las Islas Malvinas” (Idem:6).

La sesión del Consejo de Seguridad de la ONU para tratar la crisis de Malvinas se acordó para el 21 de mayo. Uruguay, sin ser miembro, solicitó participar, y fue invitado a hacerlo por el Presidente de turno, el Representante de China Ling Qing. La exposición del embajador Jorge Azar Gómez reiteró los términos empleados por Valdés Otero en la

Reunión de Consulta, y apoyó su argumento a favor de la Argentina en el principio de la integridad territorial de la Resolución 1514 de la ONU: "Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (Art. 6°)" (Azar Gómez, 1982). Entrando a la parte propositiva de su discurso, el representante uruguayo "lamentó" que el proceso de negociaciones encaminado por el Secretario General de la ONU Javier Pérez de Cuéllar "haya sido interrumpido por la presentación de un proyecto de acuerdo interino sobre la controversia, por parte del señor Representante del Reino Unido el día 17 de mayo". Concluyó su exposición exhortando al Consejo de Seguridad a contemplar (1) el cese inmediato de hostilidades, (2) concesión al Secretario General de un mandato formal para reanudar las negociaciones, y (3) preservación de los seis puntos sobre los cuales se había obtenido acuerdo, de acuerdo con la información que el propio Pérez de Cuéllar había ofrecido al Consejo de Seguridad el día anterior.

El debate se producía en medio de la intensificación de la ofensiva británica. El representante uruguayo no había dejado de señalar esto en su exposición ante el Consejo de Seguridad, señalando que "Rechazamos en los términos más enérgicos estas hostilidades [se refiere a las británicas], que hoy se han concretado abiertamente a través del cruento ataque que se ha desatado sobre las Islas Malvinas". Al día siguiente se difundió una declaración del gobierno uruguayo cuyo primer párrafo "condena el ataque armado perpetrado contra el territorio americano de las Islas Malvinas, y declara que dicha acción no guarda ninguna relación razonable con el derecho inmanente de legítima defensa reconocido por el Art. 51 de la Carta de Naciones Unidas" (Declaración, 1982).

Las circunstancias de la Guerra de Malvinas dieron un carácter especial a las deliberaciones, en el marco de la XXXVII Asamblea General de la ONU (noviembre de 1982), de la Cuarta Comisión, que se ocupa del proceso de descolonización. La Resolución que se adoptó (Res. 37/9, Cuestión de las Islas Malvinas o Falkland) mantuvo el pedido de que ambas partes reanudaran las negociaciones en torno a la soberanía, estableciendo de ese modo que la guerra y su desenlace no afectaba el estado de la cuestión ni la posición de las Naciones Unidas al respecto. Contribuyó a darle un carácter singular a las deliberaciones la presentación de un proyecto de resolución elevado por los países latinoamericanos, entre los que estuvo Uruguay. Con ese motivo, algunos expertos uruguayos enviaron notas al Presidente de la Comisión, argumentando a favor del proyecto de resolución latinoamericano. Destaco solamente la del embajador y ex Ministro de Relaciones Exteriores Adolfo Folle Martínez, que comparte la tesis ya esbozada por Valdés Otero, de que la Cuestión Malvinas había dejado de ser un asunto bilateral argentino-británico para convertirse en un asunto continental, y atribuyó a Gran Bretaña el fracaso de 17 años de negociaciones, entre 1965 y 1982 (Folle Martínez, 1982).

Dentro de las incidencias diplomáticas que suscitó el conflicto, bilaterales y multilaterales, hay una tan relevante como poco conocida. Se trata de un intercambio de notas entre la Embajada Británica en Montevideo y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. El 7 de mayo, Gran Bretaña había extendido el bloqueo naval hasta las 12 millas de la costa argentina desde el Río de la Plata, y el 10 se había producido el hundimiento del HMS Shef-

field. El día 15 la Embajada Británica en Montevideo se dirigió por nota al MRREE, comunicándole que

[L]as fuerzas británicas ciertamente no tendrían la intención de ocuparse en operaciones en el mismo Estuario del Río de la Plata, es decir, mar adentro de una línea desde Punta del Este a Cabo San Antonio, especialmente del lado uruguayo del Estuario. En lo que respecta a las aguas afuera del Estuario más de doce millas del Uruguay, su acción dependería en parte del uso que naves de guerra o aviones argentinos harían de estas aguas. (Embajada Británica en Montevideo, 1982a)

En su respuesta, el MRREE expresa su “grave preocupación” al advertir que “no se excluye el eventual empleo de la fuerza en el área a que se refiere el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo” y advierte: “Asimismo, se manifiesta que de concretar operaciones militares en el Río de la Plata, su Frente Marítimo y su espacio aéreo, el Reino Unido estará lesionando la jurisdicción acuática y aérea de la República Oriental del Uruguay tal como está definida en Actos Internacionales que la vinculan y obligan” (MRREE, 1982). Pero la nota británica no solo comunicaba la posibilidad de operar en aguas adyacentes al Uruguay, sino que trataba al Río de la Plata como “estuario”, aguas que tradicionalmente, en términos de derecho marítimo, se consideran internacionales. El detalle terminológico no era un detalle: implicaba que buena parte del río —es decir, más allá de las doce millas de sus costas— podía convertirse en teatro de operaciones. La nota uruguaya respondió al asunto del siguiente modo:

Tampoco se comparte en absoluto la calificación del Río de la Plata como Estuario que se efectúa en la Nota que se responde, pues ella desconoce su carácter indiscutiblemente fluvial. [...] Por otra parte, el hecho de que en la Nota del Reino Unido no se excluye la posibilidad de efectuar operaciones militares hacia adentro de la línea Punta del Este-Punta Rasa del Cabo San Antonio, exige enfatizar que dicha línea dispone el límite exterior del Río de la Plata y que las aguas comprendidas dentro de la línea son de jurisdicción exclusivamente y/o de uso común de los ribereños, lo que excluye toda injerencia de terceros Estados en las mismas. (MRREE, 1982)

La nota concluye con un tono acorde a la “grave preocupación” indicada al comienzo: “Todo lo expuesto haría necesario que el Gobierno del Reino Unido prestara cuidadosa atención a la posición expresada, actuando en la forma que impone el Orden Jurídico Internacional...”.

En su respuesta, la embajada expresa “el pesar del Gobierno del Reino Unido ante el hecho de que la comunicación contenida en la Nota N° 137 haya causado preocupación el Gobierno del Uruguay, y siguiendo instrucciones del Gobierno del Reino Unido, tiene el agrado de aclarar el significado de la mencionada Nota”. Lo sustancial de la “aclaración” dice así:

El Gobierno del Reino Unido confirma que no es su intención conducir operaciones militares en el Río de la Plata hacia adentro de la línea Punta del Este-Punta Rasa del Cabo San Antonio, ni en su Frente Marítimo. [...] También se desea dejar en claro que ni la Nota anterior ni las palabras usadas

en la misma tenían la intención de manera alguna de cuestionar la posición del Uruguay respecto a las aguas del Río de la Plata ni tampoco de originar interrogantes jurídicas respecto a su condición legal. (Embajada Británica en Montevideo, 1982b)

Unos años después, el redactor de la nota uruguaya daría a conocer su autoría –junto con el embajador Gualberto Talamás- poniendo de relieve todas sus implicancias:

Por esta vía, la República Oriental del Uruguay obtuvo, por un lado, que el Reino Unido se comprometiera a no conducir operaciones militares tanto en el Río de la Plata como en su frente oceánico, lo que significó, en ese sentido, darle garantías al respecto a la República Argentina, conforme al tratado que nos vincula con ese país, y por el otro reconocer que las aguas del Río de la Plata no son un estuario sobre el cual se podían invocar las libertades que regían en los ámbitos marítimos, sino un río de soberanía exclusiva y excluyente de ambos países platenses. (González Lapeyre, 1982b)

Como un dato curioso, cabe consignar la idea del político y diplomático blanco Héctor Payssé Reyes, publicada en la prensa, de reencaminar las negociaciones entre Argentina y Gran Bretaña sobre la base de la reintegración de las Islas Malvinas a la Argentina, pero cediendo a Gran Bretaña la soberanía sobre las Georgias del Sur (Payssé Reyes 1982).

En general, puede decirse que la posición uruguaya fue consistente con la política de estado con relación a la Cuestión Malvinas, más allá de los matices. Para la casi totalidad del liderazgo político, además, no era sencillo ubicarse frente al conflicto mientras Uruguay transitaba su salida del régimen militar. Por supuesto que la reacción británica, el envío de la flota y el ataque a las Islas impactó sobre la opinión pública. El político colorado Julio María Sanguinetti, quien sería el primer presidente electo luego de la vuelta a la democracia, sostuvo, por ejemplo:

Si preocupación y reserva nos merece el método argentino, condena total la anunciada represalia británica. La potencia europea califica de atentado a la acción argentina. ¿Qué es entonces el envío de una flota extracontinental, que solo pretende perpetuar una posesión colonial que, hasta las Naciones Unidas, con el voto estadounidense incluido, así lo ha reconocido? (Sanguinetti 1982)

En un sentido similar se expresó un editorial del semanario *La Democracia*: “es absolutamente condenable la acción llevada a cabo por las FFAA argentinas... es igualmente condenable la belicista reacción inglesa” (*La Democracia*, 16/4/1982). Este medio de prensa dedicó varios editoriales al conflicto, a lo largo de abril, mayo y junio. Si bien sostuvo sin cortapisas los derechos argentinos, de acuerdo con la tradición uruguaya, fue muy crítico de la guerra. Sostuvo además que el TIAR no era aplicable “ante el anunciado ataque de la flota inglesa”, arguyendo que “Argentina violó la Carta de la ONU al pretender resolver su sesquicentenario controversia por las Islas por medios no pacíficos”, violando disposiciones del TIAR. El editorialista se adelanta a eventuales objeciones –por olvidar “la permanencia de la trasnochada aventura colonial británica”- afirmando que “resulta paradójico que se quiera

sepultar un colonialismo condenado por las normas violando el orden jurídico internacional". Por otra parte, se aclara que la postura del editorial "no implica dejar de pensar que el Uruguay debe reiterar en todos los foros internacionales su total solidaridad con la Nación Argentina en cuanto a la soberanía que, sin sombra de duda, tiene sobre las Islas Malvinas". Además, el editorialista explica "que todo lo dicho tampoco es óbice para que acallemos nuestra rotunda condena a la réplica inglesa, tan fuera de la sensatez y del derecho como la inicial acometida argentina". Agrega incluso que la armada británica

Surca amenazante los mares como en los tiempos de Francis Drake... Amenaza que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debe disipar de inmediato, ordenando su retorno con la misma celeridad con que ordenó el retiro de las fuerzas argentinas. Y si el previsible veto británico frustra esa posibilidad, deberá entonces tomar cartas la propia asamblea de la ONU, también competente para restablecer la paz. (La Democracia, 23/4/1982).

El semanario se ocupó ampliamente del cambio de EUA, de país mediador a activo aliado de una de las partes, manifestando su "más terminante rechazo":

Desde el punto de vista diplomático constituye un hecho insólito que, quien revistió el carácter de mediador, se coloque súbitamente del lado de una de las partes. El mediador debe ser, por propia definición neutral y está especialmente obligado a guardar una posición equidistante entre las partes en litigio. En definitiva, la actitud norteamericana vino a dejar muy mal parada la mediación que realizó el Sr. Haig dando razón a las críticas de parcialidad que la misma había merecido del lado argentino. (La Democracia, 7/5/1982)

El editorialista destaca por otra parte el hecho de que el cambio de posición de EUA se realizara al día siguiente de la resolución de la Reunión de Consulta, que "significa un evidente desaire de EUA a la abrumadora mayoría de países latinoamericanos que allí se pronunció" (Ídem).

Más allá del modo en que la reacción británica impactó en los análisis y sobre todo en la toma de posiciones, hubo voces que consideraron necesario ratificar la condena a la acción del 2 de abril, con prescindencia siempre del juicio sobre los derechos argentinos sobre las Islas. Así el jurista blanco Gonzalo Aguirre Ramírez —años más tarde Vicepresidente de la República— publicaría, el 21 de mayo, un extenso artículo, casi monográfico, sobre el asunto, bajo el título "Malvinas: la tradición pacifista". Cuestionando con nombre y apellido al jurista Adolfo Gelsi Bidart y al doctor Julio María Sanguinetti, el autor afirmó:

Cuando vemos a gente tan preparada e informada sostener que el problema de fondo... es el de los títulos para la posesión de las Islas, hacer una distinción entre fines y medios muy próxima a la máxima totalitaria de que el fin justifica los medios, y pretender una condena muy atemperada —casi absolutoria— para el inicial acto de fuerza argentino, a pretexto de que la réplica británica, por colonialista, es "antihistórica", llegamos a la conclusión que se están perdiendo de vista varios aspectos fundamentales de la cuestión. (Aguirre Ramírez, 1982:6)

Aguirre contrapone a los hechos de abril la tradición pacifista argentina, de la que hace un *racconto* de hechos y personajes, sin escatimarle elogios, para concluir:

El gobierno de Galtieri ha renegado de esta uniforme y sabia tradición de su país, camino ese sí anti-histórico... Si Pellegrini, Sáenz Peña, Yrigoyen o Marcelo de Alvear salieran hoy de sus sepulcros, volverían a abandonar este mundo. Pero esta vez, de vergüenza e indignación al ver cuánta ignorancia y cuánta falta de respeto hay por su obra y por la vocación pacifista que ellos y otros estadistas ilustres legaron a la Argentina. (Ídem, 6)

3. Pronunciamientos y debates. La cuestión jurídica internacional.

En las distintas y variadas expresiones de opinión que provocaron los hechos del 2 de abril, hubo naturalmente una abundante presencia de la perspectiva jurídica de la Cuestión Malvinas. Más allá de sus actores y de la especificidad de sus juicios, el marco general del punto de vista uruguayo, como se señala más arriba, era el discurso del embajador Carlos María Velázquez en la ONU, en 1964.

La Dirección de Política Exterior de la cancillería uruguaya, entonces a cargo del embajador Luis de Posadas Montero, solicitó opiniones, el mismo 2 de abril, a varios expertos. Presento brevemente aquí las de los internacionalistas Manuel Vieira y Heber Arbuet Vignali, miembros entonces de la Cátedra de Derecho Internacional Público de la Universidad de la República⁷, y en el apartado siguiente haré lo mismo con la del historiador W. Reyes Abadie.

El argumento de Vieira partió de la evidencia histórica de que “la detentación por parte de Gran Bretaña de las Islas Malvinas se debe al hecho de fuerza circunstancial ocurrido a principios del siglo pasado”, siempre protestado por la Argentina. Juzgó que debía reafirmarse el principio del Derecho Internacional Americano de que la ocupación no da derechos, concluyendo:

No creo que esta acción de la República Argentina se trate de una invasión al territorio de las Islas Malvinas, sino que es, quizás podríamos decir, un retomar la autoridad sobre una parte de su territorio que de hecho estaba administrado por otra potencia, máxime cuando no ha habido un ejercicio de la fuerza desbordante que extralimitara las medidas de una acción pública coherente para reponer la autoridad legítima en donde corresponde. (Vieira, 1982: 1/2)

El doctor Arbuet ordenó su informe en ocho puntos. En el 2° califica la posesión británica: “la ocupación de hecho británico que se prolongó hasta el 2 de abril nunca alcanzó la nota de juridicidad necesaria para transferirle los derechos argentinos ya que el gobierno

⁷ Ambos, discípulos de Eduardo Jiménez de Aréchaga, jurista de vasta actuación docente e investigadora, juez y presidente de la Corte Internacional de Justicia, y fundador de la Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público, de la que los dos son miembros (Arbuet Vignali, 2018:2/11).

de este país contestó y sistemáticamente protestó la ocupación, reivindicando al mismo tiempo los derechos territoriales de que había sido despojada” (Arbuet, 1982: 1). En cuanto a la acción argentina (punto 4°), su opinión difiere de la de Vieira:

En esta situación [fracaso de 17 años de negociaciones] la República Argentina emprendió las acciones del 2 de abril que la condujeron a recuperar de hecho el dominio territorial de las Islas Malvinas al cual tenía derecho. Pese al derecho de fondo de que está asistida, la actitud argentina configura una violación del Derecho Internacional, porque éste prohíbe todo uso o amenaza del uso de la fuerza como instrumento de política internacional y esto es aplicable aun cuando asista derecho a quien emplee la fuerza, salvo que se trate del ejercicio de legítima defensa. (Ídem: 2)

No obstante, el tratadista uruguayo estimó que los modos de la acción atemperaban su responsabilidad:

Cabe destacar dos circunstancias que no justifican ni legalizan la actitud argentina, sí atemperan su responsabilidad: el derecho de fondo que la asiste y la larga negativa británica al empleo de un medio pacífico para resolver el problema, y el respeto argentino por las normas del Derecho Internacional Humanitario. En este último sentido cabe destacar la profunda preocupación de las autoridades argentinas por no destruir bienes materiales ni ofender a la población civil de las Islas, así como la de no ocasionar heridos ni muertos en las tropas adversarias, preocupación que se vio coronada por un éxito total, al punto que la única sangre derramada fue argentina. (Ídem: 2)

Arbuet, coincidiendo en general con los restantes expertos uruguayos que se pronunciaron sobre el asunto durante el conflicto, sostuvo que la respuesta británica configuraba una violación del Derecho Internacional (punto 4°), no podía encuadrarse en la legítima defensa y constituía, por el contrario, un “típico acto de agresión”:

Las medidas británicas configuran actos... como los que fueran tan comunes antes de la Carta de las Naciones Unidas, cuando los principios del Derecho Internacional eran distintos, y con las cuales las grandes potencias castigaban las actitudes que les disgustaban de los Estados más débiles. Procedimientos contra los cuales lucharon sistemáticamente las prácticas diplomáticas y los juristas latinoamericanos. (Ídem: 3).

En el punto 6° argumenta por qué la introducción de submarinos nucleares viola el Tratado de Tlatelolco. En el punto 7°, y antes de que se produjera el intercambio de notas entre la Embajada Británica y la cancillería uruguaya, el doctor Arbuet advierte sobre las implicancias que el Tratado del Río de la Plata en el caso de que se suscitaran hostilidades en el área focal del río:

Razón por la cual [aplicación de los arts. 85 y 86 del Tratado] la armada argentina podría tomar medidas de defensa en las aguas comunes del Río de la Plata y en el mar territorial uruguayo comprendido entre las 12 y las

200 millas. Situación que es de prever complicaría nuestras relaciones con Gran Bretaña, máxime si se consideran los distintos criterios sustentados por ambas naciones para caracterizar la amplitud de las distintas zonas de jurisdicción marítima (mar territorial, zona económica exclusiva, alta mar). (idem: 4)

A tono con la acción diplomática, y a veinte días de la recuperación de las Malvinas por las fuerzas argentinas, la Asociación Uruguaya de Derecho Internacional produjo una declaración cuyo primer punto señaló su “decidido apoyo a la fundamentación jurídica que sirve de sustento a los derechos históricos de la República Argentina sobre las Islas”, para luego insistir en la aplicación de procedimientos jurídicos de derecho internacional. Desde el punto de vista ejecutivo, recomienda la aplicación del TIAR.

El internacionalista y diplomático Héctor Gros Espiell⁸ publicó varios artículos breves en los sentó posiciones, en las ediciones de abril, mayo y junio de la *Revista Internacional y Diplomática* de México. En el primero de ellos, cuando todavía no se había producido el ataque británico, sostuvo la imposibilidad de analizar correctamente la situación sin tener en cuenta su marco jurídico. No puedo extenderme aquí sobre su argumento completo, solo señalo sus conclusiones. En primer lugar, la posesión británica de Malvinas ha sido una posesión *de facto*, y el autor estima una “burla inadmisibles” la “actitud evasiva y falta de voluntad británicas” para ajustar su conducta a la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de la ONU. En segundo lugar, explica por qué, en ningún caso, podría aplicarse a la Cuestión Malvinas el principio de autodeterminación de los pueblos. Por último, frente a los hechos de abril, sostiene:

El asunto primordial, el que interesa tanto a la Argentina como a toda América Latina y a todos los pueblos que han nacido de la ruptura del yugo colonial, es que las Malvinas, que eran argentinas y que fueron ocupadas por la fuerza, en violación flagrante del Derecho Internacional de la época, pero también del Derecho Internacional de hoy, han vuelto a su ámbito estatal natural, respetándose, finalmente, la integridad territorial de un Estado soberano e independiente. De tal modo, a la soberanía de jure de la Argentina sobre las Malvinas, se ha superpuesto la soberanía de facto, efectivamente ejercida. (Gros Espiell 1982a, 21)

El otro juicio de importancia, que pone en tela de juicio la calificación de “agresión” a los hechos del 2 de abril, es la puntualización de que la acción argentina responde a una situación colonial:

Se ha usado la fuerza, es cierto, pero para poner fin a una situación colonial, ilegal y arbitraria. No es la primera vez que ello ocurre en la historia

⁸ Profesor emérito de Derecho Internacional de la Universidad de la República, juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay y subsecretario general de Naciones Unidas. Su producción científica está publicada en diversos libros y órganos de difusión jurídica, así como en su participación en resoluciones de organismos internacionales en que participó, discursos y conferencias y dictámenes profesionales.

de las Naciones Unidas. Basta recordar, como ejemplo, el caso de la recuperación por la India del enclave colonial de Goa. Es por esto por lo que no hay que caer en el error de fijar la atención sólo en la forma en que se recuperó la soberanía de facto sobre las Malvinas, olvidando el derecho de la Argentina sobre las Islas y la necesidad de poner fin a una situación colonial. (Ídem, 21)

Y sobre una respuesta armada británica, advierte:

Si ahora se produjera un ataque contra las Islas Malvinas por parte de Gran Bretaña, se estaría ante un ataque armado contra un Estado Americano, que debe ser considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos según el Artículo 3 del TIAR. Y todos los Estados de América, incluso naturalmente los Estados Unidos, que son partes del Tratado de Río, deberán apoyar y ayudar a la Argentina a repeler el ataque. (Ídem, 21)

Concluía el tratadista y diplomático uruguayo:

Sólo cabe esperar que la recuperación de las Islas Malvinas, que se produjo sin que se derramara una gota de sangre entre los soldados o las personas que la ocupaban ilegalmente, no traiga como consecuencia una ruptura de la paz y que únicamente signifique el fin de un vestigio colonial y la reafirmación del derecho soberano de todo Estado a su integridad territorial, que es uno de los fundamentos esenciales del derecho a la libre determinación de los pueblos. (Ídem, 21)

El día anterior a la Reunión de Consulta, Gros advirtió que la flota británica ya había ingresado en la Zona de Seguridad que fija el Tratado, y analizó las complejas relaciones e implicancias entre el TIAR y el Tratado del Atlántico Norte (NATO). Naturalmente presumió que EUA no iba a aceptar la aplicación del TIAR, en cuyo caso “habrá demostrado que el TIAR no sirve para nada en los casos realmente trascendentes y graves” (Gros Espiell 1982b, 10).

El 30 de abril escribió otro artículo analizando el bloqueo naval y aéreo de las Malvinas por parte de Gran Bretaña como acto de agresión. Recordó que en los trabajos del Comité de Naciones Unidas para la Resolución 3314 (XXIX) sobre definición de la agresión, fueron los miembros latinoamericanos los que insistieron, tal como fue finalmente aprobado, la inclusión del bloqueo como acto de agresión. Gros, como otros internacionalistas e historiadores uruguayos que analizaron los hechos, trajo a colación las agresiones británicas en el Río de la Plata en el siglo XIX, y particularmente el bloqueo del Río de la Plata en 1845. Antes que entregara el artículo, ocurrió el ataque aeronaval inglés. Gros concluyó, asociando el hecho con la ruptura de la neutralidad estadounidense a favor de Gran Bretaña: “Esta inculcable agresión debe unir en una solidaria actitud a toda América Latina que ahora sabe quiénes son sus amigos y quiénes sus enemigos” (Gros Espiell, 1982c:13).

En esta misma línea se expidió el historiador Washington Reyes Abadie, unos días después del comienzo del ataque inglés, y tras analizar las respuestas de EUA y Europa Occidental al conflicto: “A partir de esta hora, América Latina sabe la verdad; en el plano de las relaciones con los poderosos del mundo, la única salvaguarda es el poder... que nada puede

esperar de nadie -amarga verdad que ya conocen otros pueblos del Asia y del África, sino de sí misma" (Reyes Abadie, 1982)

A mediados de mayo, Gros comparó la recuperación argentina de las Islas Malvinas con la recuperación de la colonia portuguesa de Goa el 18 de diciembre de 1961, marcando la hipocresía con la que las potencias occidentales procedieron en cada caso: "silencio, olvido y apoyo tácito a la India", y "reacción militar, ataques sangrientos y arteros... contra la Argentina". Concluyó:

Este triste episodio de la sanguinaria agresión inglesa a las Malvinas, puede ayudar a que nuestros pueblos comiencen a comprender la verdad, sepan en dónde están sus debilidades y sus fortalezas, conozcan a sus enemigos y a sus adversarios de siempre y sepan que sólo en su solidaria unión puede estar la garantía del respeto de sus derechos, de su desarrollo y de su futuro. (Gros Espiell, 1982d:19)

Terminada la guerra, Gros volvió a ocuparse de Malvinas. Esta vez puso el foco en la historia de las Islas entre 1767 y 1774, revisando los hechos y los desenlaces de los dos intentos frustrados de Francia e Inglaterra de establecerse en Malvinas. Dentro de este análisis, incluyó una referencia a un texto muy poco conocido de Samuel Johnson,⁹ en el que el célebre escritor británico criticó la posibilidad de una guerra entre España y Gran Bretaña, a raíz de la primera recuperación de las Malvinas en 1770.

En noviembre, Gros pronunció una conferencia en Buenos Aires¹⁰ sobre la no aplicación del principio de libre determinación de los pueblos al caso Malvinas. Para su argumento, Gros se valió de una extensa bibliografía jurídica, de diversos antecedentes de historia diplomática, jurisprudencia internacional y variados dictámenes. Se trata de una materia con la que estaba ampliamente familiarizado, al haber sido Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos.¹¹ Su conclusión es que la aplicación válida del principio debe ajustarse a lo determinado por las Naciones Unidas en los casos de desmembración de una porción de territorio soberano a manos de otra potencia.

El político y periodista colorado Manuel Flores Mora afirmaría sobre el mismo tema: "Eso de robarle un territorio a otro Estado, poner en él a connacionales de uno y exigir la

⁹ El opúsculo de Johnson se titula "Thoughts on the Late Transactions Respecting Falkland's Islands," y fue publicado en 1771. Johnson, S. (1913). *The Works of Samuel Johnson*. Nueva York: Pafraets & Company, vol. 14, pp. 34-80. Es un texto lleno de ironías sobre las pretensiones inglesas y los costos humanos de la guerra. Puede leerse íntegro en <https://www.samueljohnson.com/falklands.html>. Samuel Johnson (1709-1784) fue un escritor, crítico y poeta de extraordinaria influencia en las letras inglesas, frecuentemente evocado y citado por Jorge Luis Borges.

¹⁰ Con ligeras modificaciones la volvería a dictar en Caracas, meses después, con motivo de su designación como miembro de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Ambas versiones fueron publicadas, en España y en Venezuela.

¹¹ Naciones Unidas (1979). *El Derecho a la Libre Determinación. Aplicación de las Resoluciones de Naciones Unidas*. Estudio preparado por el Dr. Héctor Gros Espiell. Nueva York: Naciones Unidas, 96 pp. Disponible en <http://undocs.org/es/E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1>.

“autodeterminación” es casi una broma sangrienta” (Flores Mora, 1982:36). De un modo parecido se pronunció el embajador Julio César Lupinacci, en una entrevista publicada en la revista chilena *Qué pasa*: “Allí no juega la autodeterminación de los pueblos. Sería una burla aludir a ese principio: todos saben que se trata de ingleses que van a apostar por Inglaterra en un plebiscito. El Derecho Internacional distingue claramente cuándo está comprometido el principio de autodeterminación de los pueblos y cuándo se trata de un principio de integridad territorial” (Lupinacci, 1982:41).

4. Pronunciamientos y debates. La cuestión histórica y geopolítica.

Ante el pedido de la Dirección de Política Exterior de la cancillería uruguaya ya aludido, el historiador Washington Reyes Abadie respondió, el mismo día 2 de abril, remitiendo un informe mecanografiado de 9 carillas, organizado en ocho puntos. El primero se ocupa del descubrimiento de las islas y los siete restantes resumen la historia del litigio hasta el siglo XX. Concluye señalando la existencia de una abundante bibliografía y de sucesivos reclamos en foros internacionales que “han sido coincidentes en sustentar la tesis histórica que consideramos correcta, o sea, la de la legítima soberanía argentina sobre el archipiélago” (Reyes Abadie 1982a:8).

Otro historiador uruguayo, especializado en historia naval del Atlántico suroccidental, Oscar Abadie-Aicardi, preparó una extensa monografía sobre el tema, desde 1520 hasta 1982, *Las Islas Malvinas, historia de una usurpación*. Su última parte, “Las negociaciones argentino-británicas (1965-1982)”, en las que distingue cuatro períodos de esas negociaciones: 1966-1968, 1969-1973, 1973-1976, 1977-1982. Más allá de la importancia de los títulos históricos argentinos, el análisis de Abadie-Aicardi –preparado en el transcurso del conflicto y en la segunda mitad de 1982- fue valioso al pormenorizar los antecedentes inmediatos de la acción del 2 de abril:

Querremos el análisis con una apreciación de la conducta inglesa a lo largo de estos diecisiete años de negociaciones. Puede resumirse así: violación consciente, continuada y flagrante de la letra y el espíritu de las resoluciones de las Naciones Unidas; rebeldía contumaz a darles verdadero cumplimiento, utilizando en las negociaciones, conjunta o alternadamente, el fraude, el silencio equívoco o engañoso y los desplantes de hecho o palabra, todo ello en nuevo perjuicio de los derechos y legítimos intereses argentinos y con desprecio de la opinión pública mundial (Abadie-Aicardi, 1983:93).

Por su parte, el historiador Alberto Methol Ferré hizo un análisis de los hechos desde una perspectiva histórica y geopolítica, considerando las implicancias del conflicto para América Latina en cuanto a sus propias relaciones y a las relaciones con el resto del mundo occidental (Methol Ferré, 1982).

El tratadista de Derecho Procesal Adolfo Gelsi Bidart publicó, a principios de mayo, una nota de prensa en la que sostuvo que, pese a desaprobar la acción argentina del 2 de abril, “sólo desde un punto de vista a-histórico se puede decir que la Argentina es agresora”

(Gelsi Bidart, 1982). Traza entonces las líneas de ese punto de vista, calificando a la respuesta británica como “la sexta invasión inglesa”, e ironizando acerca de la flota británica viene a responder a la acción de Malvinas o a su fracaso en el Bloqueo del Río de la Plata de 1845:

Otra comprobación en el terreno histórico: desde 1806 a 1982, los ingleses nunca han aceptado la reconquista americana. Así a 1806 sucede la réplica de 1807; a 1833 (Malvinas) la de 1834. Cuando en 1982 Argentina recupera lo que le quitaron en 1834, Inglaterra responde con una nueva invasión, no sabemos si en réplica al 2 de abril de 1982, o a la victoria americana en la Guerra Grande, después de la gloriosa (para los americanos) derrota de la Vuelta de Obligado. (Ídem)

Gelsi se ocupó también en su nota del singular desenlace de la mediación estadounidense:

Los memoriosos recuerdan que EUA, en la década del 50, puso fin a la intervención franco-inglesa en Suez, cuando el Canal fue nacionalizado por Egipto. Y eso a pesar de la “peculiar relación” [EUA-Reino Unido]. ¿Tal vez interese más Medio Oriente que América del Sur? ¿Sigue siendo “Latinoamérica” una reserva de folklore, un lejano conjunto de naciones poco importantes, que solo sirve para el coro de la propaganda (“Las Américas unidas, unidas vencerán”, como se decía en la II Guerra Mundial), ¿o para apoyar a EUA cuando éste lo requiera? (Ídem)

Gelsi llega a una conclusión geopolítica que coincide con la mirada de Methol Ferré:

Es claro que, para ser reconocidos, como decía Artigas, “solo podemos esperar de nosotros mismos”, de nuestro esfuerzo. De los demás únicamente en la medida en que coincidamos exactamente con su interés ocasional. Si América uniera efectivamente sus naciones y sus recursos (petróleo, minerales, agricultura), formando una verdadera Unión Íbero-Indoamericana, podría convertirse en interlocutor válido como una de las potencias del mundo. No le echemos las culpas a los demás y pensemos, más que en culpas propias o ajenas, en nuestras posibilidades reales de unirnos. (Ídem)

En el n° 22 (abril-junio de 1982) de la revista académica *Cuadernos del Claeh*, Romeo Pérez Antón¹² y el sociólogo y politólogo Ernesto Rodríguez publicaron un trabajo en el que consideraron al conflicto como nueva evidencia de que “las contradicciones Norte-Sur... pri-

¹² Ha sido Rector del Instituto Universitario (hoy Universidad) CLAEH. Ha sido investigador y docente en Ciencia Política, con especialización en Partidos políticos uruguayos, políticas exteriores y teoría política de las integraciones. Catedrático de la Universidad de la República y de la Universidad Católica del Uruguay. Docente de posgrado en la Universidad de la República, el CLAEH y la Universidad de Montevideo. Profesor y conferencista en universidades de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, España, Francia, Portugal y Bélgica. Consultor de OEA, PNUD y Unión Europea. Entre sus publicaciones se destacan: Política exterior uruguaya del siglo XX, Autor de varios libros y numerosos artículos académicos.

man claramente sobre aquellas que separan al Este del Oeste”. En el debate sobre el carácter del conflicto ya se habían escuchado muchas voces, y los autores formulan desde el inicio su: “¿Es un conflicto entre una democracia y una dictadura, como algunos sostienen? ¿Se enfrentan actores que respetan el derecho internacional y actores que lo violan, como argumentan otros? Creemos que no. En realidad, el conflicto anglo-argentino en el Atlántico Sur refleja la vigencia del enfrentamiento Norte-Sur a nivel mundial (Pérez Antón et al, 1982:13). El trabajo hace una reseña histórica, que se alinea con lo conocido y nuevamente divulgado esos días, pero con la novedad, en lo que hace a la historia reciente, de analizar el Informe Shackleton, sobre la economía de las Islas, publicado en Londres en 1976. Luego considera su valor estratégico y geopolítico, y en los más extensos apartados del artículo, los 17 años de negociaciones y la perspectiva jurídica de la cuestión.

5. Conclusión

Detrás del juicio de los internacionalistas y de los alcances de la calificación de “agresión” a cada una de las partes, el problema tal vez más importante para Uruguay en 1982 fue cómo administrar su neutralidad. Porque no se trataba solamente del peso que en la situación tenía la tradicional posición uruguaya acerca de los títulos argentinos, o la relación histórica entre Uruguay y Argentina, sino las implicancias de la vecindad en un contexto bélico.

Se ha considerado ya el desafío que representaban para Uruguay sus obligaciones con Argentina en virtud del Tratado del Río de la Plata. Más allá de su mención en el informe reservado de Heber Arbuét, la cuestión fue señalada en un extenso artículo sin firma, publicado en el semanario *La Democracia*. Allí, revalidando las críticas que en su momento había opuesto el historiador José Pivel Devoto al Tratado del Río de la Plata, se muestra la incompatibilidad, en el conflicto del Atlántico Sur, entre el estatuto de neutralidad y los derechos de navegación que a ambos ribereños otorgan los artículos 7, 85 y 86 de dicho tratado (*La Democracia*, 28/5/1982).

Teniendo en cuenta este contexto, coincido con González Lapeyre en que la nota de la cancillería uruguaya del 23 de mayo fue tal vez la iniciativa más trascendente de las muchas en que debió intervenir Uruguay durante la Guerra de las Malvinas. Por otra parte, las numerosas, variadas y calificadas voces que participaron en declaraciones y resoluciones oficiales, así como en informes, artículos, notas de prensa y otros medios, constituyen un ejemplo valioso de respuesta frente a una contingencia grave e inesperada que afectaba muy directamente los intereses del país.

6. Fuentes y bibliografía¹³

Abadie-Aicardi, O. (1983). Las Islas Malvinas: historia de una usurpación. *América Meridional*.

Aguirre Ramírez, G. (1982). Malvinas: la tradición pacifista argentina y el interés nacional. *La*

¹³ Los artículos tomados de la revista *Geosur* fueron publicados previamente, entre abril y junio de 1982, en los diarios *El Día*, *El País*, *La Mañana* y en los semanarios *Crónicas Económicas* y *El Indicador*.

Democracia, 21 de mayo.

- Arbuet Vignali, H. (1982). Situación del problema Malvinas. Informe elaborado a pedido del Departamento de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Archivo Histórico-Diplomático, Sección 1.13 Islas Malvinas (1953-1987).
- _____ (2018). *La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Estudio 6/18.
- Azar Gómez, J. (1982). Intervención en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 22 de mayo. Montevideo: Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- Declaración del Gobierno Uruguayo (1982). 23 de mayo. Montevideo: Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- Embajada Británica en Uruguay (1982a). Nota N° 137. Al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 15 de mayo, traducción no oficial. Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- _____ (1982b). Nota N° 158. Al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 26 de mayo, traducción no oficial. Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- Flores Mora, M. (1982). Malvinas: la reina Victoria era una adulta. *Geosur*, diciembre, IV-40.
- Folle-Martínez, A. (1982). Apreciaciones sobre el Proyecto de Resolución presentado por los países latinoamericanos referente al tema "Islas Malvinas". Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- Gelsi Bidart, A. (1982). Los imperios y las mediaciones. *La Democracia*, 14 de mayo.
- González Lapeyre, E. (1992). Límites de la República Oriental del Uruguay. 2ª ed., A. Fernández.
- _____ (2012). Uruguay y la Guerra de las Malvinas, *Búsqueda*, 12 de abril, p. 50.
- Gros Espiell, H. (1982a). El caso de las Islas Malvinas: Necesarias puntualizaciones. *Revista Internacional y Diplomática*, 377, abril, (20-21).
- _____ (1982b). El Tratado de Río (TIAR) y el Tratado del Atlántico Norte. *Revista Internacional y Diplomática*, 378, mayo, (9-11).
- _____ (1982c). El bloqueo naval y aéreo como acto de agresión. *Revista Internacional y Diplomática*, 378, mayo, (12-13).
- _____ (1982d). Goa y Malvinas. *Revista Internacional y Diplomática*, 379, junio, (18-19).
- _____ (1982e). La soberanía en las Malvinas. Un antecedente de interés. *Revista Internacional y Diplomática*, 383, mayo, (12-13).
- _____ (1983) El caso de las Malvinas y el derecho a la libre determinación de los pueblos. *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXIX, 93/94

(51-66).

- _____ (1984). El caso de las Malvinas y el derecho a la libre determinación de los pueblos. *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 7, (27-41).
- _____ (1985). El conflicto bélico de las Malvinas, las armas nucleares y el Tratado de Tlatelolco. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 52, 1 (63-80).
- La Democracia (16/4/1982). Las Malvinas y nosotros.
- La Democracia (23/4/1982). Las Malvinas. El TIAR, tratado no aplicable.
- La Democracia (30/4/1982). Hoy como ayer. El Partido y las Malvinas.
- La Democracia (7/5/1982). Ese absurdo conflicto.
- La Democracia (21/5/1982). Las banderas de América Latina.
- La Democracia (28/5/1982). Las Malvinas y el Tratado del Río de la Plata.
- La Democracia (28/5/1982). Las Malvinas. La posición del gobierno.
- La Democracia (11/6/1982). Un tratado que no debió firmarse.
- Lupinacci, J. C. (1982). Aludir a la autodeterminación sería una burla. *Geosur*, diciembre, IV-40.
- Methol Ferré, A. (1982). Las Malvinas, nueva frontera latinoamericana. *Geosur*, diciembre, IV-40.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1982). Respuesta a la Nota N° 137 de la Embajada Británica, 23 de mayo. Archivo Histórico-Diplomático, Sección 1.13 Islas Malvinas (1953-1987).
- _____ (2012). *El Principio de Libre Determinación de los Pueblos y su aplicación al conflicto sobre soberanía relativo a las Islas Malvinas*. Dirección General de Asuntos Políticos del MRREE.
- Payssé Reyes, H. (1982). Las Malvinas son argentinas, sí; pero la paz es universal. *Geosur*, diciembre, IV-40.
- Pérez Antón, R. y E. Rodríguez (1982). Malvinas: nuevo impulso al No Alineamiento. *Cuadernos del Claeh*, 22.
- Podetti, J. R. (comp.) (2013). *Visiones uruguayas sobre Malvinas*. Fin de Siglo.
- _____ (2014). Malvinas: a 50 años del discurso de Carlos María Velázquez en la ONU. *La República*, 10 de junio.
- _____ (2014). La Cuestión Malvinas y la Plataforma Continental Argentina. Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Conferencia. Disponible en: https://www.academia.edu/23842944/2014_La_cuesti%C3%B3n_Malvinas_y_la_plataforma_continental_argentina.

- _____ (2015). La historia desconocida de las Islas Malvinas. En: *Malvinas, causa regional*. Montevideo: Suplemento de *La República*, 10 de junio.
- _____ (2017). Entrevista de Tomer Urwicz para *El País*, 2 de abril. Inédita.
- _____ (2019). Entrevista de Sebastián Bidegain y Marcela Wolff. Bidegain, S. y M. Wolff. *La política exterior uruguaya ante la Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands). Un estudio descriptivo desde luego de la guerra de 1982 hasta nuestros días*. Universidad ORT. Tesis de grado para obtener la licenciatura en Relaciones Internacionales.
- _____ (2020). Estudio preliminar. En: Migone, M. L. *33 años de vida malvinera*. Fin de Siglo.
- Quagliotti de Bellis, B. (1982). Opinión de la Asociación Sudamericana de Estudios Geopolíticos e Internacionales sobre el Proyecto de Resolución presentado por los países latinoamericanos referente al tema "Islas Malvinas". *Geosur*, diciembre, IV-40.
- Reyes Abadie, W. (1982a). Antecedentes históricos sobre la posesión de las Islas Malvinas. Informe elaborado a pedido del Departamento de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Montevideo: Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- _____ (1982b). Las Malvinas, un hito histórico. *Geosur*, diciembre, IV-40
- Sanguinetti, J. M. (1982). Un conflicto que también nos atañe. *Geosur*, diciembre, IV-40
- Urwicz, T. (2017). Una mirada desde el presente. Malvinas, 35 años de una guerra latente. *El País*, 2 de abril.
- Valdés Otero, E. (1982a). Intervención en la segunda sesión plenaria de la XX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- _____ (1982b). Intervención en la tercera sesión plenaria de la XX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- Vieira, M. A. (1982). Posibles consecuencias jurídicas para la República, derivadas del desencadenamiento de hostilidades en el Atlántico Sur. Informe elaborado a pedido del Departamento de Política Exterior de Ministerio de Relaciones Exteriores. Archivo Histórico-Diplomático, Sección Islas Malvinas (1953-1987).
- Williman, J. C. (1982). América después de las Malvinas. *El Indicador*, 12 de mayo.

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

t @ForeignAffairsL



Una diplomacia de papel: la posición de la derecha tradicional colombiana frente a la guerra de Malvinas¹

David Antonio Pulido García *dapulidoga@yahoo.com.co*
Universidad Nacional Autónoma de México

Recibido: 22/04/2022

Aceptado: 30/05/2022

Resumen: Pocos acontecimientos políticos suscitaron el nivel de expectativa y preocupación y la diversidad de posiciones diplomáticas a lo largo y ancho de América Latina, como la guerra entre Argentina y Gran Bretaña entre abril y junio de 1982, por la soberanía de las islas del Atlántico Sur. No obstante, pese a las simpatías iniciales que en un momento despertó el reclamo argentino en latinoamericana, las particularidades políticas e intereses de cada nación y el mismo rumbo que iba tomando el conflicto, transformó considerablemente la posición que al respecto tenían diversos grupos políticos en cada país. El presente artículo centrará su estudio en los cambios en el caso colombiano, más específicamente en las variaciones que tuvo el discurso periodístico de la derecha tradicional colombiana frente al desarrollo del conflicto.

Palabras clave: política, diplomacia, escenario doméstico, intereses, prensa, Islas Malvinas.

- ❖ Cómo citar este artículo: Pulido García, D. A. (2022). Una diplomacia de papel: la posición de la derecha tradicional colombiana frente a la guerra de Malvinas. *Relaciones Internacionales*, 31(62), 149, <https://doi.org/10.24215/23142766e149>

¹ La versión original de este artículo obtuvo en 2015 una mención especial en el Concurso de Ensayos “La Cuestión Malvinas: a 50 años de la resolución 2065”, convocado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO y fue integrado a su Red de Bibliotecas Virtuales en 2016.

A paper diplomacy: The position of the traditional Colombian right wing against the Malvinas War

David Antonio Pulido García²

Abstract: Few political developments aroused such level of expectation and concern and the diversity of diplomatic positions throughout Latin America as the war between Argentina and Great Britain between April and June 1982, for the sovereignty of the islands in the South Atlantic region. However, despite the initial sympathies that the Argentine claim aroused at one point in Latin America, the political particularities and interests of each nation and the very direction that the conflict was taking considerably transformed the position that various political groups had in each country in this regard. This article will focus on the changes in the Colombian case, more specifically on the variations that the journalistic discourse of the traditional Colombian right had in the face of the development of the conflict.

Keywords: politics, Colombia, diplomacy, domestic scenario, interests, press, Malvinas Islands

² Historiador - Universidad Nacional de Colombia. Maestro en Estudios Latinoamericanos - Universidad Nacional Autónoma de México. Doctorando en Estudios Latinoamericanos- Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Introducción

Pocos acontecimientos políticos en el siglo XX suscitaron tan alto nivel de expectativa y preocupación y tal diversidad de opiniones y de posiciones diplomáticas a lo largo y ancho de América Latina, como la confrontación armada entablada entre Argentina y Gran Bretaña entre abril y junio de 1982, a propósito de la soberanía de las islas del Atlántico Sur, no sólo por tratarse de un conflicto que involucraba a una de las principales potencias económicas de la época, hecho que revivía el debate acerca de los procesos de descolonización en la región y en el mundo, sino también porque por primera vez, teniendo como música de fondo el trinar de los cañones, se ponía a prueba y en caliente, la solidaridad entre los pueblos del continente. No obstante, pese a las simpatías que en un primer momento despertó el reclamo argentino entre la opinión pública latinoamericana, las particularidades políticas e intereses de cada nación, las intrigas y conveniencias en el campo diplomático y el mismo rumbo que iba tomando el conflicto, transformó considerablemente la posición y opinión que al respecto tenían diversos grupos políticos al interior de cada país. El presente artículo se centrará en el estudio de este tipo de cambios en el caso colombiano, más específicamente en las variaciones que tuvo el discurso periodístico de la derecha tradicional colombiana frente al desarrollo del conflicto. Para este fin se centrará la atención en el análisis discursivo de las noticias, editoriales, artículos de opinión y caricaturas que sobre la guerra de Malvinas produjo el diario *El Siglo* entre abril y junio de 1982, diario que por décadas ha sido la tribuna más autorizada del Partido Conservador Colombiano.

2. Consideraciones previas

Antes de continuar es preciso dejar en claro bajo qué consideración teórica se abordará el concepto de “derecha” a lo largo de este artículo, y cómo dicho concepto se liga al estudio de una publicación periódica en especial para el caso colombiano, con el fin de iluminar el camino del lector para la comprensión, si bien no exhaustiva, si contextual y por lo tanto necesaria en este caso, del pensamiento político de la “derecha tradicional colombiana”

En su libro *Situaciones e ideologías en América Latina*, José Luis Romero (2001) habla de la dificultad de delimitar completamente el pensamiento político de la derecha, principalmente “porque con ese nombre no se define una doctrina concreta (...) sino un haz impreciso de ideas que se combinan con ciertas actitudes básicas” (p. 281), es decir un compendio de ideas que se desplazan con singular facilidad, especialmente cuando se enfrentan a problemas concretos de intereses o en reacción con las doctrinas y actitudes, reformadoras o revolucionarias, del centro y la izquierda; por lo tanto, debido a su pragmático apego a las situaciones del juego social y político “es el menos ideológico –en sentido estricto- de los pensamientos políticos” (p. 286). Al ser el menos ideológico integra a diversos grupos sociales que en común guardan ciertos grados de antipatía ante el cambio (social, económico, político) y que por lo tanto no defienden ni se reconocen estrictamente como miembros de una clase social. En este sentido, Romero identifica cuatro perfiles de los integrantes de la derecha que indistintamente aglutinados pueden llegar a integrar fuerzas políticas con incidencia concreta en el juego electoral: en primer lugar, se advierte la presencia de grupos estrictamente ideológicos, la mayor de las veces de carácter religioso o metafísico (iglesia);

en segundo lugar, grupos de individuos psicológicamente autoritarios y partidarios del uso de las armas (ejército); en tercer lugar, grupos conformistas de clase media adaptados a determinado *Status Quo* en materia económica y, en cuarto lugar, grupos populares de mentalidad paternalista (pp. 294-295).

En este orden de ideas, para el caso colombiano se puede identificar la coincidencia de un importante número de representantes de dichos grupos sociales en una colectividad política concreta: El Partido Conservador Colombiano, partido que data de mediados del siglo XIX, siendo, aun hoy en día, un importante protagonista —ya sea en el gobierno o fuera de él— de la historia política de Colombia (Ocampo, 1987; Alcántara y Freidenberg, 2001; Valenzuela, 2002). No obstante, a lo largo de su propia historia, el Partido Conservador Colombiano ha demostrado cierta resistencia doctrinal a las corrientes ideológicas que, incluso desde su interior, han pretendido modernizarlo, como las pro-fascistas entre finales de los años veinte e inicios de los años treinta (Arias, 2007; Ayala, 2007), las democracias cristianas de la segunda mitad de los años cincuenta (Ayala, 2013) y las populistas en la década del sesenta (Ayala, 1995; 2006); resistencia gracias a la cual conservó, valga la redundancia, características de los conservadurismos decimonónicos, haciéndose con el tiempo a la representatividad de los sectores más tradicionales de las derechas colombianas en tanto que reflejaba la posición de los diversos y variados grupos que representaba, entregando así respuestas heterogéneas y disimiles según la ocasión, lo cual hacía que su posición política estuviera siempre condicionada por las circunstancias, independientemente de que ésta posición fuera o no coherente con otra adoptada previamente. Esto hace del Partido Conservador Colombiano, en el periodo que nos congrega, uno de los mejores exponentes de lo que José Luis Romero (2001) ha denominado “El conservadurismo básico de América Latina (...) reflejo de la fuerza que tienen las estructuras que no han cambiado” (p.138) y de lo que para efectos de este artículo se denominará: la derecha tradicional colombiana.

3. La fuente

El diario *El Siglo*, se ha perfilado desde su fundación en 1936 como el órgano oficial del Partido Conservador Colombiano³, no sólo por haber sido el primer diario conservador en circular a nivel nacional⁴ sino también por haber sido la empresa periodística de Laureano Eleuterio Gómez Castro, jefe único de esta colectividad de 1932 a 1944, y hasta el día de su

³ “Un rasgo del periodismo diario colombiano es la alta dependencia respecto a los dos grandes partidos tradicionales, liberal y conservador, la íntima vinculación entre prensa y poder político, en un proceso muy similar al de Perú; los diarios no vinculados a esos dos partidos y las grandes familias del poder económico-político son verdaderamente escasos.” (Godoy, 1993: 411)

⁴ Hasta 1936 los más importantes diarios conservadores eran tan solo de cobertura regional y pertenecían a influyentes líderes o familias conservadoras, entre ellos se destacaban: *La Patria* de Manizales, propiedad de la familia Restrepo, fundado en 1921 y *El Colombiano* de Medellín, propiedad de Juan Gómez Martínez fundado en 1912, entre otros.

muerte, acaecida en 1965, su figura de mayor influencia y una de las personalidades más polémicas en la historia política de Colombia, debido a la intransigencia de sus posiciones políticas y a su visceral forma de comunicarlas, ya fuera en la plaza pública o a través de las columnas que escribía en el periódico.

El Monstruo, como le llamaban sus partidarios y contradictores, manejó con mano de hierro los destinos del Partido Conservador Colombiano, siendo en buena parte el responsable de la férrea resistencia a la modernización ideológica de la que se habló anteriormente⁵. Tras de él se aglutinaron los sectores más tradicionalistas del conservadurismo colombiano, excluyéndose de su periódico la opinión de grupos más moderados en materia de política nacional y la de sectores de la misma colectividad, más proclives a la modernización ideológica de signo conservador.

Si bien desde 1948 la dirección del periódico estuvo ocupada por distintas personalidades del Partido Conservador Colombiano, este cargo fue desempeñado exclusivamente por hombres de la entera confianza de Laureano Gómez a los cuales él nombraba personalmente, hecho que le permitía ejercer un estrecho control sobre la línea editorial del diario, la cual prácticamente no cambió hasta el año de 1965, y que incluso después, fue continuada por tres de sus más fieles copartidarios: Álvaro H. Caicedo, Alfredo Araujo Grau e Ignacio Escallón quienes en el año de 1976 entregaron la dirección del periódico a Álvaro Gómez Hurtado, hijo del desaparecido caudillo conservador, quien pese a introducir algunas reformas en la presentación del periódico, no se deslindó de las líneas generales con las que su padre había fundado el diario cuarenta años antes⁶. Así pues, *El Siglo* se presenta como un diario monofónico, debido a su tradición y a su condición de órgano oficial del Partido Conservador Colombiano, poco varió su línea editorial, incluso bajo la dirección Álvaro Gómez Hurtado, siendo este periodo de capital importancia para el estudio aquí propuesto, ya que en él se hizo el cubrimiento periodístico del conflicto anglo-argentino a propósito de la soberanía de las Islas del Atlántico Sur.

4. Llegó la Hora de los Gauchos⁷

El año de 1982 sorprendió a la sociedad colombiana en medio de una intensa carrera electoral por la presidencia de la República. Para el Partido Conservador estas elecciones eran singularmente importantes ya que, por un lado, se encontraba alejado de la Casa de Nariño desde hacía ocho años y, por el otro, eran las primeras elecciones en las que el ofi-

⁵Para más detalles del perfil político y personal de Laureano Gómez, consultar: (Velasco, 1950; Dangond, 1962; Socarras, 1942)

⁶ Para una historia detallada del periódico *El Siglo* desde su fundación, consultar: (Uribe, 2006)

⁷Titular de *El Siglo* referente a la guerra, aparecido el 3 de abril de 1982

cialismo conservador de corte *laureanista* se presentaba fortalecido y con un candidato propio, desde que decidieron sustraerse del Frente Nacional⁸. De esta manera el diario *El Siglo* puso a disposición del “candidato nacional”, como se le denominó en sus columnas a Belisario Betancur Cuartas, a sus periodistas y editorialistas, con el fin de garantizar un cubrimiento completo de su campaña y una concreta influencia en la opinión pública, con la cual pudiera salir victorioso en las elecciones a celebrarse en mayo de ese año⁹.

No obstante, esto no impidió que el 3 de abril, luego de una tímida referencia a una “inminente invasión argentina de las islas Georgias del Sur”, aparecida un día antes, el rotativo dedicara su primera plana, y la de los dos días siguientes, a contextualizar a sus lectores sobre un conflicto tan sorpresivo como inédito en el continente: “Después de 149 años de ocupación inglesa el archipiélago de las Malvinas quedó bajo el dominio de Argentina cuyas tropas en una operación relámpago por mar y aire tomaron sus principales centros” (*El Siglo*, abril 3 de 1982: 1). Inmediatamente, al mismo tiempo que llegaban las noticias sobre el despliegue militar¹⁰ y sus primeras reacciones diplomáticas, a través de editoriales, columnas de opinión e informes especiales se pretendió responder a tres preguntas básicas que la gente del común empezó a hacerse desde que conoció del desembarco argentino. Estas preguntas eran: ¿dónde quedan, qué importancia tienen? Y, ante todo, ¿de quién son realmente las islas popularmente conocidas como “Las Malvinas”? El territorio que de un día para otro apareció en la geografía del continente convirtiéndose en el motivo de una posible guerra, nada más y nada menos, que contra la corona británica.

Titulares al respecto fueron recurrentes en las páginas del diario durante los primeros días del conflicto. Como era de esperarse, columnistas y editorialistas se remontaron a la historia para dar sus respuestas, muchas de las cuales entraban en contradicción especialmente cuando se referían al descubrimiento de las islas. Algunos le atribuían el primer avistamiento a un holandés de nombre Sebald de Weert en enero de 1600, otros por su parte se lo endilgaban al Inglés John Davis en dos años diferentes, 1592 y 1652, incluso algunos llegaron a nombrar descubridores a personajes como Drake en 1577 y Hawkina en 1593. No obstante, independientemente del inventario de fechas que cada escritor citaba para investigar sus artículos de una pretendida erudición en materia histórica, todos coincidían en señalar que para el año de 1810 las islas eran posesión de la corona española y que en virtud del

⁸ El Frente Nacional fue un pacto bipartidista que gobernó a Colombia por 16 años (1958-1974), periodo en el cual se alternaron en el poder conservadores y liberales, excluyendo a los demás partidos y tendencias políticas, en especial a los representantes de la izquierda (Ayala, 1996; Gaitán, 2005; Bushnell, 2007: pp. 305-381)

⁹ La estrecha relación entre el periódico *El Siglo* y el candidato presidencial del Partido Conservador es de vieja data, ya que Betancur tuvo una brillante carrera periodística en el diario, a tal punto que llegó a ser su codirector a principios de los años cincuenta, para luego, durante el gobierno militar del General Gustavo Rojas Pinilla, fungir como director encargado del cierre temporal del rotativo ordenado por el régimen.

¹⁰ Las acciones militares han sido extensamente documentadas por los dos actores principales del conflicto. Para el presente artículo se consultó a manera de contextualización los estudios de Isidoro Ruiz-moreno (1986), Oscar Joffre y Félix Aguiar (1987); Federico Lorenz (2006) y Julián Thompson (1985)

principio *Uti Possidetis Juris Argentina*¹¹ se convirtió, al independizarse de España, en su sucesor político y geográfico.

La nota discordante la puso Juan Gabriel Uribe, uno de los más importantes periodistas del diario, quien en su artículo "Las islas son de Gran Bretaña" (*El Siglo*, abril 15 de 1982) afirmaba que en 1771 se había firmado un tratado o convenio, del cual no supo dar mayor detalle, mediante el cual España cedió las islas a Inglaterra, tratado que, según él, dejaba sin piso el reclamo argentino. De cualquier forma, las voces mayoritarias reconocían plenamente que en el campo jurídico la razón estaba del lado argentino¹², las preguntas entonces se trasladaron al campo geopolítico. "Las Malvinas", hasta ahora completamente desconocidas por los colombianos, empezaron a ser buscadas en el mapa para tratar de explicarse el por qué un archipiélago inhóspito con "más pingüinos que habitantes" (*El Siglo*, abril 29 de 1982) estaba causando tanto revuelo. Se esgrimió entonces su importante posición geográfica, muy cercana al estrecho de Magallanes, su riqueza pesquera e hídrica y, finalmente, como el argumento más sólido, salió a relucir la alta probabilidad de encontrar yacimientos petrolíferos en la zona.

Ahora bien, hay que resaltar que este tipo de indagaciones históricas, jurídicas y geográficas estaban cruzadas por una fuerte simpatía por la causa argentina, la cual le hacía eco, desde el periódico, al sentir generalizado de la ciudadanía¹³ y a la corriente general de apoyo que la gran mayoría de gobiernos del continente generaron al respecto, las cuales además de entregar declaraciones de respaldo se prestaron a convocar a una reunión extraordinaria de la OEA con el fin de discutir la adopción de una posición diplomática conjunta. En este sentido *El Siglo* era unánime al señalar que el justo reclamo argentino debería ser defendido por medio de los canales que el derecho internacional establecía. Al respecto el periodista Marco Gerardo Monroy Cabra señaló en su columna habitual: "es condenable todo acto de fuerza y la solución está en los medios de solución pacífica de conflictos previstos por el derecho internacional y desde luego el recurso a los mecanismos de la ONU y

¹¹ Es de aclarar que para 1810 la República Argentina no existía en tanto tal, sino que existía otra estructura política denominada Provincias Unidas del Río de la Plata. No obstante, según el artículo 35 de la Constitución Argentina de 1994 "Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata; República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras "Nación Argentina" en la formación y sanción de las leyes."

¹² Los estudios de índole jurídico en torno a la cuestión Malvinas son de vieja data, entre ellos sobresalen el realizado por la Academia Nacional de la Historia (1964), el de Paul Groussac (1936), el de Ricardo Zorraquín (1975) y el de Raúl Martínez (1965)

¹³ la Embajada Argentina agradecería el apoyo popular a través de las páginas de *El Siglo* así: "Ante la gran cantidad de manifestaciones de solidaridad que ha recibido de entidades sociales y del pueblo en general de toda COLOMBIA con motivo de la recuperación de las MALVINAS, el Embajador de la República Argentina quiere hacer llegar a todos ellos un primer y público reconocimiento. Posteriormente tratará de hacerlo de manera individual. Bogotá. D.E. abril 11 de 1982". (*El Siglo*, abril 11 de 1982: 3)

la OEA” (*El Siglo*, abril 15 de 1982).

Ahora bien, el sorpresivo latinoamericanismo que se sintió en los artículos de *El Siglo* y que bien expresó Gregorio Espinosa cuando escribió: “no hay americano que no rodee con fraternal simpatía la aspiración de Argentina a recobrar la soberanía sobre el archipiélago austral que reclama” (*El Siglo*, abril 27 de 1982), si bien llevaba al diario a situarse en una orilla diferente de la británica, –posición extraña, ya que desde el ascenso de Margaret Thatcher como Primer Ministro, los sectores conservadores colombianos mostraron su admiración por las políticas socio-económicas de su “copartidaria”, como en ocasiones la llamaban– bien podría explicarse por la timidez del gobierno liberal de Julio Cesar Turbay¹⁴, cuya cancillería se limitó a presentar ante la OEA una propuesta de buenos oficios para la cual evidentemente no estaba capacitada. Por lo tanto, adoptar una posición que se identificara con el grueso de la población colombiana que se mostraba a favor de Argentina, podría granjearle simpatías muy valiosas en plena época electoral, lo cual era mucho más favorable que guardar silencio o contradecir la opinión popular en un conflicto que aún no tomaba forma de guerra y que, según sus cálculos, no creían posible que la fuera a tomar.

No obstante, otra era la imagen que entregaban los titulares escogidos por los reporteros de *El Siglo* para informar sobre el conflicto. Es preciso recordar que, al no tener acceso de primera mano a las fuentes de información, el trabajo periodístico consistía en seleccionar y transcribir las noticias que emanaban de agencias internacionales de prensa, dejando en sus manos la potestad de elegir a qué aspecto del conflicto darle más importancia. Así pues, es evidente cómo la atención de los titulares se inclinaba hacia las acciones militares más que a las diplomáticas, llevándose las primeras el honor de encabezar la edición del día o la página principal de la sección de internacionales en letras grandes y resaltadas, mientras las segundas se veían relegadas a subtítulos poco llamativos, que, si bien interactuaban con el resto de las noticias, no tenían la suficiente fuerza para impactar al lector. Incluso cuando el titular reseñaba una noticia diplomática ésta se acompañaba de fotografías que le recordaban al lector la movilización armada. Esta doble actitud del rotativo conservador se puede apreciar con singular ironía en una caricatura de Timoteo aparecida el 15 de abril.

Por otra parte, las declaraciones de apoyo al reclamo argentino que, como ya se mencionó, fueron sustentadas con argumentos históricos y jurídicos, también pusieron nuevamente en circulación la discusión sobre el colonialismo y los procesos de descolonización en la región. Los editorialistas y articulistas de *El Siglo* no se sustrajeron del debate y, como era de esperarse, en los primeros días del conflicto se pronunciaron al respecto para reiterar su solidaridad. En este sentido la acción militar argentina se excusaba en el argumento de la legítima defensa de sus incontestables derechos sobre las islas: “los argentinos hicieron lo mismo que siglo y medio atrás habían hecho con ellos los sajones” (*El Siglo*, abril 15 de 1982), escribiría Eduardo Balen, mientras Marco Monroy, parafraseando la Resolución de la Conferencia Panamericana de 1948 hacía lo propio: “son condenables los regímenes coloniales en América, ya que la independencia de ésta no estará completa mientras queden en el

¹⁴ Si bien Julio Cesar Turbay asumió la presidencia en representación del Partido Liberal, introdujo desde el gobierno políticas sociales y económicas de marcado corte neoliberal y anticomunista, siguiendo la línea que en este sentido trazó Estados Unidos e Inglaterra

continente pueblos y regiones sujetos al régimen colonial” (*El Siglo*, abril 15 de 1982).

Así pues, en un primer momento la pretensión argentina de recobrar la soberanía de las islas fue entendida como una justa reivindicación patriótica frente al anacrónico colonialismo británico. En este sentido los titulares de *El Siglo* entregaban al lector la imagen de una Argentina fuerte, políticamente cohesionada en la junta militar, representada en su líder Leopoldo Galtieri y decidida a no ceder en sus demandas, imagen que fue presentada en contraste con la de una Gran Bretaña frágil y políticamente dividida. En consecuencia se encuentra extensas referencias a las manifestaciones de apoyo a la junta militar en la Plaza de Mayo y varias entrevistas a Leopoldo Galtieri, donde se transcribían literalmente sus contundentes declaraciones y se hacía alusión al apoyo del que gozaba en el continente americano, mientras las noticias que aludían a Gran Bretaña se enfocaban en la renuncia de funcionarios y ministros de la administración Thatcher y a la tensa polémica que el conflicto desató entre laboristas y conservadores.

Sin embargo, a medida que los acontecimientos se desarrollaban, este discurso se hizo insostenible y fue matizando el contraste de la primera hora, puesto que en aras de defender el honor imperial, las fuerzas políticas británicas llegaron a un acuerdo tácito de moderar su confrontación, otorgándole así un margen de acción más holgado a la Primer Ministro que redundó en un fortalecimiento de la imagen británica ante los medios¹⁵, mientras que el discurso anticolonial desapareció por completo de la agenda argumentativa de los editorialistas y columnistas de *El Siglo*, en primer lugar porque no convenía mantenerlo ante el fortalecimiento de la posición política y militar británica y, en segundo lugar, porque su confianza en las instancias internacionales de solución de conflictos se vio decepcionada debido a que la ONU se limitó a ordenar oficiosamente el cese de hostilidades en la isla¹⁶, sin adelantar acción alguna para dirimir el conflicto más allá de contemplar indemne la desgastante e infructuosa labor conciliadora del Secretario del Estado Norteamericano Alexander Haig. De tal suerte que pocos días antes de la inminente confrontación armada -la cual reseñó el diario el 26 de abril- las arengas anticolonialistas cesaron por completo, el entusiasmo pro-argentino se moderó y las noticias y titulares sobre el fracaso diplomático de Haig, el bloqueo de las islas por parte de la Gran Bretaña y el avance de la *Royal Army*, junto con el inminente desembarco de ésta en las islas Georgias del Sur, se tomaron las columnas del rotativo conservador. Por lo tanto, sus editorialistas y columnistas abandonaron sustancialmente la apología histórico-jurídica del reclamo argentino sobre las islas del Atlántico Sur y empezaron a interrogarse sobre el papel que jugarían las instancias internacionales (ONU, OEA) en el conflicto, pero ante todo les preocupaba la urgente necesidad de tomar una posición diplomática como nación al respecto, lo cual ineludiblemente involucraba en el debate juicios sobre intereses, conveniencias y lealtades.

En este orden de ideas el primer blanco de los dardos conservadores fue la ONU. De

¹⁵ Al respecto Enrique Oliva (2002) hace un exhaustivo estudio del cubrimiento de la guerra por parte de los diarios británicos.

¹⁶ Al respecto remitirse a la [resolución 502](#) del [Consejo de Seguridad](#) de las [Naciones Unidas](#), aprobada el [3 de abril](#) de [1982](#)

ella se escribió: “la burocratización y ahora la izquierdización de la ONU, han convertido ese organismo en una entidad no confiable. Nadie que esté en sano juicio se atrevería a someter el destino de la soberanía de su nación a una resolución de la ONU” (*El Siglo*, abril 14 de 1982). En este editorial, además de la explícita desconfianza ante la ONU, se puede ver, por una parte, la preocupación que despertaba la creciente influencia y el poder de veto que tenía la Unión Soviética al interior de la ONU, de allí la mencionada “izquierdización” de la organización, preocupación que será un elemento constante en las páginas de *El Siglo* a lo largo del cubrimiento del conflicto, debido a su fuerte posición anticomunista y al temor de que la URSS decidiera aprovechar la guerra de Malvinas para influir en la región. Por otra parte, un poco más adelante, el editorial puso sobre la mesa el tema de las posibles repercusiones de la acción argentina para la región, tema que predominará en adelante y en el que se observará el mayor cambio de posición del diario frente al conflicto: “Para la estabilidad política y la paz democrática de Hispanoamérica, el precedente creado por la invasión argentina puede ser gravísimo. Pues son muchas las islas del Caribe que aún están bajo el dominio colonial y que no por ello debían someterse a una invasión del país más cercano como medio de liberación” (*El Siglo*, abril 14 de 1982).

Hace su aparición entonces la palabra “invasión” para calificar el despliegue militar argentino sobre el archipiélago, el cual ahora se presenta al lector como una amenaza a la paz de Hispanoamérica en general y del Caribe en particular. Este cambio retórico no es inocente, ya que no sólo pretende enunciar un nuevo juicio de valor frente al reclamo argentino, sino que moviliza implícitamente la memoria social¹⁷ del interlocutor (colombiano y conservador) quien al leer en el mismo párrafo las palabras “islas del Caribe”, “precedente”, “gravísimo” e “invasión” establece de inmediato una asociación entre la guerra de Malvinas y los históricos reclamos que el gobierno Nicaragüense ha tenido frente a la soberanía colombiana del archipiélago caribeño de San Andrés y Providencia¹⁸. De tal forma que en el mismo párrafo el editorialista moviliza explícitamente la memoria a corto plazo (la “invasión” a Malvinas) e implícitamente la memoria de largo plazo¹⁹ y las convicciones culturales de sus lectores (la isla de San Andrés y la soberanía colombiana) con el fin de persuadir al lector sobre lo perjudicial que podría ser para los intereses colombianos el apoyo público a la causa argentina.

Dichas sugerencias y angustias, si bien indirectas y hechas en el terreno de lo hipotético -pero que sin embargo recurrían al concurso del lector para completarlas y grabarlas en

¹⁷ Sobre el concepto de memoria colectiva se consultó la obra de Maurice Halbwachs (2004).

¹⁸ En el año de 1928, durante la administración de Miguel Abadía Méndez, Colombia y Nicaragua acordaron, con la firma del Tratado Esguerra – Bárcenas, términos limítrofes según los cuales Colombia reconocía a la república centroamericana su soberanía sobre la costa Mosquitos y las islas Mangles, y ésta a su vez aceptaba como colombianas todas las islas, islotes y cayos que se encontraran al oriente del meridiano 82 oeste, lo cual incluía a todo el archipiélago de San Andrés, a excepción de las mencionadas Mangles. Sin embargo, el gobierno sandinista que se instaló en el poder en 1979 tras el derrocamiento del dictador Anastasio Somoza, ha dicho que tal tratado no es válido, por lo cual, según ellos, esas partes del territorio colombiano pertenecen a Nicaragua. La junta sandinista basa sus reclamos en la cercanía del archipiélago a Nicaragua, alegando que su plataforma continental se encuentra unida a las islas y que éstas se hallan dentro de su mar patrimonial.

¹⁹ Al respecto de estos conceptos se recomienda la lectura del texto de Teun Van Dijk (1983)

su memoria- se hicieron reales sincrónicamente gracias al cubrimiento de un posible hostigamiento nicaragüense a la isla de San Andrés. En él se informaba sobre una fuerte explosión sobre la isla ocurrida la mañana del 11 de abril, la cual “efectuados los reconocimientos de la zona y estudiadas las posibles causas, se determinó que (...) fue producida por un avión supersónico que sobrevoló el área rompiendo la barrera del sonido”, anotándose además la posibilidad de que dicho avión fuese nicaragüense. Dicho informe hizo explícito lo que en otro lugar del diario era implícito, pues las últimas líneas concluyeron el reportaje así: “lo que ocurre en las Malvinas y las amenazas de Nicaragua, mantienen con los ‘nervios de punta’ a los habitantes de San Andrés y Providencia” (*El Siglo*, abril 14 de 1982). En los días siguientes el rotativo volcaría en su primera plana titulares como “MIG nicaragüense sobre San Andrés” y “Confirmada violación del espacio aéreo”, los cuales compartían lugar e importancia con titulares acerca de la guerra de Malvinas, lo que reforzaba en el lector la idea de una relación entre los dos acontecimientos, que a discreción del diario podría ser eventualmente peligrosa para Colombia.

Del mismo modo, la tensión despertada por las noticias sobre una posible incursión militar nicaragüense en la isla de San Andrés fue aprovechada por *El Siglo* para hacer circular entre sus lectores, es decir entre su comunidad epistémica, un discurso marcadamente anticomunista, discurso que ha sido históricamente uno de los principales referentes ideológicos de la derecha tradicional colombiana. Esto cobra sentido en la medida en que, como se señaló en párrafos anteriores, una de las principales críticas a la ONU era su “izquierdización”, haciendo referencia al poder de veto que la URSS tenía dentro de la organización y que generalmente era utilizado para contrarrestar la influencia capitalista en sus acciones y declaraciones, de tal suerte que el diario conservador encontró en ello una conspiración del comunismo internacional, no sólo para bloquear e inutilizar a la ONU, sino también para aprovechar el conflicto en el Atlántico Sur para intervenir libremente en el Caribe: “Nada raro que sean sandinistas y cubanos los que pilotando aviones MIG de fabricación soviética estén metiendo ruido por los aires del archipiélago de San Andrés, para ver si pueden ‘pescar en río revuelto’, cuando la atención internacional está concentrada en lo que pasa en el Atlántico Sur”. Así pues, la posibilidad de una “eventual agresión contra el territorio colombiano, ubicado también en el blanco del imperialismo comunista” (*El Siglo*, abril 18 de 1982) fue un argumento adicional que sustentaba, por una parte, las críticas hechas a las Naciones Unidas y por otra parte, la necesidad de una cautelosa política exterior frente a la guerra de Malvinas, que tuviese en cuenta las implicaciones negativas que para el país podrían representar la adopción de una posición complaciente con el reclamo argentino.

Esta cautela con visos de temor, alentada desde las páginas de *El Siglo*, tenía como telón diplomático de fondo la controversia suscitada en el continente por la posible aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el cual, en el marco de la guerra fría, establecía la solidaridad de los países firmantes, todos de signo capitalista, en caso de que uno

de ellos fuera agredido militarmente por una nación “extracontinental”²⁰, tratado que había sido invocado por Argentina a los pocos días de iniciado el conflicto. Por lo tanto, los editoriales y columnistas del periódico conservador observaron cierto escepticismo ante la puesta en marcha del Tratado, argumentando que “El hecho de que haya sido Argentina la primera en haber ejecutado la toma armada de las Malvinas suscita dudas respecto a la posible aplicación del TIAR” (*El Siglo*, abril 16 de 1982), argumento que estaba en sintonía con la nueva calificación de “invasión” que le merecía al diario la acción argentina.

Por otra parte, también se argumentó que el hecho de que la Gran Bretaña no hubiese propinado hasta ese momento ningún golpe militar al ejército argentino impedía la movilización invocada, ya que la única acción inglesa a esas alturas había consistido en anunciar la instauración de un bloqueo de 200 millas a la redonda de las islas. Una tercera posición hacía votos por la no intervención de los países del continente en el conflicto anglo-argentino, postura que pasaba del escepticismo a la total indiferencia. Al respecto se escribió: “Lo mejor que podrían hacer los otros Estados sería quedarse quietos. La inmovilidad de los elementos ‘extraños’ a este conflicto podría ser la mejor garantía para la paz internacional” (*El Siglo*, abril 19 de 1982). Finalmente, en el debate se reiteraba una vez más, sobre la necesidad de pensar en apoyar, o no, las pretensiones e iniciativas argentinas en términos de conveniencia para la situación geopolítica colombiana. En ese sentido se escribió: “La aplicación del TIAR en el caso de las Malvinas plantea ante todo una cuestión jurídica de indudable gravedad y trascendencia para Colombia (...) debido a que existen situaciones que le interesan a Colombia como las reclamaciones de Nicaragua sobre San Andrés y Providencia para las cuales sería una locura admitir el precedente de que en América la fuerza crea derechos” (*El Siglo*, abril 16 de 1982). Se hace evidente, entonces, cómo en el campo diplomático las declaraciones de los editorialistas y columnistas de *El Siglo* sobre la medida, el escepticismo e incluso la indiferencia en torno a una eventual puesta en marcha del TIAR, obedeció más

²⁰ Las disposiciones pertinentes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en Río de Janeiro en septiembre de 1947, establecen que: “Art. 1. Las Altas Partes Contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del presente Tratado”, “Art. 2 Como consecuencia del principio formulado en el artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, “Art. 3 1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas; 2. A solicitud del estado o Estados directamente atacados, y hasta la decisión del Órgano de Consulta del Sistema Interamericano, cada una de las Partes Contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente, en cumplimiento de la obligación de que trata el párrafo precedente y de acuerdo con el principio de la solidaridad continental. El Órgano de Consulta se reunirá sin demora con el fin de examinar esas medidas y acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar...”.

a una preocupación sobre su conveniencia para los intereses colombianos, que a la intención de proponer alternativas para la superación del conflicto anglo-argentino²¹.

El 21 de abril, el diario *El Siglo* reseñó en primera plana el desarrollo y las conclusiones de la reunión de cancilleres adelantada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el día anterior, para discutir la implementación del TIAR en el caso Malvinas. En dicho artículo se informaba sobre el resultado de las votaciones, las cuales habían arrojado un total de 18 votos a favor, contra tres abstenciones, correspondientes a Estados Unidos, Trinidad y Tobago y Colombia, voto último que “constituyó la sorpresa de la jornada” y que el representante colombiano Carlos Bernal, había sustentado con éstas declaraciones: “La OEA no puede arrebatarle la competencia a las Naciones Unidas creando una confusión peligrosa en la resolución de las disputas que pudieran presentarse en el futuro” (*El Siglo*, abril 21 de 1982), posición que causó un gran malestar entre los demás cancilleres, presentándose incluso un choque verbal entre Bernal y su homólogo boliviano Alberto Quiroga. Si bien la edición de ese día no hizo ninguna ampliación de la noticia en sus páginas interiores, al día siguiente una pequeña declaración de uno de los personajes más respetados de la derecha tradicional colombiana encendió la mecha de un intenso debate acerca de la actitud colombiana frente al TIAR: “El expresidente Misael Pastrana Borrero, declaró que el Partido Conservador -representado por él, en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores- no fue consultado en torno de la posición colombiana en la crisis de las Malvinas” (*El Siglo*, abril 22 de 1982).

Este desplante, como fue entendido por los conservadores el hecho de ser marginados de la decisión de la cancillería colombiana de abstenerse de votar el TIAR, despertó el celo de los columnistas de *El Siglo*, empezando por uno de los más influyentes, Rafael Nieto Navia, quien en otro artículo titulado “La incongruente y miope política colombiana”, denunció que “en el tratamiento que Colombia le ha dado al problema argentino-británico ha quedado plasmada, esta vez para la historia, la falta de política internacional y de cancillería que nos azota hace ocho años”. De esta manera Nieto Navia, acudía a la memoria social de sus interlocutores, pues al señalar que desde “hace ocho años” el país carecía de política internacional y de cancillería, activaba en ellos el recuerdo de que precisamente en ese periodo la presidencia de la república había estado en manos del Partido Liberal, de tal forma que implícitamente culpaba a los liberales de las consecuencias que podría acarrear la posición tomada. En este sentido, calificaba de “ignorancia atroz” el argumento del canciller Carlos Bernal para sustentar la abstención de Colombia, ya que según él el voto a favor “no significa, como parece creer el embajador colombiano, quitarle competencia a nadie”, haciendo referencia a la injerencia de las Naciones Unidas en el asunto, así dicha injerencia -contradictoriamente- fuera vista con malos ojos por el diario conservador. A renglón seguido, con la intención de oponerse a la imagen creada por él mismo de una miope política liberal en

²¹ Es de anotar que siendo el TIAR un instrumento de cooperación militar internacional creado bajo la inspiración de la lucha abanderada por los Estados Unidos contra el comunismo en Latinoamérica, durante la guerra de Malvinas puso al gobierno Reagan en una situación dilemática pues era invocado por un país aliado en su lucha en el continente para implementarlo en contra de otro país que, aunque europeo, también era partidario de la misma causa.

materia de política exterior, Rafael Nieto Navia, quien en columnas anteriores había defendido la tesis según la cual el TIAR no debía ser invocado en tanto no existiera una agresión inglesa directa contra Argentina, más allá del bloqueo de las islas declaró que: “votar en contra o, peor aún, abstenerse, significa que no tenemos confianza en el sistema, que no creemos en la solidaridad americana y que el problema argentino-británico debe dejarse en manos de un consejo de seguridad en el que las grandes potencias tienen derecho a veto. Qué tal que nos apliquen la misma dosis el día en el que, Dios no lo quiera, tengamos que enfrentar una agresión de Nicaragua en San Andrés” (*El Siglo*, abril 23 de 1982), declaración que representaba un fuerte golpe de timón en su posición, ya que si bien mantenía la desconfianza en el consejo de seguridad de las Naciones Unidas, ahora consideraba un grave error el no haber votado a favor del TIAR, Tratado que en su nuevo discurso pierde el cariz de legitimador de una eventual acción de fuerza, que pudiese adelantar Nicaragua emulando al ejemplo argentino y adquiere uno diferente en el cual el Tratado hubiese servido como posible mecanismo de defensa “el día en que, Dios no lo quiera” Nicaragua quisiera reclamar soberanía sobre San Andrés.

El reclamo sobre el manejo unipartidista de la política exterior colombiana tendría su punto más alto en el editorial del día 25 de abril, en donde se hizo una extensa lista de reproches al gobierno liberal, calificando su posición ante la OEA como “Un fracaso diplomático”. En el cuerpo del texto se acusó a la cancillería de haber “prescindido deliberadamente de todo tipo de consulta a los representantes de los partidos políticos”, denunciando además que dicho órgano del Estado, durante el último gobierno, había sido “sometido a un fenomenal proceso de clientelismo” que había dejado al Ministro de Relaciones Exteriores “desprovisto de todo apoyo técnico y en la evidente incapacidad de poner en marcha una política congruente”, máxime cuando la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en la cual el Partido Conservador tenía una fuerte representación, “estaba prácticamente disuelta”. Seguidamente se resentía el editorial de que “nada pudieron opinar los representantes de los partidos sobre la violación del espacio aéreo realizada por aviones extranjeros en el Archipiélago de San Andrés”, para finalizar alegando que “ninguna consulta se realizó tampoco a propósito del conflicto de las Malvinas”, lo que redundó en que “sin mayores explicaciones (...) Colombia asumiera una actitud insular que ciertamente no gustó a la opinión pública y que en el campo diplomático no parece defensible” dejando a la nación “sola en el concierto de los países latinos del hemisferio” (*El Siglo*, abril 25 de 1982). Este editorial cerraba así la controversia y reafirmaba ante sus lectores la nueva posición del diario, la cual, en contradicción con la anterior, consideraba como un error diplomático el no haber votado a favor del TIAR. Nueva posición que, como se evidenció, fue adoptada en reacción a la actitud del gobierno liberal de no consultar su voto con los representantes del partido conservador.

Ahora bien, paralelamente a este desplazamiento, se presentó otro cambio de parecer, esta vez en lo que a las motivaciones del conflicto se refiere. Recuérdese que en la primera hora se habían barajado las hipótesis según las cuales el choque de intereses soberanos sobre las islas del Atlántico Sur obedeció a la intención, tanto de Argentina como de Gran Bretaña, de beneficiarse de su riqueza hídrica y pesquera, de su estratégica posición geopolítica y de la alta probabilidad de encontrar en ellas grandes depósitos petrolíferos. No obstante, los analistas internacionales de *El Siglo*, en la medida en que tenían noticias sobre el fortalecimiento de la administración Thatcher y de su decisión de movilizar la *Royal*

Army en la defensa de las “*Falklands*”, no sólo llegaron a calificar la acción militar argentina como una “invasión” o como “un acto de filibusteros sin precedentes” sino que encontraron detrás de ella motivaciones que nada tenían que ver con una reivindicación de su soberanía sobre las islas y que se enfocaban más al ocultamiento de una profunda crisis económica, social y política.

En tal sentido, varios artículos reiteraban sobre la grave situación económica de Argentina, esgrimiendo cifras como las de un 15% de desempleo y una inflación acelerada del 135%, mientras que en el ámbito social se señalaban los altos índices de impopularidad de la Junta Militar que “como toda dictadura, había cometido innumerables excesos”, de tal suerte que en pocos días el diario conservador consolidó la hipótesis, según la cual Galtieri recurría “a la misma estrategia empleada por todos los regímenes impopulares para unir a sus compatriotas en torno al gobierno en tiempo de crisis: encontrar un enemigo extranjero y declarar un estado de emergencia nacional” (*El Siglo*, abril 18 de 1982)²².

Finalmente, en el aspecto político, en contradicción con la imagen de una Gran Bretaña desunida entre laboristas y conservadores y una Primer Ministro un poco aturdida por la renuncia de su ministro de relaciones exteriores y de varios de sus funcionarios, que desplegó el rotativo conservador colombiano durante los primeros días del conflicto, entregaba ahora informes sobre desavenencias al interior de la Junta Militar argentina, donde se resaltaba el silencio que algunos de sus integrantes habían guardado frente a la crisis. Uno de ellos el general Liendo, anterior ministro de interior, quien en pasadas ocasiones había expresado críticas al gobierno de Galtieri y de quien se rumoraba, aspiraba al poder en caso de que Argentina cayera en una crisis aún más profunda a causa de la guerra.

Estos sucesivos cambios de parecer frente a los verdaderos móviles que tuvo el gobierno argentino para reclamar soberanía sobre las islas del Atlántico Sur, cerraron los primeros veinte días del cubrimiento del conflicto por parte del diario conservador colombiano *El Siglo*, cuyos editorialistas y columnistas, luego de expresar un entusiasmo latinoamericanista por la causa argentina, fueron moderando rápidamente, si no cambiando, sus opiniones al respecto de varios temas relacionados, según los vientos políticos nacionales o internacionales se lo dictaban. Posición ésta en la que los sorprendió la noticia de la ocupación de las islas Georgias por parte de la armada británica la tarde del 25 de abril de 1982.

5. El inicio de la guerra²³

Según las primeras noticias, todo parecía indicar que helicópteros ingleses habían abierto fuego en contra de un submarino argentino que transportaba víveres y medicinas con destino a los militares en las Islas Georgias del Sur, anclado en la Isla San Pedro. El ataque, decían los informes, estuvo seguido de intensos cañonazos y ametrallamientos desde

²² El estudio de Oscar Cardozo, Ricardo Kirschbaum y Eduardo Van der Kooy (2007) puede contextualizar al lector acerca de las intrigas que se desarrollaron al interior del gobierno del General Galtieri.

²³ Titular de *El Siglo* referente a la guerra, aparecido el 26 de abril de 1982.

barcos y helicópteros a la guarnición que custodiaba la isla, la cual, decían los cables argentinos, continuaba resistiendo al ataque, mientras los cables ingleses señalaban su rendición. Lo cierto era que el choque armado se había presentado simultáneamente a las reuniones que la OEA había convocado para tratar el asunto, la última de ellas a celebrarse ese mismo día, 26 de abril, en Washington. Este hecho animó al canciller argentino Nicanor Costa Méndez, a elevar ante la OEA una denuncia formal en contra de Gran Bretaña, señalando que la acción militar inglesa representaba una agresión directa a un país miembro, lo que obligaba a la organización a poner en marcha los acuerdos establecidos por el TIAR en estos eventos. Así pues, para el continente se abrió un nuevo y más complicado capítulo en las discusiones diplomáticas que sobre el asunto se venían adelantando, mientras que, para la derecha tradicional colombiana, el inicio de la guerra desplegaba un nuevo escenario en el cual debía posicionarse de la mejor forma posible.

En el acápite anterior se ilustró cómo los primeros interrogantes que generó en la opinión pública colombiana el desembarco de tropas argentinas en las Islas del Atlántico Sur eran de tipo geográfico o geopolítico, en la medida en que el desconocimiento sobre su ubicación e importancia estratégica era generalizado en el ciudadano promedio. De tal manera que la primera tarea del diario conservador fue contextualizar a sus lectores al respecto mediante informes especiales y columnas de opinión que, en su gran mayoría, mostraron simpatía por el reclamo argentino, aduciendo, además de su cercanía geográfica con el país austral, argumentos de tipo histórico y jurídico que se remontaban incluso hasta finales del siglo XVI. Sin embargo, el inicio de las hostilidades marcó un punto de quiebre en el sentido de estas apreciaciones, situando las argumentaciones de tipo histórico-jurídicas, ya no en el lugar favorable a la Argentina, sino todo lo contrario, pues se empezó a relativizar su pertinencia. En tal sentido, se encuentra un artículo firmado por el periodista inglés Gwynne Dyer, invitado recurrente del diario para escribir sobre el conflicto.

Para Dyer, el reclamo argentino resultaba no sólo insostenible desde el punto de vista histórico, sino también representaba un caso de rebeldía contra las disposiciones de las Naciones Unidas para tratar las discordias territoriales a través de los medios por ella establecidos, además que desconocía el principio de autodeterminación que, según él, le asistía a los habitantes de las “*Falkland*”²⁴. Lo interesante es que esta posición venía a reforzar, en pluma de un inglés, lo que algunos periodistas colombianos ya habían insinuado en artículos anteriores, en los cuales el tema de la autodeterminación iba reemplazando las declaraciones de simpatía por el “justo reclamo argentino” de los primeros días del conflicto, al mismo tiempo que se reafirmaba la imagen de que las pretensiones argentinas obedecían a la necesidad de encubrir fuertes tensiones económicas, políticas y ante todo sociales. Al respecto Dyer cerraría su artículo anotando que “Todo esto es parte de la vieja estafa de los símbolos nacionalistas y las emociones sintéticas manipuladas en beneficio propio por aquel que sucede que está en el poder” (*El Siglo*, mayo 19 de 1982), ideas que ya habían sido dibujadas por Timoteo, veinte días atrás, en una caricatura titulada “Condición inaceptable”.

²⁴ Sobre el principio de autodeterminación en el caso Malvinas ver las resoluciones No. 1514 (1960) y 2065 (1965) de la ONU.

En el campo económico, se sumaron a las ya generalizadas críticas según las cuales la “invasión” había sido lanzada con la intención de ocultar “Los graves errores económicos del régimen militar” (*El Siglo*, mayo 3 de 1982) responsables de la inflación y el desempleo, otros análisis que apuntaban a señalar cómo, el inicio de los combates, que habían sido precedidos de un bloqueo económico por parte de la Comunidad Económica Europea a Argentina, representaban también el inicio de una crisis financiera en Latinoamérica.

Al respecto el argumento más fuerte de los editorialistas y columnistas de *El Siglo* era la desconfianza manifestada por prestamistas e inversionistas extranjeros de situar sus capitales en una región en guerra con una potencia económica, lo cual, de seguir así, disminuiría el flujo de capital a corto y mediano plazo, flujo del cual dependían las economías de casi todos los países de la región y que sin él indefectiblemente estarían al borde de la recesión y la crisis. Juan Gabriel Uribe vaticinaria: “La guerra de las Malvinas ha sido funesta para todos los países vecinos de Argentina. Los banqueros occidentales han dejado a un lado toda la región y las economías de estos países, en adelante, estarán totalmente indefensas” (*El Siglo*, mayo 17 de 1982), panorama particularmente riesgoso, en la medida en que aún se discutía la puesta en marcha, o no, de una acción conjunta de los países del continente para rechazar la agresión de uno de los países más importantes de la C.E.E.

En los planos político y social las críticas se tornaron mucho más virulentas. En contraste a la imagen de una junta militar unida y decidida a recuperar por razones patrióticas la soberanía sobre las islas, el diario conservador presentó después de la respuesta militar inglesa, una imagen muy distinta en donde se resaltaba sin tapujos la incompetencia de Galtieri para manejar una situación que, para *El Siglo*, tan solo estaba destinada a pacificar el descontento popular por los numerosos fracasos internos del gobierno militar. En este sentido se señalaban las incontables violaciones a los derechos humanos perpetradas entre 1976 y 1979 y la división que se había producido en la Junta, debido al arresto de dos importantes figuras militares en retiro, el expresidente Juan Carlos Onganía y el almirante Emilio Massera, por haber criticado las políticas de Galtieri en público. Adicionalmente se tildaba a Galtieri de “Chapucero” en asuntos de inteligencia militar y se señalaba su afán de “emular a Juan Perón usando al ejército como trampolín para lograr un poder personal más duradero” (*El Siglo*, abril 30 de 1982).

Lo interesante del asunto es que varios de los editorialistas y columnistas de *El Siglo* hicieron extensivas sus críticas a la prensa argentina e incluso a los ciudadanos del país austral, a través de artículos que, entre otras cosas, denunciaban que “la prensa argentina se ha excedido y ha manipulado a la opinión de una forma bastante folclórica, impositiva y en muchos casos con una clase que deja mucho que desear” en lo que respecta a la guerra de Malvinas, colaborando así con la exageración de las manifestaciones patrióticas animadas por la Junta Militar²⁵. En este sentido Juan Gabriel Uribe declararía: “Los argentinos no quieren la paz. Ya no es nacionalismo lo que están haciendo. Ahora es populismo y propaganda a un gobierno que está al borde de caer” (*El Siglo*, mayo 19 de 1982). Por su parte, Melba

²⁵ Al respecto Lucrecia Escudero (1996) hace un interesante estudio del comportamiento de la prensa argentina durante la Guerra de Malvinas.

de Ortega haría lo propio al escribir: “El mundo no entiende cómo [los argentinos] pueden unirse y alegrarse (...) con esta guerra absurda en la que están quemando otras tristezas bien distintas del colonialismo inglés”. Adicionalmente, ahondaría en un debate suscitado por unas declaraciones de Ernesto Sábato, en las que el escritor argentino separaba el problema del gobierno militar y el problema de la guerra, afirmando que si bien la dictadura era condenable desde todo punto de vista, el reclamo por la soberanía de las islas era una cuestión de reivindicación nacional y patriótica; para Melba de Ortega dichas declaraciones eran inaceptables “porque mucha gente, hombres y jóvenes, tienen confundidos los dos problemas” puesto que olvidaban el hecho de que los chequeos de la policía no habían cesado y mucho menos habían regresado los desaparecidos, considerando así “la democracia argentina (...) menos herida por sus propios jefes, que la nacionalidad violada en unas islas que nunca figuraron en la agenda de preocupaciones como no fuera para molestar a diplomáticos ingleses” (*El Siglo*, mayo 24 de 1982), opinión que denunciaría una vez más la actitud que, según la derecha tradicional colombiana, tomó la sociedad argentina frente al conflicto y el uso irresponsable que de éste hizo la Junta Militar, al mismo tiempo que situaría al diario en una posición totalmente diferente a la que en un principio asumió. Nueva posición que sería plasmada en las caricaturas de Timoteo que se muestran a continuación.

Ahora bien, en contraste con esta nueva posición crítica ante el gobierno, la prensa y la sociedad argentina, *El Siglo* fue reforzando la opinión que se venía alimentando desde antes de iniciadas las hostilidades y que estuvo animada por las noticias recibidas sobre la intransigencia y el consenso logrado en la C.E.E. por la “La dama de hierro”, en torno a no ceder en sus derechos soberanos sobre las islas, de tal manera que la instauración de la zona de restricción alrededor del archipiélago, el inicio de sanciones económicas a Argentina y finalmente el despliegue armado sobre la Isla de San Pedro, fueron argumentos suficientes para que de la efímera denuncia del colonialismo inglés de los primeros días, se llegara a publicar en una de las columnas de opinión más influyentes, no sólo del diario sino de la prensa colombiana en general, llamada Rincón del mundo, opiniones como la siguiente: “En últimas, creemos que la posición inglesa, antes que jurídica y políticamente viable, es una cuestión de honor” (negritas del texto), declaraciones que al hacerse en el plural “creemos” se atribuían la vocería de un grupo o sector que compartía el mismo parecer y que buscaba persuadir al lector para que coincidiera con ellos. En el mismo artículo, el columnista deja en evidencia el nuevo lugar que le atribuía a Argentina en el conflicto y que, al hacerse en lenguaje coloquial, casi fabuloso, tenía como intención ser acogido más fácilmente por el lector, quien seguramente utilizaría el mismo lenguaje, tal vez las mismas metáforas, a la hora de referirse al hecho en una conversación privada. El aparte en mención rezaba así: “sería imperdonable que un gobierno que tiene las riendas del león se deje arrebatar sus derechos de manera impune por un humilde ratón (...) que de la noche a la mañana decide ser el rey de los mares” (*El Siglo*, mayo 18 de 1982). La identificación de Inglaterra con un león y la nueva opinión sobre la Junta Militar argentina quedaron retratadas en una caricatura de Lurie.

Sumado al inicio de la ofensiva militar inglesa que, como se vio, marcó un cambio en los juicios de valor que sobre el conflicto exponían en sus artículos los editorialistas y columnistas de *El Siglo*, hubo un acontecimiento, esta vez de carácter diplomático, que reconfiguró definitivamente el balance de las fuerzas en contienda y obligó a espectadores e implicados a tomar

posiciones más definidas al respecto. Este acontecimiento fue la ruptura de la neutralidad del gobierno de Estados Unidos a favor de Gran Bretaña, anunciada después de que el secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, reconociera el fracaso de su gestión de casi un mes, en aras de un entendimiento diplomático entre las naciones enfrentadas²⁶.

Según informes replicados por *El Siglo*, la posición estadounidense provocó la reacción casi inmediata de varios países del continente como Perú, Venezuela y Uruguay, quienes la calificaron de antidemocrática e insolidaria, al mismo tiempo que reiteraban su apoyo a las acciones que se dirigieran a hacer valer los derechos de Argentina sobre las Islas del Atlántico Sur. Por otra parte, las agencias de noticias internacionales citadas por el rotativo conservador, afirmaban que según fuentes norteamericanas la tensa situación del Atlántico Sur, estaba siendo aprovechada por la Unión Soviética para infiltrar y desestabilizar la región mediante el envío de material bélico a Argentina (*El Siglo*, mayo 1 de 1982); noticias que como era de esperarse estimularon la producción de los encargados de los editoriales y las columnas de opinión de *El Siglo*, cuyos artículos se movieron del desconcierto generalizado por la posición norteamericana, a la paranoia anticomunista propia de la derecha tradicional colombiana.

Recuérdese que, desde los primeros días del conflicto, el diario conservador había alertado sobre los intereses que tenía la URSS en el desarrollo del enfrentamiento anglo-argentino en el Atlántico Sur y por asociación de un posible enfrentamiento colombo-nicaragüense en el Caribe, temores que en su momento habían alentado la toma de distancia del periódico frente al reclamo argentino. Por esta razón, el anuncio del apoyo estadounidense a Gran Bretaña, si bien le mereció a *El Siglo* calificativos de “inconveniente”, lo que realmente le preocupaba era que dicha decisión “obligaría muy posiblemente a la URSS a exteriorizar más su complacencia con la Argentina”, hecho que para el diario conservador, debilitaba la lucha anticomunista en la región y hacía patentes sus elucubraciones en torno a un asalto comunista a Latinoamérica que ya se venían barajando desde el posible sobrevuelo de aviones nicaragüenses sobre San Andrés. En este sentido se escribiría: “la potencia [Estados Unidos] se puso en contra de Argentina, su vecina de continente y país socio en la lucha contra el comunismo internacional que se está infiltrando en el continente americano” (*El Siglo*, mayo 12 de 1982), declaraciones refrendadas días después por el vocero para Colombia de la Confederación Anticomunista Latinoamericana, el teniente coronel Alberto Lozano Cleves, quien escribió para *El Siglo*: “Entre los diversos aspectos trascendentes del conflicto Argentina-Inglaterra (...) hay que destacar que el comunismo realiza un despliegue para obtener ventajas y posiciones en toda Latinoamérica apoyándose en la reprobable actitud del gobierno de los Estados Unidos, olvidando la pertenencia y fidelidad Argentina al occidente libre y cristiano” (*El Siglo*, mayo 31 de 1982). Esta preocupación de la derecha tradicional colombiana por la nociva intervención del comunismo en Latinoamérica con la excusa del caso Malvinas, quedaría jocosamente plasmada en una caricatura de publicada el 9 de mayo.

Ahora bien, la toma de partido de los Estados Unidos en la guerra de Malvinas, animó

²⁶ Este hecho además de causar estupor entre los aliados latinoamericanos de la causa argentina inspiró después de la guerra virulentos estudios como el de Elizabeth Reimann (1983).

a que editorialistas y columnistas de *El Siglo*, trataran de manera aún más independiente, el tema relacionado con las tensiones políticas que el conflicto produjo entre las potencias económicas a nivel mundial y el tema sobre las posibles implicaciones que las discusiones diplomáticas, adelantadas al respecto del reclamo argentino, podrían tener para el continente en general y para Colombia en particular; tratamiento independiente que suscitó dos lecturas, una en negativo y otra en positivo, de la posición norteamericana. La primera de ellas -la negativa-, vino de la mano de las ya consabidas críticas a la ONU, cuya inoperancia en el campo diplomático era reiterada, cada vez con mayor ahínco en columnas desde las cuales se denunciaban los precarios oficios de la organización, limitados a “largas controversias y discusiones que se vuelven bizantinas porque no conducen a nada claro” (*El Siglo*, mayo 25 de 1982), llegando incluso a ponerle el mote de “Elefante blanco”, apelativo que en la columna titulada Rincón del mundo fue utilizado hasta el final del conflicto para referirse a las Naciones Unidas.

No obstante, más allá de la lista de impropiedades hacia la ONU, lo que llama la atención es cómo el diario conservador reseñó acertadamente que dicha ineficacia obedecía más que a algún impedimento de orden jurídico, a la intrincada dinámica de alianzas del mundo occidental. Dinámica, que si bien estimulada y puesta a prueba por el conflicto, lo trascendía, en la medida en que las dos alianzas primordiales inmiscuidas en el caso Malvinas, OEA y OTAN, tenían un miembro común y decisivo: los Estados Unidos de América. De tal manera que el interés de la ONU en una dilatación del conflicto consistía en no colocar a la primera potencia mundial en una situación dilemática, situación que resolvió el gobierno norteamericano al ponerse del lado de su aliado de la OTAN. Decisión ésta que en la editorial del día 22 de mayo el diario calificó como un “maltrato a los países del hemisferio” y una “herida de muerte a la OEA”, afirmando finalmente que “la confianza que en ella habían puesto los países latinoamericanos quedó destruida” (*El Siglo*, mayo 22 de 1982).

Sin embargo, la lectura en negativo de la nueva posición norteamericana expuesta en este editorial fue radicalmente cambiada y además justificada en el editorial del día 24 de mayo en donde se leen las siguientes líneas: “puestos a escoger entre las dos alianzas, los norteamericanos prefirieron quedarse con la OTAN. No podemos quejarnos de que ello haya sucedido, porque los valores que esta (...) entraña, tienen, como es obvio una mayor densidad. Ellos constituyen la base de la solidaridad europea frente al mundo soviético y su mantenimiento resultaba ser un objetivo primordial” (*El Siglo*, mayo 24 de 1982). Este fragmento deja en evidencia cómo para *El Siglo*, la posición norteamericana se tornó justificable y hasta admirable, en la medida en que ésta obedecía a “valores de mayor densidad”, como lo era para el diario la lucha contra el comunismo internacional, independientemente que dicha posición fuera en detrimento de las instancias internacionales de representación y decisión del continente americano como la OEA.

En este mismo sentido la opinión del diario conservador al respecto de la posición asumida por el gobierno colombiano frente a las discusiones que se adelantaban en la OEA, acerca de la implementación o no del TIAR, debió también ser rectificadas, para que estuviera en armonía con la nueva lectura en positivo que le mereció la toma de partido del gobierno norteamericano en la guerra de Malvinas. Así pues, en contradicción con la tendencia a tildar de “error diplomático”, el no haber votado a favor de la puesta en marcha del TIAR, el

diario conservador, en el ya nombrado editorial del 24 de mayo²⁷, marcaría la nueva línea argumentativa a seguir en adelante por sus columnistas, en lo que respecta a la política exterior colombiana en el conflicto del Atlántico Sur y más específicamente en el tema del TIAR, así: “Estamos de acuerdo con el presidente Turbay en que buscar una nueva alianza de los países latinoamericanos sin los Estados Unidos no es una política aconsejable, sino una actitud desesperada y sin consecuencias prácticas. Por el contrario, en las circunstancias presentes, ella tendría inevitablemente un carácter antiyanqui” (*El Siglo*, mayo 24 de 1982), línea que replicó ampliamente Jorge Echeverri Hoyos, al señalar que “El TIAR es algo demasiado importante” como para invocarlo cada vez que un Estado firmante quiere “buscarle pelea” a una potencia “ideológica y culturalmente amiga” que sólo busca mediante una “justa agresión” “salvaguardar su honor”, línea argumentativa que era sustentada, justificada y legitimada, nuevamente, mediante la inclusión del discurso anticomunista al tratamiento editorial de la guerra: “El TIAR debe tener la función práctica elemental cual es la de protección de la integridad territorial americana (...) frente a los ánimos expansionistas del comunismo internacional que es el verdadero enemigo de este continente cuando quiere colonizarnos para cambiar nuestros valores, nuestra tradición católica [y] nuestro régimen de civilización” (*El Siglo*, mayo 29 de 1982).

Es así como *El Siglo* cambió drásticamente su posición, estimulado por la toma de partido de Estados Unidos a favor de Gran Bretaña y se mostró de acuerdo con el presidente Turbay, justificando dicho cambio en lo inapropiado de adoptar una posición antiyanqui, cuando era Estados Unidos el principal abanderado de la lucha anticomunista en el mundo, imperativo moral que, según el diario conservador, revestía valores más elevados que la solidaridad americana, lo cual subordinaba a dichos valores la aplicación de herramientas como el TIAR, las cuales deberían estar dirigidas a proteger al continente de la amenaza comunista y no de la “justa agresión británica”, como llegó a ser calificada por el rotativo conservador colombiano, la escalonada militar inglesa sobre las islas del Atlántico Sur.

6. Recogiendo los pedazos²⁸

A dos meses del primer desembarco argentino sobre las islas, la situación militar, en desmedro de los cálculos realizados por los generales de la Junta de Gobierno, se mostraba radicalmente en su contra. Desde el primero de mayo, las fuerzas británicas habían iniciado una serie de ataques de gran envergadura, con los cuales habían logrado recuperar y esta-

²⁷ Se le atribuye singular importancia a este editorial en la medida en que seguimos las sugerencias de Van Dijk (1997) en torno al análisis del discurso ideológico argumentativo: “los editoriales tienen como objetivo y están estructurados para expresar y manifestar las opiniones del periódico sobre eventos informativos recientes. Puesto que los editoriales se escriben, normalmente, acerca de un solo suceso o tema diario, indican de forma implícita que el periódico atribuye un significado particular, ya sea social o político a dicho evento. Tanto las opiniones expresadas como la atribución de relevancia a un suceso o a un tema en particular indican las estructuras subyacentes de los editoriales precisamente con estas actitudes e ideologías dominantes y subyacentes”. (p.177).

²⁸ Titular de *El Siglo* referente a la guerra, aparecido el 17 de junio de 1982

blecerse en el poblado de San Carlos, ubicado al extremo occidental de la isla Soledad, relativamente cerca de la capital del archipiélago conocida como Puerto Argentino o *Port Stanley* para los ingleses, lugar alrededor del cual se atrincheraban precariamente las tropas argentinas que aún resistían. De tal manera que, para inicios del mes de junio, los informes de inteligencia argentinos alertaban sobre un posible y definitivo asalto a la capital por parte del ejército inglés, que de producirse marcaría el final de la guerra, ya que las tropas allí asentadas no estaban en condiciones de repeler exitosamente la ofensiva británica.

En el campo diplomático la situación no era menos preocupante. En los sesenta días transcurridos desde la recuperación del archipiélago habían sido infructuosas todas las gestiones diplomáticas emprendidas a través de la ONU y la OEA, organizaciones que por demás se habían mostrado inoperantes y en ocasiones hasta incompetentes. Sin embargo, los más notorios fracasos y fuentes de una difícil relación diplomática fueron las gestiones emprendidas por el gobierno norteamericano a través del secretario de Estado, Alexander Haig, quien estuvo dos veces en Buenos Aires y otras tantas en Londres, procurando evitar lo que se había convertido en una sangrienta guerra, pero que al final, siguiendo las órdenes de su presidente, había declinado sus gestiones a favor de Gran Bretaña.

Por su parte, los países latinoamericanos nunca concretaron materialmente sus entusiastas declaraciones de solidaridad, en parte por el temor de que se les hicieran extensivas las sanciones económicas que, primero la CEE y luego el gobierno de los Estados Unidos, le habían impuesto a Argentina. Sanciones que habían propinado un fuerte golpe al gobierno argentino, el cual veía desvanecerse lentamente el apoyo de algunos países de la región, que en la primera hora habían logrado adherir a la causa Malvinas.

Con este panorama de fondo, el diario conservador *El Siglo* desplegó un intenso cubrimiento de lo que denominó “la batalla final de *Port Stanley*”, reseñando detalladamente, los días y los kilómetros que hacían falta para el enfrentamiento definitivo de los dos ejércitos, acompañando sus reportajes con un gran número de fotografías del arsenal militar de los dos bandos e incluso mapas que explicaban las tácticas usadas por los británicos en su avance hacia la capital. Sin embargo, varias columnas de opinión denunciaban que con mucha frecuencia los informes recibidos desde Londres y Buenos Aires eran contradictorios y obedecían a los intereses periodísticos de cada país. Así, los informes argentinos hacían gran énfasis en la guerra de propaganda y se cuidaban de no publicar ninguna información que pudiera generar pánico o desánimo entre la población, mientras que la información británica, proveniente del Ministerio de Defensa, pecaba de escasa, esencialmente debido a un exceso de preocupación para que no se filtrase información potencialmente peligrosa, notas e informes que, ya fueran en exceso optimistas o reservadas, anunciaban el inminente triunfo del bando que las producía. La columna *Rincón del Mundo* reseñaría esta actitud en los siguientes términos: “si fuera la información de guerra potestad exclusiva del gobierno argentino (...) el león inglés iría de retorno a su casa, con el rabo entre las patas, a contrario sensu, si ese honor les correspondiera a los europeos ya habrían inundado la prensa internacional con noticias sobre las graves pérdidas de los argentinos” (*El Siglo*, junio 3 de 1982).

Ahora bien, al mismo tiempo que se hacía el cubrimiento sobre el asalto a *Port Stanley* (pocas veces es llamado Puerto Argentino por el rotativo), editorialistas y columnistas en consecuencia con la postura adoptada por el diario ante la abstención de Colombia de votar

el TIAR, la cual se reseñó en el acápite anterior, se dieron a la tarea de revisar los motivos que tuvieron varios países latinoamericanos para otorgarle su apoyo a Argentina. Se escribió entonces sobre el papel de México -país ampliamente reconocido por recibir a un gran número de intelectuales perseguidos por las dictaduras del cono sur durante los setenta- en las discusiones sobre el TIAR, y se alegó que su apoyo a Argentina estaba cruzado por el afán de “disfrazar la burla de su democracia” afirmando que “los mexicanos se ponen a la cabeza de todos los movimientos de liberación popular que pretenden ser antimperialistas” (*El Siglo*, junio 6 de 1982). Al referirse a Venezuela se afirmó que el apoyo a Argentina estaba basado en su propia pretensión territorial sobre la Guyana Británica, la cual, según el diario conservador, Venezuela quería presentar como un enclave colonial. En el mismo sentido, *El Siglo* afirmaba que el apoyo de Cuba obedecía a la intención de este país de usar la causa anticolonialista en beneficio del comunismo internacional, según ellos, el verdadero ganador del conflicto anglo-argentino.

Adicionalmente, en un extenso artículo firmado por Moisés Enrique Rodríguez, se controvirtieron vehementemente los argumentos hasta ahora expuestos por Argentina para legitimar su ocupación del archipiélago. En primera medida Rodríguez, quien se refiere al archipiélago como *Falklands*, esgrime que en oposición al principio *Uti Possidetis Juris*, Inglaterra tenía el derecho de permanecer al frente del archipiélago ya que “Argentina sólo lo ha administrado por 13 años (1820-1833), los españoles lo administraron por 40 (1770-1811) y, aun reconociendo a Argentina como sucesora de la autoridad peninsular, (...) los ingleses han estado en las Falklands 150 años (1833-1982); esto es, por mucho más tiempo que argentinos y españoles juntos”. Ante el argumento argentino de que el principio de autodeterminación no cobijaba a los habitantes de las *islas* por haber sido sus ancestros una población trasplantada y no autóctona, Rodríguez replicó que lo mismo podría decirse de un gran número de familias argentinas, ya que “un alto porcentaje de los argentinos descienden de colonos europeos que arribaron al nuevo mundo en la gran migración de fines del siglo XIX y comienzos del XX”, por lo tanto su alegato quedaba sin un piso realmente sólido, mientras el “derecho” de los *kelpers* a autodeterminarse quedaba en pie. En cuanto al argumento según el cual, la retoma del archipiélago y el reclamo de su soberanía por parte del ejército argentino, se legitimaba en tanto que se concebía como la respuesta equivalente al acto de fuerza inglés perpetrado en 1833, el columnista irónicamente replicaba que: “en el mismo sentido los colonos europeos que hoy forman la masa de la población argentina agredieron a la población indígena de esa nación y la despojaron de sus tierras” por lo tanto para él, el argumento argentino tenía “tan poco sentido como intentar devolver Australia a los aborígenes”. Finalmente, volviendo a la estrategia de criticar al gobierno militar para deslegitimar el reclamo histórico de la nación argentina, Rodríguez señalaría que los habitantes de las Malvinas “no desean ser anexados por la fuerza a una nación que les es culturalmente extraña, cuya economía se encuentra al borde del colapso y cuyo régimen político es responsable de centenares de ‘desapariciones’” (*El Siglo*, junio 6 de 1982)

No obstante, en la recta final del conflicto, se evidencia un nuevo cambio en la posición de *El Siglo*, animado esta vez por la urgente necesidad del Partido Conservador Colombiano, de ubicarse de la mejor forma posible frente a la intensa reconfiguración de las relaciones internacionales, sufrida en postrimerías del asalto a Puerto Argentino, toda vez que su candidato, Belisario Betancur, había resultado vencedor en la contienda electoral por la

presidencia de la república llevada a cabo el 31 de mayo. Dicha reconfiguración consistió en la toma de distancia entre la Unión Soviética y Argentina, la visita de Juan Pablo II a los dos países enfrentados y al deterioro de las relaciones entre Inglaterra y Estados Unidos, así como la intención de este último de recuperar la confianza perdida con los países latinoamericanos.

En este orden de ideas, el rotativo conservador celebró el hecho de que la Unión Soviética, en aras de no provocar un enfrentamiento directo con los Estados Unidos e Inglaterra, decidiera interrumpir la compra de trigo a Argentina durante el primer semestre del año, decisión que además de aplacar los ánimos políticos norteamericanos, representaba una excelente noticia para la economía estadounidense, en la medida en que ellos pretendían hacerse con el lugar antes ocupado por los argentinos; mientras que para Margaret Thatcher el alejamiento entre la URSS y la Junta Militar argentina le daba un margen de acción más amplio para terminar a su favor una guerra que ya le estaba resultando desgastante, no sólo en lo militar y económico, sino también en términos de política interna.

Por otro lado, la intervención políticamente solapada de Juan Pablo II en la guerra de Malvinas, despertó la ferviente inclinación católica del diario conservador, el cual se dio a la tarea de reseñar día a día su visita a Inglaterra y Argentina; esta última, adelantada paralelamente al desarrollo de los combates en Puerto Argentino. Lo interesante de este cubrimiento es que junto a la grandilocuencia con la que era reseñada la “correría apostólica” del Papa, se señalaba constantemente la ineptitud de la ONU en la prevención y arbitraje del conflicto del Atlántico Sur, fue tal el trato conjunto que se le dio a estos dos temas que se llegó a escribir: “Las Naciones Unidas es una institución burocrática que no cumple con sus fines primordiales en la búsqueda de la paz en el mundo. Su santidad Juan Pablo II, el Papa de la paz, ha hecho hincapié, en lograr la paz entre Inglaterra y Argentina. Esperamos que la iglesia se convierta en ese órgano supraestatal que tanta falta está haciendo al mundo y a las naciones civilizadas” (*El Siglo*, mayo 30 de 1982), afirmaciones que, en correspondencia con el pensamiento conservador colombiano, sugerían la intervención clerical en temas estrictamente políticos.

Así pues, el distanciamiento entre la Unión Soviética y Argentina fue celebrado por el diario conservador en la medida en que se creía disipado el temor de que el comunismo se aprovechara del conflicto del Atlántico Sur para intervenir directamente en los destinos de Latinoamérica, temor que determinaba en gran medida la opinión negativa que le mereció en varias ocasiones el reclamo argentino, mientras que las noticias sobre la visita del Papa a Argentina y su amigable entrevista con el General Leopoldo Galtieri, matizaron los ataques de los que venían siendo objeto el militar y su gobierno, del cual se llegó a afirmar: “el régimen militar argentino es hoy en día, el único baluarte contra el populismo devastador que yace agazapado en espera del colapso del régimen” (*El Siglo*, junio 13 de 1982).

Sin embargo, el acontecimiento que más influyó en el nuevo cambio operado por el rotativo conservador fue el agrietamiento de las relaciones entre Estados Unidos e Inglaterra, el cual estuvo generado, por un lado, por la intención del gobierno Reagan de recomponer la confianza con los países latinoamericanos, flexibilizando su posición frente a Argentina y, por el otro, por la intransigente negativa de Margaret Thatcher de hacer lo propio una vez obtuvo la victoria militar en Puerto Argentino.

El primer acto de este agrietamiento fue la negativa de Estados Unidos a la propuesta inglesa de integrar una “fuerza internacional de paz” en las islas del Atlántico Sur sin representación latinoamericana, a lo que se sumó el rumor de que, si bien Estados Unidos había acompañado a Inglaterra en el veto de una resolución de alto al fuego del Consejo de Seguridad de la ONU, éste había sido producto de un fallo en las comunicaciones entre Reagan y su representante, ya que la orden era abstenerse de votar, no obstante la orden tardó en llegar. El segundo acto, ocurrió una vez Inglaterra se hizo con el control militar de las Islas. A partir de ese día Estados Unidos solicitó la colaboración inglesa con Argentina para llegar a un arreglo o negociación frente al futuro de las islas, mientras que los laboristas ingleses instaron a Thatcher a confiar el futuro del archipiélago a la ONU, a través de una administración por fideicomiso, propuestas ambas que fueron tajantemente descartadas por la *dama de hierro*, en acalorados discursos ante la Cámara de los Comunes.

Con este escenario de fondo, editorialistas y columnistas de *El Siglo*, se animaron a señalar que “Gran Bretaña debe comprender que el statu quo ante bellum resulta insostenible y que la bandera argentina deberá seguir ondeando sobre las Malvinas, cualquiera que sea su fórmula posterior de condominio” (*El Siglo*, junio 13 de 1982), opiniones que eran validadas por otras que volviendo al tema histórico-jurídico sostenían que “si bien Argentina cometió un error (...) ello no invalida las sólidas bases jurídicas de su reclamo de ese territorio” mientras condenaban la posición inglesa ya que “el origen de su posesión [refiriéndose a las islas] es no solo violento sino también cobarde” (*El Siglo*, junio 18 de 1982) por haberse presentado en un momento de fragilidad de la nación argentina como lo fueron los primeros años de la república.

El punto final de este cambio lo puso Rafael Nieto Navia, quien en una conferencia dictada en el Centro de Estudios Colombianos -reproducida íntegramente por el rotativo conservador- y en un artículo de opinión retomaba, ampliaba y sustentaba las nuevas opiniones de sus copartidarios, editorialistas y columnistas, en cuanto a la legitimidad histórica y jurídica del reclamo argentino, además de volver sobre las ya consabidas críticas a la política exterior colombiana, hechas durante los primeros días del conflicto pero abandonadas después del primer ataque inglés, política gracias a la cual, según él, “nos ganamos la enemistad de nuestros vecinos de barrio y quedamos como los obsecuentes y serviles servidores de las grandes potencias” (*El Siglo*, junio 21 de 1982). Adicionalmente señalaba que el retiro del secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, debía ser considerado como “un gesto casi personal de buena voluntad del presidente Reagan hacia sus hermanos de hemisferio” luego de haberles dado la espalda al ponerse del lado británico durante el conflicto. Finalmente, Nieto Navia, haciendo uso de la función de consejero del poder que tiene la labor editorial señaló²⁹: “Corresponde entonces a nuestro país comenzar también a sanar las profundas heridas causadas por una diplomacia inadecuada y recuperar, con el nuevo gobierno, la preeminencia de Colombia en los asuntos hemisféricos” (*El Siglo*, junio 27 de 1982), dejando así en evidencia la razón más fuerte que tuvo la derecha tradicional

²⁹ “la argumentación de los editoriales no solamente se dirige al público lector en general sino también a las elites sociales y políticas, lo cual explica por qué los editoriales no formulan meras opiniones y las traspasan al público, sino que también atacan, defienden o aconsejan a las autoridades” (Van Dijk, 1997: 178)

colombiana para asumir esta última posición frente a la guerra de Malvinas, la cual era sencillamente sustentar, desde el papel, la línea diplomática del nuevo gobierno conservador de Belisario Betancur, a quien no le interesaba la enemistad de sus vecinos y, mucho menos, contradecir las directrices señaladas desde Washington en materia de política internacional para Latinoamérica.

7. Conclusiones

Más allá del sistemático cambio de postura operado por el rotativo conservador en los dos meses y medio del conflicto, lo que se pretendió develar fueron las tensiones políticas, en el ámbito nacional e internacional que lo animaron y cómo el desenvolvimiento de éstas determinó el sentido y el tono de sus opiniones al respecto del reclamo de soberanía del gobierno argentino sobre las islas del Atlántico Sur. Así pues, en el estudio aquí entregado, se pudieron reconocer tres grandes temas que indistintamente determinaron la postura del diario en determinado momento.

En primer lugar, se encuentra una lectura que *El Siglo* hizo del conflicto en los términos característicos de la Guerra Fría. Si bien, en ningún momento aparece este nombre en los editoriales y artículos de opinión estudiados, la lucha anticomunista en Latinoamérica y en el mundo, fue en ellos una preocupación constante, a tal punto que en varias ocasiones ella marcó la distancia, unas veces corta, otras veces larga, de la derecha tradicional colombiana ante el reclamo argentino. En este sentido se pudo observar cómo el discurso anticomunista fue usado para condenar la decisión estadounidense de abstenerse de votar el TIAR, a despecho de uno de sus principales aliados en la región, para luego, una vez Estados Unidos se declaró a favor de Inglaterra, excusar dicha decisión en que la unidad de la OTAN era fundamental y prioritaria para detener el avance del comunismo a nivel internacional. Del mismo modo, el temor de una posible invasión nicaragüense a San Andrés, auspiciada por Cuba y la URSS, fue un argumento lo suficientemente fuerte, como para sugerir que apoyar la “invasión de la dictadura argentina” a las islas del Atlántico Sur, sería tanto como legitimar la hipotética incursión del comunismo a territorio colombiano, para luego, cuando dicha incursión no resultó ser más que una especulación, despacharse en elogios ante “el justo reclamo del baluarte anticomunista en Latinoamérica” (Argentina). Incluso, una de las principales críticas a la ONU, además de su incompetencia, fue su “izquierdización” haciendo alusión a la sólida posición de la URSS y China en el Consejo de Seguridad.

En segundo lugar, se encuentra la preocupación del diario conservador por el manejo dado desde el gobierno liberal a las relaciones internacionales de Colombia en el ámbito latinoamericano. En este sentido, en un primer momento se presenció la emergencia de un ferviente sentimiento de solidaridad latinoamericana, sin precedentes en el rotativo, que buscó oponerse a la tímida reacción del gobierno colombiano frente a la guerra de Malvinas: sentimiento que menguó, una vez el secretario de Estado norteamericano intervino en el asunto, calificando de inconveniente la implementación de mecanismos de solidaridad como el TIAR para tratar el conflicto, opinión que rápidamente fue acogida por *El Siglo* para no desentonar con Washington, pero que de la misma manera volvió a cambiar, cuando el gobierno Turbay marginó a los conservadores de la decisión de abstenerse en las votaciones

sobre el tratado en mención, haciendo que esta vez las opiniones a favor de la implementación del TIAR no fueran animadas por la solidaridad continental, sino por el enojo ante el desplante liberal. No obstante, los guiños a la solidaridad con la nación argentina regresarían al discurso de *El Siglo*, al mismo tiempo que, una vez acabada la guerra, Estados Unidos iniciaba su política de reparación de confianzas rotas en el continente.

En tercer y último lugar se encuentra un tema que, si bien no se hace explícito sino hasta el final de la cobertura del conflicto, cruza toda la producción editorial y de opinión que el diario publicó entre abril y junio de 1982. Este tema es la contienda electoral por la presidencia de la república, cuyo tramo final se desarrolló paralelamente a la guerra, dejando como vencedor al candidato conservador Belisario Betancur. Es con esta perspectiva, desde donde se puede comprender cómo la mayoría, si no todos, los cambios de parecer operados por editorialistas y columnistas en las páginas de *El Siglo* -en tanto órgano oficial del Partido Conservador Colombiano- buscaban negociar, en términos de política internacional, el lugar más favorable a los intereses de su candidato, de allí que dichos cambios procuraron, en su mayoría hacer eco de la línea trazada por Estados Unidos en diferentes momentos del conflicto, hecho que se hace evidente una vez ganadas las elecciones, cuando desde editoriales, que pretendían darle la coherencia que jamás tuvo, al discurso conservador sobre la guerra, se confiara al nuevo gobierno la normalización de las relaciones con Argentina, Latinoamérica y las potencias internacionales, deterioradas, según ellos, por ocho años de gobiernos liberales.

8. Bibliografía

Fuente Primaria

El Siglo (Bogotá) abril – junio 1982

Documentos

Constitución de la Nación Argentina 1994

Organización de Naciones Unidas 1960 resolución 1514

Organización de Naciones Unidas 1965 resolución 2065

Organización de Naciones Unidas 1982 [resolución](#) 502 del [Consejo de Seguridad](#) aprobada el [3 de abril](#)

República de [Colombia](#) y República de [Nicaragua](#) 1928 Tratado Esguerra – Bárcenas

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca 1947

Libros

Academia Nacional de la Historia (1964). Los derechos argentinos sobre las islas Malvinas, [s.n].

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) (2001) Partidos políticos de América Latina: Países Andinos, Ediciones Universidad de Salamanca

- Arias, Ricardo (2007). Los leopardos. Una historia intelectual de los años veinte, Universidad de los Andes.
- Ayala, Cesar (1995). Nacionalismo y populismo. ANAPO y el discurso político de la oposición en Colombia: 1960-1966, Universidad Nacional de Colombia.
- Ayala, Cesar (1996). Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), Colombia 1953-1964, Produmeditos.
- Ayala, Cesar (2006). El populismo atrapado, la memoria y el miedo, La carreta editores.
- Ayala, Cesar (2007). El porvenir del pasado: Gilberto Alzate Avendaño, sensibilidad leoparda y democracia, FGAA/UNC/GC.
- Ayala, Cesar (2008). Exclusión, discriminación y abuso de poder en El Tiempo del Frente Nacional, Universidad Nacional de Colombia.
- Ayala, Cesar (2013). Democracia bendita seas: Gilberto Alzate Avendaño, liberado, FGAA/UNC/GC.
- Bushnell, David (2007). Colombia una nación a pesar de sí misma: nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy, Editorial Planeta Colombiana.
- Cardoso, Oscar, Kirschbaum, Ricardo y Van Der Kooy, Eduardo (2007). Malvinas. La trama secreta, Sudamericana.
- Checa Godoy, Antonio (1993). Historia de la prensa en Iberoamérica, Ediciones Alfar.
- Dangond Uribe, Alberto (1962). Laureano. Su vida es su victoria, Colombia.
- Escudero, Lucrecia (1996). Malvinas: el gran relato: fuentes y rumores en la información de guerra, Gedisa.
- Gaitán Durán, Eduardo (2005). Una mirada al frente nacional: apuntes sobre sus orígenes, su desarrollo y su herencia 1958-1974, Offset La Opinión.
- Groussac, Paul (1936). Las islas Malvinas, Comisión Protectora de Bibliotecas Populares.
- Halbwachs, Maurice (2004). Los marcos sociales de la memoria, Anthropos.
- Joffre, Oscar y Aguiar, Félix (1987). La defensa de Puerto Argentino, Sudamericana.
- Lorenz, Federico (2006). La guerra por Malvinas, Edhasa.
- Martínez, Raúl (1965). La cuestión Malvinas; nuevo enfoque histórico-jurídico, la documentación extraída del Archivo Histórico de Madrid, Universidad Nacional de Tucumán.
- Ocampo López, Javier (1987). "Los partidos políticos: liberales y conservadores" en: Historia de Colombia. Tomo 6, Editorial Salvat.
- Oliva, Enrique (2002). Malvinas desde Londres, Argentina.
- Reimann, Elizabeth (1983). Las Malvinas: traición made in usa, El caballito.

Una diplomacia de papel: la posición de la derecha tradicional (...) (197 - 225)

Romero, José Luis (2001). Situaciones e ideologías en América Latina, Universidad de Antioquia.

Ruiz-moreno, Isidoro (1986). Comandos en Acción. El Ejército en Malvinas, Editorial San Martín.

Socarrás, José Francisco (1942). Laureano Gómez: Psicoanálisis de un resentido, ABC.

Thompson, Julián (1985). No picnic, Secker & Warburg.

Uribe, Juan Gabriel (2006). El Nuevo Siglo: 70 años de historia, 1936-2006, Editorial La Unidad.

Valenzuela, Armando (2002). Viacrucis histórico del partido conservador colombiano, [s.n].

Van Dijk, Teun (1983). La ciencia del texto. Un enfoque interdisciplinario, Paidós.

Van Dijk, Teun (1997). Racismo y análisis crítico de los medios, Paidós.

Velasco, Hugo (1950). Ecce Homo. Biografía de una tempestad, Argra.

Zorraquín, Ricardo (1975) Inglaterra prometió abandonar las Malvinas: Estudio histórico y jurídico del conflicto anglo-español, Platero.



Progresismos latinoamericanos: segundo tiempo

299
MAYO-JUNIO 2022

COYUNTURA: **Francisco J. Verdes-Montenegro**. La «Europa geopolítica» y América Latina. ¿Una oportunidad para la autonomía estratégica?

TRIBUNA GLOBAL: **Zbigniew Marcin Kowalewski**. Tres formas históricas del imperialismo ruso.

TEMA CENTRAL: **José Natanson**. La nueva nueva izquierda. **Manuel Canelas**. América Latina: no todo lo que brilla es un «ciclo».

Juan Pablo Luna. Una promesa llamada Gabriel Boric. **Humberto Beck / Patrick Iber**. AMLO y sus contradicciones. **Marisa Glave**. Perú: el profesor en su laberinto. **María Esperanza Casullo**. El curioso caso de un peronismo no verticalista. **Fernando Molina**. El MAS boliviano ya no baila solo al ritmo de Evo. **Cicero Araujo**. ¿Una segunda «marea rosa» en Brasil? **Maryhen Jiménez**. La democratización en Venezuela pasa también por la reconstrucción del Estado. **Leticia Salomón**. Los desafíos de Xiomara Castro en Honduras.

ENTREVISTAS | 50 AÑOS: **Sheila Fitzpatrick / Mariano Schuster**. Una vida entre los archivos soviéticos.



297
ENERO-FEBRERO 2022

La socialdemocracia
ha muerto, viva la
socialdemocracia



298
MARZO-ABRIL 2022

Los desafíos
de la democracia

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

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Todas las crisis de América Central

La diplomacia boliviana en la cuestión de Malvinas. Remembranza de hitos a favor de la Argentina a 40 años del conflicto

Rene Quisbert Aguilar

renequisbertaguilar@gmail.com

Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia)

Recibido: 26/04/2022

Aceptado: 02/06/2022

Resumen: En el presente trabajo realizaremos un abordaje sobre la construcción de la mirada histórica y el posicionamiento que Bolivia ha adoptado y construido diplomáticamente sobre la Cuestión Malvinas, tomando como hito la guerra de 1982. A partir del mismo, buscaremos dar luz sobre embajadores que han detentado un rol clave en la construcción boliviana sobre Malvinas y su proyección a nuestros días en pos de una comprensión cabal de lo que la cuestión en sí comprende.

Palabras clave: diplomacia, Malvinas, visiones, soberanía, historia.

- ❖ **Como citar este artículo:** Aguilar, R. Q. (2022). La diplomacia boliviana en la cuestión de Malvinas. Remembranza de hitos a favor de la Argentina a 40 años del conflicto. *Relaciones Internacionales*, 31(62), 152, <https://doi.org/10.24215/23142766e152>

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)

Bolivian diplomacy in the Malvinas issue. Remembering milestones in favor of Argentina 40 years after the conflict

Rene Quisbert Aguilar¹

Abstract: Our approach in this work will center around the construction of the historical perspective and the position that Bolivia has adopted and built diplomatically on the Malvinas question, taking the 1982 war as a milestone. From it we will seek to shed light on the ambassadors who have held a key role in the Bolivian construction of Malvinas and its projection onto our days, in an attempt to fully understand what the question itself includes.

Keywords: diplomacy, Malvinas, visions, sovereignty, history.

¹ Historiador. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Bolivia. Cursante de postgrado en la Maestría Enseñanza de la Historia (2021 - 2022) de la UMSA. Correo electrónico: renequisbertaguilar@gmail.com

1. Introducción:

Dentro de la serie de trabajos que se fomenta en el siglo XXI, se propone la visibilización, relectura y entrelíneas de trabajos de investigación para nuevas miradas, ópticas o posiciones. Así, es importante reconocer el trabajo “La diplomacia boliviana en la cuestión de Malvinas. Remembranza de hitos a favor de la Argentina a 40 años del conflicto”, escrito por un miembro de la Carrera de Historia de la Universidad Mayor de San Andrés. En este artículo, desde una posición personal, aunque sujeta a las manifestaciones históricas del gobierno boliviano, se indaga en qué sabe, qué hace y cuál es el pensamiento sobre la Cuestión Malvinas.

Lo anterior para hacer una nueva historia de actores que ayudaron y escribieron las páginas del trabajo diplomático en Bolivia. Entre los mismos, apreciaremos la figura del Sr. Mariano Enrique Calvo de la Banda y Cuéllar, al Sr. Renan Castrillo Justiniano y al Sr. Fernando Ortiz Sanz. Exponentes y ciudadanos destacados que cumplieron bien su rol profesional para la defensa fidedigna de los derechos soberanos que la Argentina lleva a cabo en hitos como el de 1833, 1964, 1965 y 1982; años que atestiguaron la solidaridad que hubo, hay y habrá de Bolivia a Argentina.

El tratar estos hitos y personajes ayuda a reconstruir la historia de los pueblos de América, y todo aquel que padeció la enfermedad y arremetida del imperialismo y colonialismo. En un cierre usando lo que se sabe de la historia del tiempo presente se espera satisfacer el ánimo de unión y razón. De esta experiencia investigativa auguramos que se replique en trabajos de países amigos que estuvieron apoyando a Argentina en el campo de batalla y en el campo diplomático, puesto que es una tarea multidisciplinaria la que debe congregarse a los investigadores y proponer quiénes y qué hicieron nuestros nacionales cuando Argentina entró en guerra con el Reino Unido.

2. ¿Qué significa Malvinas para Bolivia?

Responder esta pregunta ayudará a clarificar algunas posturas en este trabajo. Cuando se habla de Malvinas en Bolivia, pocos saben la historia de reivindicación americana que encierra, a lo sumo, se llega a entenderlas como barrios o zonas del mismo nombre ubicado en Cliza, Cochabamba, y en Puerto Suarez, Santa Cruz. Es interesante este tema puesto que, a los estudiantes secundarios, se les enseña sobre la historia del mundo. En esto se aborda el caso paraguayo, chileno, peruano, brasileño y argentino. Son pocos los afortunados que llegan a saber de Malvinas; puesto que lo que más se aborda desde las instituciones escolares es su posición y aporte económico, cultural y geográfico. Si es ya desconocido el tema en el colegio, lo es más aun en la etapa de formación preuniversitaria. Es así como en el pregrado solo las Humanidades y Ciencias Sociales se ve superficialmente el mundo que encierra Malvinas.

En el caso de la Carrera de Historia de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, se aborda el tema mediante sorteo de exposiciones, siendo el grupo expositor el único que sabrá sobre Malvinas. Ya éste regresará como tema de estudio en diplomados o el posgrado de tipo internacional, pero de forma limitada. Si uno le pregunta a un ciudadano de a pie sobre Malvinas en Bolivia, se dará cuenta que sabe poco y nada. Surgirán preguntas en el

interior de: ¿Por qué aprendería de Malvinas? ¿Qué importancia tiene Argentina para mí, cuya vida laboral se desarrolla ajena a esta? ¿Influye en Bolivia que Argentina recupere las Islas Malvinas? ¿Qué beneficio trae consigo estudiar o investigar sobre Malvinas para un boliviano, que ni reside en Argentina? Y todo esto se halla en los principios del estudio humanístico. No necesariamente el conocimiento es para todos, y no necesariamente todos serán consecuentes o empáticos de las causas nacionales y fraternas. Mas es deber de quienes sí pueden o saben trabajar estos temas pendientes para la Historia. Argentina es un aliado estratégico para Bolivia y éste es clave para la composición de la unión latinoamericana. Bolivia reconoce plenamente los derechos de Argentina sobre las Islas Malvinas, pero la adopta en el sentido político, histórico y filosófico.

Malvinas no es un tema argentino, pues su conflicto no debe entenderse como una lucha y conflicto de dos países. En el momento que Argentina denunció el hecho ante la Organización de Estados Americanos, proyectó el reclamo de Malvinas. Las islas le pertenecen ahora a América, es un símbolo de resistencia y lucha contra el colonialismo moderno. La acción argentina puede entenderse como un escudo, sostenido por el coloso o titán de naciones; o entenderse como una lucha, eterna, entre el pasado, los anacronismos y vejaciones, contra el presente, el aire revolucionario y libertario. Es difícil determinar en un párrafo lo que significa Malvinas para un argentino hoy en día. Existen consideraciones, comparaciones y aproximaciones como:

Malvinas y Antártida son para el futuro de nuestra economía “real” un vector estratégico tan clave como lo es el litio del Salar de Uyuni para Bolivia, la cuenca petrolera del Orinoco par Venezuela, o la de Santos Para Brasil. Renunciar a nuestro patrimonio de genomas, biodiversidad, riquezas minerales, y tal vez petrolero, sería tan crítico para nuestro futuro. (Recce, 2012, p. 203)

En esa cita se resume la opinión, que puede ser compartida por muchos. El honor de la patria grande está en juego, no por orgullo o figuración, sino por cuidar la herencia otorgada por varios millones almas a lo largo de la historia americana, que demandan y exigen culminar la visión colonial de una vez por todas.

3. Posición boliviana sobre Malvinas

Históricamente Bolivia reconoce a las Malvinas como territorio argentino, decisión sustentada en antecedentes antes de su independencia. Para nadie es secreto que Bolivia ha vivido varios conflictos bélicos, la superficie con la que nació en 1825 así lo demuestra. Perdió guerras que terminaron en un cese de hostilidades, pero la herida boliviana que no cicatriza y aun causa malestar a su organismo estatal es el tema de su salida al Pacífico. Bolivia en 1879 ingresó a la llamada Guerra del Pacífico, contra el Chile que veía las riquezas acumuladas por miles de años en sus costas. Chile entonces hizo gala de su lema nacional que reza «Por la razón o la fuerza». Invadió y se apropió de lo que por derecho le corresponde y pertenece a Bolivia, su salida al Océano Pacífico, territorio hoy ampliamente explotado.

Si bien sufrió revces ante la Corte Internacional de la Haya en 2018, aun hace suyo el anhelo irrenunciable de regresar al mar. América no estará en paz hasta que esos temas se

solucionen, de la misma forma hoy Argentina vive una similar situación. Si bien el contexto político argentino es diferente al boliviano, Malvinas implica hoy en día –2022– un asunto pendiente en América que debe resolverse. «Mar para Bolivia y Malvinas para Argentina» era un lema en las protestas antes del fallo desfavorable a Bolivia.

Una manera de apoyar contra el colonialismo, desde vías diplomáticas, es el fortalecimiento de lazos. Bolivia nunca puso en duda los derechos argentinos sobre Malvinas. Reconoce su pasado colonial y de ahí la bula del papa Alejandro VI (1493), desde la cual surgirá el Tratado de Tordesillas; mediante el cual se reconocen los territorios descubiertos y explorados por España, entre ellos, las hoy Islas Malvinas. Reconoce también la expedición de Magallanes (1520), en la cual se dibuja esta región marítima, sumando la cartografía de Juan de la Cruz Cano y Olmedilla (1776). Perteneció a su antigua denominación como Virreinato del Río de la Plata (1776), en el cual las Islas Malvinas estaban a su jurisdicción para administrar. En el nacimiento de las emergentes Repúblicas, con el *uti possidetis iuris*, lo aceptó. A esto sumado que Bolivia nunca usará el nombre *Island Falklands*, hace suyo la lucha desde el nombre mismo y dice “Islas Malvinas”, y aún más específico, como debe ser: Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y sus espacios marítimos e insulares.

4. Representantes bolivianos para la historia argentina de Malvinas

Entre los embajadores y delegados que destacan en Bolivia en 1833 y ya en el siglo XXI, en 1964 hasta 1982, tenemos al Sr. Mariano Enrique Calvo de la Banda y Cuéllar², al Sr. Renan Castrillo Justiniano³, Sr. Fernando Ortiz Sanz⁴, Sr. Mario Rolón Anaya⁵, el Sr. Sergio Palacios Vizzio⁶ y debido a la crisis en Bolivia, por el golpe de Estado en 1980 dado por el Gral. García Meza, de forma aun no muy clara, se convocó de nuevo al Sr. Fernando Ortiz Sanz; siendo él quien conduciría cual portavoz la posición y el espíritu boliviano.

No se cuenta con documentación de las gestiones del Sr. Mario Rolón Anaya y el Sr. Sergio Palacios Vizzio, ello debido a las limitantes que existe en el Ministerio de Relaciones del Exterior de Bolivia. Solo dialogaremos sobre el Sr. Mariano Enrique Calvo de la Banda y Cuéllar, Sr. Renan Castrillo Justiniano y la del Sr. Fernando Ortiz Sanz, mas se indica que existen muchos autores y protagonistas de la historia diplomática de Bolivia para el apoyo a la recuperación de las Malvinas argentinas.

El año 1833 será el punto de partida para el inicio de muestras de solidaridad entre Argentina y Bolivia. aquel 2 de enero de 1833, según la documentación boliviana (a diferen-

² Embajador nombrado para gestiones, de 1929 a 1939.

³ Embajador nombrado para gestiones, desde enero de 1964 a mayo de 1965.

⁴ Embajador nombrado para gestiones, desde mayo de 1965 a enero de 1966.

⁵ Embajador nombrado para gestiones, desde enero de 1978 a noviembre de 1978.

⁶ Embajador nombrado para gestiones, desde noviembre de 1978 a julio de 1980.

cia de la fecha manejada por el gobierno argentino, que indica que fue el 3 de enero), sucedería el desembarco de fuerzas británicas en Isla Soledad.

Este hecho generó una gran molestia de algunos gobiernos. Pero el primero en reclamar y exigir respeto a la soberanía argentina fue Bolivia. Esto se sabe por la carta emitida durante el tiempo del presidente boliviano, Mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahumana (1829-1839). Ésta es importante puesto que fue llevada al Rey Guillermo IV del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda y, posteriormente, a su sucesora la reina Victoria, para pronta atención y resolución en buenos términos. La carta solo es hallada en transcripción de máquina de escribir, pero el documento original, junto a otra correspondencia de la época, es otro pendiente investigativo. Mismo sería una pieza fundamental rescatar una historia bilateral. Asimismo, compartimos el texto, que puede ser encontrado en otros trabajos siempre que se referencia a Bolivia. Este mismo pronuncia:

REPÚBLICA BOLIVIANA; MINISTERIO DE ESTADO DEL DESPACHO DE RELACIONES EXTERIORES; Palacio de Gobierno en Chuquisaca a 14 de junio de 1833. Señor: El infrascrito, ministro de Relaciones Exteriores de la República Boliviana, ha sometido a su gobierno la apreciable comunicación del señor ministro de igual departamento en el de Buenos Aires, relativo a lo ocurrido el 2 d enero último en la isla de la Soledad, una de las Malvinas. Este suceso desagradable ha causado en el gobierno de Bolivia los sentimientos de desconsuelo que antes de ahora experimento al ver que intereses mal entendidos frustraron el grandioso proyecto del Congreso de Panamá. La hermandad habría dado a las naciones de América toda la respetabilidad necesaria para que las naciones europeas se abstuvieran de emprender agresiones desconocidas por el derecho internacional, para repelerlas con vigor en el caso de que se avanzase con medidas violentas. La ocupación de la Soledad sin previo reclamo, sin alegar título alguno y sin otro apoyo que el abuso de la prepotencia ha sido en extenso sensible al gobierno de Bolivia... En violación tan manifiesta del derecho de gentes hay que considerar no solo el ultraje hecho a la República Argentina, sino también al desprecio que envuelve hacia las demás naciones americanas. En términos más claros, la conducta del gabinete británico en las Malvinas, aunque sea perjudicial esencialmente al gobierno que se siente despojado de su posesión, es ofensivo y demasiado injurioso a todas las repúblicas americanas, y, a juicio del gobierno de Bolivia, es un negocio altamente continental. Bajo este concepto, por su parte, no solo entrara gustoso y coadyuvara en cuanto pueda en la reparación de tanta ofensa, sino también desea eficazmente se la cuente entre las primeras en reclamarla y conseguir por los medios que sean convenientes el resarcimiento de los perjuicios ocasionados y la satisfacción que tanto interesa a la soberanía y la dignidad americana. Estos son, señor ministro, los sentimientos del gobierno del infrascrito y los de la nación boliviana, idéntico con los de todo corazón verdaderamente americano. El gobierno de Buenos Aires puede contar con ellos siempre que ocurra sostener y hacer respetar los derechos políticos de las repúblicas hermanas que son esencialmente anexos a su soberanía e independencia; Mariano Enrique Calvo. (Calvo 1833 pág. 23).

Este documento es ampliamente citado en todo trabajo que estudie la relación argentino-boliviana. Así, es un buen testimonio de fraternidad en la memoria de los pueblos americanos. De entre las varias menciones y consideraciones que se realiza a esta carta, recogemos la siguiente:

El oficio enviado presenta, al menos, dos elementos a destacar: por un lado, la crítica a la Argentina por no haber participado del Congreso de Panamá en 1826, que hubiera contribuido a que las naciones europeas se abstuvieran de emprender agresiones desconocidas por el derecho internacional. Por el otro, el apoyo de Bolivia al legítimo reclamo argentino, desde el inicio del conflicto en 1833, asunto que es considerado altamente continental. (Erlich, 2019: p. 229)

La acción misma reflejada en 1833 por Bolivia fue destacada en el Alegato Ruda, por su autor José María Ruda. Un resumen defendido el 9 de septiembre de 1964 en el Subcomité III del Comité de Descolonización de la ONU. Este texto contenía todos los fundamentos de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas.

Ya se verá esto como un hito importante, tanto argumentativo como de sustento, en la historia de Malvinas y es que, desde su cuerpo investigativo, se resume lo siguiente:

El reclamo de soberanía Argentina sobre Malvinas se basa en los siguientes:
1) El descubrimiento por España; 2) Francia e Inglaterra expresaron reconocimiento de soberanía española en muchos tratados; 3) La ocupación pacífica y la administración del territorio por los españoles desde 1771 hasta la independencia de Argentina; 4) La sucesión de Estados; 5) El reconocimiento de la independencia Argentina por Gran Bretaña en 1825 sin reserva a la cuestión de las Islas que estaban entonces bajo la comandancia de un gobernador argentino establecido en las islas; y 6) La ocupación pacífica e indiscutible y la administración por 5 gobernadores argentinos. (Soukiasian, 2000: 90)

Si bien la figura del Mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahumana es ampliamente conocida, tanto porque en su gobierno se tuvo la unificación y creación de la Confederación Perú-Bolivia (1835-1839) y la guerra con la Confederación Argentina, República chilena y la fracción peruana que no quería una unión con Bolivia, una guerra en tres frentes. Este proyecto quedó estancado, pero su pronta respuesta realizada ante la usurpación británica a través de su Ministro de Relaciones Exteriores el Sr. Mariano Enrique Calvo de la Banda y Cuéllar, quien firma en la carta de fecha 14 de junio de 1833. Este personaje es importante, ya que mediante él se hicieron gestiones diversas para efectivizar un apoyo diplomático a la Argentina.

Así pues ¿quién fue el Sr. Mariano Enrique Calvo de la Banda y Cuéllar? Estuvo en cargos como Ministro del Interior durante el gobierno del presidente boliviano Mariscal Antonio José Francisco de Sucre y Alcalá (1826 - 1828) y Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno del presidente Mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahumana (1829 - 1839). De este último fue un cercano colaborador. Debido a la guerra que sostuvo la Confederación Peruano-Boliviana y tras el estancamiento político a su caída fue nombrado presidente de la República en 1841, un año de gestión marcado por su carácter racional y pacífico.

Este mismo es recordado por gestiones en aquel tiempo, con el clima de luchas y nacimiento de la nación altiplánica. Fue el quien hizo la entrega de los reclamos de Bolivia al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda. De igual manera hizo el seguimiento hasta el fin de su gestión. De este queda la firma en documentos respecto a este tema, que también debe saberse al momento de estudiar o ver el documento del 14 de junio de 1833.

Años pasarían y se daría la creación de la organización mas grande del Mundo, es que hablamos de la Organización de Naciones Unidas (ONU). La ONU tiene su origen en la primera reunión de los 50 países un 26 de junio de 1945. El Reino Unido, Argentina y Bolivia estuvieron presentes y ratificaron su estadía. Esta organización inicia oficialmente sus actividades el 24 de octubre de 1945. Debido a ello es que mucho de lo que abordaremos será en el marco de las tratativas que se efectuaron en este organismo internacional.

En base a sus objetivos, metas y razones es que muchos países acudirían a la ONU, y todas sus subdivisiones, para intentar hallar una solución pacifico mediante el diálogo y acuerdos. Varios años pasarían desde 1945. Bolivia en 1964 ya habría solucionado varios problemas en el nombramiento de un representante en Naciones Unidas. Acá tendremos la aparición de Sr. Renan Castrillo Justiniano, nombrado por el entonces Víctor Ángel Paz Estenssoro (1960 - 1964). Quién apoyaría desde sus oficios al trabajo defendido por José María Ruda en 1964 y al inicio del proyecto de terminología sobre si es Malvinas o *Falkland Islands*. El Alegato Ruda fue expuesto en 1964 y el se encargo de canalizar y afirmar su contenido al gobierno boliviano. Nunca hubo observación alguna.

Sobre el Sr. Renan Castrillo Justiniano aseveramos que ejerció la profesión de abogado, resaltando en la política de su época llevo a ganar notoriedad al formar parte del partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Por su oratoria fue nombrado embajador en distintos países y ocupó el cargo de diputado, llegando a ser presidente de la Cámara de Diputados de 1956 a 1957. La memoria boliviana no guarda gratos recuerdos del periodo de gobierno militar, tachado de facto. Toda documentación y tratamiento de archivos desclasificados obvia a colaboradores, salvo que sea para resarcir y reconocer a las victimas de dictadura. En este caso su figura se vio involucrada en tiempos de conflicto social político, aun así, su figura debe conocerse. En 2013 en el cementerio de Tarija se llevo a destacar los nichos de familias distinguidas o que poseyesen de un miembro resaltante. Entre varios exponentes tarijeños que descansan en el cementerio local se encontraba el de Renan Castrillo Justiniano, junto a otros como Ángel Víctor Paz Estenssoro, Carmen Mealla Echalar, Nilo Soruco etc.

En 1964 el embajador y delegado por Bolivia presente en Naciones Unidas Sr. Renan Castrillo Justiniano decía: “hubo en el Mundo modos brutales de dominación racial, pero en tiempos que la sociedad humana no había alcanzado su actual evolución. El colonialismo no hace mucho, por lo menos, tenía el pudor de fingir que cumplía la misión de educar y proteger a las poblaciones que consideraba políticamente inmaduras para gobernarse por sí mismas” (Castrillo, 1964; pág. 56) palabras de denuncia a los miles de detenidos en Sudáfrica y Namibia que buscaban el fin de la segregación racial autorizado y legalizado. Entre la más destacable está el condenar la arremetida violenta y abuso de autoridad dado por el levantamiento de fecha 26 de febrero de 1964 en Mejillones, Chile, donde se izaron múltiples banderas bolivianas y se pedía formar parte o regresar a la territorialidad altiplánica. Ello

entre los pocos capítulos donde escribió parte de su vida. No lograría terminar el trabajo visto en coordinación con otros países.

En el caso de la diplomacia, un país puede efectuar gestiones para lograr llevar su caso a la congregación de naciones, pero hasta entonces habrá visto que meses e incluso años transcurrieron para lograr un fin. Este es el caso del Sr. Renan Castrillo Justiniano. cumplió con su rol como delegado en Naciones Unidas. Un tema pendiente que dejó su salida fue concretizar y presentar el proyecto, junto a otros países de América, el mantenimiento del nombre Islas Malvinas y no Falkland Islands, hecho que será culminado por su reemplazo. Aun así, reiteramos que su figura aún debe trabajarse y evitar su olvido en la historia diplomática para con Argentina.

En mayo de 1965 finalizaron las gestiones del Sr. Renan Castrillo Justiniano como delegado y representante de Bolivia en la Organización de Naciones Unidas. Procedió como indican los procedimientos a entregar las memorias al delegado entrante Sr. Fernando Ortiz Sanz, de cuyo papel a favor de la Argentina expondremos ahora. Al igual de quienes lo precedieron el Sr. Castrillo indicó y reafirmó la posición boliviana para con Argentina, comparando la agenda que quedaba pendiente para 1965 respecto al tema Malvinas.

El Sr. Fernando Ortiz Sanz fue uno de los asistentes en la sesión celebrada el 15 de noviembre de 1965, en la cual llegaron a estar 100 países representados. Este era una serie de cuatro comisiones de trabajo, uno de cuatro, donde los países miembros de la ONU podían dialogar respecto a situaciones de gravedad o emergencia. Del resultado de estas reuniones podían formularse proyectos de resolución. Aquel día, los representantes de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela presentaban un proyecto respecto al nombre de "Falkland Islands". El 17 de noviembre presentan formalmente el documento a la Cuarta Comisión para ser evaluado. Aquel 18 de noviembre, 1560ª sesión, se tiene que:

El Comité decidió, sin objeciones, que se utilizara en todos los documentos de las Naciones Unidas la siguiente nomenclatura relativa al Territorio en cuestión:

- a. En todos los idiomas que no sean el español, el Territorio debe llamarse "Falkland Islands (Malvinas)"; (b) En español, el Territorio debería denominarse "Islas Malvinas (Falkland Islands)" En la misma sesión, el representante del Reino Unido declaró que, en lo que respecta a su Gobierno, el nombre del Territorio era Falkland Islands y que ninguna decisión de la Cuarta Comisión y la Asamblea General podría afectar el nombre del Territorio o la soberanía del Reino Unido sobre el Territorio. (ONU, 1965, p. 5).

Si bien el nombre puede pasar desapercibido, el proponer mantener el nombre en español o inglés, y con ello confirmar que existe una controversia por Malvinas, es una estrategia acertada. En aquel momento se pasó a la votación. El resultado fue que 87 estaban a favor de la propuesta, del grupo de países americanos Bolivia figura como impulsor, y 13 se abstuvieron, no hubo ninguno que votase en contra. Bolivia si bien figura a favor, cabe resaltar que

algunos de los avances que conseguiría Argentina se debió al apoyo multitudinario. Se podría decir que los proponentes se salieron con la suya. Hoy en día se sabe y maneja de forma internacional y oficial el nombre Islas Malvinas junto a Falkland Islands. Se podría decir que se ganó una batalla, de entre tantas de la guerra diplomática que aun hoy sigue.

I. FALKLAND ISLANDS (MALVINAS)

14. At the 1556th meeting, on 15 November, the representative of Venezuela introduced a draft resolution concerning the Falkland Islands (Malvinas) on behalf of the following countries: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru, Uruguay and Venezuela (A/C.4/L.802).
15. The Committee considered the draft resolution at its 1556th to 1560th meetings, from 15 to 17 November.
16. At the 1560th meeting, on 18 November, the Committee decided, without objection, that the following nomenclature concerning the Territory in question should be used in all United Nations documents:
- (a) In all languages other than Spanish, the Territory should be called "Falkland Islands (Malvinas)";
- (b) In the Spanish language, the Territory should be called the "Islas Malvinas (Falkland Islands)".
17. At the same meeting, the representative of the United Kingdom stated that, as far as his Government was concerned, the name of the Territory was Falkland Islands and that no decision the Fourth Committee and the General Assembly might take would affect the name of the Territory or United Kingdom sovereignty over the Territory.
18. The draft resolution (A/C.4/L.802) was adopted by the Committee at its 1560th meeting, on 18 November, by a roll-call vote of 87 to none, with 13 abstentions. The voting was as follows:
- In favour: Afghanistan, Algeria, Argentina, Austria, Belgium, Bolivia, Brazil, Bulgaria, Burma, Byelorussian Soviet Socialist Republic, Cameroon, Ceylon, Chad, Chile, China, Colombia, Congo (Democratic Republic of), Costa Rica, Cuba, Cyprus, Czechoslovakia, Dehoney, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Ethiopia, Gabon, Ghana, Greece, Guatemala, Guinea, Haiti, Honduras, Hungary, India, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italy, Ivory Coast, Jamaica, Japan, Jordan, Kenya, Kuwait, Libya, Madagascar, Mali, Mauritania, Mexico, Mongolia, Morocco, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Romania, Rwanda, Saudi Arabia, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Spain, Sudan, Syria, Thailand, Togo, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Uganda, Ukrainian Soviet Socialist Republic, Union of Soviet Socialist Republics, United Arab Republic, United Republic of Tanzania, Upper Volta, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yugoslavia, Zambia.
- Against: None.
- Abstaining: Australia, Canada, Denmark, Finland, France, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, South Africa, Sweden, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America.
19. The text of the draft resolution is set forth in paragraph 50 of the present report as draft resolution I.

Fragmento de los reportes del trabajo de Comité en la ONU en 1965

Este mismo sería compartido el 16 de diciembre de 1965 en la Asamblea General de Naciones Unidas. De esto diría el delegado en la ONU por Argentina Sr. Giménez Merlo que: “solicito respetuosamente al Sr. Presidente que la Asamblea General tome nota de la decisión adoptada por la Cuarta Comisión” (Giménez, 1965, p. 6). Esta propuesta fue osada, ya que podría abrir precedente en otras disputas y controversias sostenidas por otros países que el nombre puede variar. Existían ese día otras propuestas de resolución, pero solo veremos lo que atañe a Malvinas. De aquel día 86 votos fueron a favor 1 en contra y 7 se abstuvieron de votar. Con ello los países de América podrían ver el tratamiento del tema en su idioma, mantenido y cuidado en aquel entonces la terminología y que es Islas Malvinas.

Aquel 16 de diciembre de 1965, también, se aprobó la Resolución 2065 (XX) Cuestión de Malvinas, mismo que promovió hasta la fecha la realización de varias actividades en el país argentino. Este mismo fue presentado a la Asamblea General por 15 países latinoamericanos que fueron: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El hecho es un hito, puesto que en él se reconocía de manera oficial y con la aprobación de muchos países que Argentina y el Reino Unido tienen un tema pendiente y que la situación de Islas Malvinas no está cerrada. Esta misma dice:

2065 (XX). Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands») La Asamblea General, Habiendo examinado la cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands), Teniendo en cuenta los capítulos de los informes del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales concernientes a las Islas Malvinas (Falkland Islands) y en particular las conclusiones y recomendaciones aprobadas por el mismo relativas a dicho Territorio, Considerando que su resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, se inspiró en el anhelado propósito de poner fin al colonialismo en todas partes y en todas sus formas, en una de las cuales se encuadra el caso de las Islas Malvinas (Falkland Islands), Tomando nota de la existencia de una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre dichas Islas, 1. Invita a los Gobiernos de la Argentina y de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la resolución 1514 (XV) de La Asamblea General, así como los intereses de la población de las Islas Malvinas (Falkland Islands); 2. Pide a ambos Gobiernos que informen al Comité Especial y a la Asamblea General, en el vigésimo primer período de sesiones, sobre el resultado de las negociaciones. 1398a. sesión plenaria, 16 de diciembre de 1965. (Asamblea General, 1965, p.63).

Fíjese que en la primera determinación se invita, cual conminación, a Argentina el Reino Unido a entablar negociaciones sobre la cuestión Malvinas. Es interesante ver el fundamento por el cual se aprobó esta resolución y es basado en uno de los principios en el cual se funda de la ONU. No hablamos de otra que el principio de igualdad y soberanía. A esto debemos sumarle la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, también conocida como Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960. En uno de sus párrafos encontramos: *“Proclama solemnemente la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones”* (Asamblea General, 1960).

Para todo investigador que se acerque a tratar Malvinas desde una mirada sociológica o histórica se encontrara con este documento. Es el punto de partida en el siglo XX y utilizando como arma para referirse a este tema.

A pesar de todo lo expuesto o citado, nunca se logró tal encuentro entre Argentina y el Reino Unido. Pasarían muchos años sin que el tema de Malvinas sea tratado como se resolvía la ONU. No habiendo una respuesta, la tensión se fue acumulando. No atender un asunto límites provoca malentendidos y malinterpretaciones. Al final todo se cargaría y años de espera por la comprensión de un territorio argentino desbordaría o se desencadenaría en una toma armada y posterior conflicto bélico. El tema de la Guerra de las Malvinas da para mucho que hablar, mucho que decir, rescatar, reescribir y reafirmar.

5. Un 2 de abril de 1982

Un 2 de abril de 1982 daría inicio la campaña de defensa y retoma de Malvinas. Meses antes se habían dado algunos sucesos e incidentes que provocaron molestias en Argentina y el Reino Unido, se empezó a cuestionar quién estaba invadiendo. Un 19 de marzo los argentinos izaron su bandera y entonaron el himno nacional en Georgias. Queda a varios entendidos y responde al contexto de hartazgo del momento mismo. Como escribiría un autor sobre el inicio de hostilidades dice: *“En realidad lo que provocó una reacción británica fue el desafío de los marineros argentinos que izaron la bandera argentina y entonaron el himno nacional en tierras de las Georgias del Sur”* (Fernández, 1984, p. 924). Es ineludible la afinación que los argentinos de a pie desarrollaron sentimientos más allá de su costa, apego geográfico que obedece a su memoria. Para entonces se tenía a la figura de Leopoldo Fortunato Galtieri (1981 - 1982) al mando del gobierno argentino. Ese 2 de abril Galtieri hablaba ante el cabildo, reunido en Plaza de Mayo, el desembarco militar de las Fuerzas Armadas de la nación en Malvinas, expulsando la presencia británica. Como bien decía un documentalista tiempo atrás, «Galtieri ganó tanta popularidad al anunciar la vuelta de las Islas que rivalizaba con el político atrayente». A continuación, sus palabras:

Sé que este día 2 de abril de 1982 marca un jalón trascendente para la Historia argentina del siglo que vivimos. En estos momentos, miles de ciudadanos hombres y mujeres en todo el país, en todos los pueblos, en las pequeñas granjas, en las ciudades y en esta Plaza de Mayo histórica, que ha marcado rumbos a través de la historia nacional. Ustedes los argentinos están expresando públicamente el sentimiento y la emoción retenida por

150 años a través de un despojo que hoy hemos lavado. El hidalgo pueblo argentino tiende sus manos al adversario, pero no admite discusión sobre sus derechos que paciente y prudentemente hemos tratado de reivindicar por las vías diplomáticas. (...) No hemos hecho otra cosa que interpretar el sentimiento del pueblo argentino. (Galtieri, 1982).

La acometida desembocaría en luchas por el control en mar y tierra. Existen ya muchos trabajos y sabemos que vendrán sobre la bravura del soldado argentino en aquel lugar. Durante 74 días se proyectó el combate que demostró lo mejor y peor de algunos países. Se podría decir que en aquel momento Argentina vio quienes eran amigos. Lamentablemente un 14 de junio de 1982 se firmaba un alto al fuego a favor del invasor. Las causales son varias, pero logro unir, aún más que el fútbol, a los argentinos y los países que se identifican con su causa. Cerramos con la siguiente cita: *“En 1982 argentinos de diversos orígenes nacionales y políticos compartirían la muerte en la turba malvinera y en las aguas del Atlántico Sur”* (Guber, 2001, p. 17). Ahí se quedaron y aun siguen como custodios y guardianes.

Siendo nuestro tema la situación diplomática para 1982 abordaremos una figura importante que amerita ser visibilizada en el presente. En abril de aquel año se tuvo varias sesiones en la ONU, nosotros mencionaremos aquellas donde hubo participación boliviana. Esta no fue trabajada antes, puesto que solo se hallan detalles como el descrito en la sesión 2345ª del 1 de abril de 1982, donde ya Argentina defendía la pertenencia de su país sobre Malvinas, que expresa: *“Brasil, Bolivia y Perú, solicitaron del presidente del Consejo de Seguridad su participación en los debates. Concedida esta participación, en sus turnos de palabra, tomaron como bandera la defensa de los derechos argentinos [...]”* (Fernández, 1984, p. 930).

Prosiguiendo, un 3 de abril de 1982 se convocó al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este mismo se dio la palabra al Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina Sr. Nicanor Costa Méndez en la cual, citaremos los 4 primeros párrafos, dice:

1. Tal vez resulte reiterativo mi comienzo, pero considero que es útil recordar que la situación planteada y que motiva esta reunión está referida a las Islas Malvinas, que son parte del territorio argentino, que fueron ocupadas ilegalmente por Gran Bretaña en 1833, en virtud de un acto de fuerza que privó a nuestro país de La posesión del archipiélago. (2) La flota británica en 1833 desalojó por la fuerza a la población y a las autoridades argentina que ejercían en esas islas los legítimos derechos que le correspondían a la República en su carácter de heredera de España. (3) Jurídicamente esta acción de fuerza no puede crear ni generar derecho alguno, y políticamente los acontecimientos de 1833 fueron un reflejo más de esa política imperialista que las Potencias europeas desarrollaron en el siglo XIX a expensas de América, de África y de Asia. Por eso podemos afirmar hoy que se trata de un problema colonial en el más clásico sentido de esta figura política y económica. (4) Desde 1833 la República Argentina ha reclamado a Gran Bretaña la reparación debida por el agravio que le infirió. Nunca consintió la Repú-

blica Argentina esa usurpación de parte del territorio nacional, usurpación provocada por un medio ilícito e inaceptable. Todos los Gobiernos argentinos, sin distinción de banderías, han mantenido en estos 149 años una sólida e ininterrumpida posición de protesta frente a esta arbitraria ocupación. (Costa, 1982, p. 104).

A ello debe sumarse un extenso documento donde se argumenta toda la posición y justificación histórica argentina. Ese mismo día en el mismo lugar estaba representante a esa instancia por parte de Bolivia, de que dijo nos ocuparemos.

En acá entraremos a ver la figura del Sr. Fernando Ortiz Sanz, que después de la elocuente intervención del representante argentino, diría con una gran carga social y responsabilidad histórica que:

(1) Sr. Presidente Gracias, ante todo por concederme la oportunidad de dirigirme al Consejo para explica la posición de Bolivia ante los sucesos que motivan el presente debate (2). En dichos sucesos hace crisis una controversia sin ínter internacional que se mantenía, amenazante y sin solución, desde hace 150 años. (3) El origen de esa controversia lúe la ocupación armada penetrada por el Reino Unido, en enero de 1833, de las Islas Malvinas, porción legítima e incuestionable del patrimonio territorial de la República Argentina. Después de aquel suceso, durante 150 años la Argentina no cesó nunca de exigir la devolución de las islas. (4) Es cierto que nos referimos al tema en el ámbito de un foro mundial consagrado, por encima de todo, al mantenimiento ce la paz, y que desearíamos para este y para cualquier otro conflicto soluciones negociadas y pacíficas. Sin embargo, sucede en algunas oportunidades que la voluntad negociadora de las naciones se frustra de manera secular, perpetuándose de ese modo una situación anómala que afecta a la soberanía de los Estados y lesiona sus más legítimos intereses. (5) Es lamentable tener que admitir que, en el seno de las islas Malvinas y en la larga y legítima gestión de la República Argentina para obtener su devolución, se ha producido una frustración internacional de esa naturaleza. (6) Desde hace muchos años, la República de Bolivia ha expresado en forma enfática y en todos los foros su más firme apoyo al reclamo argentino, coincidiendo en esta materia con la posición casi unánime de la America Latina y del tercer Mundo, opuestos por principio a ciertas formas anacrónicas y persistentes de inaceptable colonialismo. Bolivia reitera en este momento dicho apoyo y, aun cuando formula votos por el triunfo de la moderación y el buen sentido, no deja de mencionar la circunstancia de que la línea de principio que ha seguido el Gobierno argentino a lo largo de las negociaciones tiene un carácter inobjetable, igual que es inobjetable el deber de la comunidad internacional en el sentido de contribuir por todos los medios adecuados al restablecimiento de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas. (7) Ese es el verdadero y definitivo recurso para el mantenimiento de la paz en el Atlántico Sur." (Ortiz, 1982, p. 121).

Siete párrafos significativos, pero que no serían las últimas palabras del representante gubernamental de Bolivia en el Consejo de Seguridad.

Luego los representantes del Perú y Panamá, quienes también tienen muy buenos argumentos y una sólida posición, quizá se deba marcar un punto en pos de reflexionar sobre la participación diplomática más allá de Bolivia y así congregar aún más trabajos sobre la Diplomacia externa a favor de Malvinas. Mas aquel día se logra tener resoluciones que serán juzgadas por el lector o estudioso del tema si fueron efectivas o no. Entre las disposiciones que daba la Resolución 502/82 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas determinadas están 1. Cesación de hostilidades, 2 Retirada de fuerzas argentinas y 3. Llamado a los países del Reino Unido y la Argentina para una solución diplomática. De aquel día solo queda esa declaración.

Esta persona es importante en la historia de la diplomacia boliviana para con Argentina. Normalmente cuando uno estudia un caso tiende a olvidar personajes que fueron portavoces de los gobiernos, sus intervenciones deben ser tenidas en la memoria física e inmaterial. Son personajes como el que destacan y hacen retumbar el pasado con expresiones de apoyo. Lamentablemente, esto es subestimado por la historiografía argentina, puesto que resalta más a sus héroes y tiende a olvidar a los aliados. Como anteriormente escribimos al inicio «no solo las guerras se libran en campo abierto, también se combate sobre el papel ateniados y apelando a la razón como arma».

Ahondando y sociabilizando su persona bajo la respuesta ¿Quién es el Sr. Fernando Ortiz Sanz? Abogado de profesión, titulado de la más antigua Universidad en America, siendo licenciado en abogacía de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Francisco Xavier de Chuquisaca. En esta Universidad, también, ejerció la docencia. Acudió a filas como voluntario al conflicto bélico acaecido con Paraguay en la llamada Guerra del Chaco (1932 - 1935). En su vida destacado como periodista, fundando el periódico Correo del Sur y dirigiéndolo entre 1987 a 1990.

En el campo político llevo a destacar como diplomático en la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU). Puesto que en 1938 se forma en la carrera diplomática para después servir como Subsecretario de Relaciones Exteriores. Esta línea de formación le seguiría, siendo entre 1946 a 1949 encargado de negocios en el Vaticano. Hacia 1944 fue diputado por el departamento de Chuquisaca en el Congreso. Para nuestro caso hablaremos mas de sus intervenciones como diplomático para con Argentina hacia 1982. En su rol de embajador y representante permanente en la OEA y en la ONU.

Una intervención del Sr. Fernando Ortiz Sanz se vera el 11 de mayo de 1982, ya instalada en pleno seno de la ONU. En aquel momento sus palabras salieron publicadas en un periódico boliviano con el título: *“Delegado de Bolivia defendió a Argentina”* (El Diario, 1982: p. 5). En este mismo, expresaba:

...los afanes imperiales de Gran Bretaña amenazan separar de manera infranqueable a una Europa y una América que convivieron hasta ahora en paz, cooperación y mutuo beneficio [...] la República Argentina es una patria culta, civilizada de la que todos latinoamericanos estamos orgullosos. Es patria de pensadores y precursores políticos, de artistas y técnicos, de

profesionales, obreros y hombres de campo. Es la patria de Alberdi y de Sarmiento, de Ricardo Rojas y Jorge Luis Borges, de Bernardo Houssay y Raúl Prébisch, la calificó de patria generosa en contra de la cual Europa decretaba ahora sanciones económicas. (Ortiz, 1982).

De este evento, no se hallan en archivos de Bolivia que fue de aquel día, se presume un desconociendo del tema y donde hallarlo.

Cuando las cuestiones de Malvinas aparecieron y se cimentó como tema de debate hasta hoy en día, Bolivia fue el primer país en apoyar tal iniciativa un 16 de agosto de 1982. Mediante coordinación los Ministros de Relaciones Exteriores Sr. Costa de Argentina y el Sr. Ortiz de Bolivia sumaron fuerzas con sus pares de Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, todo bajo el título “Cuestiones de las Islas Malvinas”. Este permanece aun presente en actividades como la realizada en el “Simposio “La Cuestión Malvinas a 55 años de la Resolución 2065”. La última actuación en 1982 del Sr. Fernando Ortiz Sanz se vio en la 55ª sesión plenaria del día 4 de noviembre de 1982 de la Asamblea General. En este mismo se ayudó a la aprobación de la Resolución 37/9 que se titula «Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)». De esta resolución citaremos solamente la primera disposición que dice: “1. *Pide a los gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad una solución pacífica a la disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)*” (ONU, 1982, p. 950). El que usurpó territorio argentino en 1833 no acudiría o escucharía esta determinación.

6. Malvinas y Bolivia, ya en nuestros días

En 2010 regresarían los reclamos cuando el Reino Unido iniciara las exploraciones en la parte Norte de las Islas Malvinas, siendo este el origen de la Ley argentina N° 26.659 y la Ley 26.915 que sancionaba a empresas que realicen actividades de exploración y extracción para generar recursos hidrocarburíferos sin autorización. Este hecho estaría presente años posteriores y el mismo es rescatado por Erlich, donde resalta un episodio político de 2015 poniéndolo como: “*Bolivia, en apoyo a la Argentina, se comprometió a tomar en consideración la nómina de empresas involucradas en actividades hidrocarburíferas sin autorización de Argentina [...]*” (Erlich, 2019, p. 242).

Hacia 2016 se tenía unas propuestas, de parte de investigadores involucrados en el tema de Malvinas, entre ellas recogemos: “*La cuestión Malvinas es un tema importante para el análisis a nivel Latinoamericano. Es una evidencia de que los Estados siempre tienden al expansionismo territorial, por lo que buscaran la forma de hacer efectiva la política colonialista, que el territorio fija al Estado con su espacio vital y es necesario para el desarrollo del capitalismo industrial*” (Jeria, 2016, pág. 45). “Hacia una Malvinización de la sociedad” es la consigna que el estado argentino propuso después de la Guerra de las Malvinas. Quien lo acuño es aun una pregunta que esperamos responder. Como el tener acceso en físico al material que aborda “la bolivianización de la malvinización”, escrito por Rodríguez Elizondo. En 2012.

A manera de hacer un ejercicio de historia inmediata o estudio del pasado reciente, se verán declaraciones dadas por el representante argentino en la ONU; esto para resumir la situación o estado de la Cuestión Malvinas. Para el año 2021, segundo año de pandemia global a casusa del COVID-19, aún siguen las llamadas para una solución pacífica y la culminación de siglos de desencuentro entre Argentina y Reino Unido. Sobre esta situación, el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina Sr. Felipe Carlos Solá acude a la Organización de Naciones Unidas para reclamar, una vez más en nombre de su país, la soberanía sobre las Islas Malvinas. Recogemos sus palabras:

No existe ninguna razón, salvo la intención del Reino Unido de mantener manifiestamente ilegítima situación colonial para que no se retome, ya mismo, el dialogo bilateral por la Cuestión Malvinas (...). El gobierno argentino mantiene permanentemente la misma voluntad de continuar con las negociaciones de soberanía con el Reino Unido. Sin embargo, desde hace 4 décadas el Reino Unido se rehúsa a reanudar negociaciones con la Argentina para encontrar una solución pacífica de la controversia bilateral de soberanía de conformidad con lo establecido por la Asamblea General. También, en contradicción con la Resolución 3149 el Reino Unido mantiene en las Islas una injustificada y desproporcionada presencia militar, realizando regularmente maniobras y ejercicios que la Argentina ha proyectado enérgicamente. El despliegue de la fuerza militar británica en las islas resulta injustificado, ya que todos los gobiernos democráticos de Argentina han reafirmado su decisión de resolver la controversia exclusivamente por medios pacíficos. La presencia militar del Reino se aparta asimismo de los pronunciamientos de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, en particular de la Resolución 4111 de la Asamblea General que habla de una zona de paz y cooperación en el Atlántico Sur, que entre otras disposiciones exhorta a los Estados de todas las demás regiones, en espacial a los estados militarmente importantes, a que respeten inescrupulosamente la región del Atlántico Sur como zona de paz y cooperación, especialmente mediante la reducción y eventual eliminación de su presencia militar en la región. (Sola: 2021; pág. 76).

Esto acompañado de agradecimiento a diversos países que hasta ese momento se pronunciaron a favor de Argentina, con ánimos de llegar a una mesa de dialogo con el fin de solucionar la controversia. A esto hay que sumarle el dialogo que tuvo en medios donde expresaría lo siguiente:

Nuevamente hemos obtenido una resolución acerca de la Cuestión Malvinas, que nuevamente invita a el Reino Unido y a mi país La República Argentina a resolver de manera civilizada y mediante el dialogo la cuestión de la soberanía, lo que hace 65 años decía la Resolución 2065 de la Asamblea General ratificada después en el año 1982 y nuevamente en el año 1994, nosotros hemos tomado una actitud más activa, más proactiva, en relacion de tratar de mover la quietud del Reino Unido en relacion a dis-

cutir con nosotros la cuestión de la soberanía. No queremos que se mantenga una zona de confort en la relación Argentina-Británica como si nada ocurriera, porque lo que ocurre es que Inglaterra no responde en absoluto en nuestro requerimiento y a la dispuesto por Naciones Unidas, antes y después de la Guerra de Malvinas, ya han pasado 39 años de absoluta actitud pacífica de parte de Argentina y no se justifica que haya una base de 2000 personas con elementos nucleares y cada vez más importante, y una militarización fuertísima que no tiene ninguna razón de ser en función de la actitud de Argentina, actitud absolutamente pacífica de Argentina. Malvinas se ha convertido en el portaaviones más grande del mundo, está en la zona estratégica e Inglaterra no está actuando para defender a los isleños, está actuando exclusivamente para mantener ahí una colonia que en el fondo es una base militar. (Sola, 2021, pág.4)

Esto es importante tenerlo, más allá que grabar un audio o video, porque sus palabras reflejan la frustración argentina para lograr que el Reino Unido este presente en un encuentro diplomático y cerrar el tema Malvinas. No se sabe o conoce el desenlace que tendrá para este 2022 o años siguientes. A pesar de todos los desencuentros que tuvo Bolivia con Argentina, en distintos tiempos, este respaldara y apoyara cualquier determinación del gobierno argentino «existe pues un pasado y destino común». La diplomacia boliviana en pos de que las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y espacios marítimos regresen a la territorialidad argentina, con soberanía plena. Terminamos con un espacio personal en el cual buscamos volcar nuestras miradas «En reiteradas ocasiones que se escucharon hablar a autoridades argentinas en diversos medios de comunicación, redes sociales y sitios físicos de confluencia masiva, sobre la Guerra de las Malvinas y se ha visto un olvido y desinterés en el tema de colaboración. Muchos de los avances que hoy tuvo Argentina se deben al voto que dieron otros países para que esta, tal y cual resolución hoy exista haciendo referencia. Argentina se ha olvidado de la especificidad, decir países y naciones es decir en general gracias a todos, pero no se dice mucho y hace que nombres de varios ciudadanos de diversos países y los países mismos se pierdan.». Esto porque lo que hoy se presenta bien se puede replicar y hacer de otros países y así seguir llenando vacíos a la historia argentina desde Bolivia. Hoy se puede decir que Malvinas no está en la agenda del gobierno boliviano, no hay actividad o pronunciamiento alguno que denote ello, si algo saldrá será de la base o del día a día.

7. Conclusión

Malvinas no está cerrada aun en el contexto bilateral e internacional. Aun se puede trabajar desde el tiempo transcurrido una o varias propuestas de investigación. Abordar el tema de la diplomacia para ver actores ayuda a destacar o desempolvar algunos momentos que reafirman la posición de un país o Estado. El Sr. Mariano Enrique Calvo de la Banda y Cuéllar, al Sr. Renan Castrillo Justiniano y al Sr. Fernando Ortiz Sanz son algunos ejemplos, de entre varios actores políticos que aún pueden dar veracidad de las posiciones oficial de Bolivia sobre el tema de Malvinas. Los vacíos que se encontraron pueden llenarse con voluntad política, ya que como se indicó el tema de ver y reescribir la historia de recuperación,

defensa y retoma de las Islas Malvinas para Argentina es archivo, espacio y saber que espera ser investigado, tratado, visto y congregateado para tener más aportes a la historiografía. Todo lo expuesto puede ser mejorado, pero teniendo un punto de vista que nos da la microhistoria. En el tiempo que se elaboró este trabajo, se llegó a ver tanto buenos momentos de unidad y entendimiento como el de silencio y apartamiento. Es la historia que Argentina vive debido al despojo propiciado del Reino Unido. Por el momento, queda presentar y registrar los acontecimientos del ayer y hoy.

8. Bibliografía

Libros

Betancourt, Milson "Frontera Hidrocarburífera; Expansión y violaciones de los derechos en Sudamérica, Cochabamba – Bolivia, La Libre". Proyecto editorial y Oilwatch; Latinoamérica. 2021

Artículos

Erllich, Uriel (2019). "Relecturas de Malvinas y la política exterior argentina (1989 - 2019)" en Tensões Cundiais; Observatorio das Nacionalidades; Tesones Mundiais, Artículos de CENTRO DE INNOVACION DE LOS TRABAJADORES, Argentina.

Fernández Sánchez, Pablo Antonio (1984). La crisis de Malvinas ante las Naciones Unidas, Argentina. Revista de Estudios Internacionales, Vol. 5. Num. 4.

Fernández, Sergio Alberto et al (2017). "Bolivia como miembro no permanente del consejo de seguridad." Paper de discusión, Bolivia, Friedrich Ebert Stiftung - APUNTES Nº 2/ 2017.

Guber, Rosana (2001). Adopción, filiación y el fracaso de la reciprocidad: El respaldo de residentes extranjeros en la Argentina a "recuperación" de las Islas Malvinas en 1982. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, Revista Nº 71

Recce, Juan (2012). Malvinas; resignificar, planificar y actuar, Argentina, Revista REFLEXIONES / Relaciones internacionales – Nº 43/2012.

Ruda, José María (1964). Alegato Ruda; 9 de septiembre de 1964, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires – Argentina.

Soukiassian, Carlos (2000). El Caso Malvinas y la Corte Internacional de Justicia, Argentina, Estudios / Relaciones internacionales – Nº 18.

Thais Jeria Paniagua, Alejandra (2016). La cuestión de las islas Malvinas: ejemplos de la política colonialista. PLA; Políticas y líneas de acción – CLACSO; Colección Sur – Sur

Informes

Asamblea General (1965), "Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Cuarta Comisión" Vigésimo periodo de sesiones, ONU, Estados Unidos, p. 63

Naciones Unidas - Consejo de Seguridad (1982) "Documentos oficiales; Trigésimo séptimo año 2350ª", ONU, Estados Unidos, pp. 1 - 25

United Nations General Assembly (1965), "Implementation of the declaration of the granting of independence to colonial countries and peoples: Reports of the special committee of the situation with regard to the implementation of the declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples; Report of the Fourth Committee" 13 december 1965, ONU, Estados Unidos, pp. 1 – 25

United Nations General Assembly (1965), "Vigésimo periodo de sesiones; Documentos oficiales", 16 de diciembre de 1965, ONU, Estados Unidos, pp. 1 – 25

Compilación

Bolivia (2011), Interoffice Memorandum; United Nations in Bolivia, Compendio de cartas enviadas y recepcionadas al señor Fernando Ortiz Sanz; Representante Permanente de Bolivia ante las Naciones Unidas, Un Archives; Series: 5-0904; Box: 78; File: 11; Acc. 91/5

Periódico digital

Correo del Sur, Así nació y así creció Correo del Sur, Sucre, martes 20 de julio del 2021, hallado en: https://correodelsur.com/especial/20171129_asi-nacio-y-asi-crecio-correo-del-sur.html

Página web

Library of Congress (2021) BIOGRAPHIES: Fernando Ortiz Sanz, hallado en: <https://www.loc.gov/item/no92006781/fernando-ortiz-sanz-bolivia-1914-2004/>

La Nación (2012), Cuatro mapas de las Islas Malvinas del siglo XVIII vuelven a la Argentina, hallado en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/cuatro-mapas-de-las-islas-malvinas-del-siglo-xviii-vuelven-a-la-argentina-nid1503221/>

Resoluciones

Resolución 2065 (XX) Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands), 16 de diciembre de 1965

Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, 14 de diciembre de 1960

Resolución 502/82 CSNU, 3 de abril de 1982

Resolución 37/9 82 Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)", 4 de noviembre de 1982

Hércules contra Hércules: la historia de uno de los momentos más emblemáticos de la guerra de las Malvinas

Thayssa Wendling

Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (Brasil)
thay93@outlook.com.br

Recibido: 22/04/2022

Aceptado: 03/06/2022

Resumen: En el presente artículo, buscaremos visibilizar escenarios bélicos propios del conflicto de Malvinas, en el cual el involucramiento de un avión de transporte logístico Hércules argentino fue modificado como bombardero y con el cual se realizó el ataque a un supertanquero también denominado Hércules. Producido el ataque, el navío tendría como destino Brasil, para una pronta intervención ante la amenaza que significaba las bombas en su interior con el cargamento que transportaba. Es allí donde, sobre zonas adyacentes al mar territorial brasileiro, el buque petrolero encontró su tumba.

Palabras clave: bombardero, Hércules, petrolero, Brasil, guerra, Malvinas

- ❖ Cómo citar este artículo: Wendling, T. (2022). Hércules contra Hércules: la historia de uno de los momentos más emblemáticos de la guerra de las Malvinas. *Relaciones Internacionales*, 31(62), 151, <https://doi.org/10.24215/23142766e151>

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)

Hercules vs. Hercules: the story of one of the most emblematic moments of the Malvinas War

Thayssa Wendling¹

Abstract: In this article, we will seek to make visible war scenarios typical of the Malvinas conflict, in which an Argentine Hercules transport and logistics aircraft was transformed into a bomber and with which the attack on a super tanker - also called Hercules - was carried out.

Once the attack occurred, the ship would be destined for Brazil, for a prompt intervention in the face of the threat posed by the bombs it was carrying. It was there that, over areas adjacent to Brazil's territorial sea, that the oil tanker finally found its grave.

Keywords: bomber, Hercules, tanker, Brazil, war, Malvinas

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais. Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales en Seguridad Internacional. Investigadora en las áreas de Política Exterior y Seguridad Internacional con énfasis en Islas Malvinas. Formación adicional: Postgrado en Historia Militar (inconcluso). Universidad del Sur de Santa Catarina, UNISUL, Brasil. Terrorismo Internacional. Centro de Derecho Internacional, CEDIN, Brasil. Correo Electrónico: thay93@outlook.com.br

1. Introducción

Durante la Guerra de las Malvinas, que tuvo lugar de abril a junio de 1982, las fuerzas armadas argentinas actuaron con valentía, a pesar de que tenían un contingente significativamente menor que el del lado británico. Sin embargo, este trabajo le da especial énfasis a la Fuerza Aérea Argentina (FAA), que además de haber realizado un ejercicio extraordinario, en algunas ocasiones tuvo que actuar con rapidez e improvisación, utilizando los medios y herramientas posibles disponibles en ese momento, en un intento de superar todas las barreras tecnológicas, y la robustez militar de los británicos. Una de esas ocasiones, que da nombre a este artículo, fue el fatídico episodio en el que un avión Hércules C-130 argentino fue modificado y armado con bombas, con la intención de realizar misiones de larga distancia. Este avión acometió uno de los momentos más emblemáticos del conflicto: el ataque al superpetrolero del mismo nombre.

En primer lugar, es de sustancial importancia que destaquemos que este hecho recién se hizo público en 2012, 30 años después del conflicto, a través de un libro conmemorativo del centenario de la aviación militar argentina, publicado por la FAA, por motivos que se aclararán más adelante. Unos años después, en 2016, el comodoro Roberto Mario Cerruti, especialista en navegación del I Escuadrón C-130 durante el conflicto, instructor e inspector del Hércules C-130, describió detalladamente todos los hechos ocurridos antes y después del bombardeo en un “Boletín de la dirección de estudios históricos”, titulado “El Hércules Bombardero en el conflicto Malvinas”, que fue la base de este trabajo. También es necesario recalcar que el tema carece de bibliografía, por lo que todo el estudio se realizó con los materiales disponibles.

2. El C-130 Hercules y el Escuadrón I

La recuperación de las Islas Malvinas por parte de las Fuerzas Armadas argentinas se inició el 2 de abril de 1982 a través de una misión “casi secreta”, explicada únicamente a miembros de las fuerzas militares argentinas: Fuerza Aérea, Armada y Ejército. Ante esto, la FAA inició rápidamente la operación de reclutamiento de un contingente a través del “I Escuadrón C-130 del 1er Grupo de Transporte de la I Brigada Aérea”. En ese primer momento, la FAA disponía de cuatro C-130 Hércules² y un KC-130³ para su uso en operaciones de transporte aéreo de material y soldados. En cada uno de los aviones Hércules se leía la palabra Litro, así como un número específico que marcaba el orden de despegue y aterrizaje de cada uno de ellos. Es de suma importancia resaltar que para los vuelos de estas aeronaves se ordenó mantener tripulaciones fijas, y según Cerruti (2016),

² Aviones con cuatro turbohélices cuyo objetivo principal es el transporte de carga y tropas de las fuerzas armadas por vía aérea. Su mayor ventaja es la posibilidad de aterrizar y despegar en pistas improvisadas y/o pequeñas. Entre las tareas que puede realizar este avión se encuentran el reabastecimiento aéreo, reconocimiento meteorológico, extinción de incendios y evacuación médica. Puede alcanzar una velocidad máxima de 592 km/h y alcanzar una altitud de hasta 10.060 m.

³ Es la versión de tanque de largo alcance del C-130 Hércules, que ha sido modificado para reabastecimiento aéreo.

Al momento de designar las tripulaciones fijas, en busca de contar con los mejores equipos posibles, se aplicó el criterio de compensar entre sus integrantes la cantidad de horas de vuelo, la experiencia en el avión, la etapa alcanzada (capacidad operativa en la aeronave), la jerarquía, y la personalidad de cada uno (Cerruti, 2016).

Una de las tripulaciones fijas asignadas a los vuelos de estas aeronaves fue la denominada I Escuadrilla: el vicecomodoro Alberto Vianna (piloto); capitán Andrés Francisco Valle (copiloto), capitán Roberto Mario Cerruti (navegador), suboficial mayor Pedro Esteban Razzini (mecánico de vuelo), cabo principal Ricardo Figueroa (mecánico de vuelo), suboficial auxiliar Oscar Ardizoni (operador del sistema de entrega de aire), suboficial auxiliar Carlos Domingo Nazzari (operador de sistema de transporte aéreo), suboficial auxiliar Juan Eduardo Marnoni (operador de sistema de transporte aéreo)⁴.

Los primeros vuelos a las islas se realizaron el 1 de abril, y la regla principal era que todas las aeronaves debían volar en una ruta unilateral, diferente a la ruta de regreso, para que, de esta manera, hubiera un tráfico constante de aviones. El Escuadrón I fue asignado por primera vez al C-130 Hércules Litro 2, matrícula TC-63 y el primer vuelo de esta aeronave se realizó el 2 de abril, poco después del despegue del indicativo Litro 1, para llevar a las Malvinas materiales, armas y soldados. Durante este vuelo inicial, la Escuadrilla aprovechó para realizar un primer reconocimiento visual, mediante radares, del tráfico marítimo en la región de las Islas Malvinas. En esta ocasión, los tripulantes se vieron sorprendidos por la cantidad de embarcaciones que se encontraban en la zona, incluidas navíos que probablemente realizaban acciones de inteligencia, ya que en las embarcaciones se encontraban varias antenas. Tras esta acción, la tripulación volvió a la base, y ya era de dominio público la noticia de la reconquista de las Islas.

El 7 de abril, los mandos del gobierno militar decidieron:

- a) Mantener el puente aéreo entre Malvinas y el continente aún en el caso de concretarse el bloqueo naval.
- b) Realizar tareas de Exploración y Reconocimiento lejano com aviones KC-130 al este de las Islas, en coordinación com los medios aeronavales.
- c) Realizar interdicción estratégica a la flota enemiga.
- d) Realizar operaciones aéreas tácticas (Apoyo de Fuego Cercano, Exploración y Reconocimiento, Búsqueda y Salvamento, Defensa Aérea, Indirecta y Directa en las Islas Malvinas) (Informe Rattenbach, párrafo 589, 1982).

Las estrategias de defensa por parte de los argentinos crecieron rápidamente y la reacción británica a estas actividades fue la advertencia de que a partir del 8 de abril crearían “una zona de exclusión en un radio de 200 millas náuticas alrededor del archipiélago”, que

⁴ Es importante resaltar que todas las tripulaciones que participaron en los vuelos Hércules fueron sumamente importantes en el conflicto, sin embargo, esta tripulación estuvo directamente involucrada en los hechos descritos en este dossier.

enviaría submarinos nucleares, y que a partir del 12 de abril cualquier buque de guerra en la zona sería hundido” (Cerruti, 2016). Incluso después de la advertencia, Argentina comenzó a planificar actividades navales hacia el archipiélago, además de trasladar más materiales y soldados a las islas. Sin embargo, cumplió con la recomendación inglesa, y a partir del 10 de abril ningún barco argentino comenzó a navegar en la zona de exclusión, reduciendo los suministros por mar, con el objetivo de tratar de mantener negociaciones diplomáticas, y así evitar hostilidades.

Por lo tanto, todos los trámites de tránsito de materiales y personas pasaron a ser exclusivamente a través de aeronaves, lo que provocó algunos cambios inesperados para la FAA, como, por ejemplo, la necesidad de operar en diferentes condiciones climáticas, incluyendo condiciones desfavorables para el vuelo, el aterrizaje en una sola pista de aterrizaje y una menor capacidad de manejo de materiales. Además, con frecuencia se producían otras molestias, principalmente por el escaso tiempo de carga y descarga, y por el transporte de material militar que antes estaba previsto que fuera transportado por barcos, que soportaban cargas mucho mayores.

El 16 de abril, el diario brasileño *O Globo* informó que “fuentes confiables” afirmaron que un portaaviones argentino, llamado “25 de Mayo”, había sido visto saliendo de Puerto Belgrano hacia las Malvinas. La supuesta flota avistada constaba de aproximadamente 31 barcos y contenía provisiones para hasta 20 días, lo que podría indicar que Argentina estaría preparada para enfrentar a Inglaterra, en caso de ser necesario. El diario también informó que, en días anteriores, la Fuerza Aérea Argentina realizó varios vuelos entre Comodoro Rivadavia y Malvinas, utilizando “aviones gigantes” Hércules C-130 para el suministro de armas, alimentos, municiones y traslado de personal. Inglaterra, por su parte, había informado en la víspera que ya conocía todo el movimiento argentino hacia las Islas, pero no creía que pudiera intentar romper el bloqueo en la zona de exclusión (*O Globo*, 16 de abril de 1982, p.17).

Con el comienzo de la guerra después de un ataque inglés el 1 de mayo, las actividades de la FAA se volvieron aún más riesgosas. Tras la llegada de las tropas británicas, comenzaron a bombardear barcos en la zona del archipiélago y a interceptar vuelos argentinos mediante radares, aún con el mal tiempo de la zona. Por ello, el Hércules C-130 se convirtió en el arma principal del Ejército del Aire, ya que era el único avión que podía hacer frente a los *impasses* que planteaba el adversario y las condiciones meteorológicas. Todo esto fue posible gracias a que el C-130H es capaz de volar a baja altura, lo que permitió a la tripulación tener una mejor vista, volando por debajo de las nubes, y evitando ser detectado por los radares, por la artillería antiaérea de las lanchas; además de permitir la carga y descarga –vía lanzamiento, o aterrizaje– mucho más rápido que otras aeronaves.

En este punto, es importante señalar que aún con todas las ventajas que podía ofrecer el C-130H, también existían puntos negativos que podían poner en riesgo a toda la tripulación, ya que, en caso de ser impactado, era necesario realizar una maniobra forzada de aterrizaje en el océano, amerizaje, lo que sería una tarea aún más difícil, ya que las aguas de la región no ofrecían una temperatura agradable. Por lo tanto, para volar la aeronave se necesitaba una amplia experiencia, lo que no respondía a las circunstancias en este hecho.

El 6 del mismo mes, con una tripulación ligeramente diferente a la inicial, el Escuadrón

I recibió el encargo de aterrizar en Malvinas para una actividad de abastecimiento, ahora utilizando la aeronave con matrícula TC-65. A las 12:00 horas se inició la acción saliendo de Comodoro Rivadavia hacia el norte de las islas. En este caso, “se había decidido que lo ideal era volar por debajo de los 100 pies (30 metros) de altura para no ser detectado por los radares enemigos” (Cerruti, 2016, p.14). Las condiciones meteorológicas durante el vuelo se mantuvieron como se esperaba, y durante todo el tiempo la tripulación mantuvo apagada la radio de la aeronave para no correr el riesgo de ser detectada, pero en ocasiones utilizaron el radar para captar sonidos del entorno. Una de estas veces, Cerruti (2016) incluso detectó ecos de barcos ingleses; la radio estaba encendida cerca de la pista de aterrizaje, de manera que era posible comunicarse con los soldados que los esperaban en las islas y utilizaba códigos previamente acordados para autorizar el desembarco, que tuvo lugar casi 4 horas después del despegue, tras la finalización de la tarea –la descarga de 14.000 kg de materiales– y el traslado de 8 heridos en el conflicto. Así, el primer agujero en el bloqueo británico se dio por cumplido⁵.

Mientras tanto, el contingente británico alrededor del archipiélago iba creciendo, y como se encontraban a unos 12.800 kilómetros de su territorio, sus tropas fueron abastecidas por otras naves que mantuvieron sus radios fuera de la frecuencia argentina, para evitar ser detectadas. Debido a la distancia, el único modelo de avión que tenía Argentina que podía cubrir grandes espacios era el P-2 Neptune⁶, pero en ese momento esos aviones no eran aptos para volar. Por tanto, no había forma posible de llevar a cabo ninguna tarea de interdicción de las tropas navales británicas –un escenario que violaba el punto C de las recomendaciones ya mencionadas– lo que hizo que la FAA pidiera apoyo al Comando Aéreo Estratégico (CAE).

De esta forma, el principal objetivo de la FAA era atacar a la flota naval enemiga mediante acciones de larga distancia. Para esto, luego de algunos estudios, la FAA junto con el Comando Aéreo Estratégico, llegaron a la conclusión de que el único avión disponible que podía realizar tal tarea era el C-130 Hercules. Aquí es donde nuestra historia comienza a tomar forma.

3. La adaptación del C-130 Hercules y los Tigres

El motivo de la elección de la aeronave se debió a que el C-130H ofrecía la posibilidad de idoneidad para el porte de armamento y disponía de una tripulación especializada en exploración aeromarítima, búsqueda y salvamento. Por lo tanto, la FAA comenzó con la tarea de adaptar el avión TC-68 con el indicativo Litro 1⁷, elegido para realizar la obra, en la

⁵ De abril a junio de 1982, el I Escuadrón realizó 74 tareas de vuelo para recoger heridos y transportar carga y soldados. De estas 74 tareas, 61 resultaron en el despegue de la aeronave, pero 31 vuelos aterrizaron en las islas. Parte de los vuelos no se completaron debido a impedimentos como las condiciones climáticas y el gran peligro de exponerse al enemigo.

⁶ El Lockheed P-2 Neptune es un avión bimotor utilizado para la patrulla naval y la guerra antisubmarina.

⁷ Primer avión de la FAA en aterrizar en Malvinas desde el comienzo del conflicto, 2 de abril de 1982.

Fábrica Militar de Aviones, en Córdoba. Los cambios realizados fueron los siguientes:

- Instalación de una mira de tiro y un botón para lanzar bombas en el panel del piloto;
- El copiloto era responsable de habilitar el uso de armas a través de una caja de armas instalada junto a él;
- Para tener hasta 19 horas de tiempo de vuelo, aproximadamente, se instalaron cuatro tanques de combustible en la bodega de la aeronave.
- Se colocaron dos portabombas multieyector debajo de las alas. Cada uno de ellos podía transportar hasta 6 bombas de 250 kg cada una, para un total de 12 bombas.

Llegados a este punto, es de suma importancia recordar que la aeronave no había sido diseñada para este tipo de actividad, y con tales modificaciones, la FAA era plenamente consciente de que la posibilidad de que la tripulación llegara a un barco enemigo era muy baja. Sin embargo, el objetivo principal era llevar a cabo la interdicción aérea, interfiriendo en los planes de las tropas británicas, causando miedo.

Los tripulantes que realizarían los vuelos en la aeronave modificada se enteraron del plan unos días después, el 21 de mayo, y aunque conocían todos los riesgos que presentaba la tarea, se ofrecieron a participar. Todos los hombres tenían una amplia experiencia en vuelo después de diferentes tareas y, por lo tanto, podían participar en numerosas operaciones, como lanzamiento de carga, reabastecimiento de combustible, reconocimiento aéreo y aterrizajes peligrosos. La tripulación estaba integrada por el Comodoro Adjunto Alberto Vianna, el Capitán Andrés Valle, el Capitán Roberto Cerruti, el Suboficial Mayor Pedro Razzini, el Suboficial Auxiliar Carlos Nazzari y el Cabo Primero Carlos Ortiz, escuadra que se autodenominó “Los Tigres”⁸.

Además, según Cerruti (2016), la Escuadrilla ya había ejecutado operaciones en la Antártida, aterrizando en diferentes condiciones meteorológicas además de, por supuesto, haber sobrevolado el archipiélago en varias ocasiones. Poco después del voluntariado, la tripulación se desplazó a Córdoba para realizar los primeros vuelos de prueba con la aeronave modificada. Se realizaron un total de 3 vuelos prácticos para lanzamiento de bombas, durante aproximadamente 4 horas. Hecho esto, la tripulación decidió, junto con los expertos de la FAA, que las acciones a realizar con el C-130H modificado, serían:

- Inspeccionar un área específica a través del radar, buscar barcos enemigos y mantener un nivel de crucero⁹ para el vuelo;
- Si las embarcaciones fueran identificadas, comunicarían que se trata de una aeronave

⁸ Una curiosidad interesante sobre “Los Tigres” es que esta tripulación era conocida por su incomparable sentido de equipo, e incluso usaban batas del mismo color, hechas por sus esposas, como insignia. Además, según Cerruti, “...esta elección inconsciente nos decía cuál era nuestro sentir y qué representaba esta tarea, y que el nombre de uno de los felinos más poderosos simboliza, entre otras cosas, a un cazador silencioso e independiente” (2016, p. 23).

⁹ Nivel de vuelo que se mantiene durante una etapa considerable del viaje porque, por lo general, se favorece la operación de la aeronave con una velocidad óptima y un menor consumo de combustible (ANAC, 2021).

en tránsito, y se retirarían del área del radar;

- Luego de retirarse, regresarían posteriormente a la zona donde se encontraba la embarcación, posiblemente enemiga, volando a 40 pies sobre el nivel del mar para reconocer y confirmar si se trataba o no de una embarcación enemiga;
- Si realmente fuera un barco de tropas británico, o para el suministro de la flota, se realizaría el ataque.

Una vez iniciado el ataque, la indicación era armar el sistema de bombas de la aeronave y cumplir el objetivo a 130 pies sobre el nivel del mar, a 290 km. Por tanto, el ataque consistiría en generar un impacto en la estructura de la embarcación, o causar daños provocando la caída de la bomba frente a la embarcación. Sin embargo, es importante destacar un punto de extrema relevancia en este momento: como el vuelo se realizaría a muy baja altura para realizar el ataque, si la aeronave fuera detectada previamente por el barco británico, no habría tiempo suficiente para huir de un ataque. Por lo tanto, se determinó que, si era un buque de guerra, es decir, llevaba artillería antiaérea, la tripulación cancelaría el ataque y regresaría en vuelo raso¹⁰.

4. Los primeros objetivos de “Los Tigres”

Al regresar a Buenos Aires, luego de los vuelos de prueba y definición de acciones, la Escuadrilla se reunió con algunas autoridades, como el comandante del Comando Aéreo Estratégico y el Jefe de Estado Mayor, a fin de definir cuál sería el principal objetivo de ataque del C-130H. En esta oportunidad, se expuso que había gran interés en interceptar al “Queen Elizabeth II”, que ya se encontraba en tránsito para incorporarse a las flotas británicas. Sin embargo, esta idea fue descartada, ya que sería una misión de muy alto riesgo para la tripulación, dado el tamaño de la nave y la artillería de defensa del supuesto objetivo. Así, al no establecerse otro objetivo, la tripulación recibió órdenes de regresar a El Palomar y esperar nuevos contactos.

La primera posibilidad de ataque con el C-130H era un ataque al puerto de Grytviken¹¹, donde se encontraría el portaaviones “Invencible”¹², que había sido dañado por la FAA unos días antes. Como la tripulación ya había realizado varios vuelos de reconocimiento en el lugar, incluso antes del conflicto, eran conscientes de que se trataba de una tarea muy compleja. Sin embargo, la orden de ataque en realidad no llegó y el escuadrón confiaba en que no habría sido una misión muy exitosa.

¹⁰ Volar a baja altura en este contexto reduce drásticamente la posibilidad de que el enemigo tenga éxito en caso de un ataque, ya que sería extremadamente difícil utilizar artillería antiaérea.

¹¹ Puerto ubicado en el norte del archipiélago de las Georgias del Sur, fue un importante centro ballenero entre 1904 y 1965, y base de los británicos durante el conflicto de las Malvinas; pero hoy en día se encuentra en un estado de grave deterioro.

¹² HMS Invencible fue un portaaviones de la Marina británica. Fue utilizado durante el conflicto, reparado después del ataque y desactivado recién en 2001. Fue desmantelado oficialmente en 2005.

De esta forma, “Los Tigres” continuaron con sus acciones, en su mayoría de reconocimiento, utilizando la aeronave matrícula TC-68. Durante estas tareas, los vuelos se realizaron a aproximadamente 6482 km y, como es habitual, con fuertes vientos, lluvia y poca visibilidad. Antes de realizar cualquier actividad aérea, la tripulación estuvo en El Palomar, en la I Brigada Aérea, dos horas antes de cada despegue para una Reunión Previa al Vuelo (RPV). En estas ocasiones, toda la tripulación recibía la orden de misión, en la que se describía todo lo que había que hacer, el Plan de Navegación Aérea, en qué zona se debía comprobar, la previsión meteorológica, los códigos y frecuencias de radio, qué barcos navegaban en ese momento y área de la misión; y, por supuesto, cuál era el estado del archipiélago durante el vuelo. Algunos vuelos importantes de reconocimiento y observación fueron: la investigación aérea de cargueros, el 28 de mayo; la observación de BP “British Wye”, el 29 de mayo; y el reconocimiento del VLCC “Hércules”, el 8 de junio.

En el caso del “British Wye”, la tripulación localizó la embarcación luego de 4 horas de vuelo, a las 11:34 am. En cuanto se percató de la presencia de la embarcación, la escuadra apagó el radar de la aeronave y permaneció en vuelo rasante. Al contactar con el barco, los Tigres se dieron cuenta de que se trataba de un buque de abastecimiento de la flota británica, ordenado por una empresa llamada *British Petroleum*, por lo que recibieron la orden del comandante de la tripulación de atacarlo. El petrolero tenía 27 tripulantes, incluidos hombres de la Marina británica, además de equipos de reabastecimiento de combustible.

Casi una hora después, comenzó el primer ataque del Escuadrón Tigre. La aeronave, que volaba a 130 pies de altura, lanzó las bombas disponibles hacia el buque cisterna. Sin embargo, inmediatamente después del lanzamiento, el Escuadrón se dio cuenta de tres cosas: primero, que todas las bombas habían sido lanzadas al mismo tiempo, lo cual no se esperaba¹³; segundo, que no habían estallado; y tercero, que, en consecuencia, no se había causado daño al objetivo. Poco después del ataque fallido, el equipo inició el regreso a la base de El Palomar, mientras observaba el blanco que se movía en las aguas.

A pesar de no tener éxito, este momento fue histórico en todo el mundo, ya que fue la primera vez que un C-130 Hércules que sufrió modificaciones se utilizó para atacar un objetivo enemigo en una guerra. Además, tiempo después, fuentes británicas informaron que el barco había sido efectivamente alcanzado por bombas lanzadas desde el C-130 Hércules y sufrió algunos daños menores. Según Cerruti (2016, p.27),

Finalizada la guerra, los tripulantes del BP “British Wye” relataron que cuatro de las bombas lanzadas impactaron en el mar sin detonar; dos explotaron a babor del buque, en el mar; y otra golpeó la cubierta sin estallar, pero produciéndole roturas que hizo que se declarara “buque dañado”.

De esta forma, tras algunos contratiempos, la Escuadra de los Tigres había logrado cumplir su primera misión de ataque, interceptando una embarcación enemiga.

¹³ Posteriormente, el Escuadrón supo que alguien del equipo de montaje de la aeronave había realizado esta configuración, imaginando un escenario en el que sólo habría una posibilidad de ataque. La configuración se cambió después del incidente.

5. El ataque del C-130 Hércules al “Super Tanker Hercules”

Unos días después, tras otros vuelos de reconocimiento, se produjo el acontecimiento más importante de la historia del C-130 Hércules modificado. Dado que el contingente británico era sustancialmente mayor que el argentino, con el tiempo, el acceso a las islas y el combate terrestre se hicieron cada vez más difíciles. Por eso, en junio, ya acercándose al final de las hostilidades, se produjeron en el aire las mayores acciones argentinas contra el enemigo. En este sentido, según Cerruti (2016),

La Fuerza Aérea Sur, a través de diferentes operaciones aéreas, apoyaba a los defensores tratando por todos los medios de frenar el avance enemigo, tanto en el campo de batalla como con la llegada de diferentes buques de abastecimiento que venían a apoyar a la flota (p.27).

El 7 de junio, a las 12:45 horas, se informó a la FAA que había un gran barco navegando hacia las tropas enemigas. La comunicación la realizó un Boeing B-707 que realizaba actividades de reconocimiento a largas distancias. Ante esta información, pocas horas después, a las 15:10 horas, la Fuerza Aérea Sur solicitó a la Armada Argentina que investigue y averigüe más datos sobre el buque en cuestión. A las 19:10 horas, el Comando Aéreo Estratégico (CAE) informó a la Armada que, en efecto, no reconoció a la embarcación, que no era pesquera ni propia. Por lo tanto, se determinó una supervisión más estricta del barco, ya que existía una enorme posibilidad de que abasteciera a las tropas británicas. Además, se convocó a una reunión de emergencia entre el Escuadrón C-130H y un escuadrón de bombarderos que volaban aviones Camberra Mk-62 en la Base Aérea Militar de Mar del Plata.

Entonces, se decidió que el Escuadrón de Tigres interceptaría el barco, utilizando, por supuesto, el C-130H. El 8 de junio despegaron de la base El Palomar a las 6 am con rumbo al lugar donde se encontraba la nave, lo que sucedió a las 8:26 am. En este punto, es importante señalar que, por primera vez en toda la actividad de la Escuadra durante el conflicto, el cielo estaba despejado y las condiciones meteorológicas eran buenas, proporcionando una excelente visibilidad para la tripulación.

A las 8:45hs, la tripulación localizó la embarcación, confirmó que se trataba de una nave de gran magnitud, con colores negros y grises, e inmediatamente informó a la Fuerza Aérea del Sur por radiofrecuencia. Después de 5 minutos, en la misma frecuencia, recibieron una orden directa del comandante de la Fuerza Aérea del Sur para intentar comunicarse con la tripulación del barco, lo que no tuvo éxito, ya que el escuadrón intentó comunicarse varias veces y no obtuvo respuesta. Por ello, la Escuadra emitió, en diferentes frecuencias, una alerta para que la embarcación se dirigiera de inmediato a un puerto de tierra firme; de lo contrario, sufriría un ataque.

Al informar a las FAS que no lograron el contacto, se ordenó el ataque. Sin embargo, cuando preparaban el avión para llevar a cabo el ataque, algo los sorprendió: la nave en cuestión tenía el mismo nombre que el avión que estaba a punto de atacarlo: Hércules. Al percatarse de la inmensa coincidencia, la Escuadra suspendió el ataque, y comunicó a la base, además de reafirmar, una vez más, la orden de que el buque se dirigiera a un puerto de tierra firme.

Después de 35 minutos de espera, llegó la orden del comandante de la Fuerza Aérea del Sur de continuar con el bombardeo, además de informarles de su posición, ya que un escuadrón de Canberra se acercaba a la zona para auxiliarlos. El primer ataque se produjo a las 9:55 horas, cuando el C-130H lanzó seis bombas, que no alcanzaron la embarcación; aparentemente todas habían caído al agua, cerca de la nave. El segundo ataque se realizó a las 10:10, con el lanzamiento de seis bombas más; sin embargo, en esta ocasión, el Escuadrón no pudo visualizar dónde habían impactado y si efectivamente habían causado algún daño al objetivo.

Tras ser informados de que el ataque no había resultado como se esperaba, la FAS ordenó a la aeronave que siguiera sobrevolando la zona, y tomando contacto con el Hércules, hasta la llegada de la escuadra Canberra, que recibió la orden de despegar a las 11:00 horas. En este caso, el despegue de la aeronave se produjo a las 11:43. Al despegar, la aeronave inició el vuelo a baja altura antes de lo previsto; es decir, todavía lejos del objetivo, lo que hizo que el combustible de casi todo el Canberra se consumiera mucho más rápido, imposibilitando su llegada al aeropuerto de destino. De estos, sólo quedó la aeronave con indicativo B-105, Negro 1, perteneciente al Mayor Jorge A. Chevalier y al Primer Teniente José N. Pagano Fernández.

Mientras tanto, la FAS recibe información, transmitida al Comando Aéreo Estratégico a través de Puerto Belgrano, de que el objetivo era un buque petrolero procedente de Liberia con destino a Alaska, cruzando así el Cabo Hornos. Sin embargo, esta información no pudo llegar a tiempo a los tripulantes, ya que, en el mismo momento (13:30 de la tarde), el Negro 1 lanzó todas sus bombas a la vez, al tener muy poco combustible, hacia el petrolero Hércules.

Poco después del ataque, el Escuadrón Tigre afirmó que algunas de las bombas lanzadas habían caído al agua, a unos 100 o 150 metros del objetivo. A las 13:35 horas, la FAS ordena suspender el ataque del Negro 1, y que regrese a Trelew, mientras que el C-130 Hércules se ordena regresar a El Palomar a baja altura. Estos últimos comenzaron a regresar a la base 5 minutos después de la comunicación, ya que habían detectado dos ecos en el radar; lo que, posiblemente, debería haber sido un contra-ataque británico mediante el uso de cazas. En cualquier caso, el ataque ya se había llevado a cabo. La tripulación de Tigre, a bordo del C-130 Hércules, aterrizó a las 17:20 horas de la tarde, luego de un valiente y largo vuelo de 11 horas y 20 minutos.

Unas horas más tarde, más precisamente a las 8 de la noche, la FAS se entera de que el petrolero Hércules había enviado un mensaje al Servicio de Guardacostas de Estados Unidos informándoles que habían sido atacados. En este punto, es de suma importancia señalar que luego del ataque, el capitán del buque petrolero Hércules, manifestó en un comunicado que también habían informado a las autoridades argentinas que habían sufrido un ataque; además de advertir de todos los detalles del barco, y que este ataque había sido realizado por un avión que volaba en círculos, y por un *jet* que lanzaba bombas sobre ellos. Sin embargo, aun describiendo los ataques, la tripulación del barco no pudo informar que se trataba de un Canberra y un Hércules C-130, que en ese momento volaba a baja altura, tenía insignias y pinturas argentinas, además de tener una franja amarilla, que solo tenían los aviones argentinos. Otro punto para destacar es que, poco tiempo después del ataque, el

barco cambió su ruta de destino y se dirigió al puerto de Río de Janeiro, Brasil, para luego realizar un levantamiento de daños. Allí es donde Brasil entra en nuestra investigación.

6. Incertidumbres después del ataque

El 9 de junio, un vuelo de exploración realizado a las 7 de la mañana por una aeronave argentina detectó que el superpetrolero Hércules había cambiado de coordenadas. A las 16:00 horas, la FAS envió un comunicado a la Armada Argentina solicitando más información sobre la nave, la cual respondió que no detectó que la nave se dirigía a un puerto argentino, reforzando la información de que la nave se dirigía a Brasil. Ante ello, la FAS tomó conocimiento, a través de un comunicado enviado por el Comando Local de Control Operativo de Brasil (COLCO) al argentino, informando el nombre, bandera y destino del Hércules, diciendo además que la Administración Marítima Americana informó a la Embajada argentina en Washington sobre el paso de barcos estadounidenses por la zona, siendo uno de ellos el Hércules G Zab, que transportaba petróleo desde Alaska hasta las Islas Vírgenes, pasando por Cabo Hornos.

También el día 9, el diario brasileño *O Globo* informó que un superpetrolero había sido atacado a 480 millas al noreste de las Islas Malvinas por un solo avión que hasta ese momento no había sido identificado.

El Ministerio de la Defensa británico dijo que ninguno de sus aviones participó en el ataque, mientras que Argentina, en respuesta a una acusación de la British Press Association, también se deslindó de toda responsabilidad (*O Globo*, 9 de junio de 1982, p.19).

Aún en la publicación,

según informes de corresponsales a bordo de barcos de la flota inglesa en el Atlántico Sur, los argentinos - que habrían perdido el 50 por ciento de su aviación de guerra – lanzaron bombas con las manos por las puertas traseras de los Hércules, aviones de transporte (*O Globo*, 9 de junio de 1982, p. 19).

El 10 de junio, el comandante del superpetrolero había hablado por teléfono con uno de los periodistas del diario y manifestó que habían sido atacados y que se dirigían a Río de Janeiro. En su momento, el comandante confirmó que no pudieron identificar la nacionalidad de los tres o cuatro aviones que realizaron el ataque, pero que los daños no fueron tan considerables. Todavía en la llamada, el capitán del barco, Renzo Batagliarini, dijo que el barco, a pesar de tener bandera liberiana, pertenecía a una empresa italiana llamada Cosulich, y viajaba con una tripulación de 33 hombres, 26 de los cuales eran italianos (*O Globo*, 1982).

A pesar de esta información reportada por el diario, la aeronáutica argentina se percató posteriormente de la información correcta sobre la nave: el superpetrolero fue construido en la década de 1971, en Japón, y pertenecía a United Carriers que lo arrendó a la empresa liberiana Amerada Hess Shipping Corporation, para trabajar con bandera de conveniencia. Según información del capitán del barco, el 25 de mayo el superpetrolero salió

de las Islas Vírgenes con destino a Alaska, pero hizo escala en el puerto de Río de Janeiro. Sin embargo, esta escala en Brasil no había sido planificada como una escala intermedia.

El mismo día, el periódico también informó sobre el ataque con más detalle, afirmando que, según el portavoz del Ministerio de Defensa británico, Ian Macdonald, el superpetrolero había recibido una advertencia de que sería atacado en 15 minutos si no cambiaba de dirección. También según el Ministerio, el mensaje se repitió, en inglés, durante 13 minutos de la siguiente manera: "Desvíe su rumbo a la 270 oeste para dirigirse a un puerto argentino. Si no pueden llegar, serán atacados en 15 minutos" (*O Globo*, 1983, p. 18). Macdonald reiteró nuevamente que no se habían enviado aviones británicos al área de ataque y que el superpetrolero Hércules no tenía vínculos con las fuerzas británicas. La empresa de arrendamiento italiana Consulich, emitió un comunicado informando que nadie había resultado herido y que el barco podía continuar su viaje. También en la encuesta del periódico, el Pentágono informó que, a través de las descripciones enviadas sobre los aviones, probablemente se trataba del C-130 Hércules argentino que había sido modificado (*O Globo*, 1982).

El superpetrolero Hércules arribó al puerto brasileño el 13 de junio, en la Terminal Marítima Almirante Tamandaré, y al día siguiente, técnicos especializados de la Armada del país, además de algunos tripulantes calificados para inspección que formaban parte de la tripulación del buque, realizaron una inspección completa y evaluaron que, efectivamente, habían sido alcanzados en el ataque; contrariamente a lo que hasta entonces había creído la tripulación argentina. Se halló los fragmentos de una bomba que había explotado cerca de la nave y aún estaban en su interior; siendo aquellos de color verde. Asimismo, otra de las bombas cayó en uno de sus tanques de petróleo y no explotó; y la última, acabó chocando con el poste de carga del buque y, tras resbalar, cayó sobre la cubierta. Las dos primeras bombas fueron lanzadas por el Negro 1, y la última por los Tigres desde el C-130 Hércules.

Al día siguiente, la tripulación del barco regresa a sus países de origen y llegan nuevos hombres para ayudar en la investigación de los daños. Sin embargo, la pregunta más delicada en este punto era sobre el destino del barco, ya que en su interior aún se encontraba una bomba sin explotar. Por eso, al estar en territorio brasileño, la decisión de desarmar o no la bomba correspondía a las autoridades del país. Mientras tanto, United Carriers, que tenía un representante en Brasil, Cardoso & Fonseca, contrató a un equipo estadounidense especializado en desactivar bombas.

El 21 de junio, el vicepresidente de la empresa contratada, Abner Shalmon, emitió un comunicado en el que indicó que el superpetrolero se encontraba en su ruta normal cuando fue atacado por un avión, que aún no había sido identificado, y la razón que dijo fue que, cuando fueron atacados, toda la tripulación entró en pánico y no hizo contacto visual con el atacante. Además, también informó que la desactivación de la bomba del barco se produciría a 40/50 millas de la costa, lo que demoraría aproximadamente 5 días, y que, poco tiempo después, irían al continente europeo para reparar el daño sufrido.

De hecho, la tarea de desactivación solo comenzó el 30 de junio, pero el 3 de julio, la empresa informó a la prensa que aún se necesitaban más estudios para que el procedimiento se llevara a cabo correctamente; enfatizando que no había ningún riesgo de que la

bomba pudiera explotar. Sin embargo, 8 días después de este anuncio, los expertos llegaron a la conclusión de que sería imposible desarmar la bomba, y la empresa responsable decidió que la mejor opción sería hundir el barco, ya que el valor de esta acción era infinitamente menor que el pago de las consecuencias de una explosión. El día 13 de julio, la compañía informó que el Hércules se alejaría 250 millas náuticas de la costa para ser hundido, y que contaría con la ayuda del buque holandés “Smit Lloyd III” (con una reducida tripulación de siete hombres), para remolcarlo.

El diario “O Globo” informó de la tarea en un reportaje con el siguiente extracto:

El superpetrolero “Hércules”, que se encuentra a dos millas del faro de Ilha Rasa desde hace más de un mes, será remolcado el jueves hasta el paralelo de Santa Catarina (altura 27 grados sur y 47 grados oeste), a 250 millas de la costa. Allí será hundido (3.000 metros bajo la superficie del mar) con la bomba que está atascada en su tanque 2 y que no podría ser desactivada (O Globo, 13 de julho de 1983, p. 11).

El viaje a Santa Catarina comenzó el 16 de julio y además de ser remolcado por el barco holandés, también fue acompañado por un destructor de la Armada de Brasil, que necesitaba asegurarse de que el lugar del hundimiento fuera el correcto. En cuanto a los riesgos ambientales, el almirante Ibsen Câmara, en ese momento presidente de la Fundación Brasileña para la Conservación de la Naturaleza, dijo al diario “O Globo” que la decisión de hundir el barco no traería ninguna carga ecológica, ya que los riesgos explosión eran mínimas y, sin embargo, pronosticaba una oxidación de la bomba con el tiempo (O Globo, 14 de julio de 1983). El barco se hundió el 20 de julio de 1982, seis horas después de que se abrieran las válvulas, a las 14:45 horas.

7. Consideraciones finales

No cabe duda de que la modificación y el ataque realizado por el C-130 Hércules, sobre un blanco del mismo nombre, fueron hechos históricos que quedarán marcados para siempre, no solo en la historia argentina, sino también en la aviación. Sin embargo, tampoco se puede negar que fue un evento lleno de lagunas, que hasta el día de hoy no se han podido resolver. Además, es importante recordar que, como se dijo al principio, los detalles de este evento recién salieron a la luz en 2012, 30 años después del evento.

Ante tantos hechos que no se han encontrado a lo largo del tiempo, lo primero que se puede destacar es que la propia Armada Argentina dio dos datos completamente contrastantes, y de gran impacto, cuando ordenó el ataque, por tratarse de un blanco desconocido; y luego determinó que el ataque no se realice, y estableció las especificaciones del objetivo. Como el ataque ya había terminado, no había nada más que hacer.

Sin embargo, aun ante la indecisión por parte de las autoridades argentinas, y el hecho de que el capitán del buque declaró ante el jurado que efectivamente había realizado todas las comunicaciones necesarias sobre su ruta, también existen algunos cuestionamientos respecto al superpetrolero Hércules que no se pudieron resolver. El primero es que no era la primera vez que el barco realizaba esta ruta llevando petróleo desde Alaska hasta las Islas

Vírgenes, pasando por el Cabo de Hornos, ya que era la única opción de ruta según el tamaño del buque. Sin embargo, en esta ocasión, se realizó una escala en Brasil, en el puerto de Río de Janeiro, que no estaba prevista. Según el capitán, la escala se hizo por razones técnicas, pero los detalles no estaban claros. Ya se sabe que durante todo el conflicto Brasil mantuvo una posición de neutralidad, pero como había un representante de la empresa contratante en el país, ¿sería posible que la escala se realizara con el objetivo de abastecer de suministros y materiales al buque para las tropas británicas?

Otra arista que no queda clara es la diferencia entre el punto en el que se encontraba el barco cuando fue detectado y el punto en el que fue avistado por el C-130 Hércules al día siguiente. Así, analizando dónde estaban las fuerzas marítimas inglesas y trazando una ruta desde el segundo punto del superpetrolero, se puede observar que el rumbo se dirigía directamente hacia los barcos británicos, y el buque en realidad se dirigía hacia la zona de guerra, lo que no hubiera sido necesario, si hubiera seguido la ruta comunicada.

Además, no se podía entender por qué no respondieron a los avisos argentinos sobre un posible ataque; dado que la comunicación de que se trataba de un barco estadounidense que transportaba petróleo, que no tenía ninguna relación con la guerra, ya se había realizado con anterioridad, no habría razón para ignorar advertencias tan significativas que podrían poner en riesgo la vida de toda la tripulación. En este punto, es importante recordar que las alertas fueron confirmadas incluso por el Ministerio de Defensa británico, quien se percató de ello a través de la radiofrecuencia.

También hay dudas sobre la bomba que golpeó al superpetrolero. Luego del ataque perpetrado por Argentina, el superpetrolero navegó aproximadamente 2 mil kilómetros, con 33 hombres experimentados a bordo, sin percatarse de que en el interior del buque se alojaba una bomba de 1000 libras. Tras llegar a Brasil y comprobar la presencia de la bomba, se contrató a una empresa especializada para desactivarla y, tras días de análisis, se comprobó que la acción sería posible; sin embargo, los responsables de la empresa volvieron atrás y decidieron que sería mejor hundir el barco, por el riesgo de explosión. A pocas personas se les permitió subir al barco para analizar los daños, y no hay ninguna foto que registre el interior del barco tras el ataque, ni siquiera de la bomba alojada. ¿Es posible entonces que el barco hiciera la escala no oficial para cargar el barco de bombas para las tropas inglesas, y el hundimiento fuera una forma de encubrir esta acción? Aquí, debemos recordar que, hasta la confirmación de la bomba en el barco, las tropas argentinas creían firmemente que, de hecho, ninguna bomba había alcanzado el barco.

Al llegar a Río de Janeiro, toda la tripulación fue enviada inmediatamente de regreso a casa, sin tener contacto con nadie, quedando solo el capitán que estaba asignado para hablar en una conferencia de prensa, pero su presencia fue cancelada en la víspera de la entrevista. El capitán también fue citado como testigo en el juicio que la empresa estadounidense abrió contra la Argentina por los daños sufridos por el buque, y en su momento declaró ante el tribunal que habían sido atacados por dos aviones argentinos. Sin embargo, esta declaración se contradice directamente con la información que dio cuando llegó al puerto de Río de Janeiro y expresó que no había sido posible señalar a los atacantes debido al pánico generalizado en la tripulación.

En vista de ello, podemos concluir que tanto la modificación del C-130 Hércules como el ataque a un superpetrolero del mismo nombre, aparentemente ajenos al conflicto, fueron hechos que quedarán marcados para siempre en la historia argentina, y que también crearon varias preguntas, algunas de las cuales nunca podrán ser contestadas.

8. Referencias bibliográficas

Libros:

Cerruti, Roberto Mario (2016). El Hércules bombardero en el conflicto Malvinas – Indicativo Tigre. Tercera edición.

Irizar (2014). Ataque aéreo a los superpetroleros británicos en Malvinas. Bicentenario de la Campaña Naval Libertadora Browniana en el Río de la Plata. http://www.irizar.org/MLV-VLCC_Hercules.html

Páginas web consultadas:

FAB, Força Aérea Brasileira. (2021). < <https://www.fab.mil.br/index.php>>

Ministerio de Defensa de la República Argentina. *Informe Rattenbach (1982)*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_rattembach.pdf

Redacción DEF (2021): *La historia oculta del Hércules bombardero que combatió en Malvinas, contada por sus tripulantes*. [Video: la historia oculta del Hércules bombardero que combatió en Malvinas, contada por sus tripulantes - Infobae](#)

Diarios:

O GLOBO. Frota argentina sai para alto-mar em missão secreta. 16 de abril de 1982.

O GLOBO. Londres: petroleiro foi ameaçado por argentinos. 10 de junio de 1982.

O GLOBO. Petroleiro será afundado com bomba no casco. 13 de julio de 1982.

O GLOBO. Bomba poderá explodir na viagem do petroleiro. 14 de julio de 1982.

O GLOBO. Marinha afasta navio com bomba para evitar poluição. 17 de junio de 1982.

O GLOBO. Superpetroleiro afunda com um “urro de agonía”. 22 de julio de 1982.

A 40 años de un conflicto que cambió la visión de América Latina: la solidaridad persistente de Venezuela con Argentina en la reclamación sobre las Islas del Atlántico Sur

Claudio Alberto Briceño Monzón *Universidad de los Andes (Venezuela)*
cabm63@gmail.com

Recibido: 22/04/2022

Aceptado: 11/06/2022

Resumen: La confrontación de Malvinas planteó una nueva realidad, puso de relieve la vulnerabilidad de nuestros países latinoamericanos no sólo en materia económica sino también en cuestiones de seguridad. Es por esto por lo que si bien perdimos la guerra no podemos perder sus enseñanzas, sobre todo la de habernos mostrado la fragilidad latinoamericana

En este trabajo nos proponemos exponer una visión sobre el conflicto anglo-argentino por las Islas del Atlántico Sur, alrededor del apoyo incondicional de Venezuela a Argentina en su reivindicación territorial y marítima de las Malvinas, Georgias del Sur y Sándwiches del Sur.

Palabras clave: guerra de Malvinas, Islas del Atlántico Sur, integración latinoamericana, solidaridad venezolana.

- ❖ Cómo citar este artículo: Briceño Monzón, C. A. (2022). A 40 años de un conflicto que cambió la visión de América Latina: la solidaridad persistente de Venezuela con Argentina en la reclamación sobre las Islas del Atlántico Sur. *Relaciones Internacionales*, 31(62), 150, <https://doi.org/10.24215/23142766e150>

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)

Forty years after a conflict that changed the vision of Latin America: Venezuela's persistent solidarity with Argentina in the claim over the South Atlantic island

Claudio Alberto Briceño Monzón¹

Abstract: The Malvinas confrontation highlighted a new reality as well as the vulnerability of our Latin American countries not only in economic matters but also in security matters. Therefore, although we lost the war, we cannot lose sight of its teachings, especially the ones showing us the fragility of Latin America.

In this work we intend to portray a vision of the Anglo-Argentine conflict over the South Atlantic islands, around Venezuela's unconditional support for Argentina in its territorial and maritime claim of the Malvinas, South Georgia, and South Sandwich islands.

Keywords: Malvinas war, south atlantic islands, latin american integration, venezuelan solidarity.

¹ Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de la Historia de Venezuela por el Estado Mérida. Profesor Titular de la Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes ULA, Mérida-Venezuela. Magister en Historia de Venezuela por la Universidad Católica Andrés Bello. Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata-Argentina. Jefe del Área de Geografía del Departamento de Historia de América y Venezuela ULA. Correo electrónico: cabm63@gmail.com

“No puede oscurecerse el hecho fundamental de que las Islas Malvinas son argentinas, y, por ende, son parte de América Latina. Es decir, el conflicto no es ajeno: moralmente, históricamente, se trata de una reclamación latinoamericana.” (Nweihed, 1982: 38)

A Kaldone G. Nweihed: Internacionalista de la Universidad Central de Venezuela. Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba-Argentina. Profesor de la Universidad Simón Bolívar. Fundador de la *Fronterología* disciplina desgajada de la geopolítica y dirigida a establecer la realidad del fenómeno fronterizo. Jerusalén (07-06-1929) Caracas (20-02-2020)

1. Introito

La causa de las Islas del Atlántico Sur ha sido utilizada históricamente en Argentina como un elemento para distraer la atención de la población en momentos de crisis sociales, políticas y económicas. Sobre lo que no cabe ninguna duda es sobre el hecho de que la guerra de las Malvinas se transformó en un acontecimiento capital para la redefinición de las relaciones de Estados Unidos y Europa con América Latina.

La confrontación de Malvinas planteó una nueva realidad, puso de relieve la vulnerabilidad de nuestros países latinoamericanos no sólo en materia económica sino también en cuestiones de seguridad. Es por esto por lo que si bien perdimos la guerra no podemos perder sus enseñanzas, sobre todo la de habernos mostrado la fragilidad latinoamericana (lo que trajo como consecuencia el entender la condición no sólo económica sino estratégico-política de las metas de la integración regional, que nos han llevado a la conformación, con posterioridad, del MERCOSUR y UNASUR).

Actualmente la mayor parte de los países latinoamericanos apoyan a Argentina en su reivindicación por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur. Pero podemos señalar que hay posiciones opuestas sobre esta cuestión: por una parte, en el pasado los países suramericanos defendieron la posición de reivindicación Argentina; por la otra, los países caribeños -miembros de la CARICOM, con Guyana formando parte de este grupo subregional- patrocinaron la tesis de Gran Bretaña que sustenta la autodeterminación, es decir, la tesis de que la cuestión debería ser decidida por los propios habitantes de las Malvinas -los Kelpers o isleños-, tesis rechazada por Argentina. Esta posición ha cambiado en la UNASUR y la CELAC, donde estos países caribeños se han solidarizado con el reclamo argentino por la soberanía en las Islas del Atlántico Sur.

Lo cierto es que la causa Malvinas se ha revelado como una causa latinoamericana, con la integración regional como uno de los caminos para que América Latina sustente su desarrollo sobre una base autónoma y no foránea. Esto último es un requisito condicionante

de su seguridad económica y, consecuentemente, de su seguridad integral; siendo que actualmente el apoyo de Brasil, Chile y Uruguay es fundamental para mantener aislada a las Malvinas de todo suministro de bienes y servicios del continente ya sean aéreos o navales, ya que la existencia de una base militar, transforman al Atlántico Sur en un área estratégica de seguridad latinoamericana.

La Guerra de Malvinas puso en evidencia la necesidad de redefinir la estrategia de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Esto implica un rediseño de la política de defensa que atienda a la comprensión de que sin la seguridad económica, política y social de los ciudadanos no puede haber seguridad nacional; así como un rediseño más acorde con la realidad regional. En este trabajo nos proponemos exponer una visión sobre el conflicto anglo-argentino por las Islas del Atlántico Sur, alrededor del apoyo incondicional de Venezuela a Argentina en su reivindicación territorial y marítima de las Malvinas, Georgias del Sur y Sándwiches del Sur.

2. La Guerra de Malvinas. Beligerancia anticolonial.

“América Latina ha sido coherente: ha dado su apoyo solidario a la causa argentina y – más allá de las palabras – brindará su respaldo en todos los campos, inclusive el militar, si Gran Bretaña diera nuevos pasos hacia la guerra. En el Atlántico sudoccidental se está jugando el destino histórico de una nación hermana.” (Mercado: 1982, 60)

Las Malvinas² son un archipiélago ubicado al sur de Sudamérica, constituido ante la presencia ilegal del Reino Unido, en una colonia británica, cuya capital es Puerto Argentino. Tienen una extensión territorial aproximada de 12160 Km y han sido ocupadas sucesivamente por franceses, ingleses y españoles. En 1816 las islas quedaron bajo el dominio argentino, pero en 1833 fueron ocupadas ilegalmente por los ingleses, quienes desde entonces mantienen indebidamente la posesión sobre el archipiélago a pesar de las reiteradas protestas de Argentina (que ha solicitado regularmente negociaciones al respecto).

Este archipiélago adquirió gran importancia hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX cuando se produjo la gran carrera al Polo Sur. La explotación de la lana y el cobro de derecho de pesca le dieron valor económico, y Puerto Stanley (según la toponimia británica) cobró valor político por justificar las pretensiones británicas sobre el territorio antártico. La apertura del Canal de Panamá y el desarrollo de la aviación restaron posteriormente importancia a las islas Malvinas, que se convirtieron en un asentamiento de criadores de

² “Las Malvinas: fueron descubiertas por el navegante inglés John Davis en 1592, el archipiélago fue denominado Falkland en 1690 por el capitán John Strong en honor del vizconde homónimo, oficial de Marina, pero a comienzos del siglo XVIII los marinos franceses empezaron a llamarlo Malvinas.” (Diccionario de historia y política del siglo XX, 2001: 448)

ovejas, con unos 1800 habitantes mayoritariamente británicos.

La reivindicación del país austral sobre las islas llegó a su punto supremo el 2 de abril de 1982, cuando tropas argentinas desembarcaron en Puerto Stanley y ante la escasa resistencia de la reducida guarnición británica -compuesta por 49 hombres- ocuparon las islas Malvinas. El general Mario Benjamín Menéndez fue designado posteriormente gobernador del archipiélago y fue enviado un mayor contingente de tropas. Por otra parte, el representante del gobierno británico Rex Hunt fue trasladado a Montevideo (Bosoer, 2007). Este trasfondo geopolítico de la controversia anglo-argentina por las Islas del Atlántico Sur es expuesto de una forma magistral por el internacionalista y profesor de la Universidad Simón Bolívar de Venezuela, Kaldone G. Nweihed, en pleno desarrollo de la guerra:

“¿Entonces que pretendían los británicos en el archipiélago de las Malvinas? ¿Por qué se han empeñado los ingleses en establecer en ellas arrebátandolas a franceses, españoles y argentinos respectivamente? Es evidente que la respuesta está dada por la posición estratégica de las Malvinas en los remotos mares del Sur: una posición que ha mantenido un sólido basamento a través de las vicisitudes de la moderna historia naval y que se ha adaptado a los cambios en las comunicaciones mundiales producidos por la construcción de los Canales del Suez y de Panamá y ahora por la facilidad con que los submarinos atómicos han hecho del océano el equivalente de cualquier laguna doméstica.

Aplicando este análisis al caso de Las Malvinas —tierra rocosa, fría y marginada del centro de gravedad del acontecer humano— encontramos que su llamado valor estratégico es —en su fondo— un valor económico potencial. Es evidente que lo económico en este sentido no podrá referirse a las ballenas, ni siquiera al propio petróleo antes de la Segunda Guerra Mundial. Su sentido es expansionista y territorial, ya que las Malvinas — y ahora valga llamarlas Falkland Island— poseen, según la tesis británica para la definición de la competencia territorial en materia de Derecho Internacional Público aplicada a la región Antártida, una zona *llamada las dependencias de las Islas Falkland* que abarca un inmenso cuadrante del continente antártico: un poco menos de la cuarta parte. Las Islas Falkland, perdidas en la inmensidad del Océano Atlántico Sur, eran a la vez una especie de metrópoli británica cuyos dominios coloniales extienden sobre un área sumamente extensa hasta el Polo Sur, aun cuando ese dominio sea disputado por Argentina y Chile...

Móviles más convincentes que la caza de ballenas, por ejemplo, los pueden constituir los minerales radioactivos o el petróleo bajo el blanco suelo antártico, cuando la técnica cada día más avanzada permite la explotación rentable de ese subsuelo y una vez que el hiato impuesto por el Tratado Antártico de 1959 haya conducido a la próxima etapa de explotación.

La otra causa de valor también estratégico que ha determinado la conservación de las Malvinas por parte de Gran Bretaña es su relativa proximidad al litoral meridional de Australia y de Nueva Zelanda, en el caso de una

guerra nuclear que amenace esta área anglosajona inmensamente desarrollada. La gigantesca operación para el transporte aéreo de tropas y material hacia Australia y Nueva Zelandia en caso de la interrupción repentina de las comunicaciones con el Pacífico será llevada a cabo por la vía, ahora fantástica, del Continente Antártico. Australia y Nueva Zelandia significan mucho, tanto en lo humano como en lo material, para la causa las democracias occidentales en el caso de un conflicto armado en el cual el sudeste asiático no responda debidamente a la alianza occidental.” (Nweihed, 1982:39-40)

Actualmente se sigue pensando que el petróleo es la principal causa de la persistente presencia británica en tan lejanos territorios. Evidentemente, tan pronto como el concepto jurídico de la plataforma continental comenzara a aflorar del Tratado anglo-venezolano del Golfo de Paria de 1942 y de la proclamación del presidente norteamericano Harry Truman de 1945, Gran Bretaña no ocultó su interés en los sospechados yacimientos de las Malvinas. La Orden N°2100 del 21 de diciembre de 1950 incluyó la plataforma submarina dentro de los límites de la colonia y precisó sus alcances geográficos, a sabiendas de que las Malvinas no tienen plataforma insular propia, sino que emerge de la continuidad o prolongación natural de la plataforma continental argentina de Santa Cruz.

El 1 de diciembre de 1959 se firmó en Washington el Tratado sobre la Antártida por doce Estados, entre los cuales figuraban los Estados Unidos, la Unión Soviética, Chile, Argentina, Australia, Nueva Zelandia y los países europeos que reclaman derecho en el continente polar. Se convino entonces en congelar todo tipo de reclamación territorial y los ensayos nucleares, y en permitir la libre inspección del cumplimiento de las obligaciones contraídas sin que estas constituyeran una renuncia a los derechos de soberanía o de reivindicaciones. El Tratado entró en vigor el 23 de junio de 1961. (Puig, 1960)

Este 2 de abril de 2022, se celebran 40 años en el que la República de Argentina ejerció un acto de soberanía al ocupar militarmente las islas Malvinas, buscando hacer justicia histórica al recuperar esa porción de territorio estratégico para Argentina y para América latina. Con la sorpresiva recuperación de las Islas del Atlántico Sur, Argentina se situó en el filo de la navaja, porque el entonces gobierno militar puso a valer en su estricto beneficio la doctrina de la fuerza militar absoluta bañada con la desenfundada convulsión de un país reprimido en sus básicos derechos políticos. Mucha enseñanza amarga nos ha dejado esta experiencia, tanto para los argentinos como para los latinoamericanos, tanto desde el punto de vista interno como internacional. La Argentina puso en práctica un operativo militar que representó la acción más importante contra el colonialismo europeo en este continente desde el siglo XIX. Se trató de la operación de guerra más decisiva contra una potencia europea desde la intervención de Estados Unidos en Cuba, ocupada por España en 1898 (Cordova-Claire, 1982:10); aun cuando tres días antes -el 30 de marzo-, en la recordada e histó-

rica primera medida de fuerza de los sindicatos contra la dictadura, muchos de los que vitorearon a Leopoldo Fortunato Galtieri habían sido ferozmente reprimidos.³ Desde el punto de vista de política interna, la acción del Gobierno argentino incitó un inmediato respaldo de todos los sectores, inclusive de las principales fuerzas de oposición. Hubo una manifestación popular en la Plaza de Mayo ante los balcones de la Casa Rosada, donde apareció Galtieri dando un discurso patriótico. No fue nada extraño el que muchos de los que protestaron en contra de la política económica del Gobierno militar hayan avivado al presidente Galtieri. El Partido Comunista argentino también expresó su apoyo a la acción y mencionó un boletín en el cual la URSS supuestamente aprobaba también la retoma de Las Malvinas. En el ámbito internacional, la invasión militar por parte de Argentina fue vista: "...desde una perspectiva negativa, ya que... fue realizado por un gobierno militar. Desde el punto de vista interno, la existencia de un Poder Legislativo hubiera impedido una acción de esta naturaleza." (Bologna, 1992:55)

En cuanto a la acción armada de Argentina para recuperar las Islas del Atlántico Sur, en la opinión de un especialista venezolano en relaciones internacionales, la operación del ejército argentino no fue una agresión sino una reivindicación:

"La acción armada argentina no puede ser analizada comprensivamente sino se visualiza en la perspectiva histórica; o sea debe ser vista juntamente con sus antecedentes como un todo, y no como algo aislado fuera de contexto, como si se tratara de la conquista de cualquier territorio. Ni las Malvinas son para Argentina cualquier territorio, ni la acción de reivindicación es una conquista, en el sentido colonial del término, para los que tienen la decisión en Buenos Aires. Desde tiempos de la independencia de las provincias unidas del Río de la Plata y, aun antes, en tiempos virreinales, las islas Malvinas habían pertenecido a la metrópoli (España) primero, y luego por motivo de la revolución de Mayo a Argentina. Se había producido pues, lo que en Derecho Internacional se conoce con el nombre de *Uti Possidetis Iuris* (derecho de dominio de la cosa) que había transferido el dominio del archipiélago – juntamente con todos los territorios continentales – de la corona (española) a Argentina (provincias unidas del Río de La Plata). Esa dominación y dominio fueron ejercidos pacíficamente por el país sureño hasta 1833 en que Gran Bretaña por la fuerza de las armas

³ "La movilización, para demandar al gobierno militar *paz, pan y trabajo* y el retorno a la normalidad democrática, tenía por objetivo llegar a la Plaza de Mayo, frente a la casa de gobierno, y entregar un memorial al presidente Leopoldo Galtieri. Una operación militar y policial, que agrupó a varios miles de hombres, helicópteros, tanques, carros de asalto, tropas a caballo, y los más modernos elementos destinados a facilitar la labor represiva, impidió el objetivo. El gobierno dio a conocer un comunicado en el que expresó que "el intento" por alterar la paz y la seguridad se vio "neutralizado" por la falta de apoyo popular, pero no indicó cuántos detenidos se habían registrado. Fuentes policiales dijeron a *United Press International* que el número de detenidos en Buenos Aires era de 1500. Más tarde fuentes del ministerio de Interior pusieron la cifra en alrededor de 2000 pero hoy un alto oficial dijo que en dependencias policiales sólo había 400 detenidos. El abogado José Luis Rachid, asesor legal de la CGT, informó que luego de un recorrido por dependencias policiales había constatado que los detenidos eran por lo menos 1500. Organismos de derechos humanos hicieron llegar la cifra a 2000 los heridos, la mayoría leves, se calcularon en varias decenas." (UPI, 1982:11)

invade y pasa a arrebatarle entonces la posesión de las islas.

Luego de 149 años Argentina después de haber reclamado regularmente el derecho de dominio (soberanía en el Derecho Internacional) de las islas a Gran Bretaña en forma periódica y sistemática, y de infructuosas negociaciones, sobre todo durante los últimos diecisiete años, en foros internacionales (Comisión de Descolonización de la U.N.) así como también bilateralmente, decide recuperar parte de su territorio mutilado en una acción militar incruenta para los moradores de las islas: tanto para el personal militar cuanto para los pobladores civiles de las Malvinas (los kelpers). Más aún el personal militar no es tratado como prisionero de guerra (típico, en el caso de agresión o conquista) sino que es transferido en forma pacífica e inmediata a su país de origen (Gran Bretaña). De modo pues que, todos estos extremos determinan a nuestro entender una nueva figura en el Derecho Internacional que bien podemos denominar como: *colorario sobre legitimidad del dominio internacional.*" (Cisneros, 1982:3)

De esta manera el episodio de Malvinas fue usado en su momento en Venezuela como ejemplo de legítima reacción ante una injusticia histórica; pues Argentina recuperó el archipiélago a través de la fuerza después de haber fracasado durante 150 años en el camino de las negociaciones. Pero el precio de esta operación súbita fue muy alto, y se puede medir en los millones de dólares que le costó al régimen militar argentino abastecer a las islas y desplazar su flota, aunado al aislamiento económico impuesto por la Comunidad Económica Europea. Esta conquista de las Malvinas buscó distraer por algún tiempo las crecientes dificultades económicas, sociales y políticas con que se enfrentaba internamente el régimen militar argentino; pero anularía también la significación del Canal de Beagle, pues proporcionaría a la Argentina una base para dominar el Atlántico Sur y el Cabo de Hornos. El gobierno argentino fue sin embargo ingenuo con respecto a contar con el apoyo de Estados Unidos, de quienes esperaba que:

"...como contrapartida de su colaboración en América Central, contendría a Gran Bretaña y ésta se limitaría a protestas verbales. Con esas expectativas, Galtieri se sintió autorizado a ordenar la invasión del archipiélago, reencendiendo militarmente una causa casi sagrada para el pueblo de la Argentina, a fin de promover la cohesión nacional de acuerdo con la fórmula de crear un enemigo externo para diluir las pretensiones domésticas, que crecían y amenazaban la estabilidad de la junta militar, postrada por una cierta depresión económica, desmoralizada por los escándalos y acosada por los 30.000 espectros de los muertos y desaparecidos, cuyas madres reanimaban día tras día, en la Plaza de Mayo, la resistencia de la sociedad civil." (Moniz, 2004:399)

Pero la Argentina sólo logró el respaldo latinoamericano que, más allá de un apoyo de carácter declarativo y moral, no parecía importante política y militarmente. No pudo incluso motorizar un mecanismo de la Organización de Estados Americanos (OEA) como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), utilizado en el pasado por Estados Unidos

contra Cuba.⁴ Si bien el gobierno argentino deseaba la negociación, sólo podía entrar en ella si Gran Bretaña reconocía la soberanía argentina. La acción irresponsable de la ocupación, la radicalización extremadamente chauvinista de los discursos militares y su compromiso de guerra hacia las masas no podían ser retornados fácilmente.⁵

6. La fraternal amistad de Argentina y Venezuela.

“El Gobierno británico debe reconocer la precariedad de su posición en el terreno histórico jurídico y ético, y abandonar su empeño en sostener un estado de cosas que notoriamente contribuye a deteriorar las relaciones entre el Reino Unido y la comunidad internacional.

Los venezolanos nos solidarizamos de manera resuelta con la reivindicación argentina. Aspiramos ahora que la OEA actúe en consonancia con lo que está en juego, en lo que sin duda es otra prueba crucial para hacer valer los intereses regionales.” (Consalvi, 1989:321)

Las relaciones de fraternidad entre Argentina y Venezuela se remontan a la célebre reunión de Guayaquil del 26 de julio de 1822, entre los dos estrategas de la guerra de independencia sudamericana: Simón Bolívar y José de San Martín. En cuanto a sus controversias fronterizas comunes con el imperio británico, desde finales del siglo XIX e inicios del XX ambos países han desarrollado relaciones diplomáticas para apoyarse recíprocamente en la gestión de la solución de dichos problemas.

En mayo de 1891 Venezuela solicita el apoyo del gobierno argentino para la conciliación de su disputa territorial por la Guayana Británica con el gobierno inglés, solicitud a la que el Presidente argentino Carlos Pellegrini le concedió el rango de Ley a través del dictamen de un decreto⁶. Según el mismo, el gobierno argentino gestionaría su intervención oficiosa ante el imperio británico con el propósito de inducirle a someterse al fallo arbitral de

⁴ Argentina “...al estallar el conflicto, mantenía controversias importantes con varios países del área. Con Chile, por el asunto de Beagle; con Méjico, por el problema del derecho de asilo; con Cuba —país que presidía el Movimiento de Países No Alineados— por la desaparición de dos empleados de su embajada en Buenos Aires.” (Puig, 1983:114)

⁵ La solidaridad de Hispanoamérica fue casi hegemónica: “La acción argentina, tiene en Venezuela, unos ecos y unas resonancias que acaso, sólo puede tener en Guatemala y en España otros dos países hispánicos, víctimas de la voracidad colonial inglesa, y de la duplicidad sibilina de su diplomacia, que mientras apoya a Guayana, le ofrece en venta aviones *Hawk* a Venezuela.” (Martínez, 1982: 45)

⁶ Por esta cuestión el presidente argentino, Carlos Pellegrini, decreto: “1º Ofrecer su mediación oficiosa cerca del Gobierno de S.M. Británica a fin de lograr que consienta en someter la cuestión de límites con Venezuela al fallo arbitral, y si esto no fuera posible, procurar que convenga en que se libre el punto al estudio de una comisión científica nombrada por ambas partes con el objetivo de obtener base suficiente para un tratado definitivo de límites. 2º Comunicar esta resolución y sus antecedentes a S.E. el Señor Ministro argentino en Londres, para que someta confidencialmente el caso al Gobierno de S.M. Británica, de cuyo resultado dará cuenta. 3º Avisar en repuesta lo resuelto a S.E. el Señor Ministro de Venezuela.” (Archivo Histórico de Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores, 1891-1892:47-48)

la cuestión de límites que estaba pendiente por el territorio Esequibo con la Guyana Británica. En la Conferencia Panamericana de Washington (1889-1890), convocada por el gobierno estadounidense, el representante Argentino Roque Sáenz Peña manifestó este apoyo con su voto en favor del arbitraje para solucionar la cuestión de límites con Gran Bretaña, contrariamente a la posición estadounidense.

En 1902 un hecho sorprendente inquietó a América Latina. Venezuela acababa de atravesar una guerra civil como consecuencia de la cual algunos extranjeros residentes sufrieron perjuicios y promovieron reclamaciones al Gobierno. Este hecho, unido a que el país suspendió el pago de los bonos de la deuda pública contraída con Gran Bretaña y Alemania, determinó a estos países y a Francia e Italia a entablar reclamaciones por vía diplomática. Al no dárseles de inmediato una respuesta, los dos primeros estados nombrados iniciaron una demostración hostil contra Venezuela, previa notificación a Estados Unidos de que no abrigan la intención de ocupar territorio venezolano (dejando así en resguardo la doctrina Monroe). Recordemos al efecto que esta doctrina establecía que cualquier potencia europea que realizara un acto de colonización o intervención de algún género en América, mostraría una actitud poco amistosa hacia los Estados Unidos. Sin embargo, ya el Presidente Teodoro Roosevelt en su mensaje del 3 de noviembre de 1901 había consignado lo siguiente:

"No garantizamos a ningún Estado contra la represión que su mala conducta pudiera suscitar, con tal que dicha represión no asuma la forma de una adquisición de territorio por una potencia no americana." (Chianelli, 1989: 14)

Alemania y Gran Bretaña presentaron un ultimátum a Venezuela el 7 de diciembre de 1902, exigiéndole el pronto pago de lo adeudado y el resarcimiento de los juicios sufridos por sus respectivos súbditos. Como no lograron lo que se propusieron, hicieron al principio un bloqueo pacífico, pero terminaron apresando buques de guerra venezolanos en la Guaira, además de bombardear Puerto Cabello y destruir varias cañoneras fondeadas en la rada. Venezuela se dirigió entonces a los países vecinos de América y protestó por esos atropellos.

Es entonces cuando el 29 de diciembre de 1902 el entonces canciller argentino, Luis María Drago, dirige una carta a su ministro plenipotenciario en Washington, Martín García Merou, a propósito del bloqueo sufrido por Venezuela en el que intervinieron Inglaterra, Alemania e Italia para forzar al gobierno del presidente venezolano, Cipriano Castro a pagar los servicios vencidos de la deuda exterior y reconocer las reclamaciones interpuestas por súbditos de las potencias bloqueadoras. De la solidaridad de esta posición, se estableció la denominada Doctrina Drago, la cual se constituyó en un principio de derecho público internacional según el cual se rechaza el uso de la fuerza como medio para efectuar el cobro compulsivo de una deuda pública externa contraída por naciones en ejercicio de su soberanía y remite a lo prescrito en las leyes de los respectivos países, sobre los problemas relativos a reclamaciones internacionales interpuestas por daños y perjuicios causados a extranjeros, con motivo de conmociones internas (Planas, 1963).

Luis María Drago se dirigió a Martín García Merou en los siguientes términos:

"Lo único que la República Argentina sostiene y lo que vería con gran satisfacción consagrado, con motivo de los sucesos de Venezuela, por una nación que, como los Estados Unidos, goza de tan grande autoridad y poderío, es el principio ya aceptado de que no puede haber expansión territorial europea en América, ni opresión de los pueblos de este Continente, porque una desgraciada situación financiera pudiese llevar a alguno de ellos a diferir el cumplimiento de sus compromisos. En una palabra, el principio que quisiera ver reconocido es el de que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea". (Drago, 1976: 21)

La Doctrina Drago se transformó en la norma de aceptación universal que considera a todos los Estados iguales entre sí y recíprocamente acreedores de las mismas consideraciones y respeto. Dicha Doctrina fue incluida en la III Conferencia Panamericana de Río de Janeiro de 1906 y remitida a la II Conferencia de Paz de la Haya de 1907, donde Argentina fue representada por José María Drago y Venezuela por José Gil Fortoul. En esta última Conferencia, la Doctrina Drago fue adoptada con modificaciones surgidas de las conveniencias generales de los participantes como principio de derecho entre las naciones.

En Venezuela la constitución de 1904 implementa el cumplimiento de la Doctrina Drago con la denominada Cláusula Calvo⁷, que desde ese entonces aparece en todas nuestras constituciones con pocas.

Esta posición de Argentina a inicios del siglo XX, apoyando de forma rotunda a Venezuela en el bloqueo militar de sus costas por las potencias europeas, solucionó una apremiante amenaza para la soberanía de Venezuela como para los restantes países Latinoamericanos. A partir de ese momento podemos afirmar que la amistad entre Argentina y Venezuela se transformó en un principio de hermandad permanente entre ambos países, más allá de cualquier particularidad política en las relaciones entre una y otra nación en el contexto local, regional e internacional. Podemos aseverar con justificación que este hecho se consolidó en las relaciones venezolano-argentinas del siglo XX.

La relación entre Argentina y Venezuela históricamente ha sido entonces de solidaridad y apoyo político fraterno, lo que podemos observar también en la histórica intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracciolo Parra Pérez, el 1 de mayo de 1945 en la Conferencia de San Francisco:

⁷ La Cláusula Calvo aparece en el artículo 124 de la Constitución venezolana de 1904, e instituía: "Ningún contrato de interés público celebrado por el Gobierno Federal o por el de los Estados, por las Municipalidades o por cualquier otro Poder Público podrá ser traspasado, en todo o en parte, a Gobierno extranjero, y en todos ellos se considerará incorporada, aunque no lo esté, la cláusula siguiente: «Las dudas y controversias de cualquiera naturaleza, que puedan suscitarse sobre este contrato, y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni por ninguna causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras, Las Sociedades que en ejercicio de dichos contratos se formen serán venezolanas, y a este efecto deberán establecer su domicilio legal en el país." (Mariñas, 1965: 477-478)

“Hablando de los acuerdos panamericanos quiero expresar, en nombre de mi Patria, la dicha más sincera al ver a la República Argentina unirse a los trabajos de las Naciones Unidas en esta Conferencia, en la cual su cooperación, estoy convencido, será digna de sus altas y nobles tradiciones. Me asocio a las palabras que fueron pronunciadas aquí ayer en honor de ese gran pueblo y saludo su llegada entre nosotros, no sólo en calidad de representante de un país americano, sino también por la importancia de la Argentina desde el punto de vista de la política, de la economía y de la civilización en general, hace que su caso nos interese únicamente a nuestro Continente, como habría podido suponerse, sino al mundo entero. En todo caso, la comunidad americana está ahora completa y dispuesta como siempre a trabajar en beneficio de la concordia y de la justicia internacionales, y esto no como bloque previamente adoctrinado, sino como asociación libre de Estados soberanos que guardan cada uno, muy celosamente, su libertad de juicio y de voto.” (Venezuela en Las Naciones Unidas 1945–1985, 1986:7).

Argentina y Venezuela continúan apoyándose mutuamente en sus históricas reclamaciones territoriales sobre dominios que fueron y aun son colonia inglesa, constituyendo la diferencia entre un país y otro el que Argentina y el Reino Unido no han firmado ningún convenio para definir límites y en 1897 Venezuela accede al arbitraje por el Esequibo, que concluye en el Laudo de 1899 y con la posterior firma del Acuerdo de Ginebra y la intendencia de Guyana en 1966. La intervención del Doctor Leonardo Díaz González, representante de Venezuela en la Cuarta Comisión del XX período de sesiones de la Asamblea General Sobre la Cuestión de las islas Malvinas en noviembre de 1965, es otro ejemplo de ello:

“Si la voz de Venezuela se deja oír hoy en esta sala en defensa y apoyo de los derechos que asisten a la República hermana, en lo que a las Islas Malvinas se refiere, no es, sin embargo, la primera vez que una voz latinoamericana se deja oír en defensa de la integridad territorial de los Estados americanos. En efecto, cuando en 1902 las potencias coloniales de Europa bloquean y bombardean las costas de Venezuela para forzarla a pagar deudas contraídas con súbditos de esas potencias, un gran argentino, Luis María Drago, salió en defensa de la débil Venezuela y, en nota dirigida al gobierno de Washington, el 29 de septiembre de 1902, sentó las bases, de lo que luego será doctrina que lleve su nombre y, al protestar contra el empleo de la fuerza, contrario al derecho internacional, insistió que era inadmisibles y debía prevenirse cualquier política de expansión territorial disimulada bajo el pretexto de una reclamación financiera.” (Libro Amarillo de la República de Venezuela Presentado al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1964 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, 1966:45)

Venezuela y Argentina han otorgado siempre exclusiva importancia a la cuestión del colonialismo y sus diferentes estilos e implicaciones. La cotidiana vocación anticolonialista de ambos países se puso de manifiesto claramente desde 1961, cuando se instituyó el Co-

mité Especial de Descolonización, creado como consecuencia de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, contenida en la histórica resolución 1514 (XV) de la Asamblea General.

Cuando el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas fue creado, las Malvinas y sus dependencias Islas Sándwich y Georgias del Sur fueron incluidas en la lista de territorios no autónomos. Este Comité -después Asamblea General- no consideró válida para este territorio la aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos, que hubiera puesto la soberanía de dichos archipiélagos en manos de los *Kelpers*⁸; pues según el derecho internacional estos nos constituyen un pueblo con disposiciones de auto determinarse, no por su reducido número sino por el hecho de ser legal y étnicamente ciudadanos británicos en dependencia directa del gobierno inglés.

Desde 1965 la ONU ha convocado a Argentina y Gran Bretaña para que negocien con el fin de solucionar el litigio lo más pronto posible, excluyendo visiblemente la existencia de una tercera parte: los *Kelpers*-. Argentina ha entendido históricamente que los intereses de esta población local deben ser atendidos, asegurándoles indemnización en caso de que deseen abandonar las islas y reconocimiento de derechos de propiedad y rasgos culturales a los que elijan por quedarse. Pero desde Londres se insiste desde antes de la guerra de 1982 que la opinión de los *Kelpers* debe ser consultada, la cual evidentemente está a favor de Gran Bretaña y más aún después de 1982.

En cualquier caso, la ocupación de las Islas del Atlántico Sur por las fuerzas militares argentinas el 2 de abril de 1982 fue una acción claramente contraria a la Resolución 2625 de Naciones Unidas; que niega el uso de la fuerza como medio de resolver las controversias territoriales. Esta situación hizo coincidir el reconocimiento del derecho argentino de soberanía con el también violatorio principio de reacción militar británico, que contradecía igualmente la resolución del Consejo de Seguridad del 3 de abril de 1982, que en su primer punto demandaba un cese inmediato de las hostilidades para hacer cumplir el segundo punto la retirada inmediata de las fuerzas militares argentinas de las islas. Por su parte, Argentina solicitaba el retorno de la flota naval inglesa y el previo reconocimiento de la soberanía por parte de Gran Bretaña; un punto sobre el cual no emitió opinión el Consejo de Seguridad, por el poder de veto que tenían los ingleses por ser miembros de este. La controversia bélica por las Islas Malvinas–Falkland Islands, puede ser vista paradójicamente como la manifestación decrepita de un antiguo imperio y su soñada supremacía a la vez que la agonía de un gobierno dictatorial militarista y represivo.

7. La solidaridad venezolana con Argentina en la Guerra de Malvinas.

“Las Malvinas van y vienen. Son como islas flotantes. Algunas veces los ingleses se asoman a la ventana y allí, en el horizonte, como si estuvieran

⁸ *Kelpers*, es la denominación que la historiografía argentina le ha dado a los habitantes de las islas del Atlántico Sur, desde la invasión inglesa de 1833, y el nombre es tomado de las algas que se habitan las mismas.

a punto de desembarcar en las costas de Southampton, están las Malvinas. O Islas Falkland, como las llaman. Es entonces cuando se acuerdan de ellas. Otras veces se alcanzan a ver desde Buenos Aires. O, mejor dicho, todos los días: los argentinos nunca las olvidan. Parra ellos siempre están presentes. Hace 30 años, nadie las veía por ninguna parte. Y de pronto, surgieron en medio de las aguas, como un volcán. El Atlántico Sur estaba en llamas.” (Del Paso, 2012:7)

En 1982, en un documento oficial Venezuela dio a conocer su solidaridad con Argentina, objetando la decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El texto del documento de la cancillería venezolana expresaba:

“El gobierno nacional, ante los graves sucesos ocurridos en las islas Malvinas, en los que aparecen involucradas dos naciones con las cuales mantenemos relaciones cordiales, expresa con preocupación latinoamericanista su posición a favor de soluciones pacíficas y prácticas, de conformidad con los instrumentos jurídicos que correspondan. Venezuela, objeto y víctima de despojos territoriales realizados por potencias coloniales, reitera su solidaridad con la justa reclamación hecha por la hermana República de Argentina, que ha visto menguado su territorio soberano por la prepotencia nacionalista. Reitera también su convicción de que la reparación histórica de la injusticia debe canalizarse a través de medios pacíficos que garanticen una solución justa, práctica y permanente del problema... la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada en esta fecha, que al limitarse a señalar las acciones llevadas a cabo por Argentina sin ninguna referencia a las del Reino Unido, y aprobar el proyecto propuesto por el propio Reino Unido, parte directamente involucrada en la situación, y que además las justas motivaciones de la República Argentina, pasa por alto la causa primigenia del problema como es el despojo territorial consumado por la potencia colonial ocupante. Esta situación se convierte en motivo de seria preocupación para quienes estamos empeñados en la solución pacífica y práctica de las controversias territoriales, y no observadas con indiferencia por las grandes potencias y los países del Tercer Mundo, en menoscabo del papel de la Organización en los casos que puedan conducir a situaciones graves para la paz. ...la Cancillería venezolana pone de relieve su posición contra todo vestigio de colonialismo. Al mismo tiempo hace votos para que predominen la serenidad y el ánimo de entendimiento a fin de evitar que la situación pueda agravarse.” (Solidaridad con Argentina: Venezuela criticó decisión de la ONU, 1982:11)

Como podemos ver, el gobierno venezolano se había alineado junto a Argentina criticando la resolución del Consejo de Seguridad. El comunicado de la Cancillería venezolana expresaba que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se había limitado solamente a mencionar las acciones llevadas a cabo por Argentina sin hacer referencia a las iniciadas por Gran Bretaña, ignorando las justas motivaciones de Argentina y pasando por alto la prin-

principal causa del problema, es decir, la expoliación territorial efectuada por la potencia colonial ocupante.

En la Cancillería venezolana algunos observadores comentaban que la acción de Argentina en las Malvinas respondía más a una intención política del gobierno de Galtieri de buscar el consenso nacional, la simpatía del pueblo y su adhesión a una acción pseudo-nacionalista como lo era la recuperación de las islas; en momentos en que se le hacían reclamos por la situación de los desaparecidos y el agravio a los derechos humanos. Hubo coincidencia en afirmar que se trataba de una acción táctica para precipitar las negociaciones y a la vez consolidar su posición interna.⁹

Entrevistada el 26 de abril de 1982 en el programa *Panorama* (BBC), la Primer Ministro de Gran Bretaña Margaret Thatcher mencionó específicamente la posibilidad de un ataque venezolano sobre Guyana. La siguiente es una transcripción de las afirmaciones de la Primer Ministro, que ocurrió mientras la OEA estaba reunida en Washington:

“Yo creo que, en la OEA, naturalmente, un buen número de Estados Latinoamericanos puede sentir que su deber es apoyar a la Argentina en sus reclamos (de soberanía sobre las islas). No creo que muchos de ellos apoyen a la Argentina en el uso de la fuerza. Ciertamente, no la apoyará los EE UU. Y ustedes saben que aquella parte del mundo, Sudamericana y centroamericana está sembrada de disputas territoriales. Muchos saben que, si un país se apodera de un territorio por invasión, y triunfa, entonces habrá muchas invasiones fronterizas, en Sudamérica y posiblemente en Centroamérica también. Nosotros tenemos una guarnición en Belice, todavía esa guarnición ha sido mantenida allí, aun cuando Belice ahora es independiente, en previsión de una invasión guatemalteca. Hay otro caso en Common Wealth. Forbes Burham estuvo firmemente de nuestro lado en el Consejo de Seguridad (Guyana está en el Consejo de Seguridad) ... Venezuela reclama ¿dos tercios? Del territorio de Guyana. Toda esa gente está vigilante y esperando que nosotros triunfemos.” (Terragno, 1982:37)

En cuanto a la Guerra de Malvinas, es bueno resaltar el papel que jugó la prensa venezolana en ese momento. La solidaridad con el pueblo argentino en su causa de reivindicación territorial se hizo voz de la opinión pública. Sin duda la prensa ayudó a crear una matriz de opinión, ya sea como medio, ya sea abriendo espacio a las opiniones diversas que deseaban expresarse. Esto queda reflejado en *El Diario de Caracas*, dirigido en ese período por Alejandro Tinoco y Marcel Granier, que tuvo una opinión muy crítica en sus editoriales con la posición de Gran Bretaña y de su primer Ministro Margaret Thatcher. Es de resaltar la publicación del 28 de abril de ese mismo año, con el sugestivo título *Estimada señora Thatcher*, en la que el periódico respondía directamente a unas declaraciones de la Ministro:

⁹ “...todo latinoamericano tiene que hacer suya, en este momento la causa del pueblo argentino: no la del Gobierno, sino la del pueblo que quiere recuperar lo que el cañón inglés, abusador y prepotente, le quito un mal día, y que también debe recuperarlo lo que las bayonetas de las clases poderosas les ha escamoteado desde hace mucho tiempo.” (Casanova, 1982:4)

“Usted perdone la arrogancia de un periódico subdesarrollado que osa dirigirse así a la Primer Ministro del Reino Unido; pero es la única forma de hacer la distinción entre usted y el resto de los británicos, muchos de los cuales viven, conviven, prosperan y contribuyen, en Venezuela, al engrandecimiento de nuestro país.

Usted consideró necesario afirmar, en el programa *Panorama* de la televisión británica, que su flota expedicionaria contra las Malvinas y contra Argentina era necesaria para impedir que Guatemala y Venezuela invadieran a Belice y Guyana (Esequibo).

Que había que demostrar *fortaleza y decisión* para proteger a los beliceños y para corresponder a la lealtad de Forbes Burnham quien, en Naciones Unidas, votó por la resolución 502 que su gobierno presentó y que el Consejo de Seguridad aprobó.

Señora, usted insultó a Venezuela. Implicó que todas las declaraciones oficiales, desde las emitidas por el presidente Luis Herrera Campíns hasta las de la Cancillería venezolana no valen el papel sobre el cual están escritas. Y esas declaraciones afirman que Venezuela agotará *todas las instancias* previstas en los acuerdos sobre la materia, incluyendo la de las Naciones Unidas. Esa es la posición oficial venezolana y ese es el sentir de la aplastante mayoría de venezolanos. Venezuela está dispuesta a concluir, y agotar todos los recursos en esta reclamación, a pesar de que su país, es decir su gobierno y los anteriores, se han burlado de la reclamación venezolana –y han renegado de todos sus compromisos– después de que compraron a un ruso para que fallara en favor de Londres. Pero eso, señora Thatcher, ocurrió hace muchos años cuando Londres regía el mundo y cuando podía bloquear puertos en Venezuela y en el resto de América del Sur...

Así, señora Thatcher, no justifique su agresión contra Argentina y contra América –ahora habrá que decir, *del Sur*– invocando las intenciones agresivas de Venezuela o de Guatemala. No tiene nada que ver, y usted lo sabe, de la misma manera que sabe que la responsabilidad por la guerra de Las Malvinas es suya, sólo suya y exclusivamente suya.” (Editorial: Estimada señora Thatcher, 1982:6)

Por otra parte, Guillermo Yépez Boscán, en aquel tiempo diputado por el partido Copei¹⁰ del entonces Congreso Nacional de Venezuela, exponía sobre el conflicto Malvinas: nosotros sostenemos que la solución de los conflictos en América Latina debe ser resuelta por la vía de la negociación y el diálogo. Venezuela reafirma una posición pacífica, opuesta a los focos de perturbación relacionados entre los pueblos. Por encima de la seguridad está la prioridad de mantener la paz ya que sin ella no es posible obtener la seguridad del país o de la zona. (El caso de Las Malvinas a nivel nacional, 1982)

¹⁰ El Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) es un partido político que aparece en 1946, de inspiración socialcristiana, electoralmente alimentado al principio por una clientela conservadora, católica y de inspiración nacionalista, democrática, revolucionaria y popular. (Luque, 1986)

De justificada y razonable calificó el doctor Luis Beltrán Prieto Figueroa la ocupación de Las Malvinas por el gobierno argentino, aun en el caso de que la acción fuera una forma de silenciar las críticas que pudieran darse internamente por la crisis política y económica que atravesaba el país. Ese recurso no los privaría de la razón que los asistía de ocupar por la fuerza el archipiélago tantas veces reclamado, pues este era un pleito que databa del siglo pasado y que Argentina había reclamado a Inglaterra de cuando en cuando. Por su parte los ingleses se ‘hacían los sordos’, proponiendo un plebiscito, pero como los habitantes de Las Malvinas que se consideraban ingleses (plebiscito que Argentina perdió). “Los argentinos han agotado todas las instancias con sus reclamos y han actuado internacionalmente en todas las formas” –afirmó-. “La ocupación por la fuerza se justifica agotados todos los recursos de negociación, lo que yo no creo es que puedan resistir a la poderosa Armada inglesa, en caso de que ésta actúe. Independiente de que sea una jugada política, la acción se justifica”. (Luis Beltrán Prieto: Justificada y razonable ocupación de las Malvinas, 1982:8)

El entonces secretario de Asuntos Internacionales de Copei, Juan José Monsant, al referirse a la invasión de las islas Malvinas por parte de las tropas argentinas recalca que en política internacional las vías de hecho siempre son delicadas, por los acontecimientos que generan (los cuales son irreversibles). Esta ocupación sería la consecuencia del vestigio del imperialismo británico en América, por el que Gran Bretaña se apoderó por la fuerza de territorios de nuestro continente en el siglo pasado. Argentina nunca aceptó la ocupación inglesa en las Islas Malvinas y siempre hizo reclamación formal para que le fueran devueltas (Monsant, 1982:8). En un artículo titulado *Venezuela con Argentina*, expresaba:

“Ya para aquél entonces el genio de Bolívar vislumbró, no sólo la necesidad estratégica de unión entre Argentina y Venezuela, sino de toda América como única salida de prosperidad autónoma y de defensa contra las potencias extranjeras, cualesquiera que ellas fueran...

El 16 de diciembre de 1825, Simón Bolívar recibió oficialmente a los delegados del Congreso de Argentina, el general Alvear y al doctor Díaz Vélez, quienes en representación del pueblo argentino venían a solicitar la ayuda de El Libertador a la causa de su pueblo, a lo cual contestó Bolívar: *El pueblo argentino debe contar siempre con que nuestro corazón no se apartará jamás de su futura suerte...*

Posteriormente, en 1850 el Dr. Rafael P. Seijas, ministro del Exterior de Venezuela, refiriéndose a las Malvinas escribió: *Argentina conserva y conservará el derecho absoluto de propiedad sobre esas islas que adquirió de España... y el ejercicio del cual no habría nunca sido interrumpido sin el abuso de la fuerza de Gran Bretaña.*” (Monsant, 1982b:36)

Luis Esteban Rey, quien era miembro de la Comisión de Política Exterior de la Cámara de Diputados del Congreso de Venezuela, opinaba sobre la problemática malvinense que era una operación política del gobierno argentino para acallar la creciente oposición por la grave crisis económica y política que vivía ese país, admitiendo que los argentinos tenían la razón, pero esto no justificaba bajo ningún concepto el uso de la fuerza para lograr su objetivo. (Rey, 1982:8)

Igualmente, el presidente de la Central de Trabajadores de Venezuela CTV, para ese momento José Vargas, diputado de Acción Democrática AD¹¹, manifestaba que la ocupación militar de Las Malvinas era una legítima acción en reivindicación de la soberanía argentina frente al sector imperialista británico. De esta manera la Central de Trabajadores de Venezuela se solidarizaba con la posición de la nación argentina, como lo haría en respaldo a nuestros principios ideológicos de democracia, soberanía y autodeterminación de los pueblos. Consideraba que el envío de un submarino nuclear y tres destructores británicos como ratificación a la declaratoria de mantener el poder imperial aún por la fuerza, era un desesperado esfuerzo por mantener un pasado colonialista. (La Central de Trabajadores de Venezuela CTV solidaria con Argentina, 1982:8)

La juventud de Acción Democrática promovió un paro nacional estudiantil de los estudiantes de educación media el 29 de abril de 1982, en solidaridad con el rescate realizado por la nación argentina de las islas Malvinas; así lo hicieron saber los para entonces dirigentes Domingo Alberto Rangel y Antonio Ledezma. El paro fue de una hora y al mismo se sumaron las fuerzas políticas y los estudiantes con pensamiento y convicción latinoamericanista. Igualmente se hicieron múltiples manifestaciones en Caracas y en el interior del país en apoyo a la causa. Una de ellas se realizó en la sede de la Embajada de Argentina, durante la cual la Cámara de Industriales de Venezuela le hizo entrega de un documento al Embajador Luis Aguirre Lanari (en el que manifestaban la ayuda y respaldo por la causa Malvinas). En Pro-Venezuela, los exiliados argentinos en el país realizaron un acto público en solidaridad con su país por la recuperación de las islas (La juventud de AD paralizará la educación media por una hora en solidaridad con Argentina)

Freddy Muñoz, secretario general del partido Movimiento al Socialismo MAS¹², opinaba que el gobierno argentino no tenía autoridad moral ni política para defender los intereses nacionales de su país, ni podía tener eficacia al hacerlo, pero si tenía necesidad de justificarse ante la opinión interna por la vía de iniciativas espectaculares que rindieran un buen efecto propagandístico. El gobierno argentino podría presumir y seguramente presumiría, de haber actuado contra la pervivencia de un residuo colonial y a favor de los derechos soberanos. Pero ocurre que quien realizó la acción de invadir las Malvinas era un gobierno dictatorial y genocida que carecía de apoyo social y estaba confrontando una reanimación ascendente de la oposición interna política y social. (Muñoz, 1982:8)

José Vicente Rangel¹³, entonces precandidato presidencial de la Nueva Alternativa y el Partido Comunista de Venezuela opinaba que fuera cual fuere el tipo de gobierno, civil o

¹¹ El partido político Acción Democrática (AD) fue fundado en 1941, y el mismo condujo a Venezuela a un régimen civil de corta duración precedido por el escritor venezolano Rómulo Gallegos; de 1958 a 1999 fue juntamente con Copei de los dos partidos que gobernaron al país en un período conocido popularmente como la Guanaba (Fruta que es verde por fuera y blanca por dentro). Copei (verde) y AD (blanco). (Carpio, 1971)

¹² El Movimiento al Socialismo, es un partido político que se erige en 1971 en Venezuela, por la división del partido comunista. (Petkoff, 1976)

¹³ En el gobierno de Hugo Chávez Frías, José Vicente Rangel fue Canciller, Ministro de la Defensa y Vicepresidente de la República Bolivariana de Venezuela.

militar, de derecha o de izquierda, que reivindique un territorio nacional, ese hecho es positivo. Más allá de los propósitos que pudiera tener en un momento dado un gobierno con relación a sus problemas internos y a la propia calificación moral que nos merezca ese gobierno, un paso destinado a rescatar un territorio usurpado y a luchar contra los viejos rezagos del colonialismo no puede ser impugnado. Si la filosofía del despojo se basa en el ejercicio de la fuerza bruta y en el desconocimiento del derecho internacional –afirmaban– se puede reivindicar el no uso de la fuerza para restablecer la soberanía nacional. De esta manera no tenía ninguna simpatía por los militares que gobernaban Argentina, pero el paso dado para recuperar las Malvinas, que no los lavaría de sus responsabilidades en otros aspectos de su gestión, debía ser saludado como un hecho que se inscribe en la lucha anticolonial del continente. Consideraba que sería deplorable abandonar al pueblo argentino, que se sentía identificado con esa acción, y permitir que Inglaterra –con el visto bueno de Estados Unidos– cometiera una agresión. “No se puede hablar de recuperación en términos de derecho internacional por parte de Inglaterra, de lo que fue hasta hace pocos días una colonia”. (Rangel, 1982). Por eso Venezuela no debía inhibirse en momentos en que incluso tenía planteada una reivindicación territorial del mismo origen colonial, cuyo responsable fue también Inglaterra, y que guardando las diferencias del caso obligaba a nuestro país a comportarse en forma coherente y responsable para con una serie de principios que tienen que ver con el destino nacional de nuestros pueblos:

“Venezuela está más obligada que cualquier otro país a dar la mano a Argentina, más allá de pequeñeces, reservas y tomas de distancia en relación con el régimen de gobierno que en ese país existe. La solidaridad tiene dos motivaciones: una de fondo, que se interna en nuestra historia. Si alguna filosofía nos nutre es la de la lucha anticolonial. Es ese el legado de Bolívar. Otra motivación tiene que ver con la reciprocidad: hace unos cuantos años, en momentos difíciles para los venezolanos, a principios de siglo, cuando fuimos objeto de un bloqueo por parte de Inglaterra, Alemania y otras naciones europeas, la Cancillería argentina salió en defensa nuestra, con la posición que luego sería bautizada como Doctrina Drago. En la soledad en que ahora está Argentina, al menos los venezolanos debemos recordarle al mundo que la palabra solidaridad existe no sólo como palabra.” (Rangel, 1982b)

Según el excanciller venezolano de Acción Democrática AD, Simón Alberto Consalvi, la creciente ola de descontento del pueblo argentino contra el gobierno de Galtieri llevó a éste a buscar la salida bélica en el caso de Las Malvinas. Por su parte, el descubrimiento de grandes reservas petroleras estimuló los apetitos de Gran Bretaña para tratar de conservar a toda costa las islas del Atlántico sur. Justificó la posición de Guyana en el seno de las Naciones Unidas al ponerse junto a Gran Bretaña, pero llamó la atención sobre la actitud asumida por Francia, Canadá y Australia, países tildados de avanzados y amigos de la gente del Tercer Mundo. “No debemos hacernos ilusiones y sencillamente admitir que, si bien antes, el mundo estaba militarmente dividido en los bloques del este y del oeste; a partir del conflicto de las Malvinas, existe también la confrontación norte-sur, que hasta ahora se creía sólo de carácter económico”. (Consalvi, 1982:8)

Según el internacionalista Demetrio Boersner, el conflicto de Malvinas era dañino para los intereses globales de Latinoamérica porque tuvo un triple efecto negativo:

“Dejar en evidencia las divisiones internas en nuestro subcontinente y causar nuevos rencores.

Crear fisuras o por lo menos desacuerdos entre Hispanoamérica y países no hispánicos del Caribe, así como otros del Tercer Mundo y, así afectar negativamente la solidaridad de las naciones en desarrollo frente a los centros industriales.

Interrumpir y perjudicar el proceso de acercamiento entre Hispanoamérica y Europa occidental, proceso favorable a una mayor autonomía de nuestros países, ya que sirve para contrarrestar una dependencia excesiva de un solo centro dominante.” (Boersner, 1982:6)

Sobre la solidaridad latinoamericana en el caso de las Malvinas, el escritor e intelectual venezolano Arturo Uslar Pietri opinaba en su columna Pizarrón, que era evidente que no existe un sistema interamericano que pueda protegernos totalmente contra toda forma de agresión exterior, y que sería ilusorio pensar que alguna vez pueda existir. Tenemos que buscar una relación realista con Estados Unidos –afirmaba-. Tampoco sería prudente seguir contando con un apoyo automático del llamado Tercer Mundo. “La actitud del Caribe anglófono es también reveladora de muchas realidades que no son fácilmente modificables. Nuestra perspectiva del mundo tiene también sus complacientes prejuicios y convicciones, pero reposa sobre bases mucho menos sólidas que la de los europeos. Si algo debiera enseñarnos esta grave crisis, de la que todos vamos a sufrir en alguna forma, es a mirar con ojos más realistas y veraces el mundo que nos rodea y nuestra situación en él, para actuar inteligentemente dentro de las conclusiones que de ese examen podamos sacar”. (Uslar, 1982:4)

El gobierno del presidente venezolano Luis Herrera Campins (1979-1983) fue uno de los más solidarios con Argentina en la región, enviando repuestos militares, tanques de gasolina, enseres y alimentos. Venezuela considera entonces la posibilidad de convocar a la ALADI y al SELA para aplicar sanciones económicas a Gran Bretaña, debido al bloqueo iniciado por la Comunidad Económica Europea.

Desde 1982 todos los gobiernos venezolanos han apoyado a Argentina en su reclamo por las Malvinas. Respecto a la política de fronteras, esto implicó que el gobierno tuviera que sortear el problema de la delimitación marítima con Colombia y la reclamación del Esequibo. Sobre lo primero, se logró en octubre de 1980 un proyecto de acuerdo conocido como Hipótesis de Caraballeda el cual, sometido al examen de los principales sectores de la vida pública venezolana, fue rechazado por considerarse que lesionaba la integridad territorial del país en el área del golfo de Venezuela. En cuanto a lo segundo, se decidió no pro-

rrogar el Protocolo de Puerto España, aceptando ambas partes los buenos oficios interpuestos por la Secretaría General de las Naciones Unidas.¹⁴

8. La posguerra y la solidaridad venezolana

Con motivo de la celebración del Bicentenario del natalicio de Simón Bolívar en 1983, se constituyó en la República Federal de Alemania -bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores- un comité compuesto por historiadores latinoamericanos alemanes y representantes de varias entidades científicas para el estudio de problemas latinoamericanos y para fomentar la investigación en colaboración científica con el exterior. De esta reunión nació la creación de la Cátedra Simón Bolívar de Historia Cultural, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Colonia. Con motivo de la Conferencia de inauguración de esta cátedra, el 16 de mayo de 1984 el profesor German Carrera Damas presentó su trabajo *El Dominador Cautivo: Ensayo sobre la Configuración Cultural del Criollo Venezolano*; en el que hace una reflexión desde su conciencia de historiador y afirma que la Guerra de las Malvinas le hizo entender su pertenencia cultural latinoamericana, así como percibir el sentido de identidad que nos unifica al haber sido una colonia de occidente. Al respecto considera:

“En esta ocasión, y quiero decirlo a manera de una clara advertencia, mis palabras son el producto de un largo viaje al interior de mi mismo por una inquietud preexistente pero acicateado por una coyuntura internacional a la cual atribuyo la mayor importancia entre los acontecimientos de proyección general latinoamericano de todos los ocurridos durante el presente siglo [XX]: me refiero a la guerra de Las Malvinas, considerada no ya en el juego brutal de la torpeza, la cobardía, la prepotencia y la ingenuidad violentada, sino en su más profunda proyección, es decir, en las consecuencias que ha tenido y tendrá en la conciencia de los criollos latinoamericanos... Cuando se inicio la guerra colonialista de Las Malvinas con motivo del acto de fuerza realizado por los incompetentes y cobardes mandos del ejército argentino, enemigo encarnizado de su propio pueblo, me encontraba en el ámbito del Robinson College, en Cambridge, participando de un Simposio internacional sobre visiones geoculturales del mundo... En esencia, afirmaba entonces, refiriéndome al reciente proceso histórico vivido por América Latina, que: los cambios ocurridos en esa parte del mundo... complican aún más el complejo tiempo histórico de realización de las sociedades implantadas latinoamericanas, vigorizando los fundamentos del conflicto estructural que vive la conciencia criolla...

Bastaron unas pocas horas para que se me revelara, en forma brutal, cuán próximo me encontraba de un problema fundamental de las sociedades

¹⁴ Estos dos países con los que Venezuela ha mantenido conflictos territoriales por sus fronteras: Colombia y Guyana, durante la Guerra de Las Malvinas, no presentaron ante la nación austral el apoyo irrestricto que siempre manifestó Venezuela (Toro, 1986)

latinoamericanas, pero también cuán lejos me hallaba de la comprensión real del mismo. Me sentía abrumado por la reacción de la opinión pública inglesa; por la superficialidad del premio Nobel de Literatura, Gabriel García Márquez, que le llevó a declarar: *Espero que los gorilas pierdan la guerra... Argentina necesita un gobierno nacional que liquide el pasado...*; por la colusión anglonorteamericana contra todo cuanto se había venido sirviendo a los criollos latinoamericanos, a manera de lancasteriana sopa ideológica, desde la Carta del Atlántico; y hasta por muestras del mejor espíritu chovinista y colonialista, producidas por el director de la redacción de *Les nouvelles littéraires*, de París, el 2 de julio de 1982, en un artículo titulado *¿Debemos odiar a los ingleses?* Este señor se sentía... *completo holgado para escribir que se debe preferir a los ingleses. No porque los argentinos (esos alemanes de la Antártida) sean despreciables rastacueiros... sino porque la Sra. Thatcher está en trance de realizar nuestro trabajo pagando el precio en soldados, aviones y barcos. Sí, nuestro trabajo, pues si Argentina toma Las Malvinas sin disparar un tiro, mañana una república bananera de tercera zona nos insultará de igual modo sin padecer las consecuencias.* Todo lo cual me hacía sentirme profundamente avergonzado, como me sentía avergonzado por la forma pedestre, grotescamente patriótica, absurdamente valentona, en que unos militares cuya sola hoja de servicios consistía en desagrar a su propio pueblo y en frustrar su destino democrático, se dedicaron a excitar el más insensato de los triunfalismos, desvirtuando de paso la justa causa anticolonialista.

Un año después, en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington, un destacado historiador norteamericano, sincero amigo de Venezuela, me preguntaba asombrado de la ingenuidad de los latinos: *¿Pero cómo pudieron pensar Uds. que, puestos a escoger entre Inglaterra y América Latina, podían los Estados Unidos dudar en escoger Inglaterra? ¿No han leído la historia?* En igual ocasión, y respondiendo a la pregunta de una periodista, un panel de políticos latinoamericanos afirmó casi a coro que: *el incidente de Las Malvinas no tendrá efectos profundos ni duraderos en las relaciones de América Latina con los Estados Unidos...*

En lo personal, todo lo sucedido caía sobre mi espíritu como una avalancha de importantes cuestionamientos que afectaban, hasta su fibra más íntima, a mi conciencia de historiador, pero de un historiador cuyo universo interpretativo mantiene presente, en todo momento, su pertenencia a un patrón cultural y a una modalidad de la conciencia histórica: me refiero a los propios del criollo latinoamericano, es decir, en este caso, a los de un historiador banana. Sin rodeo afirmo que sufrí una fuerte sacudida, la más intensa que jamás haya tenido en el orden no ya solamente intelectual sino espiritual, y el mensaje era muy directo: estaba claro que había vivido una quimera al pensarme a mi mismo, casi por inercia, como parte de una cultura que ahora me rechazaba, haciéndome ver que nada de lo realizado

por el criollo latinoamericano cambia su situación esencial de europeo segundo, en el mejor de los casos. Mi amigo Abdel-Malek sentenció: Has topado vivencialmente con el colonialismo, al cual antes conocías sólo intelectualmente. Si hubieras sido africano no te habrías sentido tan impresionado, pues nosotros lo conocemos bien.” (Carrera, 1988)

Es posible que para Inglaterra la guerra de las Malvinas no haya sido una llave estratégica, sino un punto de honor y una orgullosa reacción de un imperio decimonónico. Para Argentina era la búsqueda de una reivindicación nacional, en la que la Junta Militar -acorrallada al igual que la casta precedente que desde 1976 dio el golpe- había sentido el impacto de sucesivos repudios populares. No olvidemos el papel que jugaron los militares argentinos en América Latina, dentro de lo que ellos titulan *la guerra contra el comunismo* (reflejo de esta fueron el golpe de estado de Bolivia en 1980 con apoyo de Buenos Aires, el envío de asesores y mercenarios a Guatemala, Honduras y El Salvador; la asistencia militar y política a la tiranía de Anastasio Somoza, las diversas acciones políticas a nivel continental, entre otras, son una prueba del rumbo de ese gobierno dictatorial). Para cuando el gobierno inició la Guerra de Malvinas, Argentina presentaba las características de un país devastado por una represión que cobró decenas de miles de personas sobre la suerte corrida por los detenidos y desaparecidos. El movimiento sindical era duramente reprimido y el movimiento político estaba en plena efervescencia, a pesar de las mordazas y la represión con que el régimen intentó acallarlos definitivamente. La cuestión de las Islas Malvinas —a esto se remite también nuestro comentario inicial- “fue utilizada durante decenios como un elemento que sirvió para distraer, en momentos de crisis sociales, políticas y económicas, la atención del pueblo argentino” (Rabilota, 1982).

9. Conclusiones

Podemos extraer muchas lecciones de la experiencia argentina en la Guerra de Las Malvinas, tanto para los argentinos como para los latinoamericanos y desde el punto de vista nacional e internacional.

Argentina, vinculada con Europa primero y con Estados Unidos después por sólidos lazos culturales, políticos y económicos; no se había dado cuenta de que, en el mundo occidental, a partir de la década de los setenta, se produjo una división entre países desarrollados del norte y países subdesarrollados del sur. El conflicto de Las Malvinas quedó desde entonces circunscrito al esquema norte-sur, y Argentina y América Latina han tenido que estructurar una política que refleje esa realidad internacional.

Una de las consecuencias del nuevo orden imperante es que estamos viviendo en un mundo de alianzas, ya sean estas ideológicas, defensivas o económicas. Observamos así un equilibrio interdependiente en el que las posiciones aisladas de los Estados no brindan posibilidades reales de ocupar roles protagónicos en el escenario internacional, pues podrían llegar a poner en peligro su propia viabilidad nacional.

En el hecho concreto de las Malvinas, Argentina logró respaldo moral de los países latinoamericanos (dentro del TIAR, SELA, ALADI, Pacto Andino) y del movimiento de los países *no alineados*; pero se enfrentó sola a dos grandes potencias. Podemos afirmar que el

aislamiento de Argentina fue una de las causas de su derrota militar, pues la posición militar de Argentina no estaba fundamentada en una infraestructura económica básica desarrollada, tanto industrial como bélicamente. Ello fue consecuencia de la carencia de una política internacional independiente que la hiciera funcionar como un Estado adscrito a las decisiones de los grandes actores internacionales.

Después de la guerra de las Malvinas, estas islas son tan argentinas que muchos productos comerciales, nombres de plazas, calles, personas o liceos del país llevan esa denominación. Desde que las Malvinas pasaron a manos de los ingleses, presidentes civiles, dictadores militares, juntas de facto, gobiernos de turno, interinatos brevísimos, todos sin excepción; han reclamado, con mayor o menor énfasis y asistidos por el derecho internacional, la devolución de las islas.

A 40 años de la guerra de Malvinas, pareciera que las heridas no han cerrado y que ese conflicto -que dejó a la Argentina con la pérdida de muchos de sus jóvenes y con el establecimiento de un sistema democrático, marcando igualmente la inserción real de Argentina como un país latinoamericano- debe ser recordado como un hecho histórico de reivindicación territorial de facto. Estas heridas no serán superadas por el pueblo argentino hasta la reposición del archipiélago a su país.

Adicionalmente, la gesta de las Islas del Atlántico Sur creó un vínculo de solidaridad latinoamericana que se intensificó desde entonces y que trajo como consecuencia que en América Latina percibamos el diferendo por Malvinas como una causa común. Hay un hecho fundamental, con base territorial e histórica: las Islas Malvinas son argentinas, y por tal motivo son parte de América Latina. En este sentido, la contienda no es ajena. Íntegramente se trata de una reclamación latinoamericana simbolizada en pensamientos y sentimientos colectivos más que en guerra y destrucción. La solidaridad latinoamericana se consolida así en el legítimo reclamo argentino, que es uno solo desde el río Bravo en la frontera norte mexicana hasta la tierra del fuego, en las fronteras meridionales del Atlántico. Como diría hace 40 años Kaldone G. Nweihed: “Y serán las últimas palabras que aún se puede pronunciar en inglés entre las ventiscas que azotan esas enseñadas frías: *The Argentines are here to stay.*” [Las Argentinas están aquí para quedarse].

10. Referencias

- Bologna, Alfredo Bruno (1992). El Conflicto de Las Islas Malvinas. Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política Trabajo Social y Comunicación Social.
- Bosoer, Fabián. Malvinas Capítulo Final (II): Guerra y diplomacia en Argentina 1942-1982 (2007). Capital Intelectual.
- Carpio Castillo, Rubén (1971). Acción Democrática, 1941-1971: *bosquejo histórico de un partido*. Ediciones República.
- Carrera Damas, Germán (1988). El Dominador Cautivo. Grijalbo
- Chianelli, Trinidad Delia (1989). Cien Años de Panamericanismo. Todo es Historia. Diciembre, N°270

- Cisneros Lavaller, Alberto (1982). ¿Agresión o reivindicación de las islas Malvinas? Resumen, N°443, 2 de mayo de 1982,
_____ (1989). *Los Papeles del Canciller 1985-1988*. Editorial Ex Libris.
- Del Paso, Fernando (2012). *El vaivén de las Malvinas*. Fondo de Cultura Económica.
- Diccionario de historia y política del siglo XX (2001). Editorial Tecnos, 2001,
- Drago, Luis M. (1976). *La República Argentina y El Caso de Venezuela*. Oficina Central de Información OCI.
- “Intervención del Doctor Leonardo Díaz González, Representante de Venezuela en la Cuarta Comisión del XX Período de sesiones de la Asamblea General Sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, noviembre de 1965.” En Libro Amarillo de la República de Venezuela Presentado al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1964 por el Ministerio de Relaciones Exteriores (1966). Imprenta Nacional.
- Lobato, Mirta Zaida, y Juan Suriano (2004). *Nueva Historia Argentina: Atlas Histórico*. Editorial Sudamericana.
- Luque, Guillermo. *De la Acción Católica al Partido COPEI 1933-1946* (1986). Universidad Central de Venezuela.
- Mariñas Otero, Luis (1965). *Las constituciones de Venezuela: recopilación*. Ediciones Cultura Hispánica.
- Martínez, Silvia (1982). *Argentina ¡no estás sola!* Resumen, N°442, 25 de abril de 1982,
- Mercado Jarrin, Edgardo (1982). *Malvinas: Un cambio Geopolítico en América Latina. Geopolítica: Hacia una doctrina nacional*, Instituto de estudios geopolíticos, N.º 24, abril.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos: De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Editorial Norma.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (2003). *La dictadura militar 1976-1983: del golpe de Estado a la restauración democrática*. Paidós.
- Nweihed, Kaldone G. (1982). *El retorno de las Malvinas: reseña histórica de una agresión impune durante siglo y medio*. Resumen, N°441, 18 de abril de 1982, pp.38-45
- Petkoff, Teodoro (1976). *Proceso a la izquierda*. España: Editorial Planeta.
- Planas Suárez, Simón (1963). *El conflicto venezolano con Alemania, Gran Bretaña e Italia y la famosa Doctrina Drago*. Imprenta López.
- Puig, Juan Carlos (1960). *La Antártida Argentina Ante el Derecho*. Roque Depalma.
----- (1983). *Malvinas y Régimen Internacional*. Ediciones Depalma.
- Quiroga, Hugo (2005). *El Tiempo del Proceso*. En *Nueve Historia Argentina: Dictadura y Democracia 1976–2001 Tomo 10*. Buenos Editorial Sudamericana.
- _____. *La Reconstrucción de la Democracia Argentina*. En *Nueve Historia Argentina:*

Dictadura y Democracia 1976 – 2001 (2005b). Tomo 10. Editorial Sudamericana.

Rabilota, Alberto (1982). Óptica cubana: Los oscuros objetivos argentinos. El Nacional, 7 de abril.

Romero, Luis Alberto (2001). Breve historia contemporánea de la Argentina. 2da. Edición. Fondo de Cultura Económica.

Toro, Alfredo (1986). Venezuela: democracia y política exterior. Pro-Imagen.

Venezuela en Las Naciones Unidas 1945–1985 (1986). Instituto de Asuntos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Diarios consultados:

Casanova, Eduardo. Nobleza Argentina. El Diario de Caracas (1982). 18 de abril.

Consalvi, Simón Alberto. Similar origen, pero distinta solución tendría los casos de las Malvinas y el Esequibo. El Nacional, 15 de abril (1982)

Cordova-Claure, Ted. Las Malvinas son por fin de Argentina. Fulminante operativo anti-colonialista. El príncipe Andrés, hijo de la reina Isabel, está en la flota británica que navega rumbo a las islas” (1982). El Nacional, 3 de abril.

Editorial: Estimada señora Thatcher... El Diario de Caracas (1982). 28 de abril.

El caso de Las Malvinas a nivel nacional. El Nacional (1982). 3 de abril,

La Central de Trabajadores de Venezuela CTV solidaria con Argentina. El Nacional (1982), 3 de abril.

La juventud de AD paralizará la educación media por una hora en solidaridad con Argentina. El Diario de Caracas (1982). 23 de abril.

La Central de Trabajadores de Venezuela CTV solidaria con Argentina. El Nacional (1982), 3 de abril.

La juventud de AD paralizará la educación media por una hora en solidaridad con Argentina. El Diario de Caracas (1982). 23 de abril.

Monsant, Juan José (1982). En política internacional las vías de hecho son delicadas. El Nacional, 3 de abril.

Rangel, José Vicente (1982). Sería deplorable abandonar al pueblo argentino. El Nacional, 4 de abril.

_____ (1982b). Parece un tango, pero no lo es, provoca llorar por Argentina. El Diario de Caracas, 18 de abril.

Rey, Luis Esteban (1982). La razón no justifica el uso de la fuerza. El Nacional, 3 de abril.

Romero, Aníbal (1982). Estados Unidos y Malvinas. El Diario de Caracas, 28 de abril.

(1982) Solidaridad con Argentina: Venezuela criticó decisión de la ONU. El Nacional, 4 de abril.

A 40 años de un conflicto que cambió la visión de América Latina (...) (265 - 291)

Terragno, Rodolfo H (1982). En Londres temen que Caracas invada a Guyana. El Diario de Caracas, 27 de abril.

UPI Buenos Aires (1982). Tras la demanda de pan, paz y trabajo: Los argentinos protestan por la represión. El Nacional, 1 de abril.

Uslar Pietri, Arturo (1982). Pizarrón: Las Malvinas y los latinoamericanos. El Nacional, 23 de mayo.

Archivos consultados:

Archivo Histórico de Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores (1891-1892). Archivo Antiguo Argentina. Vol. 5, folios 47-48

revista cidob d'

afers

internacionals

ECOLOGÍA POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

DIVERSAS CONFLICTIVIDADES,
UN MISMO PLANETA

Sandra Hincapié (coord.)

Abril 2022

El contexto internacional actual cambio climático, transición energética, geopolítica pone en cuestión los patrones mundiales establecidos de apropiación y distribución de los recursos naturales. Poniendo el foco en América Latina, el número 130 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals analiza algunos ejes de conflictividades socioambientales que se producen en áreas naturales protegidas (ANP) y sus efectos en los derechos humanos. En concreto, profundiza en dinámicas precisas que operan como nudos gordianos que involucran agentes, actores y procesos a diversa escala. Entender estos fenómenos sus contradicciones y riesgos es decisivo, ya que dichos espacios estratégicos y territorios ancestrales de comunidades étnicas, objetivo de protección ecológica, contienen importantes yacimientos minero-energéticos y de materias primas que son hoy el centro de disputas a escala global.

PEDIDOS
publicacions@cidob.org



Sandra Hincapié
Cristiana Lozeckann
Oscar Campanini
Andrés Gómez Rey, Gloria Amparo
Rodríguez y Álvaro José Henao Mera
Juan Carlos Ruiz Malleda y
Olga Cristina del Roco Gavancho León
Annelise Caetano Fraga
Alicia Campos Serrano
y Ángeles Sánchez Dez
Nicolás Gissi Barbieri, Sebastián Polo
Alvis y Angelo Flórez de Andrade

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

DISTRIBUYE
Edicions Belloterra, S.L.
Noves de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.edbelloterra.com

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Reflexiones

Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur

Gladys Lechini¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Lechini, G. (2022). Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur. *Relaciones Internacionales*, 31(62).

Los de mi generación, que nacimos y vivimos durante la Guerra Fría, pensábamos que ésta nunca terminaría -a pesar de la distensión de los setenta, que fue percibida en su momento como una tentativa de cambio de orden-.

Sin embargo, casi sin darnos cuenta, llegó Gorbachov, Helsinki, la caída del Muro, la disolución de la URSS y el fin de la Guerra Fría, junto a la esperanza de un nuevo orden, más democrático y equitativo, sobre la base de una hegemonía norteamericana benévola.

Pero de las certezas de las reglas de juego a las que nos habíamos acostumbrado, entramos a las incertezas y a una larga transición que llega hasta el presente (recordemos que la anterior se extendió entre las dos guerras mundiales). Por ello es válido hacer un breve *racconto* sobre la evolución del sistema en las últimas décadas para entender dónde estamos, posicionar a nuestra región y visualizar las posibilidades de ampliar los márgenes de autonomía en aras de una mejor inserción internacional a través de la Cooperación Sur-Sur.

El ambiente internacional se muestra hoy frágil, inestable y proclive a sorpresas, en

¹ Investigadora Superior del CONICET. Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la UNR. Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR-UNR) Coordinadora del Departamento de África del IRI (UNLP)

un proceso de cambios lentos, difusos, a veces engañosos por lo contradictorio, con modificaciones en la superficie, que no necesariamente se reflejan en la estructura.

A finales de los noventas, el cambio de siglo nos auguraba un mundo nuevo. Pero estalló con las Torres Gemelas, iniciando una década que mostró algunos cambios, entre ellos la vuelta a la securitización de las relaciones internacionales, la pérdida de relevancia de nuestra región para los poderes centrales y la irrupción de China en el escenario mundial.

El siglo XXI se anunció con turbulencias, luego de una década signada por “las bondades” del neoliberalismo imperante en la post Guerra Fría. Uno de los datos más relevantes fue la reconfiguración de fuerzas que comenzó a mostrarse con el surgimiento o resurgimiento de actores estatales que aspiraban a ocupar “su lugar en el mundo” acorde con sus nuevas potencialidades y por ende, a sentarse en la mesa de negociaciones para debatir las reglas de juego internacionales con los otrora “repartidores supremos”, para utilizar la expresión de Juan Carlos Puig (1984).

China se venía perfilando como un nuevo jugador regional, con un crecimiento económico sostenido, apuntando a un rol a escala global junto a los emergentes, que se organizaron en los BRICS (Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica) sobre el final de la década en la reunión de Ekaterimburgo (2009), -aunque ya Jim O’Neill, había creado el acrónimo en 2001- para dar respuesta a la crisis financiera de 2008/2009.

Por entonces, parecía que un nuevo orden comenzaba a gestarse con la participación más activa de los llamados emergentes, que se perfilaban desde el ahora llamado Sur Global, para referirse a una realidad que antes se denominaba Tercer Mundo, Periferia o simplemente Sur.

Las interpretaciones del Norte planteaban variadas lecturas. Para Grevi (2010), por ejemplo, el sistema se dirigía hacia una novedosa forma de multipolaridad, marcada por la redistribución de las cuotas de poder en las esferas económica, política y militar y atravesada por una profunda interdependencia, dando lugar a un “orden interpolar”. Para Haas (2008) el orden sería “no polar” y para Zakaria (2008) -siguiendo la propuesta de Amsden (2001)- comenzaba el “ascenso del resto”, particularmente en la dimensión económica. El resto lo constituirían los nuevos actores económicos, muchos de los cuales provienen del Sur.

La clásica división entre Norte y Sur, desarrollados/subdesarrollados o centro/periferia se está complejizando y diluyendo. Hay “Sures” que emergen en el Norte y “Nortes” que emergen en el Sur. El crecimiento económico de los países centrales no se está dando de forma pareja, generando en muchos de ellos disparidades graves y desigualdades profundas al interior de sus propias sociedades. En los países emergentes y en desarrollo, la contracara es la generación de polos de crecimiento en contextos de pobreza y desigualdad muy fuerte, lo que ha llevado a caracterizarlos como gigantes con pies de barro. Paralelamente a los mencionados procesos, el poder se dirige hacia nuevas geografías, desplazándose del Norte y de Occidente hacia el Sur y Oriente, donde se sitúa China.

Por ello, aun cuando nuestros mapas cognitivos estén todavía anclados en la tensión

Este-Oeste y Norte-Sur o centro-periferia, se precisa de esfuerzos intelectuales y perceptivos para avizorar los tiempos que se aproximan y descolonizar un pensamiento que nos orientó y modeló durante los últimos tres siglos.

Como en toda transición, las categorías clásicas se confunden, se diluyen y lo viejo y lo nuevo se entremezcla con contradicciones y superposiciones (Lechini, 2012). Las viejas coaliciones sobreviven al tiempo que otras nuevas emergen, otorgando relevancia y nueva vigencia al multilateralismo, al minilateralismo y a las redes transnacionales de la sociedad civil. Prueba de ello es la proliferación de actores gubernamentales y no gubernamentales en asociaciones de geometría variable, formando diversos grupos y coaliciones –generalmente micro- en torno a cuestiones específicas de interés común.

El mundo de la primera década del Siglo XXI pareció rediseñarse con la participación de poderes emergentes en una nueva relación entre economía y política. Aunque muchas veces estos emergentes sólo compartían algunos intereses y no una agenda común, comenzaron a jugar roles crecientemente relevantes en la economía mundial y en la política global.

Subproducto del accionar de los emergentes es la conformación de nuevas alianzas. Entre ellas, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) creada en 2001, IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) grupo conformado en 2003 y el ya mencionado grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Asimismo, asistimos a la proliferación de siglas que señalan conjuntos de actores emergentes, tales como BRICET (BRIC + Europa Oriental y Turquía), BRICM (BRIC + México), BRICK (BRIC + Corea del Sur), Next Eleven (Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Turquía y Vietnam) y CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica).

Sin embargo, luego de una primera década donde existían amplias expectativas sobre las capacidades económicas y políticas de los países emergentes con ambiciosos proyectos, sobrevino un segundo período donde comenzaron a verse las limitaciones a ese “despertar” y el cuestionamiento acerca de los efectivos alcances de las acciones desarrolladas en la década anterior.

Si bien la crisis económico-financiera llegó también a las orillas de estos Estados, que en la primera década del Siglo XIX mostraban intenciones de ocupar nuevos lugares en la estructura global, sus diferentes capacidades reflejaron los niveles de resistencia a los embates. Consecuentemente, en la segunda década se mantuvo el proceso de dislocamiento de los centros económicos hacia la región del Asia Pacífico, en momentos en que la alianza atlántica conformada por Estados Unidos y la Unión Europea presentaba serios problemas a su interior (Brexit, entre otros) y el presidente norteamericano Donald Trump planteaba posiciones aislacionistas al retirarse del Acuerdo de Cambio Climático, abandonar las negociaciones transpacíficas –Trans-Pacific Partnership (TPP)- y distanciarse del NAFTA.

El panorama económico y geopolítico de esta región que reemerge se encuentra en reconfiguración. China asume creciente protagonismo como líder de los “decaídos” BRICS y, sobre todo, como impulsora de la Nueva Ruta de la Seda, mostrando que “su región” es un núcleo importante, donde junto a India están superando la crisis con un Japón en recuperación. El Foro “La Franja y la Ruta” del grupo de los 28 líderes mundiales que se celebró en Beijing, el 14 y 15 de mayo de 2017, es una de las iniciativas de comercio, conectividad e

infraestructura más ambiciosas del gigante asiático, acuñada por el presidente chino Xi Jinping en 2013. El "Cinturón Económico de la Ruta de la Seda" y la "Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI" reúnen los territorios de 60 países, que juntos combinan un PBI de 21 billones de dólares, planteando un nuevo escenario que no puede desconocerse y cambiando de alguna manera el eje del dinamismo comercial internacional. Finalmente, con la denominación de BRI (Belt and Road Initiative), Beijing reorienta la balanza del poder hacia el Pacífico, conectándose a través de Asia con Europa, África y América Latina.

Por su parte, otros actores asiáticos que buscaron contrarrestar esta iniciativa o, al menos mostrar sus músculos, son India y Japón, quienes desde 2007 junto a Estados Unidos y Australia organizaron una alianza en cuadrilátero, el Quad para contrarrestar la creciente influencia de China en la región de Asia Pacífico. Otros lo ven como un instrumento para cortejar a India, tradicionalmente no alineada en las batallas de las superpotencias. Por su parte Japón invitó a Nueva Delhi en 2017 a promover una activa conectividad en la región Indo Pacífico a través del desarrollo de proyectos de infraestructura en África. Este acuerdo, que dará forma al Corredor de Crecimiento Afroasiático (Asia Africa Growth Corridor, AAGC), priorizará proyectos de desarrollo en salud y productos farmacéuticos, agricultura y apoyo en situaciones de crisis.

Sobre el cierre de la segunda década las cosas habían mejorado solo para algunos emergentes, quedando China e India como los sobrevivientes de las crisis sufridas por Brasil y Sudáfrica. Rusia esperaba unos años más para mostrar su garra.

El orden de postguerra seguía lentamente languideciendo, junto con el concepto mismo de democracia al estilo Tocqueville, pertinente para algunos países occidentales, pero impracticable en otros.

Sin perfilarse nuevas reglas, el debate se centraba entonces en torno al ascenso de China y sus aspiraciones veladas de liderazgo global, la disputa de hegemonía con EE.UU., en torno a tecnología 5G, comercio, armas. Asimismo, otros hechos pincelan el momento: consolidación del área Asia Pacífico y el debilitamiento de Europa con el Brexit; permanencia de conflictos viejos y nuevos en áreas claves: Irak, Afganistán y Siria como los casos más relevantes de un orden que no cristaliza. Globalización e hiperglobalización coexisten con procesos de desglobalización, fragmentación y localización. La integración, en jaque, mostrando variadas señales de desintegración son características de entonces que aún perviven.

En la tercera década, nos descolocó un fenómeno que parecía erradicado hace 100 años: la pandemia globalizada. Los cambios provocados por el coronavirus no han hecho más que acentuar ciertas tendencias que se venían perfilando en el orden internacional, respecto a la globalización y al neoliberalismo y, principalmente, vinculadas a quién manda en el mundo, quiénes tienen tecnología y dinero para salvarse, y quiénes no. Asimismo preanunciaron el camino de un nuevo escenario donde los nacionalismos, la biopolítica, la salud y la tecnología virtual, entre otras cuestiones, tienen otro lugar.

En este año 2022, cuando el COVID parecía comenzar a replegarse en el mundo, nos sorprendió un nuevo suceso: el inicio de la guerra de Ucrania, el 24 de febrero de 2022, que al momento de escribir estas líneas, aun no tuvo resolución, pero que ha implicado otra

vuelta de tuerca al inestable sistema de relaciones de poder. El regreso a métodos tradicionales de invasión territorial (con preludio en la apropiación de Crimea en 2014) despertaron alarmas rojas en la seguridad europea y en la relación de Rusia con Estados Unidos, así como expectativas respecto a la posición de China y los nuevos equilibrios globales.

Asimismo, la prolongación del conflicto trajo efectos secundarios no menores, como el aumento de los precios de la energía y alimentos, fertilizantes y minerales raros (provenientes de Rusia y Ucrania) - afectando las economías que venían de sufrir la retracción por el golpe de la pandemia, principalmente en el caso de los países del Sur que son nuevamente los más afectados, con pocas posibilidades de revertir esa situación- y una reformulación de la seguridad y el armamentismo en Occidente.

Los conflictos siguen, más tecnológicos y en paralelo, también a la vieja usanza, cobrando vidas de los ucranianos y rusos y probando armas nuevas. La utilización de drones hace que la guerra se vuelva más tolerable y alejada para Estados Unidos y, posiblemente, más larga. Pero el conflicto ha despertado a la OTAN, promoviendo el liderazgo norteamericano y sus exportaciones de armas, gas y alimentos.

A un orden internacional en transición con el fin de la Guerra Fría, el corto período de hegemonía norteamericana, el ascenso de varios emergentes y la caída de algunos de ellos, este cambio en el accionar de Rusia ha llevado a nuevas discusiones y replanteos sobre hacia qué orden nos dirigimos y cuáles serán las reglas de juego. ¿Otra Guerra Fría? ¿Qué rol para Europa y Estados Unidos? La relación estratégica de China con Rusia ha adquirido una importancia fundamental en el ajuste del orden mundial tras la invasión de Ucrania, que sumió a Europa en un enfrentamiento militar y al mundo en una guerra económica a gran escala. ¿Hasta dónde avanzará Pekín en el acercamiento estratégico y militar con Moscú?, o ¿buscará mantener las distancias con el Kremlin para no comprometer sus vínculos con Occidente? Son algunos de los interrogantes sin respuesta en estos momentos que tienen al mundo en vilo y a nuestra región preocupada.

1. La región latinoamericana y la CSS

Los cambios de fin de siglo ofrecieron a los países del llamado Sur Global mayores márgenes de permisibilidad internacional, pudiendo innovar sobre las estructuras de poder vigentes y generar nuevas y diversificadas relaciones, multiplicando las alianzas regionales y globales. De esta forma se revalorizó el multilateralismo, se reubicó el desarrollo como elemento central de la agenda global y se planteó la necesidad de aunar esfuerzos horizontales para promover el desarrollo sustentable y combatir males como el hambre y la pobreza.

Con este marco, se posibilitó la ampliación de las iniciativas de cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana, la cual no ha estado ajena a los procesos anteriormente mencionados, mostrando también escenarios muy diferentes entre ambas décadas, pasando de una etapa de crecimiento económico fruto del incremento de las exportaciones, principalmente de las materias primas, en un contexto de gobiernos denominados “progresistas”, a un período donde se pudo apreciar el reflujo de la crisis financiera que inicialmente parecía

no haberlos tocado, mostrando un contexto de dificultades económicas y financieras que hoy deben enfrentar nuevos gobiernos con signos políticos variados.

Cabe aquí preguntarse entonces por las posibilidades y viabilidad de la cooperación Sur-Sur (CSS) para América Latina, situada en la periferia y sobre la compatibilización de la tensión entre solidaridad e intereses. Amerita también una breve reflexión sobre qué es el Sur, para clarificar el objeto. El Sur comprende un grupo de países en desarrollo que pertenecen a la periferia y que comparten similares situaciones de vulnerabilidad y desafíos para mejorar su inserción internacional.

La CSS, por tanto, se plantea como una las opciones estratégicas para sumar autonomía y poder incidir en el establecimiento de las reglas de juego. A través del tiempo y de las narrativas, hay rasgos centrales que la CSS ha mantenido y nos permiten presentarla como un proceso políticamente motivado que expresa intereses compartidos y plurales entre los países en desarrollo; que se basa en los principios de respeto por la soberanía, solidaridad, beneficio mutuo y no condicionalidad. Es un concepto que permite explicar el fenómeno político de las relaciones entre países del Sur que comparten supuestos básicos comunes (likemindedness) para lograr objetivos de desarrollo y mejorar sus márgenes de autonomía en el sistema internacional a partir de la convergencia de intereses y la práctica solidaria (Lechini, 2009). Esta cooperación es entendida en este contexto como una construcción esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto.

La CSS como un hecho y a su vez como un concepto tiene sus antecedentes en las décadas de 1960 y 1970, con origen en la reunión de Bandung de 1955. Pero desde Indonesia en adelante, mucha agua corrió bajo el puente, muchas expectativas florecieron y otras se diluyeron. Este proceso estuvo marcado por la incidencia de factores sistémicos que promovieron respuestas domésticas favorables a la promoción de los lazos sur-sur, bajo las distintas modalidades que se aplicaron. La década del 70 fue un período dorado enmarcado en la confluencia de los países del sur en ámbitos multilaterales junto al alza de los precios de las materias primas que exportaban, frente a la retracción de los países centrales para responder rápidamente a las demandas económicas de cambio y dar respuesta al shock petrolero de 1973 y a la crisis del sistema monetario y financiero de Bretton Woods, en un contexto de *détente*.

La CSS tuvo un momento de oro en los setenta, cuando los Estados centrales estaban preocupados por sus crisis y los países en desarrollo productores de materias primas mostraban crecimiento. Pero ya sobre finales de la década, la CSS fue reducida en su contenido a Cooperación Técnica, en el marco de la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo realizada en Buenos Aires en 1978, en tanto se apelaba a una modalidad específica de cooperación por sobre la cooperación política, económica-financiera o científica.

Los ochenta trajeron una recomposición del Norte y una desarticulación del Sur, con la consecuente retracción de la CSS, con respuestas individuales y fragmentadas de los países de la región para enfrentar sus restricciones económicas bajo el peso de la deuda externa

y de los planes de ajuste estructural (Plan Berg para África en los 80 y Consenso de Washington para los deudores en los 90). La CSS parecía olvidada, pero nuevamente un cambio de timón le abrió nuevas posibilidades.

La primera década del siglo XXI marcó un punto de inflexión en la dinámica del orden internacional de la postguerra fría, ofreciendo una ventana de oportunidades para los países del ahora llamado Sur Global, gracias al crecimiento económico sostenido de algunos Estados y su surgimiento como líderes regionales y potencias emergentes. Al ganar protagonismo impulsaron una nueva etapa que permitió el resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS) que había sido relegada en la década de 1980 y 1990.

Este ambiente propicio, gracias al movimiento de “placas tectónicas” de la estructura del sistema internacional, les permitió a los países del Sur desarrollar políticas exteriores más autónomas en un contexto de promoción de la cooperación horizontal bajo un supuesto de declarada solidaridad.

Aunque en la primera década los países de América Latina profundizaron la Cooperación Sur-Sur con otras regiones, y entre sí, desplegando una política exterior con una orientación autónoma, revalorizando el multilateralismo, condicionantes domésticos y sistémicos mostraron las limitaciones a los márgenes de autonomía que se habían generado a partir de condiciones económicas estructurales positivas a nivel mundial, como fue el alto precio de las materias primas exportadas por los países en desarrollo.

Las propias realidades domésticas y los múltiples y variados intereses nacionales y locales no siempre marcharon en la misma dirección de las cuestiones compartidas (“commonalities”) expresadas en los discursos oficiales. Por ello, en muchas ocasiones la Cooperación Sur-Sur fue parte de una “puesta en escena”, con baja intencionalidad.

En la segunda década del siglo XXI, factores sistémicos de orden económico (coletazos de la crisis financiera internacional que afectó sus economías, sumado al renovado proteccionismo del Norte) y político (llegada de Trump al gobierno de los Estados Unidos) así como situaciones domésticas (arribo del conservadurismo político en la región latinoamericana) cambiaron las condiciones de los países del Sur, afectando su estabilidad política y económica y provocando una retracción en las acciones desarrolladas.

No obstante, sobre fines de la década, en 2019 se logró realizar en Buenos Aires la segunda conferencia sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, PABA +40, donde la cooperación financiera y comercial cobró una mayor relevancia en los flujos de CSS, conjugándose con la cooperación técnica y científica.

Esta multidimensionalidad se vio reflejada en la categoría de *new development compact* propuesta por Chaturvedi (2016: 7) donde la CSS que se desarrolla entre actores del Sur no tiene la imposición de condicionalidades planteadas por el Norte, sino que se guía por los principios propios de la CSS, esto es: beneficio mutuo, no interferencia y promoción de oportunidades de crecimiento colectivo.

De este modo, la CSS refleja cada vez más un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario entre actores del Sur que se fundamenta en necesidades

y objetivos comunes de desarrollo. Obviamente, estos vínculos no están exentos de tensiones explícitas e implícitas entre los intereses y las solidaridades. Al igual que cualquier tipo de relación internacional, no se hallan libres de contradicciones. En este punto, cabe retomar las reflexiones de Milani (2018) cuando indica que no hay cooperación desinteresada entre los países en desarrollo, que los intereses, las motivaciones y estrategias de los países que participan en esquemas de CSS pueden ser muy similares a aquellos del Norte, ya que si bien el marco simbólico de la CSS tiene sus particularidades, esto no implica que los países intervinientes sean Estados sin intereses estratégicos.

La CSS nació a mediados del siglo XX con carácter político e intergubernamental y actualmente continúa siendo así en gran medida, lo cual permite comprender mejor la estrecha relación que hay entre política exterior y CSS. Como en este siglo se ha avanzado en la institucionalización de la CSS en las estructuras burocráticas de nuestros países y se ha internalizado la CSS en sus discursos y acciones de política internacional, cabe esperar su supervivencia en los períodos de dificultades, para resurgir cuando las condiciones lo permitan.

Por ello, a pesar de los altibajos sufridos en el siglo XX y la repetición de estas mismas tendencias en el siglo XXI, con una primera década de auge y una segunda de descenso del perfil, la CSS ha persistido más solidaria en el período de auge y más pragmática en el descenso, pero sosteniendo ambas características a la vez.

Los cambios en las condiciones domésticas tuvieron una fuerte influencia. En la primera década, el alto precio de los commodities favoreció el crecimiento de los países de la periferia y se promovió la CSS como un elemento más de la política exterior. Aunque los países centrales bajaron el perfil de su cooperación Norte Sur, los emergentes, liderados por China, tomaron el liderazgo. Para la segunda década, la crisis financiera y los cambios de gobierno en algunos países del Sur, como por ejemplo Brasil en América Latina, incidieron en el cambio de narrativa y postura respecto a la CSS, produciéndose un descenso de perfil. Tal como lo anunciaron Ayllón Pino (2016) y Malacalza (2020), la CSS atraviesa actualmente una fase incierta de estancamiento e incertidumbre, que ha llevado incluso a algunos retrocesos, fruto del impacto del cambio de ciclo político y económico en la región sumado a las dificultades económicas que inhabilitan disponer de recursos para sostener en la práctica los discursos.

2. Mirando hacia adelante

A lo largo de estas reflexiones podemos afirmar que continuamos en un contexto sistémico cada vez más incierto donde coexisten conflicto y cooperación, donde las reglas de juego siguen relativamente difusas y las decisiones que toman los poderosos solo responden a sus intereses geoestratégicos. El Sur existe, pero hoy tiene una voz baja. Y en ello no podemos solamente responsabilizar a los más fuertes. También existen elites afónicas, con intereses alejados de las realidades ciudadanas, tal como el esquema de dependencia planteado por Sunkel y Paz (1970) hace muchos años.

A pesar de los altos y bajos en su trayectoria de poco más de cincuenta años, la CSS desarrollada entre los Estados de la periferia ha sobrevivido a todos los avatares sistémicos

y domésticos, constituyéndose en una plataforma para mostrar la presencia política del Sur en el escenario internacional e intentando implementar enfoques alternativos a los modelos tradicionales de cooperación al desarrollo.

Sin embargo, su contenido sigue siendo debatido ante la dispersión de definiciones que reflejaban la amplitud de los fenómenos que se están produciendo con los mencionados cambios. La CSS nuevamente está mutando en función de la evolución del orden internacional, generando un fenómeno parcialmente diferente al del siglo XX, con menos solidaridad y más intereses, motivando y empujando la cooperación que se fue desdoblado en sus variadas dimensiones.

La CSS necesita fortalecerse, con más coordinación en todos los niveles políticos de decisión y con mejores capacidades institucionales. Una CSS que combine solidaridad con intereses, que promueva el conocimiento mutuo, adaptando y acomodando los aprendizajes del Norte con las necesidades y las experiencias acumuladas en el Sur. Para ello necesita de elites con la voluntad política de mejorar las conexiones horizontales, el diálogo político y los intercambios culturales.

Solo que el camino es muy complejo, habida cuenta de la heterogeneidad de los países del Sur y de los nuevos y diferentes niveles de desarrollo al que han accedido muchos de ellos. Y muchas veces puede sucederles como a Icaro, que pierdan su identidad por acercarse al Sol y repitan prácticas no deseadas de los países del centro.

3. Bibliografía

- Amsden, Alice (2001) *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies* (Oxford: Oxford University Press).
- Ayllón Pino, Bruno. (2016). "La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta". In en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, N° 11, 2015, CRIES.
- Chaturvedi, Sachin. (2016). "The Development Compact: A Theoretical Construct for South-South Cooperation," RIS Discussion Paper N.º 203, Research and Investigation System for Developing Countries.
- Grevi, Giovanni (2010) "El Mundo Interpolar", en *Foreign Policy en Español*, Madrid, abril-mayo.
- Haas, Richard, (2008), "La era de la no polaridad", en *Foreign Policy Latinoamérica*, vol. 87, n° 3.
- Lechini, Gladys (2009) "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?", en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, número 12, octubre.
- Lechini, Gladys (2012) "BRICS e África: a Grande Incógnita" en *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, Número 9, Brasília, Jan/Mar, pp. 139-150. Disponible

en<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120328_boletim_internacional09.pdf>.

- Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (2014) "IBSA or BRICS. What is preferable for South Africa and Africa, both or none?" en Murithi, Tim (edited by) Handbook of Africa's International Relations (Abington: Routledge), pp. 387-396
- Malacalza, B. (2020). "Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina Estudio de caso", Documento de Trabajo N° 32, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/DT_FC_32.pdf
- Milani, C. (2018). Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento, Ed. Appris.
- Puig, Juan Carlos (comp.) (1984) América Latina: Políticas Exteriores Comparadas, Tomo I (Buenos Aires: GEL).
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, (1982) El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, siglo XXI, 1970
- Zakaria, Fareed, (2008), O mundo pós-americano (São Paulo: Companhia das Letras).

Historia

El mundo y Malvinas a través del tiempo

Patricia Kreibohm¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Kreibohm, P. (2022). El mundo y Malvinas a través del tiempo. *Relaciones Internacionales*, 31(62).

1. Introducción

Vivimos en el mismo mundo y, desde mucho tiempo atrás, los sucesos que se produjeron en distintos lugares del planeta, influyeron y condicionaron la situación de muchos otros. De hecho, es prácticamente imposible explicar determinados procesos sin encuadrarlos en un contexto más amplio; un contexto que, indudablemente, estimuló, impulsó o provocó acciones o reacciones específicas.

A lo largo del tiempo, la situación de las islas Malvinas ha ido evolucionando y ha pasado por lo que podríamos denominar distintos *momentos-clave*; es decir, determinadas circunstancias que, por su importancia, marcaron un cambio o un giro en su situación. Ahora bien, todas estas circunstancias tuvieron una relación – más o menos directa – con los sucesos que se daban a nivel internacional; en otras palabras, la historia de nuestras islas estuvo siempre influenciada o condicionada por determinadas situaciones que se produjeron en el nivel de la macro-internacionalidad.

A partir de esta hipótesis, nos ha parecido importante orientar el desarrollo de este artículo desde esa perspectiva. Así, nuestro objetivo es: analizar la evolución de Malvinas a partir de ciertos hechos y procesos que se dieron en el contexto internacional.

¹ Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Tucumán), coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI-UNLP.

Entendemos que esta perspectiva puede ser útil por varias razones. En principio, porque nos permite conectar, de manera más eficiente, la relación que existe entre el escenario global y el escenario local; es decir, el de las islas. En segundo término, porque examinar dicha relación, contribuye a ampliar y a enriquecer la mirada sobre la *cuestión Malvinas*. Finalmente, porque creemos que este enfoque nos permite replantear el problema a partir del empleo de conceptos específicos de la Historia de las Relaciones Internacionales. De hecho, entendemos que esta visión, más integral, puede favorecer la comprensión de su significación intrínseca.

Para llevar a cabo este análisis, se han tomado tres momentos históricos que son relevantes para explicar el problema: 1) la época del descubrimiento y la ocupación; 2) el año 1833: La usurpación inglesa; y 3) el año 1982: La guerra con Gran Bretaña.

2. El primer momento: tres potencias descubren y ocupan Malvinas

En 1520, Esteban Gómez que integraba la expedición de Magallanes, fue arrastrado por fuertes vientos y llegó a una de las islas. Una circunstancia absolutamente fortuita que determinó un primer hecho significativo: desde entonces, las islas figuraron en la cartografía española y, poco después (en 1590), ya se encontraban registradas en los planos de navegación de españoles e italianos.

En 1592, llegaron a las islas varios buques piratas; uno de ellos comandado por John Davis. Sin embargo, este navegante no las registró en su cartografía y tampoco desembarcó en ellas. Alrededor de 1600, el navegante holandés Sebald van Weert llegó también a estas latitudes y bautizó al archipiélago como *Sebaldinas o Sebaldas*. Casi un siglo más tarde – en 1690 – el británico John Strong navegó por el estrecho de San Carlos al que nombró como *Falkland Sound*; una denominación que se extendería más tarde a todo el archipiélago.

Desde esos años, las islas también fueron frecuentadas por pescadores; sobre todo por marinos que procedían del puerto francés de Saint Maló. Esta circunstancia es interesante porque fue a partir de este gentilicio que se derivaría el apelativo de *Malouines* y de allí, Malvinas.

Ya en el siglo XVIII –entre 1764 y 1767– tanto Francia como Inglaterra ocuparon las islas y fundaron diversos fuertes y puertos: el de *Saint-Louis*, los franceses, y el fuerte *Egmont*, los ingleses, donde establecieron una colonia. Ante este hecho, España – poseedora legal y legítima de los territorios – elevó un reclamo formal ante ambas potencias. A raíz de este planteo, en 1767 se firmó el *Tratado de San Ildefonso* que estableció que ambas potencias debían abandonar las islas. La corona francesa lo hizo casi inmediatamente y, en 1774, hizo lo propio Inglaterra. A partir de ese momento, España consolidó su posesión, expandió su dominio y se hizo cargo formalmente del control en la región.

Todos estos hechos corresponden a la primera etapa, es decir, al proceso de descubrimiento y colonización de los siglos XVI y XVII. Una etapa que, como sabemos, estuvo marcada por el interés de las grandes potencias europeas en ampliar sus dominios, incorporando territorios ultramarinos. Dicho proceso, supuso el despliegue de poderosos esfuerzos materiales y no-materiales con el objetivo de obtener beneficios políticos, económicos y

socio-culturales. En efecto, esta expansión –que continuó la que se había iniciado a fines del siglo XV– ha sido explicada por los especialistas en virtud de ciertos elementos destacables.

Para empezar, hay que destacar que, en este período, las potencias estaban completando sus procesos de consolidación como Estados Nacionales. Esto supone que se estructuraron y consolidaron poderes monárquicos fuertes y centralizados, que se afirmaban en tres elementos centrales: el territorio, la población y la soberanía. Simultáneamente, estaban desarrollando sus economías nacionales, fundadas en el modelo del Mercantilismo y sostenidas por fuerzas militares disciplinadas y leales a la corona. En este contexto, la importancia de la expansión territorial tenía una relevancia sustancial. Desde el punto de vista político, representaba la ampliación de su soberanía y de su capacidad hegemónica y de su prestigio en el contexto internacional. Asimismo, jerarquizaba su posición en el juego de las rivalidades europeas y reforzaba su vocación y su capacidad de dominio. Desde la perspectiva económica, suponía la incorporación de importantes recursos naturales y humanos en beneficio de la corona. En cuanto a la geopolítica, la dominación de estas áreas era casi vital para sus conquistadores. Finalmente, en el plano cultural, estos descubrimientos y ocupaciones les facilitaban extender su influencia lingüística, histórica y religiosa.

Por lo tanto, en esos tiempos, la importancia de poseer las islas Malvinas, residía en la posibilidad de contar con un territorio de alto valor; un territorio que, además, les aseguraba el control de un área geográfica fundamental ya que este archipiélago constituía la llave de acceso al Atlántico sur y dominaba la encrucijada de tres océanos: el Atlántico, el Pacífico y el Antártico. Una condición que perdura hasta la actualidad.

3. El segundo momento: el año 1833. La usurpación de Inglaterra

En 1806 y 1807 se produjeron las invasiones inglesas en Buenos Aires y, como sabemos, este hecho configura un punto importante en las relaciones de ambos Estados. Asimismo, señala el interés de Inglaterra en los territorios del virreinato del Río de la Plata.

Poco tiempo después, en 1810, la Revolución de Mayo trajo a estas tierras un nuevo gobierno: la primera Junta. Al año siguiente, y fundándose en el derecho de sucesión, las recién nacidas Provincias Unidas del Río de La Plata, reclamaron los títulos de propiedad de las islas Malvinas. En 1820 –año de la anarquía nacional– los marinos de la fragata *Heroína* tomaron posesión del archipiélago en nombre del gobierno argentino. Esto se llevó a cabo porque el gobierno de la época estimó conveniente realizar un acto en presencia consistente en el archipiélago; en esa oportunidad también se fundó la primera colonia argentina.

En 1825, Inglaterra reconoció al nuevo Estado argentino y ambos países firmaron un acuerdo de amistad, navegación y comercio. Poco tiempo después, en el 29, el gobierno del general Lavalle creó, en la isla Soledad, la comandancia política y militar, a cargo del gobernador Luis Vernet.

Hasta este momento, la situación del archipiélago era clara, legítima y legal. Sin embargo, el 2 de enero de 1833, la corbeta inglesa Clío, (comandada por John James Onslow) desembarcó en las islas, izó el pabellón inglés y ordenó el retiro de la dotación argentina,

que regresó a Buenos Aires. Días después, el ministro Maza hizo los reclamos correspondientes ante el gobierno de su majestad sin obtener ninguna respuesta. ¿Cuáles fueron las razones de esta usurpación?

A fines del siglo XVIII, Inglaterra había puesto en marcha la primera revolución industrial; un proceso que la situó en una posición sumamente ventajosa desde el punto de vista económico. En efecto, la industrialización había incrementado notablemente la producción y el consumo, había ampliado sus capacidades tecnológicas y había generado un aumento del comercio que le otorgó una posición privilegiada en el escenario global. Así, la búsqueda de nuevos mercados (proveedores de materias primas y consumidores), el aumento del número de empresas y el fortalecimiento de las inversiones de capital, habían redundado en la expansión de las rutas marítimas y, por supuesto, del control que Londres ejercía sobre los océanos del mundo. En otras palabras, como sostiene Eric Hobsbawm: *es evidente que la industrialización y la construcción del imperio marítimo, fueron los pilares del formidable desarrollo de la Gran Bretaña durante este periodo.*

De hecho, en el Siglo XIX, Inglaterra se convirtió en la *Reina de los Mares* y desde esta posición, buscó apoderarse de una serie de puntos o regiones estratégicas que habrían de servirle como enclaves o ejes de apoyo logístico para sus flotas. Como resulta evidente, en esa época, la autonomía de sus naves era muy limitada y, por lo tanto, necesitaban aprovisionarse recurrentemente de: agua, carbón y alimentos durante sus prolongadas campañas.

Así, en esta etapa, Inglaterra se preocupará específicamente de atender adecuadamente las demandas que le planteaba la construcción de su imperio; un imperio que, durante la segunda mitad del siglo, se convertirá en el más grande, el más rico y el más poblado del planeta. Esta circunstancia, obviamente, significó que la corona y los grupos industriales y financieros ingleses, recibieran de manera ininterrumpida, una enorme cantidad de beneficios económicos y políticos; que la libra se convirtiera en la moneda de referencia mundial y que la *city* de Londres fuese el corazón económico y financiero del sistema internacional.

Por otra parte, el desarrollo de esta *Talascracia*, significó que el país se concentró en mantener o aumentar sus ventajas competitivas, ya fuese de manera legal o ilegal. En otras palabras, esta preeminencia inglesa se ejecutó – durante más de 50 años– como una política de Estado que no estaba sujeta a los cambios de los gobiernos de turno, a las críticas de su opinión pública y menos aún, a las legítimas demandas de otros Estados. El freno al desarrollo británico sólo pudo serle impuesto por un hecho que ella misma determinó y que cambió, para siempre, su derrotero histórico: el estallido de la Primera Guerra Mundial.

4. El tercer momento. 1982: la guerra con Gran Bretaña

En 1979 se inició lo que muchos internacionalistas denominan: la *segunda Guerra Fría*; la última etapa del conflicto Este-Oeste. Básicamente, este periodo se caracterizó por un retorno del endurecimiento de las relaciones entre las dos superpotencias –EEUU y la URSS– y estuvo motivada por tres razones: la invasión soviética a Afganistán; la revolución iraní que depuso al Shá de Irán y estableció en el país un gobierno islámico y el establecimiento de un régimen socialista en Nicaragua, que significó la creación de un nuevo Estado comunista en América Latina.

En 1981, y tras los problemas que había experimentado la administración Carter en los EEUU, asumió la presidencia del país el republicano Ronald Reagan, cuyo slogan preferido fue: *America is back*. Esta “Era Reagan” se caracterizó por diversos elementos que consideramos oportunos desarrollar aquí.

Primero, una fuerte voluntad de *re-hegemonizar* a Occidente y, particularmente a América Latina, bajo la égida de Washington. Segundo, la determinación de mantener su *firmeza ideológica* en lo que se consideraba *el espacio hegemónico natural* de los Estados Unidos. Tercero, eliminar los focos de disidencia dentro del bloque y controlar de cerca a sus Estados y sociedades, a fin de evitar cualquier desvío ideológico o político. Cuarto, fortalecer las alianzas intra-bloque: especialmente con Europa y, sobre todo, con Gran Bretaña. Quinto, la resolución del presidente de *retomar los compromisos norteamericanos en el III Mundo*; superar el *síndrome Vietnam* y –de ser necesario– asumir el intervencionismo como una *necesidad impostergable* (Nicaragua, Angola, Camboya, etc.).

Indudablemente, estas afirmaciones nos dan la pauta de cuál era la visión de los EEUU y de cuáles eran sus prioridades en el plano global y regional. Además, y desde la perspectiva de la seguridad y la defensa, estas premisas supusieron un espectacular crecimiento del presupuesto y de los gastos para los EEUU. Pero también, implicaron un giro notable hacia un nuevo modelo político, económico y social que, en poco tiempo, fue conocido como el Neoliberalismo.

En este contexto, era evidente que las prioridades de la gran potencia eran otras y que, por lo tanto, los EEUU no estaban abiertos a atender las demandas o los reclamos de un país como la Argentina; y mucho menos, reclamos que podría significarles una desavenencia con uno de sus aliados más notables: Gran Bretaña. En otras palabras, la coyuntura del '82 –cuando el gobierno argentino decidió atacar las islas para proceder a su recuperación– fue especialmente negativa para la junta militar que, lejos de hacer una lectura acertada de las circunstancias, esperaba el apoyo de Washington en esta empresa.

Como sabemos, varias fueron las razones que impulsaron a Galtieri a declararle la guerra a Inglaterra. Lamentablemente, también sabemos hasta qué punto esa guerra fue una imprudencia, un error y una tragedia, que le costó la vida a miles de jóvenes compatriotas y que, además, hipotecó – hasta la actualidad – las posibilidades de buscar, por la vía diplomática, una solución al conflicto.

Ahora bien, a 40 años de ese suceso, tal vez valga la pena realizar algunas reflexiones que pueden resultar más polémicas. Y si se me permite, quisiera exponerlas a través de tres interrogantes y sus respectivas respuestas.

¿Por qué, después de tantos años y de todo lo que ha cambiado en el sistema internacional, el gobierno británico no las devuelve? Básicamente, porque Inglaterra mantiene una posición de poder en este asunto. En otras palabras, porque Londres – como cabeza de una potencia secular y fiel seguidora del Realismo Político– no está dispuesta a perderlas, salvo que se den tres condiciones específicas: a) que se sienta obligada a hacerlo; b) que decida que ya no le interesan; o c) que carezca de la fuerza y la capacidad para conservarlas. No olvidemos que nuestras islas no son los únicos territorios del globo que aún permanece en manos inglesas: el peñón de Gibraltar, el archipiélago Chagos –en el océano Indico– las

islas Georgias y Sándwich del sur y la isla de Montserrat en el Caribe, se encuentran en idénticas condiciones.

¿Qué puede hacer nuestro país ante esta situación? Desde mi perspectiva, y como están las cosas, bastante poco. Básicamente, seguir proclamando sus derechos y reclamando su devolución ante las autoridades británicas y los foros internacionales, pero no mucho más. De hecho, desde que Argentina perdió la guerra, la rigidez británica se ha profundizado a tal punto que –desde hace años– Londres ha decretado que el tema de la soberanía está excluido de las conversaciones bilaterales. Pero también creo que nuestra posición no puede circunscribirse a exigir de vez en cuando –con mayor o menor lucidez e intensidad– la devolución del territorio. Por el contrario, creo que esta demanda debería encuadrarse como un eje dentro del diseño de una política exterior seria, consecuente y constante que establezca prioridades y mecanismos; que determine obligaciones y compromisos. En definitiva, una política exterior que supere la gestión desarticulada –y a veces espasmódica– que cada gobierno resuelve o no, ejecutar con respecto a este tema.

Nadie duda de que el gobierno británico mantiene una ocupación tan injusta como anacrónica. No obstante, mientras la Argentina no implemente una política exterior de Estado, integral y coherente; mientras no modifique su imagen, no mejore ciertas conductas y no busque algo más que apoyos efímeros o coyunturales, será muy difícil avanzar en esta materia.

Para finalizar, esbozo un último interrogante: ¿Y qué haríamos los argentinos si los ingleses resolvieran devolvernos las islas? En principio, es probable que lo celebremos efusivamente. ¿Y después? Seguramente, la respuesta a esta pregunta sería materia de otro análisis.

Lecturas

❖ **Cómo citar este artículo:** Equipo Editorial, (2022). *Relaciones Internacionales*, 31(62).

La crisis de más de cuarenta años: Una historia global reciente

Alejandro Simonoff

ISBN-13 (15) 978-950-34-2074-4
Facultad de Humanidades y Ciencias de
la Educación, Universidad Nacional de La
Plata, 2021. 276 páginas.

Siempre leer a Alejandro Simonoff es una oportunidad para entender mejor los procesos profundos de las relaciones exteriores, que el autor tiene la habilidad de explicar de manera simple. Este libro no es la excepción.

El trabajo parte de una afirmación epistemológica y otra analítica. La primera refiere no solo a la posibilidad, sino a la utilidad de hacer “historia en tiempo presente”; la segunda da título al libro y alude al hecho de que la crisis del petróleo de 1973 fue semilla de procesos de cambio políticos en las relaciones internacionales que se proyectan mucho más allá de lo que habitualmente se considera y generan dinámicas de largo plazo que siguen impactando en la actualidad.

La obra, tras una introducción que sienta las posiciones metodológicas e indistintamente políticas del trabajo, lo que se agradece tanto rompe con la supuesta neutralidad del observador y transparenta su posición de partida, comienza por situar al lector en los antecedentes de la crisis energética de inicios de la década de 1970, situándonos en el contexto de la guerra fría que le dio contexto.

Los orígenes y dinámicas de la crisis petrolera son abordados en un segundo capítulo, que sirve como bisagra a partir de la cual se articulan los contenidos del resto del libro. Allí el autor expone la clave del libro al afirmar que “cuando hablamos de la crisis de 1973, la referencia más extendida y usual es la suba de los precios del petróleo. Pero se dio también la emergencia de problemas más profundos que estaban enraizados en la economía mundial, y de respuestas a la crisis que moldearon nuestro mundo actual” (p.39).

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)

A partir de ello, Simonoff va respondiendo preguntas que quedan planteadas sin necesidad de aparecer de forma expresa e invitan a repensar visiones históricas de algunos de los principales hechos transcurridos en las relaciones internacionales desde entonces: ¿Cómo favoreció la crisis del petróleo el surgimiento del neoconservadurismo a ambos lados del Atlántico? ¿Qué relaciones existen entre la suba del precio del petróleo y el cambio en las apropiaciones de las ganancias derivadas en el proceso de disolución de la Unión Soviética? ¿Cómo impactaron los cambios en el desarrollo de la política de China? ¿Dónde inscribir la relación entre la crisis de precios del petróleo y el regreso de Jomeini a Irán?

Si estas preguntas son relevantes de por sí, la segunda parte del trabajo amplía aún más la perspectiva de lectura al abordar en los capítulos séptimo y octavo un tema troncal: la difícil regeneración de un orden mundial de posguerra fría, donde se cruzan pretensiones unipolares en los Estados Unidos con límites fácticos a su ejercicio. El rol de las teorías del fin de la historia y del conflicto entre civilizaciones son expuestos como parte de esa dinámica, y quedará a cada lector o lectora interpretar cuánto de científico y cuánto de acomodaticio hubo en ellos. Dando un salto adelante, el libro también dedica un capítulo, el decimoprimer, al conflicto árabe israelí en tanto “subsistema de la guerra fría”.

El autor no elude un tema espinoso, sobre todo por su marco situado en la economía como referente: la crisis financiera (¿o del sistema económico global?) que se desató en 2008. Los impactos de los cambios iniciados en la crisis petrolera de 1973 siguen guiando el análisis a medida que nos vamos acercando en el tiempo hasta casi llegar a nuestros días en el capítulo décimo, dedicado a analizar la transición de la gobernanza global producida tras lo que el autor llama “el crack” resultante de la crisis de 1973 y sus consecuencias.

Este libro, cuyas virtudes superan largamente algunos descuidos en la edición, tiene un mérito que el autor no persiguió, dado que fue escrito antes de la invasión de Ucrania por los ejércitos de la Federación de Rusia, uno de cuyos efectos es una nueva crisis global energética que se toma de la mano con una crisis alimentaria, lo que limita las herramientas de acción para superar la primera sin agravar la segunda, y viceversa.

Nos dice el autor: “La relación entre las crisis económicas y el orden mundial podemos rastrearla en la historia contemporánea desde la de 1873 por lo menos, cuando motivó la era imperial europea, y a su vez la primera guerra mundial. La crisis de 1929 generó las condiciones para el ascenso de nazismo en Alemania, y con él la ruptura del orden de Versalles y la segunda guerra mundial. Y la de 1973 impactó en el recrudescimiento de la guerra fría y la extensión del neoliberalismo, y agudizó las contradicciones internas que llevaron al colapso de la Unión soviética y con ello al fin del mundo bipolar” (p.207).

¿Hacia dónde nos conducirán las crisis que resultan de los sucesos que tienen lugar en Ucrania hoy? Por supuesto, este libro no da esa respuesta, pero nos ayuda a pensar y reconocer que, como lo señala el autor al defender la necesidad de hacer historia del presente, “la contemporaneidad presenta desafíos para el historiador no por la proximidad del pasado sino por la fuerzas que se conformarán en el futuro” (p.18).

Por **Dr. Javier Surasky** (IRI-UNLP)

Diplomacy and the future of world order

Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (editores)

ISBN 9781647120931 (tapa dura) |

ISBN 9781647120948 (tapa blanda)

ISBN 9781647120955 (e-book)

Georgetown University Press, 2021, 361
páginas.

¿Afecta la diplomacia las perspectivas de conflicto y cooperación internacional? A la luz de recientes conflictos armados como el provocado por la invasión de Rusia a Ucrania, una respuesta intuitiva podría hacernos pensar que la diplomacia ha fracasado en prevenir este y otros conflictos y encasillarla como una herramienta útil solo para tiempos de paz. Sin embargo, una mirada más amplia nos permite observar el fenómeno contrario.

Las cuestiones relacionadas con el conflicto ocupan un amplio espectro, que va desde su ausencia (la paz) a las disputas potenciales, las conflagraciones reales, el fin a las hostilidades y el desafío de construir sociedades y Estados estables y pacíficos. Los conflictos interestatales han disminuido -aunque claramente no desaparecido- desde 1945, en parte debido al sistema de preservación de la paz internacional establecido, principalmente a través de las Naciones Unidas. Ello no obstante, y particularmente en el período posterior a la finalización de la Guerra Fría, han recrudecido conflictos internos, con potentes actores armados no estatales.

Al estudio de estas cuestiones dedican este libro los profesores Chester A. Crocker (Georgetown University's School of Foreign Service), Fen Osler Hampson (Carleton University) y Pamela Aall (US Institute of Peace), con una importante lista de diecinueve académicos y *practitioners*, que abordan desde distintos ángulos y con una mirada profunda esta materia.

Los autores utilizan la expresión *diplomacia de paz y conflicto* como una noción general, que abarca una serie de actividades que los Estados, organizaciones internacionales y grupos de la sociedad civil emplean para hacer la paz y gestionar los conflictos. En este sentido, la diplomacia de paz y conflicto se refiere a la capacidad de los Estados e instituciones para mantener la estabilidad y el orden en zonas turbulentas mientras trabajan para prevenir y hacer frente a los desafíos que esos conflictos pueden acarrear al conjunto de la comunidad internacional. La práctica de la diplomacia de paz y conflicto incluye los métodos tradicionales de solución pacífica de controversias, tales como negociación, mediación, diplomacia coercitiva (es decir, sanciones y disuasión), uso de la fuerza, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y creación de capacidad para resolver diferencias a través de la discusión y la acción política en lugar de la violencia.

Una de las preguntas que guía las contribuciones es si se está reduciendo el espacio para la diplomacia de paz y conflicto. Una foto del escenario internacional actual presenta una imagen desafiante para la diplomacia de paz y conflicto. La polarización internacional sobre temas

críticos relacionados con los derechos humanos, la soberanía y el papel apropiado de la comunidad internacional presenta serios obstáculos para la diplomacia de paz y conflicto. Las tensiones entre Rusia, China y Occidente son altas y las consecuencias de esta polarización se han manifestado tanto sobre el terreno en Ucrania, Siria y otras regiones, así como en las Naciones Unidas. Las divisiones en el seno de esta organización respecto a la imposición de sanciones a Rusia por su invasión a Ucrania son un ejemplo de ello.

El objetivo del libro apunta a responder a preguntas tales como ¿cómo afecta la presencia de múltiples actores a la diplomacia de paz y conflicto? y ¿cuáles son las consecuencias de que los actores carezcan de capacidad para prevenir los conflictos, especialmente si tienen su propia agenda o carecen de capacidad para ser coherentes y oportunos, lo que de hecho puede exacerbar el problema? La obra se divide en tres partes, claramente diferenciadas, en las que se analizan los problemas generales que afectan a la diplomacia de paz y conflicto (Parte I), las perspectivas regionales tanto de cooperación como de divergencia (Parte II) y la cooperación y el desacuerdo sobre las principales amenazas a la seguridad (Parte III). A ello le sigue un capítulo final con las conclusiones del estudio.

Los capítulos 1 a 3 (Parte I) dan una visión general del entorno internacional actual para la diplomacia de la paz y conflicto y definen el alcance de la obra. En el primer capítulo, se plantean tres posibles escenarios a futuro: 1) un regreso a un mundo de disputa geopolítica a nivel global y regional, en el que cada Estado soberano buscaría solo proteger sus propios intereses; 2) un retorno a un orden internacional liberal, en el que el bienestar de los Estados y organizaciones se definiría en términos de cooperación con intereses y objetivos comunes; y 3) un mundo de arreglos temporales *ad hoc*, orientados a resolver problemas específicos pero no cambiar el orden internacional. El capítulo 2 reconoce que los tres escenarios pueden operar con diferentes grados de preeminencia al mismo tiempo y tanto a nivel global y/o regional; mientras que en el tercero se analiza el rol de las organizaciones internacionales en esta materia.

Las perspectivas regionales son consideradas en la parte II del libro. Los capítulos 4 a 12 abordan los puntos de vista de los Estados Unidos, América Latina, Rusia, Europa, el sur de Asia, el sudeste de Asia, China, África y Medio Oriente. En el capítulo 7, Marco Tourinho señala, por ejemplo, que el antagonismo actual entre Estados Unidos y algunos países de la región como Venezuela (habría que añadir Cuba y Nicaragua) ha afectado la red de instituciones de gestión de conflictos de América Latina. Esta situación se pudo observar notoriamente en la Cumbre de las Américas celebrada en Los Angeles en junio de 2022, donde la resistencia del país anfitrión a invitar a los Estados mencionados provocó una división entre los asistentes.

La parte III del libro, que comprende los capítulos 13 a 16, se enfoca en los desafíos para el mantenimiento de la paz, la no proliferación nuclear, la lucha por el dominio digital y el terrorismo. Estos capítulos funcionales reflejan los efectos de la rivalidad estratégica y la polarización global, pero también revelan algunas áreas donde la colaboración continúa, particularmente en las áreas de mantenimiento de la paz, no proliferación y lucha contra el terrorismo.

Al evaluar el futuro de la diplomacia de paz y conflicto, los autores piensan que el

orden liberal basado en reglas está a la defensiva y que un regreso a un escenario de disputa geopolítica a nivel global y regional parece cada vez más probable, al menos a corto plazo. Sin perjuicio de ello, estiman que los tableros en los que se juega esta rivalidad geoestratégica carecen de jerarquía y que la gestión de conflictos por parte de Estados poderosos, solos o en combinación, también es posible. La paradoja final es que el retorno de la geopolítica y el surgimiento del nacionalismo y el populismo no apuntan en dirección a resolver los problemas de seguridad mundial.

Crocker, Hampson y Aall constituyen una marca registrada en el análisis de los diferentes aspectos de la diplomacia y este libro, que se suma a una amplia bibliografía conjunta de estos autores, es una prueba más de ello. Como se señala el Embajador Williams Burns en el prólogo de la obra, “este es un libro oportuno e importante sobre la diplomacia de la gestión de conflictos y el establecimiento de la paz” (p. ix). Los diecinueve coautores de este atrayente trabajo no están de acuerdo en todo y señalan que las regiones pueden diferir en la forma en que perciben y responden a la dinámica global, procurando obtener un mayor margen de autonomía en los procesos de toma de decisión. Sin embargo, existe un amplio consenso sobre dos puntos: la centralidad de la agencia humana y el papel de los Estados de mayor gravitación en el orden internacional para tratar de establecer qué escenario beneficia sus intereses. Mucho dependerá de si las principales potencias renuevan los hábitos de colaboración diplomática, a pesar de su intensa competencia en muchas áreas, para dar forma a un multilateralismo nuevo y más eficaz en la era de profunda rivalidad que estamos presenciando. Estos factores determinarán cuál es margen de acción del que pueden disponer los Estados medianos y pequeños, los organismos internacionales y regionales, así como la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales para las contribuciones al establecimiento y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En síntesis, se trata de una obra rica, profunda, con variedad de visiones y criterios, sólidamente pensada y construida, cuya lectura me permito recomendar a todos aquellos interesados en la diplomacia y las relaciones internacionales.

Por **Ricardo Arredondo** (UB/CARI/AADI)

5G - La guerra tecnológica del siglo: posicionamiento geopolítico, seguridad internacional y negocios en pugna

Gabriel Balbo

ISBN 978-987-8347-46-2

Editorial Almaluz: 2021. 430 páginas

Nadie puede dudar que la tecnología ha cambiado la historia de la humanidad misma,

sobre todo en sus variables estratégicas a nivel macro más ‘agudas’, como son la geoconomía y la geopolítica.

En este sentido, la tecnología que impuso la revolución industrial configuró un mundo donde productores de manufacturas y productores de materias primas intercambiaban sus tan preciados bienes bajo la impronta de la teoría liberal.

La inversión en ciencia y tecnología que vendría en el siglo XX no solo hizo un diferencial para mejorar las capacidades estratégicas de aquellos Estados que lo habían impuesto como prioridad (como podría ser los Estados Unidos de Norteamérica o Alemania), sino también para la guerra, con el instrumento militar como eje central en la disputa por el poder y la riqueza global.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el combo ‘finanzas-telecomunicaciones’ aceleró el proceso de globalización, y con ello se profundizó la contienda en cada uno de los confines de la tierra. Con la nueva tecnología, simplemente apretando un botón ya se podía realizar una transferencia de dinero o una comunicación estratégica a miles de kilómetros; lo que, indefectiblemente, comenzó a generar variaciones y rebalances en la puja de intereses global.

Bajo el marco descripto, Balbo nos transporta a una actualidad donde la relevancia del 5-G se vuelve fundamental en la disputa geopolítica y geoeconómica. La información transportada por las redes es clave en términos de crecimiento y desarrollo económico, pero también – y sobre todo - para realizar inteligencia, conocer los datos, intereses, y objetivos tanto de actores privados individuales, instituciones como gobiernos.

Las élites lo saben y entienden que el dominio de la tecnología de las comunicaciones conjuga todo lo que ellos desean mantener, ese statu-quo que los hace inexpugnables: generar enorme rentabilidad económica y asfixiante dependencia política se torna un ‘must’ para quienes desean mantener sus privilegios.

Dado lo expuesto, el libro de Balbo se destaca entre la actual literatura de relaciones internacionales por entrar en el escaso nicho de textos que ahondan al mismo tiempo la geopolítica, la tecnología y los negocios.

La obra se introduce de manera exhaustiva en las relaciones subyacentes al despliegue de una nueva tecnología de telecomunicaciones inalámbricas, buscando la justificación de los hechos desde una mirada centrada en el ejercicio del poder. El autor deja en evidencia las disputas entre Estados Unidos y sus aliados y China en el campo de la tecnología y en la arena de los negocios asociados a la tecnología 5G, considerando además la dimensión de seguridad internacional que presenta la cuestión.

A modo de introducción en la problemática, el autor señala la importancia de la nueva tecnología inalámbrica como factor de relevancia para las nuevas relaciones sociales, económicas, de seguridad y defensa, etc.

“...la industria de las telecomunicaciones se constituye en el presente como un sector económico que contribuye necesariamente al funcionamiento de diversos sistemas, tanto en la industria y en la actividad económica en general como en la administración pública, y de

su performance depende el óptimo resultado obtenido en todas estas actividades.”

Considera que el 5G es la tecnología que rompe con el statu quo porque es la que soportará el “Internet de Todo”, y quien domine la tecnología 5G tiene en sus manos un factor de poder muy relevante, que lo podrá hacer valer en las relaciones políticas internacionales.

La perspectiva propuesta se interna en la temática del 5G visualizándola como una suerte de paradigma de poder basado en la propiedad del conocimiento tecnológico, a lo que denominamos geopolítica de la tecnología

La estructura de la obra lleva primero al lector hacia un desgranamiento muy exhaustivo de la cadena de valor de la industria de las telecomunicaciones (“el campo de batalla”), donde abundan los datos sobre las industrias que comprende la cadena y sus principales empresas: qué hacen, nacionalidad, ventas, market cap, empleados y toda aquella información que sirva para dimensionar su tamaño y lugar en el universo de estudio propuesto.

En una segunda parte, plantea la disputa entre diferentes países -a través de sus empresas- por el dominio de los estándares de tecnología, lo que considera el autor como “las reglas del juego” dentro de las cuales se compite por el liderazgo. Resulta muy interesante cotejar tanto la coincidencia en el dominio de las patentes por parte de Estados Unidos como la emergencia de China como un nuevo líder en la materia (en particular en el terreno del equipamiento de telecomunicaciones a través de la firma Huawei).

En la sección subsiguiente del libro se presentan los denominados “campeones”, aquellas firmas que sostienen el liderazgo occidental en tecnología asociada a 5G. Es decir, se desarrolla lo inherente a aquellas firmas líderes en el mercado de equipamiento de telecomunicaciones, donde podemos internarnos en la historia y la actualidad de grandes compañías como Qualcomm, Samsung y TSMC, asociadas a la producción semiconductores, así como de Ericsson, Nokia y Siemens, asociados a la producción de equipos.

Como una suerte de contraparte, en la cuarta sección se describe a fondo las condiciones de China como “retador” del liderazgo antes mencionado. En tal sentido, el autor plantea el recorrido histórico de la economía y el desarrollo tecnológico de China, desde el gobierno de Den Xiaoping hasta Xi Jinping, que justifica su actual presente en la materia. Asimismo, se interna en el análisis de la emergencia de las grandes firmas chinas de equipamiento, como Huawei y ZTE.

Para acercarnos más el tema del 5G a nuestra región, la última sección del libro se explyea sobre los pormenores que trae aparejado el despliegue de la nueva tecnología de comunicaciones móviles en América Latina. Sin dudas resultan muy interesantes los fundamentos expuestos sobre qué hay detrás de la actual coyuntura regional.

El libro finaliza con las consideraciones finales del autor, momento en donde expresa su mirada acerca del futuro de la disputa tecnológica entre Estados Unidos y China, fundamentada en el recorrido hecho durante toda la obra.

Como un complemento que termina resultando acertado ante la gran cantidad de da-

tos e información que emana de la obra, de tanto en tanto se despliegan en el libro recuadros explicativos que agregan convenientemente al hilo central, como un factor que facilita todo el tiempo al lector que no esté familiarizado con cuestiones técnicas, de relaciones y/o históricas asociadas.

Los semiconductores son elementos que, de acuerdo con determinadas condiciones ambientales, pueden actuar como conductores o como aislantes. Son las piezas que conforman los chips (microchips, circuitos integrados o ICs, por su sigla en inglés), entre los que se pueden diferenciar los diodos y los transistores.

Asimismo, contiene anécdotas e historias asociadas que enriquecen la obra, pero que también podrían ser soslayadas por el lector sin perder de vista el foco.

“El nacimiento del CDMA distó mucho de lo que se considera normalmente convencional para una tecnología: La actriz de Hollywood Hedy Lamarr y el pianista y compositor George Antheil, inspirados por la forma en que se arreglan las notas musicales, teorizaron que se podrían usar múltiples frecuencias para evitar el bloqueo de una emisión y su correcta recepción. Lamarr, al haber estado anteriormente casada con un vendedor de armas, tenía conocimientos sobre el funcionamiento del guiado de los torpedos y buscaba una solución al problema de la interceptación de las señales radioeléctricas hechas en una misma frecuencia. Ambos hicieron la presentación de la patente y la donaron a la Armada de los EE.UU. para que la usara en la Segunda Guerra Mundial”

“La Doctrina Paasikivi” de neutralidad finlandesa

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, Finlandia logró mantenerse como un Estado democrático y parlamentarista, a pesar de la fuerte presión política que recibió sobre sus asuntos exteriores e internos por parte de la Unión Soviética (URSS), contra quien fuera beligerante durante la guerra. Las relaciones exteriores de Finlandia se guiaron entonces por la doctrina formulada por Juho Kusti Paasikivi, que enfatizaba en la necesidad de mantener una relación buena y de confianza con la URSS.

En tal sentido, Finlandia firmó en 1948 el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua (TCAM) con la URSS, en virtud del cual los finlandeses asumían el compromiso de oponerse a un eventual ataque a la URSS a través de su territorio y a aceptar la asistencia soviética para ello si fuese necesario. Al mismo tiempo, el acuerdo reconoció el deseo de Finlandia de permanecer al margen de los conflictos de las grandes potencias, permitiendo al país adoptar una política de neutralidad durante la Guerra Fría.

Como consecuencia, Finlandia no participó en el Plan Marshall y tomó posiciones neutrales sobre las iniciativas soviéticas en el exterior. En 1949, al crearse la OTAN, el país ya estaba comprometido por el TCAM y por lo tanto no ha sido tampoco parte de esa alianza militar.

A partir de este suceso, se acuñó la denominación “finlandización” para referirse a la decisión de un país de no desafiar a un vecino más poderoso en política exterior, manteniendo su soberanía nacional.”

Como conclusión, podemos afirmar que la dinámica de la historia y el presente han

mostrado la relevancia de las comunicaciones. Comprender la disputa por el 5G es ir un poco más allá; es de enorme vitalidad para realizar prospectiva. En este sentido, esta obra esclarece e invita a la reflexión, con gran agudeza, sobre cuales podrían ser las derivaciones futuras y, principalmente, quienes podrían dominar esta variable fundamental en la lucha por la hegemonía internacional.

Por **Pablo Kornblum**, Lic. en Economía, Mg. y Dr. en Relaciones Internacionales.

Relaciones Internacionales

Patricia Kreibohm y Leila Mohanna

ISBN. 977-1662-94-4

Editorial UNSTA: 2019, 340 páginas.

Desde el jardín de la República Argentina, las autoras de esta obra ponen en esta oportunidad a nuestra disposición una segunda edición ampliada de su libro: Relaciones Internacionales. Se trata de un texto que compendia los temas más relevantes de la disciplina y que hace gala de un abordaje preciso y oportuno para aquellos que pretendan introducirse en los tópicos más relevantes de esta ciencia.

En solo 340 páginas, realizan un minucioso abordaje de las cuestiones neurálgicas - y a la vez básicas de esta disciplina – que nos permite comprender cómo han evolucionado los estudios internacionales y, en este sentido, destacamos cómo ponen en diálogo a una multiplicidad de autores clásicos, como Hans Morgenthau, Dougherty y Pfaltzgraff. Caldusch Cervera, Pereira Castañares (entre tantísimos otros) e intercalan saberes, facilitando al lector un material que atrapa desde su primer tema “El conocimiento científico: teorías y paradigmas en las Ciencias Sociales y en las RRII” hasta su último capítulo, que aborda la cuestión de “América Latina”.

Loable tarea la desplegada por Patricia y Leila, que procesaron temas complejos, como los diversos procesos, teorías y debates del Sistema Internacional, adentrándose en un minucioso y lógico abordaje de los actores internacionales. También es importante destacar, el tratamiento de una serie de temas complejos y dispersos que, en este caso, han sido analizados con la rigurosidad que ya mostraron en la primera edición de este libro. Así, pueden explicar y conducir claramente al lector en un ameno recorrido del Sistema Internacional, desde la Paz de Westfalia hasta la Postguerra Fría. El cierre de este exhaustivo análisis nos conduce a profundizar en dos temas específicos: Medio Oriente y América Latina; dos regiones del mundo que merecen, indudablemente, una atención especial.

Para concluir, se trata de un texto sumamente útil para quienes aspiran a estudiar y examinar temas y problemas del maravilloso mundo de las relaciones internacionales.

Por **Jorge Sabasta**

Licenciado en Relaciones Internacionales

Director de Carreras – Coordinador Área de Extensión y Vinculación Universitaria. Facultad de Ciencias políticas, Sociales y Jurídicas. Universidad Católica de Santiago del Estero

Cyber Security Politics. Sociot-echnological transformations and Political Fragmentation

Miriam Dunn Calvety y Andreas Wegner

ISBN: 978-0-367-62674-7 (hbk)

ISBN: 978-0-367-62664-8 (pbk)

ISBN: 978-1-003-11022-4 (ebk)

Center for Security Studies, Swiss Federal Institute of Technology (ETH),
Routledge, 2022, 287 páginas.

En la introducción, los autores afirman que, en el siglo XXI, la Ciberseguridad se ha convertido en uno de los temas más importantes de las agendas securitarias nacionales (Calvety & Wegner, 2022).

Antes de adentrarse en la materia, estos académicos (2022) aclaran que la Ciberseguridad es un problema que se podría denominar ““perverso” debido a que “(...) su naturaleza es transfronteriza, ocurre en múltiples niveles y atraviesa diferentes sectores, entre instituciones, e impacta en todos los actores, tanto públicos como privados, de una manera compleja, interconectada, y frecuentemente en formas altamente politizadas” Calvety & Wegner, 2022, introducción, p.1, citando a Carr & Lesniewska, 2020, p.392).

Esta definición aparenta ser abarcativa, siguiendo a Calvety y Wegner (2022), debido a que de ella se desprenden dos clases de problemas. El primero de ellos es que los problemas perversos (*wicked problems*, en inglés) no admiten definiciones cerradas y el segundo es que su resolución presenta como compleja porque involucra a una gran variedad de grupos de interés que a menudo tienen intereses divergentes, con lo cual se vuelve difícil que una solución pueda conformar a todos ellos.

Nuestros autores catalogan a la ciberseguridad como un problema políticamente relevante porque en él se entrecruzan el desarrollo tecnológico acelerado, las estrategias políticas de los sectores estatal y público y los intentos de estos dos y de las burocracias de definir límites y responsabilidades. En este sentido, el libro de referencia es un intento declarado de los autores de abordar las diferentes facetas del problema y sus implicancias (Ibidem)

A fin de definir el objeto de estudio, Calvety y Wegner (2022) establecerán que el “ci-

berespacio” es un sistema sociotécnico complejo. En este sentido, realizarán tres aclaraciones relevantes, que echarán luz al lector para poder abordar el resto de la lectura. La primera, se trata de un problema políticamente sensible porque el ciberespacio es posible por la tecnología creada por el ser humano y porque es influenciado por fuerzas económicas. Segundo, el ciberespacio está interconectado con otros sistemas como la red energética, infraestructura, comunicaciones y distintos servicios, En este sentido, cabe recordar las elecciones políticas estadounidenses del año 2016 para tomar magnitud del problema. Tercero, el ciberespacio está constituido por tecnología y sus operadores humanos en una interacción que se complejiza cada vez más y que da lugar a problemas que van desde fallas internas a ciberataques externos, por lo cual, para estos autores (2022), los seres humanos son tanto parte del problema como de la solución (introducción, p.2)

Partiendo del problema que se presenta al intentar definir el término “seguridad”, debido a sus implicancias nacionales e internacionales, estos dos expertos (2020) lo denominarán un concepto en disputa y afirmarán que dicho inconveniente se trasladará al concepto de Ciberseguridad. En concreto, el término “seguridad” será considerado como polisémico debido a que habrá tantas definiciones como comunidades. El concepto que ofrecerán, por lo tanto, será el siguiente: “(...) se refiere a las actividades ofensivas y defensivas del Estado y de los actores no estatales en el ciberespacio, que sirvan al propósito de ampliar los objetivos políticos securitarios mediante la explotación de oportunidades a ellos relativas.” (introducción, p.3)

Es dable señalar, en este punto, que “El principal objetivo del libro es retratar cómo los desarrollos tecnológicos interactúan con dinámicas sociopolíticas y socioeconómicas más amplias a fin de clamar por respuestas diferentes en las políticas nacional e internacional.” (Calvety y Wegner, 2022, Introducción, p.4)

Así, los dieciséis capítulos que comprende este libro tienen como base una comprensión de las políticas de ciberseguridad como

“(...) un interjuego entre las tecnologías digitales, sus desarrollos, sus usos y mal usos por los actores humanos en contextos económicos, sociales y políticos conflictivos, y enfrentando procesos de negociación entre actores políticamente relevantes respecto de sus roles y responsabilidades respecto de reglar este problema”. (Calvety y Wegner, 2022, Introducción, p.4)

De este modo, los académicos (2022) reconocen dos dimensiones en el problema de la ciberseguridad, una doméstica y otra internacional. En esta última, es decir, en la arena internacional, los estados intentan darle a la ciberseguridad la forma que se condice con sus objetivos estratégicos, mientras, al mismo tiempo, intentan generar estabilidad mediante el establecimiento de reglas de comportamiento. En el otro plano, en el nacional, el estado y su burocracia negocian con el sector privado y la sociedad civil respecto de las libertades y responsabilidades que le corresponden a cada quien.

En suma, este tomo incluirá asuntos nacionales e internacionales, a actores estatales y no estatales, perspectivas políticas, sociales, económicas, técnicas; todo ello debido a la ya mencionada complejidad del tópico a tratar: la ciberseguridad.

El libro editado por Colvelty y Wegner (2022) consta de dos partes y de dieciséis capítulos, escritos por diferentes autores. Mientras que en la primera parte se abordan los cambios sociotécnicos y sus implicancias para la acción política, la segunda se enfoca en la respuesta política a dichos cambios.

En los capítulos de la primera parte del libro se hace foco en la ciberseguridad como telón de fondo de la fragmentación política, la escalada de tensiones geopolíticas y los desacuerdos a nivel internacional respecto de qué conducta debe o no aceptarse en el ciberespacio. En este punto, los editores de este libro (2022) se preguntarán por la relevancia de las operaciones de ciber-influencia, por su impacto y por sus efectos potencialmente desestabilizadores.

En un intento de dar respuesta a estos interrogantes, Baezner y Cordey (2022), en el primer capítulo, harán un recorrido por las principales tendencias y actores ciber-securitarios y cómo éstos explotan las zonas grises en ambos niveles, doméstico e internacional. Así, a nivel internacional, países como China, Rusia, los Estados Unidos, Corea del Norte, utilizan la ciberseguridad como herramienta alternativa a la guerra (para evitar conflictos que puedan escalar y que los coloquen en un lugar de desventaja logística y de capacidades militares, y debido a la accesibilidad de ciberarmas y de que se encuentran normativamente en una zona gris) a fin de perseguir sus intereses políticos y económicos.

En el capítulo 3, Schünemann (2020) intenta entender el fenómeno y su impacto político a través de las operaciones de influencia y su efecto desestabilizador para los gobiernos democráticos. La novedad ofrecida por el autor radica en tomar fenómenos tales como la automatización y analizar su influencia en las campañas de desinformación e influenciación.

En el capítulo 4, Haunschild, Kaufhold y Reuter (2022) toman los conceptos de violencia y paz naturales para mostrar cómo las noticias falsas (fake news) y la propaganda terrorista aportan a la fragmentación política mediante la utilización de los medios masivos de comunicación. Para ellos, la tecnología amplifica los efectos de estas tendencias mediante, por ejemplo, los social bots.

En el capítulo 5, Bonfanti (2022) trae a colación la relación entre inteligencia artificial y ciberseguridad, y plantea interrogantes respecto a los efectos en la gobernanza de esta tendencia creciente. En este sentido, el autor esboza que los resultados de dicha gobernanza se verán influenciados por la calidad de la relación de los actores involucrados (Estado, organizaciones privadas, sociedad civil) y su capacidad de llegar a acuerdos.

En el capítulo 6, Lindsay (2022) muestra la dinámica paradójica de la criptología y la ciberseguridad. La autora afirma, en este sentido, que son las decisiones políticas y no la tecnología la que complejizan el contexto en el que se desenvuelve dicha tendencia y la vuelve una amenaza a la estabilidad de la estrategia ciber-securitaria.

En el capítulo 7 Eriksson y Giampiero Giancomello (2022) ponen su atención en la expansión de la infraestructura de ciberseguridad, esto, no en cuanto a la infraestructura en sí sino en cuanto a los efectos del cambio tecnológico en la política: en la gobernanza, en el poder, en la rendición de cuentas, entre otros. Los autores señalan cómo la multiplicación y multiplicidad de actores es la que genera más incertidumbre y fragmentación política.

Adentrándonos ya en la parte 2, el capítulo 8, Gómez y Whyte realizan un aporte behaviorista, los autores (2022) analizan las respuestas cognitivas y la toma de decisiones por parte de países tales como Taiwán, Estados Unidos, Filipinas a ciberataques en casos de juegos de guerra internacionales. Valorizan, de esta manera, cómo las perspectivas cruzadas de los actores llevan a determinados resultados. El contexto de estos razonamientos serán las rivalidades geoestratégicas existentes en el mundo. En la misma línea, en el capítulo 9, Lupovici (2022) analiza la dimensión de la ciberseguridad en los nuevos desarrollos del conflicto árabe-israelí.

Los tres capítulos siguientes cambian el foco hacia los problemas geopolíticos que genera la ciberseguridad en tres Estados diferentes: Steiger (capítulo 10) se refiere a la política cibersecuritaria alemana, poniendo su atención en la problemática de la legitimidad del establecimiento de políticas públicas al respecto. El autor Brantly (capítulo 11), por su parte, se ocupará del caso ucraniano en torno a la construcción de estructuras que permitieran la resiliencia cibersecuritaria con ayuda de sus aliados europeos y de la OTAN. Jusufi (capítulo 12) explica el problema del cibercrimen en Albania en detrimento de la estrategia nacional securitaria, debido a amenazas externas e internas relacionadas a actores no estatales.

Los tres últimos capítulos abordan la opacidad en la temática del comportamiento político en el ciberespacio, teniendo en cuenta al actor estatal y al no estatal. Eggenschwiler (capítulo 13) analiza la influencia de estos dos tipos de actores en el modelado de las cibernormas, especialmente de las corporaciones tecnológicas. El investigador Steed (capítulo 14) estudia cómo las agencias de inteligencia profundizan los problemas de fragmentación política, generando así “ciberinseguridad” (p.186). En el capítulo 15, Kuerbis; Badiei, Grindal y Mueller (2022) piensan cómo podría lograrse más gobernabilidad en el ciberespacio mediante una “institucionalización transnacional” (introducción, p.10)

Wenger y Calvety, en la conclusión y capítulo 16, retoman algunos de los temas señalados por otros autores en capítulos anteriores y a lo largo del libro, a fin de exponer algunos puntos principales y conclusiones que de ellos se desprenden. Primero que nada, la limitación de las ciberoperaciones, expuestas al sabotaje a la subversión. Segundo, el rol de los actores privados en temas de ciberseguridad, de las instituciones públicas, la carrera tecnológica y las ciberamenazas. En tercer lugar, la ciberamenaza como un fenómeno multidimensional que no permite tomar decisiones que generen estabilidad y certeza. Cuarto y último, los autores dejan planteado el problema de cómo superar la fragmentación de la autoridad y la falta de rendición de cuentas.

A fin de cuentas, se trata de un libro que nos plantea cómo la tecnología está cambiando la vida social y política, sin dejar de lado la dependencia y la coconstrucción de la tecnología y la política (Wenger y Calvety, 2020, p.10).

Por **Antonela Milagros Pedroza** (IRI- UAI)

Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina

Sonia Alda Mejías (coord.)

ISBN: 978-84-92983-29-2, Real Instituto
Elcano, Fundación Friedrich Naumann,
2021, 107 páginas

En las últimas décadas, el crimen organizado transnacional ha calado profundamente, modificando a la vez las agendas políticas y de investigación. De hecho, el texto reseñado constituye un ejemplo de la ampliación de las agendas académicas en materia de seguridad, cuyo eje ordenador está dado por el novedoso concepto de “gobernanza criminal”. A partir de este último se estructuran los aportes de nueve expertos y expertas de distintas latitudes, con un común interés en el espacio latinoamericano.

La publicación inicia con una breve introducción a cargo de su coordinadora, en la que se pasa revista a algunos elementos compartidos por todos los trabajos, elementos propios del enfoque de la gobernanza criminal. Alda Mejías señala que el aumento de la información sobre el poder del crimen organizado ha puesto algo de manifiesto: las redes criminales no solo se dedican a actividades económicas ilegales, sino también al ejercicio de tareas propias del Estado. (Alda Mejías, 2021, p. 5) No obstante, ello no supone que la motivación principal deje de ser económica; sino que el mecanismo de la “gobernanza criminal” permite el aumento exponencial del poder, la proyección y alcance de los negocios, generando a través del poder local una base para alcanzar la proyección nacional y transnacional. (Alda Mejías, 2021, p. 5)

La autora propone como punto de partida el cuestionamiento de dos supuestos ampliamente difundidos en el análisis del crimen organizado. El primero se refiere a su desarrollo marginal respecto a la sociedad y al Estado, derivado de la ilegalidad. El segundo supone una relación con la sociedad basada en la imposición, la arbitrariedad y la violencia. Contrariamente, según Alda Mejías, son los elevados niveles de interrelación entre los grupos criminales, por un lado, y el Estado y la sociedad, por el otro, los que explican el desarrollo y operatividad de los esquemas de gobernanza criminal. Lejos de las imágenes de “ausencia” estatal o “pasividad y victimización” de la sociedad; esta interrelación debe pensarse en la doble dimensión de complicidad estatal y legitimidad de los poderes criminales entre ciertos sectores sociales (2021, p. 5-6).

La compilación es un recorrido completo y diversificado por la cuestión de la gobernanza criminal: a través de aproximaciones teóricas, estudios de casos nacionales, y análisis organizacionales sobre los grupos criminales y sus dinámicas internas y externas. A su vez, se avanza en el análisis de una multiplicidad de variables: desde las tradicionales relaciones entre organizaciones criminales y de éstas con las agencias estatales; hasta elementos poco explorados o directamente novedosos, como la relación con las comunidades locales, con el territorio y con grupos criminales operativos en otros espacios.

El primero de los capítulos consiste en un abordaje teórico de la categoría conceptual central, a cargo de la Dra. Carolina Sampó (Argentina). En él, la autora introduce algunos de

los elementos propios de la “gobernanza criminal”, concepto crecientemente utilizado en los trabajos académicos, aunque con matices disímiles. En particular, Sampó problematiza que en el esquema triádico de actores intervinientes en la gobernanza criminal (grupos criminales, agencias estatales y comunidades), el nexo entre las estructuras criminales y las comunidades donde actúan ha sido poco explorado por la bibliografía especializada, y el potencial explicativo de dicha relación, omitido. En este sentido, pretende caracterizar la gobernanza criminal dividiendo el trabajo en tres secciones: la sistematización del concepto; sus características distintivas (especialmente la interrelación de los grupos criminales con la sociedad y el Estado) y, finalmente, una serie de conclusiones. (Sampó, 2021)

Dentro del aporte de Sampó (2021), se destacan dos elementos; en primer lugar, la definición de la gobernanza criminal en términos de “un orden social paralelo al impuesto desde el Estado en el que se proveen servicios públicos de lo más diversos (...) y bienes básicos, tracciona la legitimidad que la sociedad civil otorga a las organizaciones criminales; y con ella, posibilita el incremento de la proyección del poder de esas organizaciones...” (p. 12). En segundo lugar, el artículo pone el foco en el rol de las comunidades; y, de hecho, cierra con un llamado de atención respecto a los efectos paradójicamente beneficiosos de este tipo de arreglos y el problema de la creciente legitimidad de las organizaciones criminales.

El segundo capítulo corresponde a Roberto Briceño León (Venezuela), y se titula “La disputa entre el Estado y el crimen organizado por la legitimidad en la gobernanza local”. Como su nombre lo indica, el trabajo considera, más allá del control territorial fáctico, la litigiosa distribución de la legitimidad, factor clave para estabilizar y reducir la violencia necesaria en la materialización de los emprendimientos criminales. La legitimidad es entendida, no en su acepción de “sujeción legal”, sino en la de “aprobación y reconocimiento que tiene el uso de la fuerza en las personas comunes” (Briceño León, 2021, p. 23)

Recuperando la propuesta teórica de Spruyt (2002), el autor propone un modelo de búsqueda de legitimidad por parte de los actores criminales a través de la emulación de cuatro funciones estatales. Ellas son la protección de personas, la provisión de bienes y servicios a la población, la aplicación severa y expedita de castigos y la sanción de normas sociales eficientes (Briceño León, 2021, p. 25). La localidad de Guasdalito, en Venezuela, funciona como una suerte de caso ilustrativo de esa dinámica de “suplantación” estatal por el crimen organizado, para forjar una institucionalidad perversa, pero institucionalidad al fin (p. 27). A modo de cierre, la conclusión se pregunta, como el artículo de Sampó, por las posibilidades de la democracia frente a este tipo de esquemas.

El tercer capítulo es obra de César Niño (Colombia), quien resignifica la dimensión transnacional del crimen organizado. Al concepto de gobernanza criminal Niño adiciona el de “diplomacia catalítica”, a los fines de ampliar los lentes analíticos y dar cabida a las asociaciones y transacciones entre grupos criminales a nivel regional.

Estructurado en tres secciones, los aportes más novedosos del artículo son aquellos presentados en la segunda sección, sobre diplomacia catalítica y política exterior criminal en América Latina; la cual es ejemplificada a través del estudio sobre complejos criminales

industriales y mercados de la violencia en Colombia, presentado en la tercera parte. Puntualmente, el autor traza una perspectiva no estadocéntrica de la diplomacia y la política exterior, que permite incluir la actividad de actores ilegales no estatales. A su vez, este marco presupone una flexibilización de la noción de “fronteras”, como momentos límite del control de grupos sobre determinados espacios, rutas y mercancías, dotados de un amplio dinamismo (Niño, 2021, p. 32). Por último, la conclusión se ordena en torno a cinco recomendaciones estratégicas, destinadas tanto al ámbito político como así también al académico.

El cuarto aporte se titula “El juego de la gobernabilidad: el Estado, los criminales y el orden local”, elaborado por Juan Carlos Garzón Vergara (Colombia). El objeto de estudio del trabajo es el denominado “juego de la gobernabilidad” que resulta en una diversidad de órdenes locales, elementos básicos del continuo e inacabado proceso de construcción estatal (Garzón Vergara, 2021, p. 39). Concretamente, el análisis se materializa a través de la elaboración de un mapa conceptual de análisis de capacidades respectivas de los actores intervinientes: agencias estatales, grupos criminales y comunidades locales.

En ese sentido, el autor señala un conjunto de factores a considerar para cada agente. En el caso del Estado, los tres puntos claves son: a) que la precariedad de las instituciones estatales no necesariamente conlleva la falta de orden y regulación social; b) que la suplantación criminal de las funciones estatales puede ser resultado tanto de la competencia como de la delegación; y c) que la distribución diferencial del poder estatal en el territorio depende de una decisión sobre dónde desplegar recursos y capacidades. Desde el punto de vista criminal, el Estado preexistente es crítico para moldear las formas de autoridad y actividad posibles, aunque también entran en juego otros factores: las economías ilegales controladas, el vínculo con la comunidad, tipo de liderazgo, cohesión y disciplina interna, relación con otros grupos criminales, etc. Finalmente, para las comunidades, se señalan tres características principales: a) densidad de la organización comunitaria; b) autonomía decisoria; y c) existencia de liderazgos reconocidos y con capacidad de intermediación (Garzón Vergara, 2021, p. 44)

Las combinaciones de los niveles de capacidad de cada actor resultan en configuraciones diferenciales del esquema de gobernabilidad, que el autor esquematiza a través de tres escenarios que no agotan el espectro de posibilidades. Es en esa modelización que se encuentra el principal aporte del trabajo, como precondition para desarrollos más específicos sobre los posibles indicadores para evaluar capacidades respectivas, como así también los efectos en términos de desarrollo y consolidación democrática (p. 49).

Con un aporte de corte teórico, Markus Schultze-Kraft (Alemania), analiza el concepto de “connivencia” en el debate sobre la gobernanza criminal. En una tradición weberiana, el autor pone el foco en el requisito de “legitimidad” de los órdenes políticos; aunque, lejos del supuesto weberiano, lo hace para cuestionar la vigencia en exclusiva del orden racional-legal (por lo menos, si este es entendido como alternativa dicotómica de lo ilegal). En esa línea, el concepto de “connivencia” resulta insuficiente para abarcar lo que el autor entiende como un continuum de la crimilegalidad-crimilegitimidad.

En su escrito, Schultze-Kraft, enfatizando la referencia a la “creencia” presente en la

definición weberiana, corre la legitimidad del plano de lo jurídico para entenderlo como una categoría moral. Ello permite explicar por qué ese supuesto de legitimidad basada en reglas no aplica completamente en un escenario que define como de órdenes “criminales”. Dicha idea es ejemplificada a través del caso colombiano, que ilustra cómo el orden político puede transformarse y adoptar mecanismos ilegales pero no criminales y, a su vez, como la criminalidad tiene un papel en la consolidación de dicho orden.

Con una perspectiva diferente, el artículo de Frank Casas (Perú) se pregunta por la infraestructura campesina que subyace a las economías criminales asociadas a la producción de cocaína. La pregunta central del artículo es si existe algún tipo de racionalidad asociada a la economía del delito que pueda ayudar a explicar este patrón de producción. Luego de evaluar y descartar las hipótesis de ignorancia sobre el proceso posterior o inserción completa en la organización criminal, el autor se decanta por una respuesta intermedia. Hay una decisión racional de los productores de hoja de coca, quienes son conscientes de participar en una cadena de valor criminal, pero que al estar en zonas poco reguladas por el Estado y no experimentar efectos negativos tangibles, ésta resulta permisible.

Por otro lado, si bien la hoja de coca no obedece a un mandato productivo (atados a una lógica capitalista de inversión, transformación, etc.) y tiene una rentabilidad pequeña, sigue siendo comparativamente preferida a otros productos: tiene un rendimiento a razón de cuatro cosechas anuales con un nivel de esfuerzo relativamente bajo y compradores asegurados. Es decir, se trata de una “economía de complemento”, cuyos efectos dinamizadores en la economía cotidiana son visibles y directos (Casas, 2021, p. 73).

En “El colapso de la legalidad y la naturalización de la transgresión”, Marcelo Moriconi (Portugal) aborda cómo la transgresión y el desafío al concepto de legalidad son fundamentales en la segmentación del Estado y el aumento de las capacidades de las organizaciones criminales. Moriconi define al delito como un medio y establece que como tal, los medios no son buenos ni malos sino “efectivos o no efectivos” (Moriconi, 2018).

Por otro lado, señala que si bien todas las clases sociales tienen oportunidad de incluirse en una vida criminal, es diferente el tipo del delito (medio) al que pueden acceder, por lo que considera que debe pensarse ¿Qué vida digna queremos promover y cuál es el rol de la legalidad en ella? (Moriconi, 2021). A su vez, a partir de dicha fragmentación de las clases sociales, contempla la existencia de una criminalización arbitraria basada en gran medida en un “sentido común” completamente subjetivo.

En el octavo y penúltimo capítulo, Iván Briscoe (Colombia) pone el foco en la corrupción y su función habilitante de nexos ilícitos como método de intermediación entre actores políticos, catalizador de nuevos liderazgos y en algunos casos, de reducción de la violencia y la inseguridad.

Entendiendo a la corrupción como el abuso del poder público para obtener ganancias de uso privado, el autor describe una lógica contradictoria en su funcionamiento: repudiada por los electorados, se reproduce en el tiempo sin mayores obstáculos. Esto se explica a partir de su funcionalidad como “mecanismo de coordinación, supervivencia y búsqueda de supremacía en sistemas democráticos”, que puede adoptar tres modalidades básicas: a)

como eje de disputa política entre candidatos; b) como “lubricante” de la práctica democrática (pagos indebidos y tráfico de influencias); c) los denominados “enclaves autoritarios”, la más peligrosa para la democracia. En este último caso, se trata de regiones periféricas en las que, a pesar de una institucionalidad formalmente democrática, hay escaso accountability, existe una confluencia de intereses privados y públicos, y alta tolerancia por parte de las autoridades a la actividad de grupos delictivos y violentos (Briscoe, 2021, p. 94). En su conclusión, el autor problematiza el hecho de que a pesar de proporcionar soluciones precarias, la corrupción, en sus tres modalidades, es efectiva como medio para “superar los problemas de la fragmentación, las campañas electorales costosas y la amenaza de la violencia” (Briscoe, 2021, p. 95). Esta provocativa afirmación pone de manifiesto la tensión entre las demandas ciudadanas de Estados más limpios, eficientes y transparentes y la funcionalidad estructural de las prácticas corruptas.

Finalmente, el cierre está a cargo de la compiladora, Sonia Alda Mejías (España) quien aborda dos conceptos fundamentales: la cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, como elementos facilitadores de la gobernanza criminal. Tomando como objeto de análisis el Estado y la sociedad, la autora se inscribe en una línea de reflexión abierta por Guillermo O’Donnell (1996) en torno a la institucionalización de las democracias latinoamericanas, o mejor dicho, a su institucionalidad informal. En ese sentido, Alda Mejías sube la apuesta y propone que el particularismo, entendido como vulneración de los dos supuestos principales del imperio de la ley (desigualdad ante la ley e hibridación entre el ámbito público y el privado) configura el entorno idóneo para el desarrollo del crimen organizado y de la gobernanza criminal (Alda Mejías, 2021, p. 100).

Según la autora, la prevalencia del patrimonialismo genera un círculo vicioso: garantiza la reproducción del privilegio, la privatización de lo público y en consecuencia la fragmentación del poder estatal, a la par que se multiplican los órdenes particulares. Si bien esto no entraña el fin del Estado, sí socava de forma innegable su carácter democrático (Alda Mejías, 2021, p. 106)

En síntesis, la compilación presenta una serie de ejes para la reflexión y el debate en torno al fenómeno de la gobernanza criminal y sus desafíos para las democracias latinoamericanas. Dos aspectos deben destacarse en ese sentido: primero, su relevancia para las agendas políticas y académicas, que como señalan varios/as de los/as autores/as se hizo particularmente visible durante la coyuntura pandémica. En segundo lugar, el hecho de que viene a saldar una paradoja: la escasez de trabajos en español sobre un concepto empleado fundamentalmente para analizar los casos latinoamericanos.

Por **Franco Octavio Depietri** (UNLa - CeCOT) y **Antonella Paporini** (UNR - CeCOT | CISES)

The Human Rights Breakthrough of the 1970s: The European Community and International Relations

Sara Lorenzini, Umberto Tulli e Ilaria Zamburlini

ISBN 978-1-3502-0312-9 (hardback),
Bloomsbury Academic, 2022, 280
páginas

En la actualidad, la Unión Europea (UE) se considera como una comunidad basada en un conjunto clave de valores comunes, los cuales son innegociables: la paz, la libertad, la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. Estos valores a su vez se encuentran en la base de su política exterior, y en las relaciones que establece con terceros actores. Asimismo, son valores que pone como requisitos que deben cumplir aquellos países que desean ser miembros de la UE, y a los cuales ata la condicionalidad de su política de asistencia financiera. Así, pues, se ha generado en la comunidad internacional y en la propia UE y sus Estados miembros una percepción de la Unión como una potencia normativa, capaz de difundir sus normas en pos de la democracia y los derechos humanos en las relaciones con el resto de los actores, enfatizando sus beneficios mutuos¹.

Sin embargo, en los orígenes de la UE no era así. La libertad y los derechos humanos no eran las principales preocupaciones de la Comunidad Europea (CE). Basada en una visión "funcionalista", buscaba promover la paz y el desarrollo económico a través de la construcción de un mercado común y del desarrollo de políticas comerciales y económicas específicas. Fue el avance global de los derechos humanos a partir de la década de 1970 lo que dio forma a la construcción formal e informal de la Europa de hoy en día. Recién en esta década los estados miembros de la CE comenzaron su intento de coordinación en el ámbito de la política exterior, incluyendo a las políticas sobre derechos humanos. Esta armonización de las políticas exteriores fue el primer paso para lograr una identidad política específica de la CE, basada en normas compartidas de democracia representativa, estado de derecho, y derechos humanos, que permitiera impulsar un papel activo de la política exterior europea en la política mundial.

The Human Rights Breakthrough versa sobre la Comunidad Europea y su actuación en el marco de la revolución de los derechos humanos en la década de 1970, momento en el cual se estos posicionan como un elemento central en la política internacional. Los distintos capítulos, cada uno con un enfoque y tema particular, comparten como hilo conductor el desarrollo de la importancia de los derechos humanos dentro del contexto de la construcción de Europa, un camino complejo y conflictivo. Analizan cómo la CE logra apropiarse del lenguaje de los derechos humanos, vinculando movimientos transnacionales, instituciones europeas, gobiernos nacionales e intereses políticos de los actores involucrados. De este modo, la CE reaccionó a la nueva prominencia de los derechos humanos en el plano internacional transformando radicalmente su autopercepción y rol en el escenario mundial y adoptando la protección de los derechos humanos como una característica distintiva de su política exterior. Así, los derechos humanos se convirtieron en elementos esenciales para la identidad europea, y uno de los principios fundamentales que rigen sus relaciones exterior-

1 Marocchi, T. (2017). *EU-Russia Relations: Towards an Increasingly Geopolitical Paradigm*. Heinrich-Böll-Stiftung European Union, pp.2-3

res. Sin embargo, el camino para lograr esta nueva identidad no fue lineal ni sencillo, y todavía sigue habiendo cuestionamientos sobre el lugar de los derechos humanos en la política exterior de la Unión.

Esta obra es una interesante colección de ensayos, que combina la historia de la integración europea y el estudio de la cooperación supranacional en Europa Occidental con la evolución en la lucha y el lenguaje de los derechos humanos. Los escritos fueron realizados en su mayoría por historiadores en vez de abogados o politólogos. Los editores del libro (Sara Lorenzini, Umberto Tulli e Ilaria Zamburlini) son también historiadores, especializados en historia política, de las relaciones internacionales y de la integración europea. Esto brinda una nueva perspectiva sobre la evolución de los derechos humanos en el ámbito de la Comunidad Europea.

El libro está dividido en cuatro partes, cada una centrada en un eje específico, junto con una pequeña introducción por parte de los editores sobre la trayectoria que tuvo el concepto de derechos humanos en la integración europea.

La primera parte se centra en la forma en que la CE discutió y actuó en el plano internacional ante las violaciones de los derechos humanos. El libro inicia con el capítulo de Víctor Fernández Soriano sobre las posiciones que tomó la CE ante las transiciones democráticas en Grecia, Portugal y España, siendo una de las primeras veces que demostró atención en la promoción de los derechos humanos. Como mencionamos, la CE era, a inicios de la década de 1970, esencialmente una organización macroeconómica supranacional, pero durante el transcurso de esa década pasó a impulsar una unión política basada en el respeto por el estado de derecho, la libertad y los derechos humanos. Fernández Soriano relata cómo, ante la “trampa retórica” de estas dictaduras que no respetaban las bases de la Comunidad, pero con las que se buscaba establecer acuerdos institucionales, la CE logró establecer al respeto de los derechos humanos como un pilar central de su organización, así como una condición previa para la adhesión.

Por otro lado, el capítulo de Umberto Tulli aborda la introducción de los derechos humanos en las relaciones Este-Oeste como un efecto inesperado de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y la firma de su Acta Final en 1975. Señala que la CE carecía de una estrategia clara sobre la agenda de derechos humanos ya que, por temor a afectar las negociaciones, se mostró reacia a adoptar una postura firme sobre las violaciones de derechos humanos en el Este. En cambio, bregó por la multiplicación de los contactos comerciales y humanos entre Oriente y Occidente, introduciendo en el Acta Final algunas menciones a los principios de derechos humanos como una forma de mejorar la cooperación entre los bloques. Sin embargo, las vagas disposiciones sobre derechos humanos y asuntos humanitarios del Acta Final terminaron por dar legitimación a aquellos activistas y disidentes que instaba a los gobiernos de Europa del Este a respetar las disposiciones de derechos humanos acordados.

La primera parte también cuenta con aportes de Ilaria Zamburlini y de Lorenzo Ferrari. Zamburlini trabaja sobre la introducción del concepto de derechos humanos en las políticas de asistencia al desarrollo de la CE hacia los países recientemente descolonizados en África, el Caribe y el Pacífico a través de la Convención de Lomé. La autora plantea que, al darle una

connotación moral a su estrategia de ayuda exterior, atándola fuertemente a los derechos humanos, la CE buscó diferenciarse en el plano internacional de los Estados Unidos y la URSS en plena guerra fría. Esto era necesario para que construyera su propia imagen y lograra reconocimiento y un espacio en el plano internacional. Por otro lado, y centrándose en el ámbito de Naciones Unidas, el capítulo de Ferrari muestra cómo, a pesar de intentar coordinar sus decisiones en política exterior en cuestiones de derechos humanos en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE), los Estados miembros de la CE se dividieron varias veces en las votaciones sobre derechos humanos en la Asamblea General en el período 1970-1979.

La conclusión general que podemos extraer de la primera sección es que la CE no tuvo en sus inicios una posición o estrategia común definida frente a las violaciones de derechos humanos alrededor del mundo, incluso con la CPE en marcha. Durante los primeros años de la década de 1970, tanto la CE como sus Estados miembros tomaron una posición reactiva ante los asuntos de derechos humanos, sólo presionados a actuar bajo casos extremadamente graves.

La segunda parte de la obra se enfoca en estudios sobre distintos actores de la CE. Los primeros dos capítulos de esta sección se centran en las principales familias de partidos políticos en el Parlamento Europeo, los demócratas cristianos y los socialistas, y sus actuaciones con respecto a la promoción de los derechos humanos. Marialuisa Lucia Sergio analiza el trabajo de la Unión Europea de Demócratas Cristianos como actor institucional respecto de los problemas de respeto a los derechos humanos durante la España franquista y el período de transición democrática, ante el inicio del proceso de adhesión del país a la Comunidad Europea. Por su parte, Christian Salm reconstruye la actuación del grupo socialista en el Parlamento Europeo en la segunda mitad de los setentas, explorando cómo impulsó los debates y las políticas sobre derechos humanos, así como su contribución al desarrollo del Parlamento Europeo como “defensor” de los derechos humanos. En esta época, los socialistas eran el grupo con mayor presencia en el Parlamento Europeo, y bajo el liderazgo de Willy Brandt como presidente de la Internacional Socialista, buscaron fortalecer su papel en la formación de políticas de protección de derechos humanos en la CE. Esta selección de casos demuestra la forma en que actores informales, como las organizaciones de derechos humanos y las familias de partidos políticos transnacionales, asumieron un papel importante en el impulso a las instituciones europeas para que tomen posiciones más fuertes en el área de los derechos humanos a nivel internacional.

La segunda parte de la obra también incluye un capítulo que, a mi parecer, debería ubicarse en la última sección del libro, debido a su vigencia. El capítulo de Gaia Lott se centra en los solicitantes de asilo que llegaron a Europa durante las décadas de 1980 y 1990, analizando las tensiones entre los distintos gobiernos nacionales y las instituciones europeas (el Parlamento y la Comisión), así como entre ellas mismas, alrededor de este tema. De esta forma, intenta establecer si, y de qué forma, el Parlamento y la Comisión pueden ser considerados actores autónomos y originales, capaces de influir en las políticas de asilo de los gobiernos y en los instrumentos sobre el tema firmados por los países europeos (el Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín). El estudio que realiza Lott tiene una gran importancia en la actualidad, ya que los principios establecidos sobre el sistema migratorio y de asilo

europeo en esos años influyeron e influyen hasta el día de hoy las políticas de asilo en los países europeos. Todavía al día de hoy sigue el debate sobre seguridad versus derechos humanos de los migrantes y refugiados. Asimismo, incluye una visión sobre las políticas de asilo dentro del marco general de los derechos humanos, lo cual es muy positivo, considerando que tiende a estudiarse de forma separada.

La tercera parte del libro versa sobre las "otras" Europas: el Consejo de Europa y los países neutrales. Los dos capítulos nos brindan ejemplos que nos permiten visualizar la existencia de otros actores en la región que se posicionaban como promotores de los derechos humanos tanto a nivel regional como internacional. Oluchukwu Ignatus Onianwa plantea en su capítulo que la respuesta europea a la crisis humanitaria y las violaciones de derechos humanos que ocurrieron en Nigeria durante la guerra de Biafra fueron en parte consecuencia de la acción colectiva y la presión ejercida por las ONGs de derechos humanos sobre las instituciones europeas. Frente a la imposibilidad de establecer una posición conjunta entre los miembros de la CE fue el Consejo de Europa el que actuó ante la guerra, lo que generó un mayor interés europeo por los abusos de derechos humanos en el mundo. Por lo tanto, la CE no fue la única institución supranacional que buscaba un rol activo en la cuestión de los derechos humanos.

Asimismo, la CE tuvo que hacer frente a iniciativas y acciones en materia de derechos humanos provenientes de países no alineados como Austria. Maximilian Graf analiza la política exterior austríaca y su rol y compromiso con los derechos humanos en su diálogo con Oriente y Occidente en la región, y ante eventos extra regionales como el golpe de Estado en Chile de 1973. Al ser un país neutral, Austria logró el avance de su propia agenda de derechos humanos en el mundo, obteniendo reconocimiento internacional.

La última sección del libro gira alrededor de la posición de la CE, y luego de la Unión Europea, con respecto a los derechos humanos más allá de la década de 1970, con un actor que ya tiene una autopercepción construida sobre su poder normativo en el escenario internacional. Tras el fin de la Guerra Fría y la caída del bloque soviético, los derechos humanos pasaron a ser un principio clave en las relaciones internacionales. Sin embargo, se fueron acentuando o creando problemas alrededor de ellos, como las numerosas oleadas de refugiados, el incumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, y el choque entre la seguridad nacional y la protección de derechos civiles y políticos. Como mencioné anteriormente, el capítulo de Gaia Lott debería haber sido incluido en esta sección, al versar sobre los solicitantes de asilo que durante los ochentas y noventas.

Con respecto al lugar de los derechos humanos en las relaciones internacionales en el nuevo orden internacional, Elena Calandri señala en su capítulo que la CE/UE fue la fuerza impulsora detrás de la conclusión positiva de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, ayudando a obtener el consenso necesario para el documento final al resolver los desacuerdos internos y tejiendo compromisos con países no occidentales a partir de los conceptos de desarrollo, democracia y derechos humanos. Esto revela un cambio de actitud entre los europeos a la luz del debate internacional sobre los derechos humanos de la época. Los Estados miembros de la CE/UE elaboraron durante las décadas de 1980 y 1990 una visión más asertiva del papel que querían que desempeñaran los derechos humanos en su política exterior, así como principio fundacional de la Unión Europea con la firma del Tratado de

Maastrich en 1992. Por otro lado, los trabajos preparatorios de la impulsaron a los Estados miembros a aumentar su coordinación y proyectar una imagen dinámica y eficaz de la nueva UE con el fin de reafirmar el liderazgo europeo en materia de derechos humanos.

Finalmente, Peter Malcontent analiza cómo y en qué medida se vio influenciada el accionar de los Países Bajos en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU por la creciente institucionalización de la cooperación en política exterior entre los socios de la UE después del establecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a principios de la década de 1990. Ya en la década de los setenta, los Países Bajos eran uno de los líderes en materia de derechos humanos a nivel internacional, con una política exterior fuertemente marcada por ellos. Toma como casos de estudio la posición holandesa sobre las violaciones de derechos humanos en China e Indonesia, incluidas las violaciones de Indonesia en Timor Oriental. Ambos casos cubren el período de 1995–7 así como el período de 2001–3, así como la posición holandesa con respecto al establecimiento de los dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño (adoptada en 2000) y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (adoptada en 2002).

The Human Rights Breakthrough es un gran libro para adentrarse en la historia de Europa y su posición en materia de derechos humanos desde una perspectiva diferente a la política y las relaciones internacionales. Los estudios de casos realizados y los actores elegidos sirven para establecer un recorrido histórico claro y coherente, ofreciendo un panorama profundo y al mismo tiempo accesible para aquellos que no necesariamente tienen conocimientos sobre el tema. Sin duda, es un trabajo clave para aquellos que deseen comprender la evolución de la CE/UE y pensar en sus problemas actuales.

Por **Magdalena Ponce** (USAL/UBA/IRI - UNLP)

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 declaren su autoría, e inéditos, no pueden haber sido publicados previamente en ningún medio impreso o electrónico.

Ante las limitaciones de los programas de detección automática plagio con el idioma castellano y a fin de dar respuesta a aspectos más amplios que se inscriben como prácticas de plagio -entre ellos las traducciones, la fragmentación de resultados o "salami slicing", duplicación, entre otros- la revista implementa un procedimiento específico para evitarlo, a saber:

Al momento de la presentación de un artículo, se les solicita a las/os autoras/es que declaren que el artículo no ha sido publicado previamente ni enviado a otras revistas para evaluación. Además, se les pide que declaren que están siguiendo las Directrices para los Autores, en las cuales se establece que los artículos a postularse deben ser originales.

Al recibirlo -y previo a comenzar el proceso de evaluación-, se utilizan herramientas de búsqueda en Internet, a fin de rastrear otras obras de los/as autores/as y cotejar el título,

fragmentos del resumen, del apartado metodológico y de los resultados del artículo presentado a revisión, a fin de corroborar la originalidad y evitar prácticas de plagio.

Al enviarlo a evaluar los pares revisores, se solicita a los evaluadores también prestar atención a posibles indicadores de plagio, ya que ellos son quienes conocen las fuentes y la literatura sobre el tema.

La revista considera como plagio a las prácticas que se listan y explican a continuación:

Plagio directo. Se incurre en este tipo cuando:

Hay omisión de la autoría y no se indica con comillas lo tomado de otro texto.

Se realizan cambios mínimos en el texto de otro (se modifica la estructura de la oración, se sustituyen minúsculas por mayúsculas o viceversa, se usan sinónimos, etc.) y se presenta como original.

Plagio por el uso inadecuado de la paráfrasis, se realiza cuando:

Aunque se anota la autoría, el texto original se reproduce con unos pocos cambios que no constituyen paráfrasis.

Plagio complejo usando una referencia, se comete cuando:

Existe la referencia de autoría original, pero se señalan con inexactitud las páginas de la fuente.

Parafraseo en que se resumen textos extensos, pero con muy poca o ninguna indicación de que corresponden a paráfrasis.

Ausencia de comillas en palabras y frases del texto original que se reproducen textualmente.

Plagio con comillas sueltas, se realiza cuando:

Se continúa reproduciendo una cita textual una vez que se han cerrado comillas o se omite que las frases anteriores corresponden a la misma cita.

El parafraseo como plagio, ocurre cuando:

Hay parafraseo y no se anota la referencia de la fuente original.

El parafraseo es continuo y extenso, no se añade material que permita interacción o enriquezca la información, a pesar de que se menciona la fuente.

Los trabajos académicos –que exigen pensamientos originales y reflexiones críticas sobre los puntos de vista de otras personas– se convierten en textos que no superan la repetición de otros textos académicos.

No se identifican claramente, como tales, los pasajes parafraseados.

No se considera plagio cuando:

No domina por sobre el trabajo de quien escribe.

Se utiliza para permitir al autor interactuar críticamente con los puntos de vista de

otra persona.

El argumento del texto original es re-escrito en palabras diferentes.

El “auto-plagio” o fraude de reciclaje, se comete cuando:

Se le cambia la apariencia a un trabajo y se presenta como si fuera otro distinto.

Se omite la indicación de que el trabajo está siendo reciclado, es decir, que es un trabajo anteriormente publicado pero con correcciones o nuevos agregados.

No se considera autoplagio cuando:

El trabajo previo es base para una contribución nueva, y deben repetirse partes clave para explicar y defender los nuevos argumentos.

El autor considera que lo que ya dijo no se puede decir de mejor manera para la nueva publicación.

La repetición no supera el 30% del trabajo original.

Aspectos éticos y conflictos de Intereses

La publicación de [La revista] es el resultado colectivo del trabajo y esfuerzo de autores/as, editores/as y evaluadores/as que se interesan en el desarrollo de la ciencia para el desarrollo social y cultural. Por dicho motivo, y en el marco de la política de acceso abierto que se impulsa la Universidad Nacional de La Plata, la revista no cobrará a los/as autores/as ningún cargo por la publicación, quedando disponibles inmediatamente los artículos en acceso abierto.

Los editores de la revista se comprometen a evitar la existencia de cualquier conflicto de interés entre los actores que participan en la producción. Todo texto enviado será evaluado por su contenido intelectual evitando que interfiera en el proceso la pertenencia étnica o nacional de los autores, su género, su orientación sexual, sus creencias religiosas, o su filosofía política. Del mismo modo se desestimarán aquellas evaluaciones externas que interpongan cualquier posición personal a la calidad del trabajo.

Se les solicita a los autores y a los evaluadores que manifiesten de antemano los conflictos de intereses relevantes que pudieran llegar a tener, así pueden ser tenidos en cuenta a la hora de asignar las evaluaciones. Si surgiera algún conflicto posterior a la publicación de la contribución, de ser necesario, se realizará una retractación o la manifestación del hecho.

Se entiende como “conflicto de interés” la situación en la cual se produce una divergencia entre los intereses personales de un individuo y sus responsabilidades respecto a las actividades científicas que lleva a cabo, ya sea como autores, revisores y miembros del comité editorial, que puedan influir en su juicio crítico y en la integridad de sus acciones. Los conflictos de interés pueden ser:

Económicos: cuando el participante (autor/revisor/editor) ha recibido o espera recibir dinero por las actividades relacionadas con la investigación y su difusión

Académicos: cuando los revisores o editores adhieren a una determinada tendencia

metodológica o ideológica de manera tal que pueden estar sesgados para evaluar el trabajo de otros. Por esta razón se les solicita que se manifiesten con anterioridad.

Relaciones personales o laborales: cuando los participantes (autores/revisores/editores) tienen algún tipo de vínculo de amistad, enemistad o de relación laboral. Para evitarlo, los editores deberán tener en cuenta las fuentes de financiamiento y la afiliación de los autores, para elegir evaluadores que no pertenezcan a esos círculos específicos.

Lineamientos internacionales

A partir de analizar los problemas específicos de la práctica editorial científica, distintas entidades a nivel internacional se han dado a la tarea de consensuar criterios y generar guías y documentos que brindan soporte tanto a editores como a autores, entre ellas:

COPE | Committee on Publication Ethics

International Committee of Medical Journal Editors

Council of Science Editors

Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Los editores de la revista considerarán directrices y guías que han sido consensuadas a nivel internacional para resolver los problemas específicos de la práctica editorial científica. Se tendrá en cuenta principalmente las instrucciones brindadas por COPE | Committee on Publication Ethics. Asimismo, se considerarán lineamientos de otras organizaciones de reconocido prestigio internacional como International Committee of Medical Journal Editors, Council of Science Editors y Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Se invita a los/as autores/as, investigadores/as y revisores/as a interiorizarse en los lineamientos internacionales vinculados a ética en publicación, específicamente los enlazados a continuación, para evitar faltas que podrían generarse por su desconocimiento.

COPE | Committee on Publication Ethics

Provee lineamientos a seguir en los siguientes casos:

Qué hacer si sospecha que una publicación es redundante o duplicada

Sospecha de publicación redundante en un manuscrito recibido

Sospecha de publicación redundante en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay plagio

Sospecha de plagio en un manuscrito recibido

Sospecha de plagio en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay datos inventados

Sospecha de datos inventados en un manuscrito recibido

Sospecha de datos inventados en un artículo publicado

Cambios de autoría

El autor correspondiente solicita añadir un autor adicional antes de la publicación

El autor correspondiente solicita eliminar un autor antes de la publicación

Solicitud para agregar un autor adicional después de la publicación

Solicitud para eliminar un autor después de la publicación

Qué hacer si sospecha la existencia de autores anónimos, invitados o de la autoría regalada

Cómo detectar los problemas con la autoría

Qué hacer si el revisor sospecha que hay un conflicto de interés no revelado en un manuscrito recibido

Qué hacer si un lector sospecha que hay conflicto de interés no declarado en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay un problema de ética en un manuscrito recibido

Qué hacer si sospecha que un revisor se ha apropiado de las ideas o los datos de un autor

Gestión por parte de COPE de las reclamaciones contra los editores

International Committee of Medical Journal Editors

Uniform Requirements for Manuscripts Submitted to Biomedical Journals: Writing and Editing for Biomedical Publications

Última actualización: diciembre 2017

Council of Science Editors

CSE's White Paper on Promoting Integrity in Scientific Journal Publications

Última actualización: mayo 2018

Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Avoiding plagiarism, self-plagiarism, and other questionable writing practices: A guide to ethical writing

Última actualización: 2015