



---

**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, JULIO / DICIEMBRE 2022.**

**291p.;16x23 cm. (AÑO31—Nº63)**

**ISSN (VERSIÓN PAPEL) 1515-3371**

**ISSN (VERSIÓN DIGITAL) 2314-2766**

**RELACIONES INTERNACIONALES**

<b>EDITORIAL</b>	<b>7</b>
<b>DIÁLOGOS</b>	<b>13</b>
<i>Abdelaziz Benali Cherif</i>	
<b>ESTUDIOS</b>	
Los rostros del error: decisiones políticas adoptadas sin criterio estratégico <i>Julio César Spota</i>	23
La contribución de la diplomacia parlamentaria al Derecho Internacional Humanitario. El caso de Malvinas y el ADN de los caídos <i>Gonzalo Salimena</i>	45
La configuración de la dinámica cooperativa en seguridad en Suramérica entre 1985 y 2015 <i>Ángela Camargo</i>	73
La economía política internacional de las bioenergías: avances y límites en el mercado eléctrico argentino <i>Ignacio Sabbatella</i>	99
Cuba y la importancia de la agencia en la autonomía <i>Matías Mongan Marcó</i>	125
Después del dólar: perspectivas para el sistema monetario internacional <i>Adrien Sergent</i>	149
Bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China durante 2019-2021 <i>Sadcidi Zerpa de Hurtado, Alberto José Hurtado Briceño</i>	173
Asiatic decision maker: Russian Federation and its search for safety strategic leadership in Central Asia by the Shanghai Cooperation Organization (SCO) (2001-2018) <i>Arthur Mastroiani Máximo de Lucena, Alexandre César Cunha Leite, Daniela Vieira Secches</i>	193
<b>REFLEXIONES</b>	
Algunas reflexiones acerca de la Comunidad de destino compartido para la humanidad en una nueva era...bélica <i>María Francesca Staiano</i>	219

G20: ¿declina? <i>Alberto Ford</i>	227
<b>HISTORIA</b>	
A 100 años de la Marcha sobre Roma <i>Patricia Kreibohm</i>	235
<b>LECTURAS</b>	<b>243</b>
<b>TESIS</b>	
La Economía Política de la Gestión Externa Subnacional en la Región Centro, Argentina: 2004 - 2019 <i>Federico Trebucq</i>	263
<b>POLÍTICA EDITORIAL</b>	<b>285</b>

https:



# Editorial

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Consani, N. (2022). Editorial. Relaciones Internacionales, 31(63).

In memoriam del Profesor **Daniel Berrettoni**  
(1966-2022)

“La única guerra que merece la pena  
es la guerra contra la pobreza”

**Jan Tinbergen**  
(Premio Nobel de Economía)

“La tiranía totalitaria no se edifica sobre las  
virtudes de los totalitarios,  
sino sobre las faltas de los demócratas.”

**Albert Camus**

Al igual que en anteriores Congresos del IRI, presentamos los principales aportes que tuvieron lugar en el marco del XI edición, en la sede del Instituto, entre los días 9 y 11 de noviembre de 2022, a 20 años de la realización del Primer Congreso-

Dicho espacio contó con la participaron de los Departamentos, Centros y Cátedras que desarrollan su actividad en el Instituto, a saber:

- Departamento de Seguridad Internacional y Defensa así como su Centro de Crimen Organizado Transnacional y sus Observatorios de Terrorismo y Prevención de Lavados de Activos y Compliance
- Derecho Internacional
- Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
- Eurasia
- Europa y su Cátedra de la Unión Europea
- Departamento de Relaciones Económicas Internacionales
- Departamento de África

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  
CompartirIguual 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-SA 4.0)

- Departamento de America Latina y el Caribe
- Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo
- Departamento de Medio Oriente
- Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales
- Departamento del Atlántico Sur
- Departamento de Asia y el Pacífico, con sus respectivos Centros y Cátedra: Centros de Estudios de China, Corea, Japón, del Sudeste Asiático y su Cátedra de la India
- Cátedra de Rusia
- Cátedra del Sahara Occidental

Asimismo, participaron las siguientes Instituciones:

- FLACSO
- CLACSO
- REFEM (Red Federal de Estudios Internacionales)
- CoFEI (Consejo Federal de Estudios Internacionales)

Además, se presentaron Mesas organizadas por:

- Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP)
- Secretaria de Prensa del Instituto (sobre los Medios y Las Relaciones Internacionales)

De igual modo, se presentaron los siguientes libros:

-*“20 años no es nada. Autonomismo y Globalismo en la PEA. Una contribución desde los Informes del CeRPI”* Trabajo colectivo de los integrantes del Centro de Reflexión en Política Internacional del IRI

-*“La crisis de más de 40 años. Una historia global reciente”* **Alejandro Simonoff** (IRI)

-*“La edad de la razón: El rol de los Organismos Internacionales de protección de los Derechos Humanos y el valor jurídico de sus pronunciamientos”* **Fabián Salvioli**(IRI)

-*“Cuestión Malvinas. A 40 años de la Guerra del Atlántico Sur” en idioma chino(primer libro sobre la temática traducido al idioma chino-mandarín)*

**Carlos Biangardi Delgado** (IRI)

**Long Minli** (XISU-China) traductora

-*“Latin America Foreign Policies: Between Pragmatism, Principism and Neoliberalism”* (México- AMEI, 2022) **Rafael Velázquez Flores- Alejandro Simonoff- Martha Ardila – Oscar Vi-darte Arévalo**

-*“Malvinas y La Plata: la construcción de la cuestión a 40 años de la guerra”* **Federico Gómez**(IRI-REFEM) compilador



*“Marcas Territoriales de la Cuestión Malvinas”* **Marcelo Troncoso y Federico Gómez**

En la mesa de cierre no podría estar ausente el Mundial de Fútbol, que se realiza por primera vez en un país árabe. Por tal motivo, invitamos al Profesor argelino-mexicano **Zidane Zeraoui**, a nuestro amigo y uno de los mejores conocedores de esa cultura en nuestra región, cuya disertación se tituló *“Qatar, el mundial y la Geopolítica”*.

En esta edición se destaca un muy sentido homenaje de toda la familia del IRI a la memoria de nuestros queridos amigos, profesores **ANGEL TELLO** y **DANIEL BERRETTONI**.

Como aporte ofrecemos:

**ESTUDIOS** (artículos sometidos a arbitraje).

En esta edición contamos con los trabajos de:

**Gonzalo Salimena**

Doctor en Relaciones Internacionales (USAL). Profesor y miembro de la Comisión Asesora del Doctorado en Relaciones Internacionales (IRI, UNLP), Coordinador del Observatorio Universitario de Terrorismo (IRI, UNLP). Estudios posdoctorales realizados en la Universidad de Reggio Calabria (Italia) y en la Universidad Complutense de Madrid (España).

**Julio César Spota**

Miembro de la carrera de investigador científico del CONICET (UBA-IDES). Doctor en Antropología (UBA). Magister en Antropología Social (IDES-UNSAM). Magister en Estrategia y Geopolítica (Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino). Magister en Inteligencia Estratégica Nacional (UNLP).

**Ángela Camargo**

Doctora en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO (Argentina). Magister en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional de San Martín.

**Ignacio Sabbatella**

Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Magister en Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigador Adjunto en CONICET.

**Adrien Sergent**

Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Ingeniero eléctrico, Instituto Nacional de Ciencias Aplicadas de Lyon, Francia. Miembro de la Fundación Meridiano

**Matías Mongan Marcó**

Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Máster Universitario en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo, Universidad Internacional de Andalucía, España.

**Sadcidi Zerpa de Hurtado**

Estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, (Argentina). Estudiante del Doctorado en Ciencias Organizacionales, Universidad de Los Andes (Venezuela). Magister en Economía Política, mención Políticas Económicas, Universidad de Los Andes, (Venezuela). Investigadora GEEA, ULA.

**Alberto José Hurtado Briceño**

Doctor en Ciencias Humanas, Universidad de Los Andes, (Venezuela). Magister en Economía, mención Políticas Económicas, Universidad de Los Andes, (Venezuela). Investigador asociado MinCiencia. Profesor Investigador del Programa de Comercio Internacional de la Universidad Cooperativa de Colombia.

**Arthur Mastroiani Máximo de Lucena**

PhD student in Geography at the Postgraduate Program in Geography at the Federal University of Paraíba (PPGG/UFPB) and permanent member of the editorial board of the Group of Studies and Research in Asia Pacific (GEPAP-UEPB).

**Alexandre César Cunha Leite**

Associate professor and researcher at the State University of Paraíba and permanent Professor of the Graduate Program in International Relations (PPGRI/UEPB).

**Daniela Vieira Secches**

Associate professor at Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC-Minas) and permanent Professor of the Graduate Program in International Relations (PPGRI/PUCMINAS).

En este número se publica un resumen de la última **Tesis doctoral en Relaciones Internacionales** defendida y aprobada:

*“La Economía Política de la Gestión Externa Subnacional en la Región Centro, Argentina: 2004 – 2019”*

**Federico Trebuca**

Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP) Magister en Relaciones Económicas Internacionales (UBA), Profesor de Economía Política Internacional y Director de la Especialización en Negocios Internacionales (US21)

**DIALOGOS**

**Abdelaziz Benali Cherif**

Embajador de la República Argelina Democrática y Popular.

**REFLEXIONES**

**María Francesca Staiano**

Magíster y PhD en Derecho Internacional y Derechos Humanos (Sapienza de Roma, Italia). Profesora de Posgrado de la UNLP y Coordinadora del Centro de Estudios Chinos del IRI-UNLP.

**Alberto Ford**

Consultor Internacional

**HISTORIA**

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

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

Cronología,  
Documentos,  
Investigaciones,  
Jurisprudencia,  
Legislación,  
Parlamentarias,  
Política Exterior Argentina,  
Publicaciones,  
Tesis (Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales)

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

# Doctorado en Relaciones Internacionales

**Acreditado y categorizado "A" por la CoNEAU  
Resolución N° 988/15**

**Abierta la inscripción**

**Secretaría de Postgrado de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Centro de Posgrado Sergio Karakachoff, 48 N° 551 La Plata  
Tel: 0221 4240560**

**[doctoradoiri@iri.edu.ar](mailto:doctoradoiri@iri.edu.ar)**



**Instituto de Relaciones Internacionales - [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)**

**u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a**

# Diálogos

Abdelaziz Benali Cherif<sup>1</sup>

Entrevista realizada por Luz Marina Mateo<sup>2</sup>

❖ Cómo citar este artículo: Mateo, L. M. (2022). Abdelaziz Benali Cherif. *Relaciones Internacionales*, 31(63).

## ***“La Embajada de Argelia en Buenos Aires fue una de las primeras representaciones diplomáticas abiertas por la Argelia independiente”***

Abdelaziz Benali Cherif recibió por parte del gobierno argentino el acuerdo en calidad de embajador designado en la Embajada de la República Argelina Democrática y Popular en Buenos Aires en enero de 2020. Sin embargo, debido al puesto que estaba ocupando en Argelia en ese momento y también debido a la pandemia, no pudo radicarse en Argentina hasta mediados de agosto de ese año. Presentó sus cartas credenciales al presidente Alberto Fernández el 2 de marzo de 2021. Inició su carrera diplomática en 1985 -luego de graduarse en la Escuela Nacional de Administración (Sección Diplomática)- por lo que, a la fecha, posee una experiencia de casi 40 años en la diplomacia. Es casado y padre de una familia numerosa: sus hijos viven con él en Argentina.

1. *¿Cómo describiría las relaciones diplomáticas entre la República Argelina Democrática y Popular y la República Argentina? ¿Cuáles son sus aspectos más importantes?*

Las relaciones bilaterales entre Argelia y Argentina no han sufrido ningún episodio negativo. Podemos decir que es una relación excelente, marcada por la amistad, la cooperación y el respeto mutuo. La relación entre ambos países se remonta al periodo anterior a la

---

<sup>1</sup> Embajador de la República Argelina Democrática y Popular en la República Argentina

<sup>2</sup> Sec. del Depto. África y de la Cátedra Libre de Estudios sobre el Sáhara Occidental (única en el mundo). Magíster en Relaciones Internacionales. Abogada y Lic. en Comunicación Social.



independencia de Argelia del año 1962. Esta entrevista es una oportunidad para mí de resaltar un símbolo de esta proximidad entre los pueblos de Argelia y de Argentina, que nació durante la lucha de independencia de Argelia. Este símbolo no es otro que el compromiso de un ciudadano argentino, llamado Alberto Muñiz, conocido como *Mahmud el argentino*, que dejó su país y su vida en Buenos Aires para unirse al ejército de liberación nacional (ALN) donde trabajó en una fábrica de armas del ejército de liberación argelina. Luego de finalizada la lucha y de proclamada la independencia de Argelia, él eligió quedarse en el país. El *moudjahid*, (combatiente), Alberto Muñiz, *Mahmud el argentino*, con su compromiso, sacrificio y su combate incondicional por el derecho del pueblo argelino a la libertad y la independencia, fue un ejemplo de la piedra angular de amistad y fraternidad entre Argelia y Argentina. Él fue un símbolo que vivió hasta su muerte hace unos días, el 12 de noviembre, en Argelia donde falleció a los 99 años. Él fue símbolo de una fraternidad argelo-argentina nacida en el combate, en el sacrificio y en la defensa de los valores de libertad y paz. Aprovecho este momento para rendirle un profundo tributo y pedirle a Dios por el descanso de su alma y que lo reciba en el paraíso. Este es un aspecto de la relación entre Argelia y Argentina que considero, personalmente, es el más fuerte debido al aspecto humano.

Además de este aspecto simbólico que ilustra de bella manera la relaciones entre ambos países, también se mantienen relaciones en distintos ámbitos. La embajada de Argelia en Buenos Aires fue una de las primeras representaciones diplomática abierta por la Argelia independiente, unos meses luego de la proclamación de independencia, el 5 de julio de 1962.

Desde entonces, se dan grandes intercambios en el ámbito cultural, económico, humano, científico, educativo, comercial y diplomático que son de gran nivel y muy valiosos. Argelia es el segundo socio comercial de Argentina en el mundo árabe y en África. Esta relación apunta a consolidar, principalmente, las ventajas dentro del ámbito político y económico.

2. *¿Cuáles son los principales canales por los que Argelia participa del escenario internacional (organismos internacionales, grupos de países, etc.?)*

Argelia es un país africano, árabe y mediterráneo. Esta triple pertenencia le confiere una posición y una misión multidimensional que asume con responsabilidad, compromiso y respeto hacia todos sus socios en estas tres áreas geopolíticas y más allá.

Por su historia, incluso antes de su independencia, el 5 de julio de 1962, mi país no sólo estuvo presente en algunos de los más prestigiosos foros internacionales, como las Naciones Unidas y la Conferencia de Países No Alineados de Bandung, sobre todo, que la lucha de su pueblo por recobrar su independencia y su guerra de liberación nacional (la revolución del 1 de noviembre de 1954-1962), una de las más grandes del siglo XX, dejaron su huella en la historia y fueron el origen del proceso de descolonización en África y en el mundo.

Tras la independencia, Argelia se incorporó a todas las organizaciones internacionales y regionales y desempeñó un rol fundamental en ellas, especialmente en organizaciones regionales, como la Unión Africana y la Liga Árabe.

Mi país también ha sido, y sigue siendo, un actor activo y dinámico y una fuerza de

propuesta conocida y respetada en el seno de la ONU y de otras organizaciones internacionales a las que pertenece.

Argelia ha aportado su contribución y sigue esforzándose por conseguir un mundo más justo y nunca ha dejado de participar en todas las iniciativas de paz y reconciliación del mundo.

Su participación activa y exitosa en la celebración de acuerdos de paz y en la resolución de numerosas situaciones de conflicto entre países, especialmente en África (acuerdos de paz entre Etiopía y Eritrea, acuerdos de paz entre Irán e Irak, resolución de la cuestión de los rehenes estadounidenses en Teherán) y el papel de liderazgo desempeñado por mi país en la lucha contra el terrorismo y la estabilización de la situación en el Sahel son acciones que se escriben con letras de oro en la historia moderna.

En el seno de la ONU y de la Unión Africana, mi país está a la vanguardia de la defensa de las causas justas y del derecho de los pueblos a la autodeterminación.

Nuestro apoyo, ayer a Belice y Timor Oriental y hoy al Sahara Occidental, se inscribe en los principios que siempre han guiado nuestra política exterior.

En el plano árabe, Argelia nunca ha vacilado en su apoyo incondicional a Palestina y al derecho del pueblo palestino a fundar un Estado libre e independiente con Al-Quds como capital.

Mi país, que acogió la cumbre árabe los días 1 y 2 de noviembre de 2022, ha conseguido, junto con todos sus socios de la Liga Árabe, impulsar la acción árabe conjunta y restablecer la centralidad de la cuestión palestina. También llevamos años trabajando en la reforma de los modos de funcionamiento y en el accionar de la Liga Árabe para ponerla al nivel de las otras organizaciones internacionales y hacerla más eficaz ante los cambios y convulsiones que vive el mundo.

En la región mediterránea, nos esforzamos por construir relaciones equilibradas y mutuamente beneficiosas con nuestros vecinos del norte a través de una red de foros de diálogo, consulta y cooperación. También somos un proveedor fiable y creíble de energía (especialmente de gas) para muchos países de la orilla norte del Mediterráneo y más allá.

Con Europa, nuestro principal socio económico y comercial, estamos vinculados por un acuerdo de asociación actualmente vigente, pero que exige un cierto número de correcciones para hacerlo más capaz de responder a las exigencias de igualdad y equilibrio.

Estos son, de forma bastante esquemática, algunos de los principales canales a través de los cuales se expresa la política exterior de mi país. Y no es menos cierto que Argelia es activa en todas las organizaciones que forman parte del sistema de las Naciones Unidas.

Argelia también es un miembro destacado del Movimiento de los No Alineados, donde se esfuerza por hacer valer, con el apoyo activo de los demás miembros, ciertos principios y exigencias susceptibles de hacer más justa la interacción entre las naciones.

3. *¿Qué significa América Latina para Argelia? ¿Existe un diálogo fluido o cree que se deberían intensificar las relaciones entre nuestra región y su país? Si hubiese que intensificarlas, ¿qué espacios y herramientas identifica como los más adecuados a tal fin?*

Los países latinoamericanos son y seguirán siendo importantes socios políticos, económicos y comerciales de Argelia.

Las relaciones de Argelia con los países de esta región se remontan al período colonial. Muchos de estos países han apoyado abiertamente la lucha del pueblo argelino por la independencia. Para Argelia, esta región del mundo ha sido, y sigue siendo, un espacio de cooperación, interacción y asociación.

Mi país está muy presente en esta región a través de numerosas misiones diplomáticas. También se ha iniciado una asociación económica con muchos países. La presencia de la empresa argelina *Sonatrach* en Perú, que trabaja en sociedad con una empresa argentina, simboliza por sí sola el interés que tenemos en esta región.

Por lo demás, las relaciones son bastante importantes con muchos países latinoamericanos. Un ejemplo es Argentina, para la que Argelia es el segundo socio comercial del mundo árabe y de África, con un volumen de comercio que en 2021 ascendió a casi 3.000 millones de dólares.

Existe un diálogo político permanente a través de mecanismos institucionales bilaterales con la gran mayoría de los países latinoamericanos. Este diálogo y esta concertación también se producen con cierta regularidad al margen de las reuniones internacionales entre los jefes de Estado y los miembros de los gobiernos de nuestros respectivos países, lo que da fluidez y regularidad al diálogo entre Argelia y los países latinoamericanos.

Con Argentina, podemos referirnos, en este contexto, a las consultas políticas entre los altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, que se llevarán a cabo el 22 de noviembre de 2022 en Argel. Conforme con las disposiciones de un protocolo que establece consultas políticas periódicas entre los dos países

Por lo tanto, las herramientas para garantizar la fluidez de la interacción existen y sólo hay que actualizarlas y relanzarlas, sobre todo tras la pandemia de Covid-19, que tuvo un gran impacto en las relaciones entre países.

Sin embargo, los cambios que se han producido en la escena internacional, que han dado lugar a nuevos modos de intercambio y que, al mismo tiempo, han repercutido en la estructura de las relaciones e intercambios económicos y comerciales internacionales, nos obligan a pensar en modos y medios renovados y actualizados de nuestras relaciones e intercambios políticos, económicos y comerciales.

Es una tarea que nos corresponde a todos, especialmente en el contexto de un nuevo mundo multipolar que queremos que sea más justo y pacífico.

4. *Hay hechos mundialmente conocidos como el conflicto Rusia-Ucrania; la crisis de abastecimiento energético de la Unión Europea; las noticias referidas a los problemas surgidos con España por la provisión del gas argelino a ese país y la reciente visita del Presidente Emmanuel Macron a Argel. ¿Esto significa que Argelia ha incrementado su importancia como socio del bloque europeo? De ser así, ¿cómo imagina el futuro de esa relación?*

Como he dicho en respuesta a su segunda pregunta, Argelia es un país mediterráneo



y, por tanto, vecino de Europa. El más importante de la orilla sur del Mediterráneo. Los lazos de la geografía son inmutables y por ello mi país ha forjado una relación permanente con los países del continente americano a lo largo de los siglos. Una relación perenne que ha evolucionado a lo largo del tiempo en una forma ondulante.

La relación entre los pueblos y las culturas jamás cesó, pero la historia en común, ha estado marcada, sobre todo, por la violencia, la guerra, la ocupación y conquistas. Especialmente, por parte de territorios del norte hacia el sur. El último triste episodio de la historia de Argelia con Europa es la ocupación francesa de Argelia por 130 años, con todo el drama que esto acarrea, como la espoliación, el genocidio, la explotación y el confinamiento de la población autóctona a la pobreza y la ignorancia.

Luego de la independencia, Argelia sigue manteniendo en la memoria a sus mártires y glorifica la epopeya de la lucha de su pueblo, y ha tendido un puente de cooperación para que sea mutuamente beneficioso, de manera bilateral, con cada uno de países de Europa, de manera individual y con la Unión Europea y otras instituciones del continente. Con respecto a este tema, cabe señalar que Argelia firmó en 2002 un acuerdo de asociación con Europa. Dicho acuerdo, tristemente, no dio el resultado esperado, en la medida que su implementación mostró un gran desequilibrio bastante flagrante que debe ser corregido por Argelia. Además del aspecto comercial y mercantil y de la cuestión de reducción tarifaria, que plantea problemas, algunos otros aspectos del acuerdo, especialmente los relativos al diálogo político y a la libre circulación de personas, han quedado por debajo de las expectativas.

En pocas palabras, podemos afirmar que Argelia mantiene relaciones estratégicas con numerosos países de Europa y, especialmente, del sur del continente, siendo el continente europeo uno de los principales socios económicos y comerciales de mi país, Argelia es un proveedor nato de energía a Europa, especialmente de petróleo, gas y electricidad a países como Italia, España y otros países como Grecia, Francia y Portugal, así como también países de Europa central.

El estallido de la guerra entre Ucrania y Rusia provocó, efectivamente, un trastorno en el proceso de abastecimiento, especialmente, de gas en Europa y una especulación de los precios de producción de energía para todo el mundo y en especial, el miedo a la baja de abastecimiento, sobre todo, el temor de las personas a la falta de suministro durante el invierno.

Mi país, que siempre ha abogado por la resolución pacífica de los conflictos, y es considerado en la región del norte de África y Subsahariana como un exportador nato de paz y seguridad, que la sabiduría y la moderación acaben imponiéndose y que el fin de las hostilidades llegue rápidamente, por el riesgo de que este conflicto entre Rusia y Ucrania, derive hacia direcciones peligrosas, lo que pondrá en riesgo la seguridad y la estabilidad internacionales en su conjunto.

En cuanto al abastecimiento de gas a los socios de Europa, especialmente España Italia, los socios de Argelia sabrán reconocer y testificar que Argelia es un proveedor seguro y confiable y que jamás faltó a sus compromisos. Además, a pesar de los malentendidos y fricciones que se han producido entre Argelia y España, mi país seguirá abasteciendo al país de acuerdo con los contratos firmados entre ambas partes, los cuales fueron revisados hace

unas semanas.

Argelia firmó también este año, con Italia, un contrato para aumentar el volumen de gas exportado a ese país. Dichos contratos de abastecimiento, fueron firmados también con otros países europeos, este mismo año.

Cabe señalar de paso, el descubrimiento, este año, de nuevos yacimientos de petróleo y gas, que son los más importantes descubiertos desde la independencia, que evidencia que Argelia será un socio importante en materia de abastecimiento energético a Europa, sus vecinos y otros países.

Con respecto a la relación con Francia, después de ciertas fricciones, es buena especialmente luego de la visita del presidente Emmanuel Macron.

Esta es una descripción resumida de las relaciones de Argelia con Europa. Somos muy optimistas con respecto a esta relación a futuro, especialmente, a favor del surgimiento de un mundo multipolar más justo y equitativo, en el que reine la paz, la cooperación y la amistad entre los países y los pueblos del mundo.

5. *¿Cómo describiría al público en general, el rol que Argelia posee en el continente africano, sobre todo en la Unión Africana?*

Argelia es sobre todo un país africano. La historia reciente de Argelia demuestra de la manera clara no solo el compromiso de mi país con los países del continente sino también los grandes sacrificios que hemos hecho y los esfuerzos que hemos desplegado desde la independencia hasta el día de hoy para que la voz del continente sea escuchada y para que nuestro continente asuma por sí solo la solución de las situaciones conflictivas y otros malentendidos que puedan surgir entre los países africanos.

Cronológicamente, y para ilustrar con ejemplos concretos el compromiso de Argelia con los países de África y la ayuda multidimensional e incondicional que aportamos a estos países vecinos, hace que sea considerada como la Meca de los revolucionarios en África, así también como todos los revolucionarios del mundo. Tanto es así que los movimientos de liberación nacional africanos, sin entrar en detalles, han tenido su corresponsal en Argelia, que aseguró la formación de combatientes del abastecimiento de ayuda militar y humanitaria.

Nuestra diplomacia siempre se ha movilizó para defender los derechos de estos países y países hermanos contra la ocupación, la explotación y la injerencia. Las academias militares argelinas han formado a los más importantes líderes africanos a su cabeza el difunto Nelson Mandela que recibió su formación militar en las montañas argelinas incluso antes de la independencia de mi país.

A lo largo de los años, incluso hoy en día, se sigue brindando ayuda humanitaria y económica a varios países, especialmente los países vecinos de Argelia, sin ningún tipo de publicidad.

No puedo dejar de mencionar ni de recordar que Argelia es el único país del mundo que ha cancelado, por solidaridad, una deuda de 1.000 millones de dólares a 14 países afri-

canos, sin ningún condicionamiento ni retribución. Este hecho, a la luz de los medios financieros modestos que poseía el país entre 2010 y 2014, no puede ser más que una demostración monumental de la gran devoción y compromiso de Argelia por los países africanos.

Dentro de la Unión Africana, Argelia, siendo uno de sus miembros fundadores, muestra un rol que es reconocido por su papel de equilibrio, respeto cooperación mutua y sobre todo defensa incondicional del derecho del continente africano y sus intereses dentro de distintos organismos internacionales, que constantemente enfrenta a las grandes potencias, del este y del oeste, que pueden tener intenciones sesgadas y atentarse contra los derechos de África.

6. *Teniendo en cuenta la vuelta a la lucha armada del Frente Polisario y el estancamiento en la realización del referéndum de autodeterminación, ¿cómo caracterizaría el momento actual en lo referido al Sáhara Occidental?*

La situación del Sáhara Occidental es más que preocupante día a día. La fuerza ocupante no ha mantenido los compromisos asumidos en el acuerdo de alto el fuego de 1991 y la liberación de miles de prisioneros marroquíes. En lugar de cumplir sus compromisos internacionales y trabajar y preparar el referéndum en esta región, las autoridades del Majzén<sup>3</sup> que han firmado los acuerdos con el Frente Polisario, entre otros, el referéndum de autodeterminación, han hecho caso omiso y se desentendieron de sus compromisos.

A partir de esto, lamentablemente, han habido grandes faltas que han pisoteado los principios consagrados por la ONU, en materia de descolonización. La situación del pueblo saharauí en el territorio ocupado es más que trágica, en la medida que la represión tiene lugar cotidianamente entre muros y no es denunciada por los organismos de derechos humanos que tienen prohibido el acceso al territorio ocupado.

Las pocas imágenes e información que se filtran desde el territorio ocupado, muestran un enorme salvajismo de parte de las fuerzas de ocupación contra la población Saharauí, especialmente contra las mujeres.

El pueblo saharauí de la diáspora, en especial los miles de jóvenes y no tan jóvenes que han nacido en el campo de refugiados, desde 1975 esperan -hace más de medio siglo- poder volver a su país, en el Sahara Occidental.

La espera duró tanto, y la tergiversación de las autoridades de Majzén se hace, cada día, más frecuente, que los hombres y mujeres no tuvieron más opción que retomar las armas.

Las hostilidades que tienen lugar actualmente, muestran el fracaso de la comunidad internacional en encontrar una solución a este conflicto, conforme a la ley internacional, que tanto ha durado.

Argelia, que siempre ha apoyado las causas justas en África y más allá, y que ha portado el estandarte de los Derechos de Autodeterminación de los pueblos, sostiene y seguirá

---

<sup>3</sup> Nombre con el que suele designarse al Estado marroquí.

apoyando al pueblo Saharaui en su defensa de su justa causa.

7. *Además de los casos relativos al Sáhara Occidental y Palestina, ¿qué otras causas de otros pueblos y cuestiones internacionales relacionadas con la autodeterminación de los pueblos ha apoyado y apoya Argelia?*

No hay excepciones para Argelia a la hora de dar su apoyo al principio de autodeterminación de los pueblos. Así como con la causa palestina, como en otros países africanos, esta cuestión reviste un carácter central. Es en este marco que mi país trabajó para que la cuestión palestina sea más conocida y ocupe la centralidad de la acción árabe común, como lo fue durante la Cumbre Árabe de Argelia, del 1 y 2 de noviembre del 2022.

Para responder brevemente, permítame recordar nuevamente, nuestra posición encomiable del lado de Belice y Timor del este, siendo esta una región lejana de Argelia, esto no nos impidió tener una posición activa y constante del lado del pueblo de estos dos países hasta que pudieron pronunciarse libremente sobre su porvenir. Esta posición no es fácil, ya que esto tiene su costo, a veces se ganan enemigos en países amigos implicados en estas cuestiones, pero los principios, son principios para Argelia.

Para concluir, déjenme agradecer esta publicación y por permitirme dar mi análisis sobre ciertas cuestiones de actualidad. Igualmente, quiero destacar su rol en la educación superior de Argentina, comprometida a favor de las causas justas, como la causa del Sáhara Occidental. Les deseo mucho éxito.

# Estudios



***Escriben:***

*Julio César Spota*

*Gonzalo Salimena*

*Ángela Camargo*

*Ignacio Sabbatella*

*Matías Mongan Marcó*

*Adrien Sergent*

*Sadcidi Zerpa de Hurtado, Alberto José Hurtado Briceño*

*Arthur Mastroiani Máximo de Lucena, Alexandre César Cunha*

*Leite, Daniela Vieira Secches*





# Los rostros del error: decisiones políticas adoptadas sin criterio estratégico

Julio César Spota

[juliospota@gmail.com](mailto:juliospota@gmail.com)  
CONICET (UBA-IDES)

Recibido: 26/10/2021

Aceptado: 21/08/2022

**Resumen:** El presente escrito se fija como propósito principal discutir asuntos contemporáneos de Defensa Nacional argentina a la luz de las complejidades verificadas en el entorno internacional. En atención a la deriva de eventos recientes en materia de adquisición de capacidades militares, el planteo del trabajo consiste en describir la naturaleza del problema que aqueja el proceso de toma de decisión político-estratégico nacional enmarcándolo en los escenarios geopolíticos globales. El texto se estructura de forma secuencial con ánimo de tensionar el perfil de las resoluciones políticas concretas con aspectos formales de la teoría estratégica. Tras una presentación introductoria donde se describe un episodio reciente sobre un proyecto de adquisición en materia de capacidades aéreas, se analizan las posibles repercusiones aparejadas por el cambio súbito en la identidad del proveedor militar internacional que se elige. Luego son abordadas algunas inconsistencias de política exterior como correlato de un esquema estratégico nacional carente de enfoque sistémico. El trabajo recibe clausura en un corolario donde los puntos repasados convergen en una conclusión esbozada con ánimo heurístico.

**Palabras clave:** Estrategia, Defensa Nacional, adquisiciones militares, proceso de toma de decisión, República Argentina.

- ❖ Cómo citar este artículo: Spota, J. C. (2022). Los rostros del error: decisiones políticas adoptadas sin criterio estratégico. *Relaciones Internacionales*, 31(63), 156, <https://doi.org/10.24215/23142766e156>

---

Editor: Juan Alberto Rial,  
Instituto de Relaciones  
Internacionales Facultad  
de Ciencias Jurídicas y  
Sociales (Universidad  
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones  
Internacionales**, es una publicación del  
Instituto de Relaciones Internacionales  
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
(Universidad Nacional de La Plata -  
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial  
CompartirIgual 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-SA 4.0)

## *The faces of error: policy decisions made without strategic criteria*

Julio César Spota <sup>1</sup>

**Abstract:** The main purpose of this article is to discuss contemporary issues of Argentina's National Defense in light of the complexities verified in the international context. Taking into account recent events related to the acquisition of military capabilities, this work describes the nature of the problem affecting the national political-strategic decision-making, framing it in global geopolitical scenarios. The text is structured sequentially and intends to weave the profile of concrete political decisions with formal aspects of strategic theory. After an introductory presentation describing a recent episode about an aerial capabilities acquisition project, we discuss the possible repercussions of a sudden change in the identity of the chosen international military provider. Then, we address foreign policy inconsistencies as the correlate of a national strategic scheme that lacks a systemic approach. The work closes in a corollary where the points reviewed converge in a conclusion drawn with a heuristic spirit.

**Keywords:** Strategy, National Defense, military acquisitions, decision-making process, Argentine Republic

---

<sup>1</sup> Miembro de la carrera de investigador científico del CONICET (UBA-IDES). Doctor en Antropología (UBA). Magister en Antropología Social (IDES-UNSAM). Magister en Estrategia y Geopolítica (Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino). Magister en Inteligencia Estratégica Nacional (UNLP).



## 1. Introducción

En tiempos recientes<sup>2</sup> tomaron estado público noticias sobre proyectos de adquisiciones militares para las FF.AA. argentinas. La novedad consiste en la posible incorporación de capacidades aéreas para reconstruir aptitudes del instrumento militar de la Nación. El estado de avance de las negociaciones aparenta contar con condición desarrollada ya que desde la cartera de Hacienda fue incluida una partida presupuestaria específica a tal efecto. Cláusula crediticia aceptada por el Ministerio de Defensa a fin de contar con la disponibilidad de “hasta USD 664 millones para la adquisición de aviones caza polivalente, para la vigilancia y control del espacio aéreo” (Ámbito Financiero, 2021)<sup>3</sup>. El sentido de la disposición aún permanece en estado genérico pues adolece la falta de precisiones en torno a la identidad de la provisión y del proveedor. En otras palabras, no se sabe exactamente qué, y en consecuencia a quien, le comprará Argentina. Un comunicado emitido desde Defensa fue categórico al respecto: “Este ministerio aclara que no se ha expedido acerca de la compra de aviones supersónicos de ningún origen y se encuentra en la etapa de evaluación técnico-económica y financiera de cinco alternativas” (*op. cit.*).

Las opciones barajadas muestran la amplitud en la cual este aspecto de la política exterior argentina puede enderezar su tránsito: China, Rusia, EE. UU e Israel. Por cierto existen otras alternativas. Incluso se sopesa la participación de interpositos actores como instancias mediadoras en el suministro de sistemas de armas con proveniencia tercera o de factura mixta (como en el caso de los JF-17 de producción sino-pakistaní). Sea como fuere, la situación funda un umbral empírico desde donde pensar las complejidades del entorno global respecto de su esfera acaso más sensible: la Seguridad Internacional. Concertar una operación en torno a capacidades militares emite una señal de interpretación unívoca al sistema

---

<sup>2</sup> El artículo apunta a reflexionar sobre cuestiones de agenda en Defensa Nacional durante 2021 y fue sometido a revisión de pares evaluadores a principios de 2022. De manera inesperada el paso del tiempo no invalidó la actualidad de las observaciones volcadas en su oportunidad sino que la gran mayoría de los tópicos abordados mantuvieron o incluso incrementaron su vigencia en la discusión estratégica. Tanto es así que a finales de junio de 2022 los matutinos argentinos publicaron noticias sobre negociaciones argentinas con China a propósito del proyecto de adquisición de doce JF-17 *Thunder*. Exactamente lo que se comenta en los dos primeros párrafos del presente escrito. Allende a que el acuerdo con el FMI configuraba un horizonte de posibilidad para el momento en que fueron redactadas estas páginas y hoy consiste en una realidad de orden estructural, el resto de los asuntos analizados permanecen sin resolución. Más todavía, la deriva de las problemáticas apuntadas denota un agravamiento cónsono con el deterioro económico-social verificado en la Argentina pospandémica.

<sup>3</sup> Dada la actualidad de los ejes abordados se impone una determinada metodología capaz de tramitar en términos sistemáticos la contemporaneidad registrada entre el estudio y lo estudiado. Reto procedimental que amerita precisiones sobre las fuentes de información utilizadas en el artículo y los dispositivos de reflexión aplicados al caudal de información recabada, en aras de transformarla en datos tributarios de los objetivos perseguidos. Conforme lo expresado, el aporte se nutre de notas tomadas de periódicos nacionales e internacionales y textos de opinión aparecidos en ámbitos de discusión domésticos y foráneos identificados con el área de Defensa Nacional. La información facilitada por dichos canales, oportunamente reconvertida en dato por vía de su adecuación a las metas del escrito, recibe tratamiento merced al empleo del aparato teórico ofrecido por publicaciones científicas de signo convencional sobre Estrategia y Geopolítica. En la articulación entre conocimiento accesible a través de ámbitos de difusión y encuadre intelectual facilitado por contribuciones académicas usuales, el trabajo aspira a tornar inteligibles acontecimientos del presente a la luz de formulaciones científicas consagradas.

mundial. De sustanciarse, entre el demandante y el ofertante sucede algo mucho más profundo que el intercambio de metálico por bienes. Ocurre un alineamiento de largo plazo sancionado por el principio de asociación que enlaza a los implicados. Así, **incorporar capacidades militares es mucho más que adquirir sistemas de armas. Testimonia una afinidad geopolítica de repercusiones duraderas.**

Las implicancias de la tesitura recrean tensiones políticas y contradicciones estratégicas ya experimentadas en 2020 a propósito de un episodio de la misma índole. El año pasado la más alta conducción política nacional tomó ciertas decisiones en materia de Defensa Nacional y, sin solución de continuidad, corrió rumores por circuitos de comunicación oficial y extraoficial. ¿Cuál fue el designio consumado? El entonces ministro de Defensa Nacional argentino Agustín Rossi puso en suspenso las negociaciones iniciadas durante la gestión anterior para la adquisición de material norteamericano: 27 vehículos de transporte de infantería Stryker, ametralladoras y equipos de comunicación con prestaciones duales (Infodefensa, 2021). El monto de la transacción suspendida *sine die* ascendía a US\$ 100 millones. Menos que la sexta parte de lo conversado en 2021 para la Fuerza Aérea (FA). Empero la operación significaba la inversión más importante destinada al Ejército Argentino (EA) desde la guerra de Malvinas (González Lacroix, 2020). La dilación argentina, cuarto intermedio con aspecto de negativa encubierta, tuvo lugar luego de que el gobierno norteamericano aprobase la operación. Con todo lo que ello implica, como veremos en breve.

Enrareciendo aún más el clima bilateral, cuando la reformulación argentina todavía no había terminado de ser procesada por los interlocutores, fuentes del Ministerio de Defensa de la Nación Argentina (MINDEF) anunciaron la intención de estrechar lazos con Beijing. ¿Cómo? Impulsando la compra de material militar chino similar, casi idéntico, a los medios militares norteamericanos declinados desde el MINDEF (Morales, 2020). Antes de proseguir con el despliegue del razonamiento sobre los perjuicios provocados por el cambio súbito e inconsulto de un entendimiento con gran estado de avance con la primera potencia mundial, conviene detenernos en un punto que fuera deslizado en el párrafo precedente. Quien conozca los escaños más básicos de la burocracia norteamericana inferirá el número de instancias de evaluación que recorre una decisión tan relevante como proveer capacidades militares antes de ser finalmente aprobada o reprobada. A modo esquemático y sólo planteando un esbozo con espíritu didáctico, cabe señalar que en el proceso decisorio intervienen la Secretaría de Estado como cabeza de las relaciones internacionales norteamericanas, la CIA en cuanto principal agencia de inteligencia exterior del país, el Pentágono como repartición política de la Defensa Nacional y varias comisiones parlamentarias (Infodefensa, 2020).

Cuando EE.UU. ofrece una devolución atinente a suministros del tipo aquí discutido, o sea cuando finalmente dice “sí” o “no”, la anuencia o negativa conferida al interrogante “¿le vendemos X capacidad al estado Y?” transitó un sinfín de carteras, oficinas y despachos donde la cuestión fue inquirida desde todos los ángulos imaginables. En atención a lo dicho, algo autoevidente desde el prisma de pensamiento estratégico internacional pero que en Argentina parece constituir una revelación, el súbito retiro de interés argentino luego del prolongado procesamiento del tema en el sistema político norteamericano representa un

desdén a muchos niveles. Desdén que perdurará por largo tiempo en la “memoria institucional”. La denominación entrecomillada tipifica una compilación de eventos memorables, fastos y nefastos por igual, copiados en el imaginario político de las grandes potencias. Abasto mnemónico donde, por sólo nombrar un caso relativo a EE.UU., todavía palpita la jornada de 2011 donde brilló el alicate del entonces canciller Héctor Timerman. La mención alude a la decisión argentina de incautar material militar norteamericano arribado al país (Verbitsky, 2011). Hecho de apariencia anodina pero de enorme peso simbólico y, para peor, disparador de consecuencias estratégicas. La medida obligó a EE.UU. a rediseñar de la noche a la mañana sus sistemas de comunicación diplomática y militar, ya que la confiscación incluyó el secuestro de elementos que comprometieron la integridad de los protocolos de cifrado y seguridad norteamericanos a escala mundial.

De regreso al tema bajo discusión y habiendo enmarcado la disquisición en las efectivas complejidades político-institucionales de la contraparte norteamericana, caemos en la cuenta de que el enroque obrado en lo concerniente a proveedores militares amerita reflexiones allende a lo presupuestario, e incluso mucho más allá del sopesado de las prestaciones tácticas y/u operacionales de los medios sometidos a escrutinio. Vista desde un prisma geopolítico la compra de material militar representa uno de los mensajes más nítidos de convergencia emitidos al entorno internacional por parte de los estados implicados en la operación. En virtud de tal premisa queda desactivada cualquier reivindicación de tinte economicista como alegato legitimador de la disposición a deshonorar el compromiso contraído. No sólo por lo módico de la suma en discusión, dicho esto en función de que el monto resulta nimio dentro de los volúmenes manejados en el presupuesto estatal argentino; sino porque subordinar la construcción de la agenda internacional a los particulares de una operación de cien millones de dólares supone priorizar lo accesorio a costo de poner en riesgo lo sustantivo. Kissinger fue taxativo al respecto. “Si bien las negociaciones (...) demuestran que un tácito regateo puede desempeñar un papel importante en un acuerdo final, también ponen de manifiesto el extraordinario peligro de negligir el aspecto político del asunto” (Kissinger, 1976: 136).

También podría evaluarse el problema desde el ángulo de las aptitudes específicas de los vehículos norteamericanos y chinos a fin de aquilatar las competencias diferenciales de cada cual. José Javier Díaz ya efectuó semejante repaso pormenorizado (Díaz, 2020). Por ende, en lugar de reiterar lo ya elaborado con suficiencia sobre las características de los medios conviene avanzar en lo aún inexplorado, ascender en la jerarquía de pensamiento estratégico y centrar el análisis en el hecho que, en primera instancia y antes que nada, la moción reclama intelección en el rango geopolítico y el orden estratégico-nacional. A contramano de lo establecido en todas las consideraciones académicas y políticas respecto de Estrategia (Liddell Hart, 1973; Luttwak, 1992; Martínez, 2004; Escuela Superior de Guerra, 2018), en Argentina el tono del debate sobre adquisiciones militares indefectiblemente comenzará por el cotejo de prestaciones ofrecidas entre los medios comparados. Y lamentablemente también allí finalizará. El problema de la afición nacional por invertir la secuencia de la reflexión resulta patente. En nuestro país el debate sobre Defensa Nacional no sólo se inicia con lo que debería ser la última consideración (la esfera táctica). Las más de las veces el intercambio de pareceres con vocación estratégica agota su caudal en el eslabón postrero

de una cadena de razonamientos teóricamente verticales y emprendidos con sentido descendente.

¿Cuál sería el perfil del trasiego ideal? Partiría del a-máximo nivel político donde se fijan los objetivos perseguidos y asignan los recursos a ser utilizados para alcanzarlos, continua en b-el plano estratégico encargado de diseñar una maniobra nutrida por los recursos puestos a disposición y conducente a la concreción de los objetivos, para desembocar en c-el campo operacional donde se despliegan los medios poseídos y aquellos a desarrollar o adquirir a fin de derivar en d-el componente táctico en cuanto registro exclusivo del empleo de los medios. Cuando la discusión abocada a la esfera del empleo de medios se postula como la primera y única fase de la línea de pensamiento estratégico, la dinámica que nace del mandato político y se derrama desde lo estratégico para empapar con sentido unitario lo operacional y táctico se impugna a sí misma. Al reconvertir lo táctico en la esfera de evaluación predominante en el proceso de toma de decisión estratégico se desvanece la estrategia como aspiración de largo plazo. Para más inri, la carencia suele ser sustituida por una modalidad de planificación atrapada en un eterno presente donde cualquier atisbo de futuro deseado se construye sin orden ni concierto. En otras palabras, donde el porvenir queda en manos del azar. En lugar de forjar una concatenación coherente de reflexiones entabladas con lógica unificada y racionalidad descendente, Argentina tiene por habitualidad restringirse a lo táctico, confundir los medios con los fines y erigir el edificio estratégico comenzando por discutir la forma del pararrayos sin haber siquiera borroneado un croquis preliminar del plano de la construcción.

Así, en lugar de principiar la reflexión de los problemas y desafíos de Defensa Nacional en la más alta instancia político-estratégica hasta llegar al nivel de las necesidades tácticas, nuestro país suele discutir el plano del empleo de las fuerzas sin haberlo derivado de razonamientos sobre los posibles contextos de empleo, el futuro diseño del instrumento militar y el perfil del sistema de Defensa en su conjunto. Si bien es cierto que el ejercicio de contraste celebrado entre las opciones de sistemas a adquirir forma parte integral del proceso de toma de decisión, esa discusión se ubica de los escalafones determinados -y no entre los determinantes- del razonamiento estratégico. ¿Por qué? Porque conforme la concatenación del proceso decisorio originado en la máxima órbita de autoridad política primero se fijan los lineamientos estratégicos, luego se abordan los aspectos operacionales y recién después se emprende la disquisición táctica. Ahora bien, no por ser de orden inferior lo táctico conlleva naturaleza banal. Muy por el contrario, el desempeño en el momento del empleo dista de la nimiedad. Pero tomar el vértice de lo táctico (el campo del empleo) como eje principal de la discusión pone cabeza abajo la construcción piramidal del razonamiento estratégico. Desfasaje denunciado por Kissinger como dolencia estructural de las negociaciones mal encaminadas donde se enfatiza lo secundario y se pone en riesgo lo primario, en el marco de esmeros carentes de norte (objetivos políticos) y hoja de ruta (estrategia):

*“La excesiva preocupación por los aspectos tácticos elimina la capacidad de percibir los matices y los aspectos intangibles (...) resulta demasiado peligroso tratar los problemas sobre una base ad hoc. Antes de que nos adentremos demasiado en las negociaciones, necesitamos ponernos de acuerdo sobre el concepto de los objetivos últimos que perseguimos [tarea*

*de la política] y sobre el modo de lograrlos [asunto de la estrategia]" (Kissinger, 1976: 131-138)*

Desjerarquizando los sucesivos niveles político-nacional y estratégico-nacional, Argentina persevera por comenzar por el final de la cuestión para nunca arribar a su principio. **Cuál sistema de armas conviene incorporar depende de variables superiores a las capacidades militares a obtener. O dicho de otro modo, las aptitudes de los sistemas de armas marcan la condición necesaria más no suficiente en la labor de valorar la conveniencia de las opciones estudiadas.** La configuración estratégica articulada desde la política sienta el perfil genérico de los subsiguientes capítulos operacionales y tácticos del procedimiento. Lo cual no supone labrar en piedra el formato de los momentos ulteriores. Pero sin predeterminarlos, los condiciona dentro de los márgenes de una maniobra que cobra coherencia en la secuenciación de las etapas correlativas con arreglo una lógica mancomunada. Racionalidad totalizadora donde las diferencias de nivel descendiente en el itinerario político>>estratégico>>operacional>>táctico atienden a una misma tónica. Parámetro rector del conjunto que, para ser en efecto estratégico, en su unidad de criterio también necesita mostrarse respetuoso de las especificidades únicas e intransferibles alojadas en cada instancia del trayecto. Asumiendo que el diseño de la maniobra estratégico-sectorial de Defensa obedece a lo estilado en los párrafos previos, algo que en la actual República Argentina dista de ocurrir, la clave geopolítica del asunto podría resumirse al vislumbrar de qué manera las decisiones en la cartera favorecen o conspiran contra los propósitos argentinos de inserción global.

En momentos de escalada sino-norteamericana, sino-india, ruso-ucraniana, franco-turca, armenio-azerí, y sólo apuntando la efervescencia yihadista en Libia, el Sahel, Siria, Irak, Afganistán y Yemen, urge rememorar obviedades de consuno omitidas en la mentalidad estratégica nacional. Las decisiones estatales atinentes a alineamientos internacionales revisten enorme complejidad por involucrar: a-la totalidad de los aspectos comprometidos en la vinculación, b-configurar impresiones, apreciaciones y/o percepciones en el entorno internacional, c-desencadenar efectos previsible en su sentido e intensidad y d-generar derivaciones de naturaleza y/o vigor imprevisibles. El caso de las consecuencias no anticipadas conlleva, casi con fatalidad matemática, corolarios por demás adversos para el actor causante de la sorpresa. En asuntos internacionales los virajes bruscos de signo gubernamental e implicancia estatal deterioran un elemento intangible pero medular en las relaciones internacionales: la credibilidad del actor (Rossi, 2018; Spota, 2018 a). Sin abundar en los inconvenientes engendrados por una agenda exterior tan volátil como la de nuestro país, que respalda dictaduras sangrientas como la venezolana y la nicaragüense mientras proclama la refundación de un capitalismo solidario junto a Vladimir Putin (Spota, 2021 a), los devaneos como el acontecido con EE.UU. y China por los vehículos blindados permiten vislumbrar la fibra íntima de los errores nacionales en materia diplomática.

Refiriéndose a las negociaciones norteamericanas en Vietnam, Kissinger pronunció afirmaciones del todo pertinentes a nuestro problema de estudio cuando dijo que "Lo que ahora se plantea es la confianza en las promesas norteamericanas. Por mucho que esté de moda ridiculizar los términos <<crédito>> o <<prestigio>>, no se trata de frases huecas; otras naciones conectarían sus acciones a las nuestras sólo si pudieran contar con nuestra constancia" (Kissinger, 1976: 127). En la cita bastaría sustituir la palabra "norteamericanas" con

“argentinas” para dimensionar la magnitud de desconfianza acarreada por el acto de decirse en un santiamén sobre asuntos estratégico-militares. Además los cambios obrados en la cartera de Defensa Nacional argentina se inscriben en un momento de encrucijada donde el entorno global experimenta disyuntivas álgidas. No sólo por la crisis pandémica. Algo por demás problemático. Pero probablemente pasajero. Ocurre que la trama geopolítica mundial que enmarca nuestras contraproducentes veleidades gana con celeridad mayores niveles de beligerancia. La más monitoreada de las arideces señala la progresión de las rispideces entre las dos superpotencias. En tiempos de puja entre EE.UU. y China por la hegemonía mundial, pugnacidad que torna inteligible el redespigüe del poder naval norteamericano y británico al Pacífico (Spota 2021 b), las decisiones de los poderes regionales -como Argentina- que tengan resonancia en los armados de los contendientes desencadenan afectaciones en múltiples dimensiones. Afectaciones que no siempre obedecen a imperativos de coherencia y por lo tanto resultan arduos de ser anticipados. Y la experiencia indica que las sorpresas geopolíticas acostumbran a deparar quebraderos de cabeza estratégicos para los actores descuidados.

## 2. Cuadro de situación

Comencemos por las obviedades. No por insistir en perogrulladas sino porque en Argentina las premisas estratégicas más elementales suelen brillar por su ausencia en los procesos de toma de decisión estatal: a-cualquier moción de alineamiento internacional acarrea una disminución en la libertad de acción, b-en un contexto de proto-bipolaridad, la afinidad con un polo comporta el distanciamiento/resentimiento en algún o algunos aspectos con el otro vértice mundial, c-Argentina posee vínculos multinivel tanto con EE.UU. como con China, d-la confección de una política exterior eficaz demanda consistencia en los comportamientos, perdurabilidad en los acuerdos y el honrado de las deudas y e-Argentina consumió hace tiempo la totalidad de su capital de confianza internacional. Urge elucidar la noción de “proto-bipolaridad” a efectos de consignarle volumen conceptual a la idea que contextualiza el problema bajo tratamiento. Mal que le pese a los analistas argentinos encolumnados detrás de los juicios de Tokatlian (2012), la pretendida transferencia de poder de occidente a oriente continúa en el terreno de las hipótesis sostenidas en proyecciones econométricas que jamás han sido capaces de anticipar las efectivas derivas mundiales.

Por ejemplo, a pesar de la proclamada decadencia norteamericana e inminente supremacía china, EE.UU. continúa siendo el actor con mayor PBI del mundo (21.334 billones de dólares en 2019) y la distancia que lo separa con el PBI chino (14.216 billones de dólares) es mayor que el PBI de la tercera economía más importantes del mundo: Japón (5.176 billones de dólares). A saber, el tamaño de la economía de EE.UU. en 2019 superó en 2.000 billones de dólares a la suma de la economía de China más la de Japón<sup>4</sup>. A su vez, y todavía más importante para los intereses del artículo, la diferencia entre poder militar de los actores resulta incontestable a favor de EE.UU. por haber representado el 38% del total del gasto militar mundial en el mismo año. Para sostener lo dicho basta mencionar que China sólo fue

<sup>4</sup> Los datos fueron tomados de <https://es.statista.com/estadisticas/600234/ranking-de-paises-con-el-producto-interior-bruto-pib-mas-alto-en/> (consultado el 20/5/2021).

responsable del 18% del mismo indicador. Además de que la brecha presupuestaria señala que EE.UU. duplica con creces a China en el área, existe una desigualdad imposible de ser sorteada en lo tocante a la acumulación de experiencia bélica. Mientras EE.UU. ha estado en guerra de manera prácticamente ininterrumpida por los últimos 100 años, la veteranía china se limita a esporádicas escaramuzas fronterizas con India.

Quizás el dato más revelador de la disparidad estratégico-militar entre competidores principalmente “geoeconómicos” (Luttwak, 1990) lo reporte la diferencia en capacidades militares marítimas. Frente a las 11 flotas de portaviones (de diferentes clases) con los que EE.UU. controla las aguas del mundo, China planea botar su tercer portaviones en los próximos años. El epílogo comparativo acude a poner de relieve al rol esencial asumido por el poder naval en la conformación de la economía mundial. Para redondear la centralidad de lo comentado podemos rememorar las palabras de Carl Schmitt volcadas en *Tierra y Mar*: “Así la máxima de sir Walter Raleigh: «Quien domina en el mar, domina el comercio del mundo, y a quien domina el comercio del mundo, pertenecen todas las riquezas del mundo y el mundo mismo»”. O aquella otra disquisición del mismo autor en la obra señalada: “Todo comercio es comercio internacional; todo comercio internacional es comercio marítimo” (Schmitt, 2007: 89). En tal cuadro de situación, bosquejado en sentido sinóptico y por lo tanto sin patentizar un sinnúmero de claroscuros intersticiales, recordemos otra verdad universal ya subrayada pero que Argentina fatiga en poner en entredicho: la adquisición de armamento constituye una de las señales más unívocas de afinidad entre países por razones que hacen a la dimensión global del problema estratégico-militar. **Por tal motivo, a nivel geopolítico la compra de medios militares representa mucho más que el incremento de capacidades.**

La adquisición de equipamiento y sistemas para uso castrense expresa una muestra de convergencia de agenda, exterioriza confianza a futuro en el lazo bilateral y manifiesta una perspectiva que, sin ser necesariamente idéntica, presume significativas compatibilidades en el área más espinosa de los asuntos mundiales: la Seguridad Internacional. Por lo cual elegir proveedor de capacidades militares origina repercusiones a largo plazo y de orden general donde trasuntan cuestiones de la más alta jerarquía entre los estados. Por añadidura optar entre EE.UU. y China como proveedores militares funda un posicionamiento sobre la identidad de nuestros allegados. En términos geopolíticos y estratégico-militares China “juega” con Irán, Rusia, Cuba, Venezuela, Nicaragua y varios países africanos de magra consistencia institucional. EE.UU. hace lo propio con los miembros de la OTAN, Corea del Sur, Taiwán, Japón, Israel, etc. Los negocios practicados alrededor de la provisión/adquisición y/o desarrollo conjunto de capacidades militares primero y principal se dan entre aliados<sup>5</sup>. A la zaga le sigue en prioridad la sustanciación de entendimientos entre estados sin conflictos efectivos o potenciales conforme racionalidades estrictamente económicas, a condición de que no entren en contradicción con las formulaciones geopolíticas del actor más poderoso inmiscuido en la operación. Finalmente, las instancias de comercialización

---

<sup>5</sup>Para tomar cuenta del alcance de lo dicho piénsese en la Ley de Préstamo y Arriendo con que EE.UU. suministró dinero, material bélico y bastimentos de todo tipo a Gran Bretaña y la Unión Soviética durante la Segunda Guerra Mundial. Winston Churchill postuló dicha norma como “la ley más magnánima que ha habido jamás en la historia de cualquier país” (Nasar, 2012: 397).

celebradas alrededor de capacidades militares jamás, o tan raramente que no ameritan mención estadística, ocurren entre actores con diferencias tales que presenten antecedentes o chances –remotas o probables– de empleo del instrumento militar. No a la sazón desde 1982 pesan una serie de vetos sobre Argentina en la órbita de la OTAN...

### 3. Del mundo a Argentina

En rigor de verdad, los vetos representan una cortina de impedimentos parcialmente levantada durante el período 2016-2019. La diplomacia argentina y la cooperación en actividades de formación e investigación bilateral promovieron el relajamiento de varias inhibiciones en vigor hasta entonces. Sólo con mencionar el apoyo recibido para la adquisición de los T6 Texan norteamericanos, la provisión de repuestos para los Pampa, C130 y para motores de embarcaciones de superficie y los diálogos entre INVAP y autoridades británicas para capacitación en radarización, se toma nota del estado de avance alcanzado en la recomposición del vínculo sobre cuestiones estratégicas. Lo más relevante fue la remoción del veto absoluto –dejando uno parcial– a la transferencia de material para la Defensa alcanzada en 2018, cuando Gran Bretaña se avino a autorizar la exportación de componentes considerados “no críticos”: material pirotécnico (asientos eyectores) y rotables. La prohibición continuaba activada en la órbita de la OTAN sobre cualquier tipo de material militar que pudiera comprometer la posición de ventaja británica en el Atlántico Sur. Sin deponer las cautelas propias de la situación de conflicto por los territorios ocupados, la maniobra argentina montada con énfasis en lo diplomático consiguió suavizar algunas aristas a condición de ofrecer información de pesca y cooperación científica en la zona. Trueque convenido en el acuerdo “Foradori-Duncan” de 2016. La modificación radical de la posición argentina tras el cambio de gobierno en 2019 alteró los términos de entendimiento hasta disolverlo cuando el gobierno suspendió sin previo aviso el traspaso de información pautado. El entonces canciller Felipe Solá comunicó a los matutinos nacionales la resolución adoptada con fuerte retórica irredentista:

*"En enero teníamos la primera reunión, ya la habían hecho en el gobierno anterior, y decidimos suspenderla, la suspendimos para siempre, no se entrega más información, ni se intercambia información (...) Ya suspendimos todo intercambio científico. Porque es uno de los temas soberanos, no podemos entregar datos estratégicos a quien usurpa (...) hay que sacar a Inglaterra de lo que llamamos 'zona de confort', es decir que queremos sea incómoda para Inglaterra esa posición" (La Nación, 2020).*

La posterior indignación mostrada por el ministro de Defensa Nacional de aquel momento, Agustín Rossi, denunciando la “soberbia imperial” (Página 12, 2020) como causal de los inconvenientes surgidos en la negociación con Corea del Sur para la compra de sistemas de armas aéreos, no se condice con las esperables repercusiones aparejadas por la moción de Solá. Ocurre que Gran Bretaña volvió a mostrar reparos sobre la provisión de capacidades a Argentina cuando los sistemas contengan partes no críticas producidas por ellos. La negativa concreta cristalizó en una objeción interpuesta desde Londres a Seúl ya que los FA-50 que Argentina deseaba incorporar cuentan con partes de origen británico (el asiento eyector, por ejemplo). Que Buenos Aires no anticipe que la retirada unilateral de lo acordado en



2018 impactará negativamente en los aspectos bilaterales de las planificaciones en Defensa Nacional de 2020 representa una negligencia en los ejercicios prospectivos más elementales.

Empeorando el panorama, desde Corea del Sur fue visto con malos ojos la revelación efectuada por Rossi de una comunicación epistolar donde se le transmitía la existencia de “dificultades” en la operación. Más nunca la cancelación de esta. El acto de publicar –de nuevo unilateralmente- un fragmento de los intercambios practicados de manera bilateral vulnera algo que Kissinger insiste en subrayar como esencial: la confianza de la contraparte. Máxime en un asunto de sensibilidad tal como la venta de cazabombarderos. Desde Seúl observan con disgusto la ventilación argentina de un escollo trilateral (Argentina/Corea del Sur/UK) ocurrido en una negociación bilateral (Argentina/Corea del Sur) a consecuencia de decisiones argentinas de anular otro entendimiento bilateral (Argentina/UK). Así las cosas, la tan denostada suscripción del acuerdo Foradori-Duncan fue el puntapié inicial que redundó en la aprobación británica de la adquisición de sistemas de armas con componentes no críticos británicos. De hecho, la compra de los FA-50 resulta de gestiones conducidas por el gobierno anterior.

*“El gobierno de Cambiemos inició conversaciones en 2016 con la empresa Korea Aerospace Industries (KAI) para la compra de diez aviones FA-50 Fighting Eagle. El año pasado, durante la cumbre del G20 en Osaka, Japón, Mauricio Macri y su par surcoreano Moon Jae-in avanzaron en la negociación para reemplazar los cazas A-4AR de la Fuerza Aérea, informó el portal Infodefensa, y detalló que el acuerdo establecía la entrega de dos aviones en 2019 y otros ocho en 2020” (Página 12, op. cit.)*

Gran Bretaña conduce su política exterior como geopolítica toda vez que acompasa en clave sistémica Diplomacia, Defensa e Inteligencia (Luttwak, 2009: 410). Por definición afectar uno de los tres pivotes sobre los que se construye y proyecta poder británico al entorno internacional desencadenará un reacomodamiento de los otros dos. Que descontinuar el flujo de información sobre pesca y colaboración científico-tecnológica traería aparejada la alteración del levantamiento progresivo de los vetos constituía una obviedad. Y en términos fácticos la obviedad no prevista, o sea la más rudimentaria negligencia prospectiva, condujo a la intromisión británica en la compra de los FA-50. ¿Cómo? Vedando que Corea del Sur entregue sistemas de armas con componentes no críticos como el asiento eyector de proveniencia británica. Justo lo que había sido admitido dos años antes.

Sin entrar en la controversia sobre el cariz de la maniobra geopolítica más adecuada a desplegar respecto de Gran Bretaña, el problema estratégico enanca en la coherencia de los pasos a seguir y la expectativa de los resultados a obtener. Perfilar un entendimiento de ribetes amistosos supondrá beneficios (poder comprar un sistema de armas coreano que cuenta con un asiento eyector de manufactura británica) y perjuicios (transferir información de pesca). Asumir una impronta relacional más álgida nos emancipa de compartir datos sobre riqueza ictícola a la vez que nos impide acceder a incrementar las capacidades deseadas. El dato es particular pero permite inferir una generalidad. La destreza estratégica y geopolítica consiste en promover un esfuerzo sinérgico de compatibilización interagencial entre

los factores de poder que proyectan los intereses argentinos al exterior (Defensa, Inteligencia y Diplomacia), donde la calculabilidad de los costos y beneficios minimiza el margen de incertidumbre pesante sobre el porvenir. Es por completo imposible anticipar todo. Pero se puede prever mucho. Por ejemplo, que tensar la cuerda con Gran Bretaña reactivaría los vetos cancelados en 2018.

La sorpresa vivenciada en la cartera de Defensa enuncia una falta de coordinación con Cancillería y transparenta la carencia de sentido geopolítico en el tema de mayor sensibilidad de la política exterior nacional: Malvinas. Pero debemos precavernos de confundir sensibilidad de la causa con la elaboración de una política de estado. El embajador argentino Mario Verón Guerra explica que Malvinas no supone una política de estado por constar en la primera cláusula transitoria de la Constitución Nacional reformada en 1994. Su presencia en nuestra ley fundamental marca un mandato a construir una política de estado. Mas la orden a elaborarla no representa más que una indicación y dista de constituirse en una política de estado como tal (comunicación personal, 2020). La misma debería nacer de un acuerdo interpartidario de despliegue transgubernamental sobre un tipo de actitud consensuada y proyectada al porvenir en relación con el asunto. Le corresponde a la política determinar qué clase de proceder conviene al país. Pero el trazado de un determinado registro relacional con la contraparte en el litigio necesita reunir el asentimiento de todo el arco partidario como condición de posibilidad para persistir por encima de los cambios de administración nacional.

Cualquiera sea el signo de la vinculación, la Inteligencia deberá intervenir para establecer los escenarios en los cuales podría recalar la situación, cancillería abocarse a desarrollar las acciones tendientes a persuadir a los representantes internacionales de la legitimidad y factibilidad de la maniobra y Defensa adecuar la lógica del alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de sus medios de conformidad con la postura estipulada como política de estado. Lo que no puede ocurrir es desmejorar el tono del canal diplomático sin entender los ecos que eso provocará en Defensa. Como tampoco debería suceder que tras negociar capacidades militares con EE.UU. los reemplacemos por China asumiendo que el cambio de proveedor no afectará el margen de maniobra argentino en la renegociación de la deuda soberana contraída con el FMI. En lo sucesivo abordaremos este ángulo del problema.

#### **4. Corolario: de Argentina al mundo**

Recapitulando. El rango estratégico-nacional señala la magnitud donde la totalidad de los temas prioritarios del estado y la sociedad reciben compatibilización en su tratamiento al amparo de una agenda confeccionada al largo plazo. Asimismo depara la interfaz armonizadora entre los asuntos tramitados en política interior y exterior. Por supuesto que la dicotomía doméstico/foráneo perdió progresivo espesor conceptual en virtud de las modificaciones desatadas por la globalización. Pero a nivel de abstracción analítica y en atención a las debidas cautelas intelectuales, las categorías continúan reportando una importante dosis de eficacia reflexiva. El funcionamiento del nivel estratégico-nacional describe el nexo tendido entre un cuerpo de ideas políticas estiladas sobre asuntos de máxima importancia y la secuencia de acciones sectoriales e intergubernales planificada e implementada a efectos de

traducir los afanes en realidades (Spota, 2018b). En suma, la conducción política más encumbrada fija objetivos y la estrategia diseña maniobras conducentes a la realización de las metas tipificadas como deseables (Escuela Superior de Guerra, 1993).

En el plano estratégico-nacional las carteras del ejecutivo desarrollan –o deberían desarrollar– una praxis compleja en su perfil: autónoma y complementaria. En dirección al logro de los designios presidenciales cada repartición del PEN recibirá indicaciones específicas en la forma de una hoja de ruta sectorial. Al propio tiempo se espera que los componentes del PEN actúen de manera articulada en pos de concretar los fines sancionados por la máxima órbita de liderazgo. ¿Por qué el itinerario sectorial es independiente y a la vez funge como mecanismo supeditado en un curso general hacia determinadas aspiraciones? Porque lo estratégico-nacional enrostra desafíos de una dificultad tal que su exitosa resolución exige la aplicación de lógicas sistémicas (Levy, 1981; Martos, 2014).

La adopción de la adecuada racionalidad habilitará la producción de resultados sinérgicos cada vez más ambiciosos visto y considerando que los esmeros emprendidos según principios sistémicos producen consecuencias de mayor relieve que las esperables de dinámicas postuladas en términos lineales o de simple adición. El terreno de los hechos permite traducir las palabras en ejemplos. La adquisición de medios militares como evento final de un proceso de toma de decisión estratégico-nacional nacida de los objetivos políticos y las expectativas de inserción geopolítica sancionadas por el PEN involucrarán en su efectivización: 1-una apreciación de los probables escenarios futuros merced al esfuerzo del sistema de inteligencia nacional, fundando el umbral para la realización de 2-la interpretación militar de las capacidades necesitadas para intervenir en las hipotéticas tesis venideras, estipulación que deberá incluir 3-la decisión de producir o adquirir capacidades. En caso de que la política se incline por la opción de adquisición, la resolución conllevará la 4-participación de cancillería, en pleno acuerdo con Defensa, para que diplomáticos y agregados militares inicien conversaciones con las contrapartes elegidas y contemplará asimismo la intercesión de 5-Hacienda proporcionando el soporte económico-financiero de la operación (Spota, 2019).

Las peculiaridades reales de una transacción incluyen más instancias y presentan una organización menos correlativa que la postulada. Pero a sólo título ilustrativo el esquema sirve como modelo básico del itinerario del proceso decisorio. Todo ello en tanto y en cuanto la efectuación de la adquisición (en concreto, comprarle al estado o a la empresa A o B la capacidad X o Y), no contravenga lo pautado en la agenda estratégica y geopolítica nacional. Si Arabia Saudí ensaya a nivel teórico el proceso de toma de decisión y el resultado consiste en la sugerencia de comprarle armamento a Irán, el razonamiento estratégico-militar puede ser técnicamente adecuado. Pero consiste en una conclusión por completo inválida a nivel estratégico-nacional. Dando por sentado: a-el cumplimiento de la premisa de subordinación del razonamiento estratégico-militar de adquisición a los esquemas estratégico-nacionales y geopolíticos de inserción internacional, b-comprendiendo que la invalidación del ítem anterior cancela –o debería cancelar– la secuencia posterior y c-en pleno entendimiento que el proceso de toma de decisión describe una lógica recursiva propia de los procesos sistémicos, donde los participantes simultáneamente consultan y reconsultan hacia atrás y hacia adelante en el mismo rango administrativo (plano-interministerial) y hacia arriba y abajo en la jerarquía estatal (ministerios, Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación y viceversa);

conviene cogitar en torno al caso motivador del presente texto.

Para interpelar el problema de la adquisición de materiales chinos o norteamericanos dentro de las instancias estratégico-nacional y geopolítica cabe alterar el ángulo de análisis y postularlo desde el enfoque económico-financiero tributario del nivel estratégico-nacional. Argentina enfrenta una inminente negociación con el FMI sobre la refinanciación de acreencias soberanas. El ministro de economía argentino ha afirmado que el proceso será largo y complejo. El presidente de la Nación expresó la necesidad de contar con un abanico de apoyos internacionales para propender hacia una normalización “sustentable” del servicio de la deuda y la cancelación de los pagos de capital. Un razonamiento estratégico-nacional básico inquiriría sobre el elenco de países pesantes en el proceso de toma de decisión del organismo de financiación internacional. La respuesta es simple: EE.UU. tiene un rol prominente, crucial, único en el tema. Lo dicho comporta una obviedad (la enésima del texto). Pero por su carácter autoevidente su enunciación en término llanos patentiza la rusticidad del error cometido por la dirigencia política argentina. Las palabras de Brzezinski marcan el calibre del equívoco de disgustar a EE.UU. al momento de requerir la buena voluntad del FMI.

*“Debe incluirse como parte del sistema estadounidense la red global de organizaciones especializadas, particularmente las instituciones financieras <<internacionales>>. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se consideran representantes de los intereses <<globales>> y de circunscripción global. En realidad, empero, son instituciones fuertemente dominadas por los Estados Unidos y sus orígenes se remontan a iniciativas estadounidenses, particularmente la conferencia de Bretton Woods de 1944” (Brzezinsky1998: 76. El destacado es nuestro)*

El FMI no está influido. Tampoco sugestionado. Ni siquiera compelido. Está **“fuertemente dominado”** por EE.UU. Entonces si necesitamos de EE.UU. para inclinar a nuestro favor la voluntad del interlocutor multilateral con quien nos ata una deuda y sobre el cual EE.UU. ejerce un predicamento mayúsculo, detener una operación de armas y vehículos y trascriptón sustituir el suministro por equivalentes chinos quizás no suponga la movida más adecuada conforme lo dictado por la sensatez geopolítica. Lo propio vale para la conjetural compra de cazas chinos. Por supuesto que una cosa y la otra no guardan una relación de determinación directa. El nivel estratégico-nacional norteamericano sopesará sus costos y beneficios políticos, militares, económicos y de prestigio respecto de la cancelación argentina a favor de su contrincante mundial, frente a la conveniencia (o no) de respaldar la reestructuración argentina frente al FMI.

En breve, EE.UU. pondrá en contexto de su estrategia nacional y su agenda geopolítica el tema de la cancelación de la compra de vehículos para el EA y la posible adquisición de sistemas de armas para la FA, para procesarlos de acuerdo a las prioridades y objetivos detrás de los que opera. O sea, lograr el acuerdo con el FMI no depende de la disposición argentina sobre la proveniencia de los vehículos blindados discutidos ni de las capacidades aéreas pretendidas. Pero la determinación nacional sobre la identidad del proveedor facilitará o dificultará la negociación con el FMI de acuerdo con racionalidades geopolíticas más encumbradas que las que involucra la operación en sí. Una vez más, adquirir capacidades

significa mucho más que comprar armamentos.

Ahora bien, que los eventos no atiendan a un principio de causalidad lineal tampoco significa que las veleidades del MINDEF respecto de la identidad de los proveedores de capacidades militares nutran la prioridad económico-financiera argentina. Muy por el contrario, una decisión estratégico-militar de porte menor como la compra de vehículos de transporte, armamento liviano y equipos de comunicación para el (EA) por un monto ínfimo en el presupuesto nacional, va a contramano del imperativo de persuasión emprendido por Cancillería y Hacienda hacia sus pares norteamericanos a fin de obtener su respaldo en la negociación sobre la Deuda Externa. Análogas conclusiones caben al momento de considerar la chance de incorporar cazas chinos en la FA. Volveremos sobre la contradicción hacia el final del texto. Por el momento baste dejar sentada la inconsistencia estratégico-nacional y la aporía geopolítica en momentos de criticidad inusitada para los intereses nacionales a causa del derrumbe económico precipitado por la cuarentena eterna y la manifiesta aversión presidencial a trazar incluso un atisbo de plan económico o curso de acción prefigurado.

En el nivel estratégico-militar, donde condensamos lo operacional y táctico sin interponer las debidas distinciones por mor de economía textual, la opción entre proveedores asume cariz fáctico. En el caso de los vehículos terrestres las prestaciones de las opciones norteamericana y china son similares. Pero el diablo se esconde en los detalles. Un ejemplo. La estatura media presumida por los diseñadores chinos es menor a la de los efectivos militares argentinos. El escollo puede ser sorteado “occidentalizando” los espacios. Pero la intervención encarecerá el costo final del producto y demorará el tiempo de inicio de las actividades. Sin mencionar que la cadena logística del EA difiere de la ofrecida desde Beijing. La incompatibilidad introduce costos y gesta eventuales problemas en el adiestramiento. Para peor la convivencia de medios provenientes de diferentes matrices productivas conspira contra la concreción del anhelo de acción militar conjunta al interior de nuestro instrumento militar. Lo mismo ocurre en el terreno de la siempre ansiada inter-operatividad de nuestras FF.AA. con aquellas de los estados con quienes participamos en acciones combinadas y conjuntas. En adición a todo lo puntualizado en términos del desempeño, en su empleo real los medios terrestres comparados muestran ulteriores disparidades. Aquí no es el lugar de detallar las evaluaciones de especialistas sobre las fallas de las capacidades chinas y resta contrastar los rasgos específicos de los sistemas de armas pensados como factibles de compra para la FA. Pero la naturaleza de los antecedentes invita a sopesar la temática con cautela (Morales, 2020).

Por otra parte, la oferta china presenta un volumen sensiblemente superior (200 vehículos contra 27 norteamericanos), incluye la posibilidad de instalar una planta de producción en el país y expandiría nuestra red de relaciones hacia otras coordenadas. La ampliación de las conexiones denota una característica clave en las políticas exteriores emprendidas en búsqueda de libertad de acción a través de una alquimia de audacia, cálculo, realismo y valores. En el caso argentino una de las versiones más sofisticadas de política exterior ocurrió durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear (Simonoff, 1997; Cattaruzza, 2012: 45-67). El proceso que permitió la creación de la actual FADEA en cuanto epitome del desarrollo aeronáutico de la época convivió con una proyección internacional por completo diversificada. La fuerte libertad de acción propulsaba la capacidad de autodeterminación

nacional en cuestiones estratégicas. Lo anterior es cierto. Tanto como que la República Argentina de la década del 20 era una de las principales economías del mundo, poseía casi la mitad del mercado agropecuario mundial y representaba alrededor del 55% del PBI sudamericano.

La “estatura estratégica” argentina (Kent, 1967: 57-72) descollaba en el concierto internacional. Preeminencia que autorizaba a expandir nuestra presencia global en procura de fomentar una inserción geopolítica de primera línea. Cien años después las cosas han cambiado. Y no para mejor. Huelga mencionar los guarismos actuales. Tomar conocimiento de que en 2021 casi la mitad de los argentinos viven por debajo del nivel de pobreza y que en la década de 1970 el mismo indicador no llegaba al 5% resume en dos cifras nuestra vertiginosa precipitación al descalabro. El deterioro del poder nacional y la pauperización social generalizada marcan sin ambages una actualidad de imposible reversión inmediata. En Argentina el milagro de la alfabetización y el portento del ascenso social por vía del empleo de principios del siglo XX devinieron narrativas casi inverosímiles de un pasado distante (Romero, 2013). Sin embargo, cuando eran realidades cotidianas acompañaban una política exterior inteligente, en gran medida autónoma y de vocación multilateral.

Los furibundos irredentistas contemporáneos que habilitaron la instalación de una base china en Neuquén podrán denunciar aspectos del vínculo argentino-británico a comienzos del siglo pasado y postularlo como antecedente “entreguista” del acuerdo Foradori-Duncan. Los anti-imperialistas que festejaron la renovación del swap chino podrían interponer razones históricas revisionistas<sup>6</sup> contra la construcción de vínculos con énfasis occidental. En fin, la política exterior del mejor momento de la argentina no fue la mejor posible. Pero sin duda fue una senda sumamente beneficiosa y rica en perspicacia. Lógico. Argentina contaba en su haber con una cantidad de poder, influencia y prestigio que le permitía adentrarse en el entorno internacional imponiendo su agenda. Hoy en día la diferencia entre eras arroja luz sobre las disimilitudes en materia estratégica.

Argentina necesita auspiciar una determinada inserción geopolítica adecuando la tónica de su política exterior a su realidad. Sin duda la precariedad doméstica no debe desalentar a los decisores. Tan sólo afinar las decisiones en un fondo de pragmatismo. La libertad de acción otrora gozada choca con los esquemas de dependencia sufridos en la actualidad. No por luctuoso el hecho deja de ser fehaciente. La situación plasma el encuadre de la decisión de adquirir medios norteamericanos o chinos. A la fecha el encarecimiento de la duplicación de cadenas de suministro resulta inviable y las prestaciones del Striker son superiores a las del VN1. Malquistarnos con el Pentágono vacilando entre aviones chinos o norteamericanos tampoco favorece nuestra capacidad de lobby con la Casa Blanca justo cuando necesitamos del apoyo político de Washington en la renegociación con el FMI. **¿Argentina puede dejar pasar oportunidades de adquisiciones convenientes? De ninguna ma-**

---

<sup>6</sup> El revisionismo como corriente goza de una salud incongruente con su magro prestigio académico. Tulio Halperín Donghi (2005) desmanteló definitivamente los cimientos de una tradición historiográfica anclada en principios conspiranoicos y razonamientos extemporáneos donde abrevan las perspectivas políticas más reaccionarias de la actualidad (Spota, 2021c).

**nera. ¿Nuestro País está en condiciones de deteriorar sus relaciones con la principal potencia del mundo? Tampoco.**

En pendencia con nuestra tradicional vocación democrático-republicana el gobierno argentino falla en denunciar los atropellos a los Derechos Humanos en Venezuela y Nicaragua, destrató públicamente a varios países presentando cifras falsas sobre muertes y contagios sobre COVID y bregó por cambiar el capitalismo junto al presidente de México; para luego ver a López Obrador elogiar hasta el paroxismo al entonces primer mandatario norteamericano Donald Trump (que de anti-capitalista tiene bastante poco). Por otra parte, la incorporación de vehículos para el EA y sobre todo la adquisición de capacidades aéreas no mueven el amperímetro estratégico respecto de la causa Malvinas. Desde la derrota de 1982 y sobre todo luego de la sanción de la reforma constitucional en 1994 Argentina apuesta a la fuerza de la ley y no a la de las armas para recuperar los territorios insulares enajenados desde 1833. A resultas de lo cual, la finalización de la ocupación ilegal en las islas no comporta un objetivo estratégico-militar sino uno de volumen estratégico-nacional con incumbencia -más sin preeminencia- militar. Por ende, en términos de teoría estratégica la naturaleza de la maniobra nacional consiste en una “acción indirecta” (Beaufre, 1977). Formato donde el actor –nosotros- intenta modificar el *statu quo* confeccionando una aproximación en la cual el poder militar en modalidad no beligerante apuntala al resto de los factores de poder. En el caso específico de Malvinas la “maniobra exterior” (*ibidem*), léase “las acciones efectuadas de cara al entorno internacional en procura de alianzas”, juega el rol fundamental en el diseño del quehacer. La celebración de entendimientos y la presencia en los foros multilaterales constituye la viga maestra del esfuerzo nacional en pos de transformar la desfavorable situación de vejación actual en una futura circunstancia de plena soberanía.

Por supuesto la predominancia de la diplomacia no margina la importancia de la Defensa sino que la subordina en una iniciativa praxeológica (Aron, 1963) nucleada en torno a la negociación antes que a la compulsión o el empleo del poder militar (Escuela Superior de Guerra, 1993). Quienes apuestan a contrabalancear la disimetría estratégico-militar en el Atlántico Sur merced a la compra de 12 caza-bombarderos de origen extra OTAN entran en contradicción con lo poco que existe en la forma de maniobra político-estratégica estilada respecto de Malvinas. O sea, lo militar como nivel sub-sectorial de la cartera de Defensa Nacional en cuanto nivel sectorial terminaría defeccionando de la edificación estratégico-nacional al traccionar en dirección contraria a la esperada. Observación que no comporta una apuesta por la debilitación del sistema de Defensa Nacional para recuperar Malvinas. Antes bien, y a sabiendas de la necesidad imperiosa de reconstruir capacidades en aras de conseguir la deseada condición disuasiva frente al entorno internacional inmediato, la observación apunta a emparejar las necesidades estratégico-nacionales enderezadas hacia la búsqueda soberanía plena en los territorios ocupados con las urgencias estratégico-sectoriales en materia de capacidades militares.

Crear que comprarle 12 cazas a China nos beneficiará en la causa Malvinas confunde lo accesorio con lo importante. Contar con una flota de una o tres docenas de cazas-bombarderos chinos no afectaría el *statu quo* que anhelamos modificar puesto que el empleo del poder militar queda por fuera de nuestras intenciones y capacidades. Argentina no quiere, puede ni debe ir a la guerra con Gran Bretaña por motivo del conflicto en el Atlántico

Sur. Además, esto es imprescindible remarcarlo, la idea de presionar en Malvinas por vía de tener más aviones es una fantasía estratégicamente infundada por el simple hecho que Gran Bretaña cuenta con capacidades militares por completo inigualables para Argentina. Aún si triplicáramos el poder contenido en todos los componentes específicos del instrumento militar de la Nación la disimetría sería sencillamente insalvable. La senda hacia el horizonte deseado demanda la diagramación de una estrategia de largo aliento nucleada en torno a una diplomacia astuta y desarrollo económico-productivo. El factor militar en el caso Malvinas concurre a robustecer una maniobra conducida por Cancillería. Ergo, vehículos terrestres y medios aéreos no representan el vértice de la formulación hacia la recuperación de las islas. **¿Necesitamos robustecer nuestras capacidades militares? Sin duda. ¿Es esa la respuesta para Malvinas? De ninguna manera. Con un perjuicio suplementario. Aparte de alejarnos de nuestros intereses, proveernos de capacidades chinas nos alineará con un armado geopolítico donde no compartimos valores.**

China no es una democracia y su apego a los Derechos Humanos en la región de Xing-Jiang es como poco declamativa. Venezuela, Cuba, Nicaragua, Corea del Norte y demás partícipes del conglomerado internacional de impronta socialista distan de nuestras coordenadas institucionales aspiracionales. La transparencia rusa asoma como oxímoron y la negativa iraní a reconocer la existencia de Israel pende como una espada de Damocles sobre cercano oriente. Al propio tiempo hablar de Irán nos remite a las causas nunca resueltas sobre los atentados de 1992 y 1994. Que el régimen persa nombre en el gabinete funcionarios sobre los que pesan pedidos de captura internacionales por su presunta participación en las acciones terroristas más dramáticas de la historia argentina fundamenta lo dicho con la contundencia de lo evidente (Rosemberg 2021). No obstante lo cual, y con excepción de todo lo tocante a los atentados, en asuntos internacionales la disparidad axiológica no obtura entendimientos en el reino los intereses.

Con China nos une un lazo comercial de primera importancia. Hemos recibido equipamiento para tareas de seguridad en la forma de generosas muestras de cooperación durante la preparación del G20 y el intercambio diplomático se tramita por canales fluidos. ¿La decisión estratégico-militar de inclinarse por los VN1 en lugar de los Striker o comprar los sistemas aéreos chinos ofrece beneficios de impacto estratégico-nacional? Pocos y de orden subordinado en la pirámide de organización estratégica. ¿La decisión engendraría inconvenientes en el plano estratégico-nacional? Muchos. Y agravando la composición de lugar, un escaño inferior (estratégico-militar) provocaría inconvenientes a un nivel superior (estratégico-nacional). ¿Fortalecer el vínculo con EE.UU. es la única manera de propender hacia una mejor inserción geopolítica? No. Pero el alineamiento consistente con EE.UU. reporta una serie de beneficios para el país. Beneficios tanto más imperiosos en un trance apremiante como el de la pandemia y la imposterizable renegociación de la Deuda Externa con el FMI.

¿Cómo minimizar nuestras vulnerabilidades, aumentar nuestras fortalezas e incrementar nuestra libertad de acción desde un punto de partida de debilidad como el actual? Hilvanando asociaciones claras, firmes y sostenidas con los estados rectores del sistema mundial. Comercemos con China. Fomentemos el intercambio cultural y científico. Acerquemos posiciones en pos de una relación de mutuo beneficio. Pero no confundamos a



EE.UU. y al resto de occidente con sinuosidades en asuntos tan sensibles como lo estratégico-militar. En los albores de una escalada en las tensiones entre Beijing y Washington suscribir acuerdos militares con China emite señales inconvenientes para nuestros intereses y reñidas con nuestros valores. Por última vez: **la adquisición de capacidades significa mucho más que el hecho de comprar sistemas de armas. Acredita afinidades geopolíticas.** Introduzcamos entonces un interrogante que bien puede fungir como corolario heurístico de la discusión. ¿Junto a quién deseamos construir los verdaderos cimientos del futuro nacional en un mundo globalizado? De esa respuesta política dependerá el ordenamiento estratégico y el proyecto geopolítico a imaginar, diseñar e implementar para lo que resta del Siglo XXI.

## 5. Bibliografía

- Ámbito Financiero (21/09/2021). Ministerio de Defensa evalúa 5 ofertas para comprar aviones de caza supersónicos, Argentina; <https://www.ambito.com/politica/ministerio-defensa/evalua-5-ofertas-comprar-aviones-caza-supersonicos-n5284207> (consultado 22/09/2021).
- Aron, R. (1963). Paz y guerra entre las naciones, Revista de Occidente.
- Beaufre, A (1977). Introducción a la Estrategia, Editorial Rioplatense.
- Brzezinski, Z. (1998). El gran tablero mundial, Paidós.
- Cataruzza, A. (2012). Historia de la Argentina 1916-1955, Siglo XXI Editores.
- Díaz, J. J. (24/08/2020). Prioridades de inversión para la defensa, Zona Militar, Argentina; <https://www.zona-militar.com/2020/08/24/prioridades-de-inversion-para-la-defensa/> (consultado 20/05/2021).
- Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (ESG) (1993). Bases para el pensamiento estratégico, ESG.
- Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (ESG) (2018). Epistemología y arte de la estrategia, Número especial de la Revista de la ESG (sep-dic), Escuela Superior de Guerra.
- González Lacroix, M. (31/08/2020). Stryker ICV: una opción sólida para el proyecto VCBR argentino, Zona Militar, Argentina; <https://www.zona-militar.com/2020/08/31/todo-lo-que-necesitamos-saber-de-la-propuesta-de-striker-para-el-ejercito-argentino/> (consultado 24/03/2021).
- Infodefensa (8/7/2020). Estados Unidos autoriza la venta de 27 vehículos Stryker M 1126 a Argentina, España; <https://www.infodefensa.com/latam/2020/07/08/noticia-estados-unidos-autoriza-venta-vehiculos-stryker-m1126-argentina.html> (consultado 20/03/2021).
- Infodefensa (19/01/2021). China ultima una nueva oferta a Argentina por los blindados Norinco 8X8, España; <https://www.infodefensa.com/latam/2021/01/19/noticia-china-presentara-nueva-oferta-argentina-blindados-norinco.html> (consultado 20/02/2021).

- Kent, S. (1967), *Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana*, Pleamar.
- Kissinger, H. (1976), *Política Exterior Americana*, Plaza & Janes.
- La Nación, (12/06/2020). Malvinas: Felipe Solá reveló que la Argentina suspendió el intercambio de información pesquera con Gran Bretaña, Argentina; <https://www.lanacion.com.ar/politica/felipe-sola-el-gobierno-anterior-tuvo-politica-nid2378600> (consultado 20/06/2021).
- Levy, A. R. (1981). *Planeamiento estratégico*, Ediciones Macchi.
- Liddell Hart, B. (1973). *Estrategia de aproximación indirecta*, Editorial Rioplatense.
- Luttwak, E. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, *Grammar of Commerce*, *The National Interest*, N° 20 (Summer), pp. 17-23.
- Luttwak, E. (1992). *La lógica de guerra y paz*, Instituto de Publicaciones Navales.
- Luttwak, E. (2009). *The Grand Strategy of the Byzantine Empire*, Harvard University Press.
- Martínez, C. J. M, (2004). *Estrategia. Su Teoría, Planeamiento y Realidad en la Argentina*, Centro FICCH.
- Martos, D. (2014). El planeamiento político, S/E. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B5AcUHODmByhSWISdWdsd2tnUGs/edit?resourcekey=0-HKvXTIQmwDsTo5ME-KJACw>
- Morales, F., (15/10/2020). Alarma por la posible compra de blindados chinos de baja calidad para equipar al Ejército, *Infobae*, Argentina; <https://www.infobae.com/politica/2020/10/15/alarma-por-la-posible-compra-de-blindados-chinos-de-baja-calidad-para-equipar-al-ejercito/> (consultado 01/03/2021).
- Nasar, S. (2012). *La guerra de los economistas*, en Sylvia Nasar, *La Gran Búsqueda. Una historia del pensamiento económico*, Editorial Debate, pp. 390-409.
- Página 12, (31/10/2020). Gran Bretaña frena una compra de aviones de la Argentina a Corea del Sur, Argentina; <https://www.pagina12.com.ar/302703-gran-bretana-frena-una-compra-de-aviones-de-la-argentina-a-c> (consultado 10/09/2021).
- Romero, L. A. (2013). *La larga crisis argentina. Del siglo XX al siglo XXI*, Siglo XXI Editores.
- Rosemberg, J. (11/08/2021). El gobierno condenó la designación en el gabinete iraní a un acusado de volar la AMIA, *La Nación*, Argentina; <https://www.lanacion.com.ar/politica/sugestivo-silencio-del-gobierno-ante-la-designacion-en-el-gabinete-irani-de-un-acusado-de-volar-la-nid11082021/> (consultado 20/08/2021).
- Rossi, A. (2018). La posverdad y su impacto en los conflictos híbridos, Número especial de la *Revista de la ESG* (sep-dic), pp. 63-74.
- Schmitt, C. (2007), *Mar y Tierra*, Editorial Trotta.
- Simonoff, A. (1997). Discursos e ideas sobre política exterior en el radicalismo argentino, *Relaciones Internacionales*, 6(12), pp. 12-23.

- Spota, J. C. (2018a). Consideraciones contemporáneas sobre Defensa Nacional en la República Argentina, *Revista Científica de Defensa Nacional*, nº 1, pp. 5-35.
- Spota, J. C. (2018b). Atenea al servicio del leviatán. La inteligencia como recurso estratégico del estado nacional, *Revista de la ESG (ene-abr)*, nº 598, pp. 09-41.
- Spota, J. C. (2019). Algunos comentarios sobre la posverdad como registro estratégico en el campo cognitivo, *Número especial de la Revista de la ESG (sep-dic)*, pp. 75-116.
- Spota, J. C. (26/05/2021<sup>a</sup>). Voten por Mamá, *Nuevos Papeles*, Argentina; <https://www.nuevospapeles.com/nota/voten-por-mama> (consultado 27/05/2021).
- Spota, J. C. (2021b). Apuntes geopolíticos de un mundo convulsionado. *Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos* (consultado 02/01/2022). [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2021/DIEEEO125\\_2021\\_JULCES\\_Apuntes.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO125_2021_JULCES_Apuntes.pdf)
- Spota, J. C. (01/01/2021b). Complicidad o negligencia. *Historiografía sarasa y retórica exculpatoria*, *Nuevos Papeles*, Argentina; <https://www.nuevospapeles.com/nota/complicidad-o-negligencia-historiografia-sarasa-y-retorica-exculpatoria> (consultado 02/01/2021).
- Halperin Donghi, T. (2005), *El revisionismo histórico argentino como visión decadentista de la historia nacional*, Siglo XXI Editores.
- Verbitsky, H. (13/02/2011). Seguro que no, *Página 12*, Argentina; <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-162267-2011-02-13.html>(consultado 09/09/2021).

# Maestría en Relaciones Internacionales

**Acreditada y Categorizada A (Excelente)  
por la CoNEAU**

**Secretaría de Postgrado de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Centro de Posgrado Sergio Karakachoff,  
48 N° 551 La Plata Tel: 0221 4240560**

**maestria@iri.edu.ar**



**Instituto de Relaciones Internacionales - [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)**



# La contribución de la diplomacia parlamentaria al Derecho Internacional Humanitario. El caso de Malvinas y el ADN de los caídos<sup>1</sup>

Gonzalo Salimena

[gonzalo.salimena@usal.edu.ar](mailto:gonzalo.salimena@usal.edu.ar)

Universidad del Salvador – USAL (Argentina)

Recibido: 19/06/2022

Aceptado: 22/08/2022

Publicado: 30/08/2022

**Resumen:** Es bien conocido el crecimiento que la diplomacia parlamentaria viene desarrollando en los últimos años en América Latina. En el plano académico nos encontramos con significativos avances en los programas de estudios que van desde diplomaturas internacionales, seminarios o materias específicas. En un ángulo más político el crecimiento se vincula con progresivos lazos de las actividades de la Cámaras en relación a otros parlamentos nacionales y a su interacción con organismos internacionales y regionales de diversa índole.

Sin lugar a dudas, que entre las variables a las cuales podemos recurrir para explicar esta expansión nos encontramos con una impacto cada vez mayor de la *globalización*, *interdependencia* y *trans gubernamentalización de las interacciones* que afectan los vínculos entre las diferentes elites políticas con sus respectivos intereses buscando incidir en la política exterior, y el creciente *rol de las comunicaciones*. Estos factores proyectaron nuevos actores internos y externos que demandaban injerencia en la participación de la política

---

<sup>1</sup>Parte del material que presento aquí es inédito y fue utilizado como hilo conductor para la presente investigación corresponde a mi tesis doctoral “la diplomacia parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación” (USAL). También recurrí algunas ideas más nuevas vertidas en publicaciones recientes tanto de la columna de Todo Noticias (TN) como en la entrevista que me hicieron en Escenario Mundial N°3 sobre Malvinas, así como en la disertación realizada en febrero de este año en el ámbito de la Universidad de Reggio Calabria Italia en el marco de mi investigación postdoctoral. Durante la estada reforcé los supuestos teóricos que vengo desarrollando en relación a que la diplomacia parlamentaria es un instrumento útil de política exterior en la medida que puede abordar cuestiones previas al Poder Ejecutivo, a la vez que la pluralidad de la representación política es una virtud para la formación de grandes acuerdos en los que prevalezca el interés nacional. También elaboré una nueva definición conceptual del término diplomacia parlamentaria adaptada a las prácticas del Congreso y proyecté nuevas características que pueden potenciar las actividades de política exterior del parlamento.

exterior. Esto no implica quitar del centro del espectro político al Poder Ejecutivo, sino ampliar la coexistencia entre diversos actores que buscan compartir espacios de poder y confeccionar cierta autonomía en sus agendas políticas internacionales en un contexto más volátil e incierto. Es así como en los últimos años la diplomacia parlamentaria mostró en algunos casos constituirse en una herramienta útil y “una perspectiva complementaria que puede coadyuvar a la consecución de objetivos políticos económicos esenciales para el interés nacional de los Estados” (Salimena, 2020: p. 266).

A continuación, buscaremos realizar un aporte al campo de estudio mediante la construcción de un estado del arte y marco teórico de la cuestión que exige nuevas definiciones conceptuales del término diplomacia parlamentaria, así como nuevas características, finalizando con la elaboración de un estudio de caso: la diplomacia parlamentaria de Malvinas y el rol del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en el proceso de identificación del ADN durante el conflicto del Atlántico Sur.

**PALABRAS CLAVE:** diplomacia parlamentaria, Poder Ejecutivo, política exterior, Derecho Internacional Humanitario, ADN

- ❖ Cómo citar este artículo: Salimena, G. (2022). La contribución de la diplomacia parlamentaria al Derecho Internacional Humanitario. El caso de Malvinas y el ADN de los caídos. *Relaciones Internacionales*, 31(63), 153, <https://doi.org/10.24215/23142766e153>

## *Parliamentary diplomacy's contribution to International Humanitarian Law. The Malvinas case and the DNA of the fallen*

**Gonzalo Salimena<sup>2</sup>**

**ABSTRACT:** The growth that parliamentary diplomacy has achieved in recent years in Latin America is well known. In academic circles we have experienced significant progress as regards study programs, ranging from international diplomas and seminars to specific subjects. However, there has also been an increase in quantitative terms as regards the activities of the Chambers in relation to other parliaments, as well as in their interaction with other international and regional organizations of various kinds.

Undoubtedly, in order to explain this expansion we can find an increasing impact of globalization, interdependence and trans-government of the interactions affecting the link between different political elites with their respective interests seeking to influence foreign policy, and the growing role of communications, among the variables that can help explain this process. These factors projected new internal and external actors who demanded more active participation in foreign policy. This does not mean removing the Executive Branch from the center of the political spectrum, but rather expanding the coexistence of various actors seeking to share spaces of power and to build a certain autonomy in their international politics agendas within a more volatile and uncertain context. Thus, in recent years parliamentary diplomacy has proved to be a useful tool and “a supplementary perspective that can contribute to the achievement of economic political objectives which are essential to the national interest of States” (Salimena, 2020, p. 266).

In this work, then, we seek to make a contribution to the field of study by providing a foundation and theoretical framework of an issue that requires new conceptual definitions of the term parliamentary diplomacy, as well as new characteristics. Finally, we will tackle a case study: the parliamentary diplomacy of the Malvinas islands and the role of international humanitarian law in the process of identifying DNA during the conflict in the south Atlantic region.

**KEYWORDS:** parliamentary diplomacy, Executive Power, foreign policy, International Humanitarian Law, DNA

---

<sup>2</sup> Doctor en Relaciones Internacionales (USAL). Profesor y miembro de la Comisión Asesora del Doctorado en Relaciones Internacionales (IRI, UNLP), Coordinador del Observatorio Universitario de Terrorismo (IRI, UNLP). Estudios posdoctorales realizados en la Universidad de Reggio Calabria (Italia) y en la Universidad Complutense de Madrid (España).

## 1. Hacia una definición de diplomacia parlamentaria desde el sistema presidencial.

Antes de sumergirnos en el eje temático propuesto, quisiera aclarar que no es mi intención en el presente trabajo hacer una revisión del origen de la configuración de las unidades políticas como medio de explicar la génesis de la diplomacia parlamentaria asociando ésta con el rol del parlamento, aportando datos históricos de poca relevancia que no ayudan a la comprensión del crecimiento actual del fenómeno. Sin detrimento de ellos, quizás vale la pena aclarar, que la configuración de un sistema político de gobierno (presidencial o parlamentario) está vinculado a la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo cual determina quién prevalece en esa *confrontación de poder* y conduce el gobierno, a la vez que se le asigna la representación de la unidad política frente a otros Estados y organismos internacionales.

Continuando sobre esta línea argumentativa, el presidencialismo está constituido por dos elementos según Giovanni Sartori: “la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un *período de tiempo determinado*, aduciendo que esta es una condición necesaria pero no suficiente” (Sartori, 1994: p. 97). Ello le permite introducir un segundo elemento: en el sistema presidencial, “el gobierno o el *Ejecutivo no son designados o desbandados por un voto parlamentario del Legislativo*” (Sartori, 1994: p. 98). La falta de suficiencia de los primeros dos criterios adoptados por el reconocido escritor lo llevan a proyectar un tercer elemento. Lijphart hizo mención del Ejecutivo de una persona, pero para Sartori eso equivale a referirse a que el jefe de Estado es también jefe de Gobierno y “es necesaria” una mayor flexibilidad, según el teórico italiano. Por lo tanto, el tercer criterio se refiere a una “clara línea de autoridad del presidente hacia abajo; es decir, *el presidente es el que conduce el Poder Ejecutivo*” (Sartori, 1984: p. 99).

Arendt Lijphart en su obra *Las democracias contemporáneas* establece dos modelos de análisis: el modelo mayoritario y el de consenso. En ese esquema se intenta integrar los sistemas presidenciales y parlamentarios, y definirlos por las características opuestas que presentan entre sí. Es así como el autor nos aporta dos elementos constitutivos del presidencialismo que son de vital importancia para el análisis. “El primero es que el presidente es elegido por un *período constitucionalmente prescrito* y no puede ser obligado a dimitir por un voto parlamentario de censura” (Lijphart, 1984: 82). “El segundo es que los presidentes son elegidos por *votación popular*, ya sea directamente o vía colegio electoral, mientras que los primeros ministros son elegidos por el Legislativo” (Lijphart, 1984: 82).

Si bien ambas características parecieran describir con bastante claridad el presidencialismo, parecen no ser suficientes. El mismo Lijphart, en un trabajo posterior a *Las democracias*, titulado *Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas*, deja en claro que las primeras dos características debieron ser complementadas con base en un factor adicional: “el presidente resulta ser un Ejecutivo de una sola persona, mientras que el ministro y el gobierno forman un cuerpo colectivo ejecutivo” (Lijphart 1994: 150).

Otros autores que nos dejan una línea similar provienen del libro *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Allí, los compiladores Scott Mainwaring y Soberg Shugart, exponen sobre qué se entiende por democracia presidencialista. Las dos características que



toman como punto de partida de su planteo son que el jefe del Ejecutivo es popularmente electo y que los mandatos –tanto los del presidente como los del Legislativo– son fijos. De esta manera, “los rasgos fundamentales del presidencialismo son el origen independiente y la supervivencia separada” (Mainwaring & Shugart 2002: p. 22). El último de los aportes se realiza en la obra *Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada*, de Alfred Stepan y Cindy Skach (1994). Allí, la connotación del término se reduce a un sistema de independencia mutua: “El Poder Legislativo tiene un mandato electoral fijo que es su propia fuente de legitimidad electoral; y el poder del jefe del Ejecutivo tiene un mandato electoral fijo que es su propia fuente de legitimidad” (Stepan y Skach, 1994: p.188). La elección popular directa del primer mandatario le permite al Poder Ejecutivo una determinada “*estabilidad en términos de duración* (este punto varía en función de lo que establezca cada constitución) y reforzar su posición relativa frente al Poder Legislativo con *cierta independencia*, a la vez que al votante le permite identificar claramente a quién está eligiendo” (Linz, 1994: p. 41), lo cual establece una línea de responsabilidad de mayor claridad con respecto a un sistema parlamentario. El presidente es, a la vez, el jefe de Estado y el jefe de Gobierno, y la responsabilidad establecida por el cargo que ocupa es clara: es quien conduce el Poder Ejecutivo, y como tal reclama el poder para sí tanto en la conformación de su gabinete y de sus ministros, como en la conducción política que le otorgó el electorado.

La descripción del punto anterior nos conduce a volver sobre la segunda característica del sistema presidencial: la separación del Poder Ejecutivo del Poder Legislativo hace que el presidente no necesite de un voto de confianza del parlamento para permanecer en el cargo y, simultáneamente, que el presidente no pueda disolver el parlamento; es decir, ambos poderes muestran una independencia mutua. Cada cual tiene su autonomía y monopolio de acción, y su ámbito no puede ser violado por el otro. Sin embargo, “como era posible un aislamiento rígido que conduciría a bloqueos permanentes se establecieron ciertos ‘puntos de contacto’ determinados mediante la cooperación” (Loewenstein, 1986: 43-44) entre los distintos poderes. Esto significa para Karl Loewenstein, que dentro del sistema presidencial existe la posibilidad de “desarrollar una interdependencia por coordinación; es decir que cada detentador de poder tiene su autonomía y puede cooperar en determinados puntos de contacto” (Loewenstein, 1986: 44).

En síntesis, con un sistema presidencial donde el ejecutivo y el legislativo están sometidos a períodos electorales fijos, a la vez que el Poder Ejecutivo no está sujeto a un voto de confianza del Legislativo y viceversa, puede darse potenciar cierta rigidez en el sistema. Aunque parece a simple vista ser una ventaja para el presidencialismo la configuración de un poder fuerte y reducción de la impredecibilidad (Linz, 1994), también puede generar ciertos obstruccionismos en la relación entre ambos poderes, si la mayoría que conduce el ejecutivo no es la misma del legislativo. Por esta razón, como bien propone Loewenstein se puede desarrollar cierta autonomía de las unidades interactuantes, pero debe haber puntos de cooperación en áreas sensibles puntuales, donde una de ellas podría ser la esfera de la política exterior, aunque puede ser una tarea por demás compleja en un sistema presidencial con una fuerte concentración del poder en un ejecutivo unipersonal.

Llegados a este punto, tenemos que observar el lugar que ocupa el ejecutivo en la conducción, planificación y ejecución de la política exterior. “Los presidentes son en esencia, las

unidades últimas de decisión. En Argentina, el régimen político hace del presidente un actor fundamental en el proceso de formulación de políticas y la política exterior no es una excepción” (Tokatlian & Merke, 2014: p. 253-254). El manejo de la política exterior fue una facultad delegada por las provincias al gobierno federal, que tiene como antecedente histórico trascendente a la “Confederación de las Provincias Unidas del Río de la Plata” durante el período 1829-1852 donde delegaron en la figura del gobernador de Buenos Aires la representación el manejo de las relaciones internacionales, factor que fue determinante en el denominado “pronunciamiento de Urquiza” de 1851. En otras palabras, *el federalismo* concentró en una única figura el manejo de la política exterior y eso se vio reflejado en ciertos *personalismos* en *el manejo de esta*. Relacionado con este punto, América Latina y Argentina no fueron una excepción, los presidentes tendieron *articular el desarrollo y la estabilización económico con la política exterior*, incidiendo también en la inserción en la integración. Es así como “las nuevas estrategias de desarrollo y de estabilización económica en Argentina han llevado a un cambio muy claro en sus prioridades externas, pese a la resistencia de gran parte de la oposición y no pocos seguidores del partido en el poder” (Van Kleveren, 1992: p. 197).

Un elemento adicional que no puede estar ausente se vincula con la capacidad del Poder Ejecutivo de *confeccionar la agenda de política exterior*. La constitución argentina faculta al presidente para firmar acuerdos internacionales (art 11), comandar las FF.AA. (art 12), declarar la guerra con aprobación del congreso (art 15), declarar el estado de sitio si hay un ataque externo (art 16) y nombra o remueve embajadores o ministros plenipotenciarios (art 99 inciso 7). Esto nos conduce a sostener, y el caso argentino no es una excepción, que “las constituciones asignan un rol primario y único al Ejecutivo en el manejo de la política exterior. Esta concentración tiende a reducir el rango de actores y organizaciones domésticas en la identificación de problemas (de política exterior) y la selección de cursos de acción”. (Tokatlian & Merke, 2014: p. 259-260). La concentración del proceso de toma de decisiones en política exterior no implica que no haya otros actores que tengan intereses y busquen tener cierta proyección. Así nos encontramos con “actores gubernamentales externos y los no gubernamentales tanto del país como del exterior participan en el proceso decisorio ejerciendo influencia a través de distintos mecanismos, aunque no actúan como decisores” (Russell, 1990: p. 256).

De lo expuesto brevemente hasta aquí, se observa una fuerte concentración del dominio en el ámbito del Ejecutivo dado por una conjunción de variables que le otorgan un poder constitucional y una vigorosa dinámica en la confección de la agenda de política exterior, que se traduce en un número reducido de actores y decisores. En un esquema tan acotado donde los espacios de poder se encuentran reducidos, con un proceso que dinamiza la estructura y en la cual aparecen actores que buscan tener influencia, pero no son decisores: ¿Qué lugar puede ocupar la diplomacia parlamentaria en un sistema presidencial con una fuerte cultura política tendiente a la centralización de la política exterior? ¿Cuál es la contribución que puede aportar la diplomacia parlamentaria en el siglo XXI en un mundo cada vez más conflictivo e incierto que muestra conductas hobbesianas en un entorno caracterizado por la anarquía?

Hace un tiempo atrás comencé frecuentemente a escribir sobre la potencialidad de la diplomacia parlamentaria y del valor de la pluralidad, a la vez que asocié esta actividad a la

complementación de tareas con el Poder Ejecutivo, donde sostuve que “la diplomacia parlamentaria no implica una mirada antagónica del Poder Ejecutivo sino que es una perspectiva complementaria que puede coadyuvar a la consecución de objetivos políticos y económicos esenciales para el interés del Estado” (Salimena, 2020: p. 266). Esta idea de complementariedad parte de una tesis que planteé en algunos escritos académicos y en algunas notas de opinión en diversos medios de comunicación relacionada a la idea que “la diplomacia parlamentaria pueda actuar en temas trascendentales para el interés nacional estratégicamente en forma previa al Poder Ejecutivo nacional, es decir, que haya una instancia en la que se pueda iniciar un diálogo constructivo con otros Estados u organismos, el cual podría ser continuado y concluido por el Ejecutivo” (Salimena, 2020: p. 279). En síntesis, en el apartado siguiente realizaré una construcción del estado del arte y del marco teórico en torno a este subcampo de las relaciones internacionales, a la vez que profundizaré sobre estas ideas y propondré una nueva definición más matizada del concepto y de sus características.

## **2. Una mirada de la diplomacia parlamentaria desde la teoría de las relaciones internacionales.**

El término diplomacia parlamentaria sufrió variaciones a lo largo del tiempo. Una primera acepción que comenzó a circular en la década del cuarenta estaba asociada con el valor de las organizaciones internacionales, entendidas como “asociación de voluntarias de Estados, establecidas por un acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios o independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros” (Diez de Velasco Vallejo, 2010: p. 41). Esta definición nos hace pensar como bien sostiene el autor, que las organizaciones internacionales están compuestas esencialmente por Estados y que “deben su existencia a un acto jurídico previo y exterior a la Organización” (Diez de Velasco Vallejo, 2010: p. 41).

El reconocido Hans Morgenthau en su obra *Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz (1986)* define a la diplomacia parlamentaria como “organizaciones que se caracterizan por tener en su seno una nueva forma de relaciones diplomáticas: la diplomacia mediante procedimientos parlamentarios, que puso los problemas internacionales más inmediatos en su agenda deliberativa” (Morgenthau, 1986: p. 622-623). Claramente aquí el autor tiene en su cabeza la configuración de un orden internacional de posguerra, donde los organismos internacionales como Naciones Unidas cumplirían un rol central en la política internacional promoviendo la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, el estallido de la Guerra Fría puso fin a cierto idealismo enmascarado en optimismo liberal que suponía que el entorno político podría ser transformado por las instituciones internacionales y así moldear mediante la configuración de normas la conducta de los Estados. Basta aclarar en este punto, que lo que Morgenthau denomina “nueva forma de relaciones diplomáticas” tampoco era plenamente nueva en la connotación del término, ya que previo a Naciones Unidas existió un formato de organización internacional similar con Sociedad de Naciones, así como también podemos hacer referencia a la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP) que data de 1889, aunque esta última a diferencia de las anteriores, sólo nuclea al Poder Legislativo de los Estados.

La concepción realista de la teoría de Morgenthau se basa en el sustento de que las Organizaciones si bien pueden tener un rol central en la política internacional (aunque se vio reducida por lo comentado anteriormente) no tienen una existencia propia más allá de los Estados, es decir, que las mismas no son más que meras instancias de instrumentación o resultantes de la configuración de poder de los Estados. La concepción que pregona el realismo político en el marco de la teoría de las relaciones internacionales sufrirá modificaciones a partir de las transformaciones en la política internacional de fines de los sesenta y principios de los setenta.

La visión pluralista de las relaciones internacionales que toma auge en el momento de crisis del realismo, crítica no sólo que el Estado no es el único actor en política internacional, sino que ya no es un “actor unitario, está compuesto por varias burocracias, grupos de intereses e individuos que intentan influir en la política exterior” (Kauppi & Viotti, 2020: p. 7). De aquí se derivan dos cuestiones que se vinculan profundamente y que veremos a continuación. La primera de ellas nos dice que, si el Estado ya no es un actor unitario, no sólo debemos centrarnos en los vínculos interestatales e intraestatales, sino en las relaciones transgubernamentales y transnacionales. El segundo punto hace mención de que, si el Estado ya no es unitario, “tampoco actuaría racionalmente debido a su disgregación interna y a la influencia de diversos actores” (Kauppi & Viotti, 2020: 8). Esta complejidad creciente nos hace pensar en una mayor cantidad de actores (élites políticas) que tiene un impacto sobre la incertidumbre e impredecibilidad del proceso político, cuestión que veremos más adelante. Lo cierto es que la puerta que abrió el pluralismo posibilita el surgimiento de nuevos actores que plantean una participación más activa en política exterior, con intereses más plurales y diversos, a la vez que se esbozan nuevos canales de conexión en múltiples niveles hacia el interior del Estado y por fuera del mismo. En síntesis, la diplomacia parlamentaria obtuvo una revalorización del término, que comienza a ganar en extensión, ampliando la connotación y la denotación proyectando una revisión del término que proponía el realismo político.

Robert Keohane y Joseph Nye en su trabajo *Poder e Interdependencia, la política mundial en transición (1977)*, profundiza la idea cuando hace referencia a los canales múltiples que conectan las sociedades, y sostiene que “los mismos incluyen tanto nexos informales entre elites gubernamentales, como acuerdos formales entre agencias del servicio exterior, nexos informales entre elites no gubernamentales (cara a cara mediante telecomunicaciones) y organizaciones transnacionales (bancos o corporaciones multinacionales)”. (Keohane & Nye, 1977: p. 41). Aquí el valor reside en la existencia de varias elites gubernamentales que poseen una multiplicidad de intereses y que interactúan hacia el interior de la unidad política con otras elites, como en la dimensión transnacional y transgubernamental con otros grupos fuera de las fronteras del Estado. La trascendencia de los Organismos Internacionales, se deja en evidencia cuando se hace mención al papel de los mismos hacia final del capítulo, donde sostienen que se espera “que la existencia de canales múltiples lleva a predecir un diferente y significativo papel para los Organismos Internacionales en la política mundial (Keohane & Nye, 1977: p. 54) dado por la valorización del *proceso político internacional* “entendido como un mecanismo capaz de transformar los recursos de poder en resultados” (Salimena, 2021: p. 141), por lo tanto no habría sólo un proceso político al interior

de la unidad sino uno internacional donde el Estado puede alcanzar los resultados planteados. La diferencia que se plantea con relación al realismo es más profunda de lo que a simple vista parece ser. Los organismos internacionales tendrían una existencia propia más allá del poder de los Estados, lo que implica un cuestionamiento de la visión tradicional y la potencialización del rol de las normas y los regímenes internacionales como modeladores de la conducta de los actores.

De esta manera, primero con la corriente pluralista de las relaciones internacionales y luego con la interdependencia la diplomacia pasó de tener una dimensión restringida a una ampliación mayor en términos generales que incluyen a nuevas élites políticas (podría entrar aquí el Parlamento) y organismos internacionales vistas como entes con autonomía más allá de los Estados.

## **2.1 En búsqueda de una nueva definición de Diplomacia Parlamentaria y características distintivas**

En los últimos años el interés por la diplomacia parlamentaria se incrementó sensiblemente. Tal es el caso de las casas de altos estudios, que han incorporado materias curriculares con ese nombre y posgrados tales como diplomaturas nacionales e internacionales entre otras. Sin embargo, el crecimiento no se detiene allí. Los Congresos nacionales han diversificado y multiplicado la confección de sus agendas políticas internacionales cada vez más heterodoxas y potenciado sus recursos y actividades con otros Congresos y organismos internacionales y regionales. El mundo de hoy cada vez más *interdependiente* con una falta de jerarquía clara, con “muchos temas surgen de lo que se acostumbraba a considerar política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa” (Keohane & Nye, 1977: p. 41), lo que equivale a decir que hay un flujo constante de temas domésticos e internacionales que entran y salen constantemente de la agenda. La falta de una bisagra que determine qué es lo interno y lo internacional, sumado a la incertidumbre, la falta de previsibilidad en la conducta de los actores más importantes y las turbulencias que impactan en lo económico, social y político, nos brindan como resultado que la inserción del Estado ya no puede abarcar solamente las acciones del Poder Ejecutivo en materia de política exterior. En concreto nos referimos a repensar los escenarios internacionales volátiles e inciertos mediante “nuevas estrategias de inserción internacional que contenga no sólo al Poder Ejecutivo sino a otros actores domésticos” (Salimena, 2020: p. 280), esto nos redirecciona hacia una diplomacia parlamentaria que aporte *interacciones en múltiples niveles y que busque una inserción internacional que acompañe las tareas del ejecutivo construyéndose sobre la base de la concertación política*. El embajador Lascano y Vedia así lo sostiene cuando dice que en “el diseño de la política exterior, existe fuerte influencia de varios tipos de diplomacia” (Lascano y Vedia, 2020: p. 257) destacando, según su experiencia en el campo, que una de esas influencias definitivamente la configura la diplomacia parlamentaria.

No es mi intención aquí realizar un relevamiento extenso del término diplomacia parlamentaria. En contraposición presentaré algunas definiciones que se vinieron planteando en América Latina por algunos Congresos latinoamericanos y autores de corte español que

son retomados por éstos y otros intelectuales en la materia. Incluiré entre las connotaciones, la que pude brindar hace poco más de dos años, intentando mejorarla y adaptarla al nuevo contexto, a la vez que proyectaré algunas “nuevas” características intentando una aproximación más profunda al fenómeno en cuestión. Una primera definición que aparece en la década del noventa es la que nos presenta Fernando Solana, la cual es retomada por la Cámara de Diputados de México (2011) titulado *Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*, quién define a la diplomacia parlamentaria como la “intervención o participación del Congreso y sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, así como para designar el principio de las relaciones institucionales informales, que vinculan a los Congresos y a sus miembros” (Solana, 2000: p. 27). El error a simple vista que puede notarse en el autor es considerar que la diplomacia parlamentaria tiene un rol en la definición y ejecución de la política exterior, siendo estas potestades exclusivas del Poder Ejecutivo en un sistema presidencial. Otro punto que considero que puede estar sujeto a controversia es cuando hace referencia a “relaciones institucionales informales”, ya que si bien es innegable que la informalidad se encuentra presente en la diplomacia parlamentaria y que para muchos es una ventaja, “se debe recordar que las actividades de diplomacia parlamentaria propiamente dichas tienen un carácter oficial o institucional, con mandato o autorización de las cámaras parlamentarias, y debe mantener coherencia y coordinación respecto de la diplomacia tradicional” (Burgos Quezada & Riffo Muñoz, 2014: 54).

Otra definición que es frecuentemente citada es la que nos brinda Piedad García Escudero Márquez (2008) en su artículo titulado *“Diplomacia y cooperación parlamentarias: las cortes generales”* donde se define a la diplomacia parlamentaria como “toda actuación desarrollada por los parlamentos en materia de política exterior en su relación con otras cámaras extranjeras (Marín, 2002: p.47), lo que comprende tanto la intervención del Parlamento y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, como la intensa actividad internacional de las cámaras” (Trillo Figueroa, 1999:p.18). Un punto al cual debemos recurrir para aclarar es aquel que habla de “definición, control y ejecución de la política exterior”. En América Latina en general se tomaba esta definición como un elemento del cual se partía para hacer referencia a la diplomacia parlamentaria. Sin embargo, en una región donde predomina en la mayoría de los Estados un sistema presidencial con una fuerte concentración de poder en la confección de la agenda de política exterior, la definición y la ejecución son prácticamente áreas de exclusividad del Poder Ejecutivo. Es decir, presenta a “la definición y ejecución como propias del Parlamento” (Salimena, 2020: p. 267). Pese a ello, en algunos casos puntuales puede darse que el Poder Legislativo tenga una mayor autonomía e injerencia en la confección de *un tema de agenda*, como fue en el caso de Malvinas. Pero esto no suele ser frecuente. En síntesis, la definición presenta anomalías conceptuales, amén de que su adaptación y funcionamiento en el marco de un sistema presidencial es dudosa, ya que tampoco referencia competencias constitucionales del legislativo. Por último, Miguel Ángel Giménez Martínez en *“Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)”* la define como “un complejo entramado de relaciones institucionales informales que vinculan a las cámaras legislativas y a sus miembros. En un sentido amplio, también abarca las competencias consti-

tucionales propias del legislativo en política exterior, así como la labor de control de la acción del Gobierno en este campo” (Giménez Martínez, 2014: p. 406). A simple vista, esta definición parece más completa en término de tomar en consideración la labor de control y las tareas constitucionales. Sin embargo, nada nos dice de la manera en la cual se vinculan las cámaras en relación a las técnicas o formas de diplomacia parlamentaria.

Recientemente uno de los referentes en el campo de la diplomacia parlamentaria, Stelios Stravidis publicó un trabajo titulado *“La diplomacia parlamentaria: el papel de los parlamentos en el mundo”*, donde cita algunas definiciones meramente descriptivas que creo que no aportan mucho al estado del arte y al marco teórico del campo.

Me propongo redefinir el concepto de diplomacia parlamentaria que desarrollé hace poco más de dos años y enriquecerlo con otros componentes, tratando de lograr mayor especificidad para el caso que presentamos a continuación relacionado a Malvinas. La definición que propuse en el marco de *Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria* (2020) era la siguiente:

“Complejo organizacional parlamentario **formal e informal** (en cuanto a su metodología) que incluye las **competencias constitucionales** y las **tareas de control** propias del parlamento, como las relaciones entre parlamentos (relaciones de Estado a Estado) y la interacción de estos con foros parlamentarios formales e informales, regionales e internacionales (relaciones entre Estados y organizaciones internacionales)”. (Salimena, 2020: p. 271).

Una definición un poco más matizada sobre la diplomacia parlamentaria debería incluir una serie de elementos a saber: el formalismo de la *estructura organizacional* (que si bien se alude a él no está explícito en la definición), las *técnicas o formas* de diplomacia parlamentaria propias de cada parlamento, así como el *acompañamiento en la inserción internacional* propuesta por el Poder Ejecutivo nacional, aunque también puede tener un margen en la confección de una agenda parlamentaria propia. De esta manera podríamos hacer referencia a la diplomacia parlamentaria en los siguientes términos:

“Complejo organizacional parlamentario formal en cuanto a su **estructura decisoria** e informal en relación a su **metodología de abordaje** que comprende competencias constitucionales y tareas de control propias del parlamento, que incluyen las tareas de la **Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, las actividades de los presidentes de cámara, los Grupos Parlamentarios de Amistad (GPA)** y la interacción de los parlamentos nacionales con foros parlamentarios formales e informales regionales e internacionales **confeccionando una agenda en materia de diplomacia parlamentaria propia pero acompañando y complementando la inserción internacional del Poder Ejecutivo”**.

La primera parte de la definición nos ayuda a comprender que la diplomacia parlamentaria es más compleja que las competencias constitucionales asignadas por el artículo 75 inciso 22 y 24. **“El complejo organizacional parlamentario formal** supone una estructura decisoria burocrática, donde las mismas son tomadas por un pequeño grupo en detrimento

de una estructura de tipo mecanicista. **“La informalidad”** en relación a su forma de abordaje, nos referencia a una de sus características descriptivas, que permite un diálogo más ameno entre legisladores y un acercamiento mayor para la solución de problemáticas. **“Las tareas de control”** sobre el Poder Ejecutivo, es una potestad propia del Congreso que le permite cierta intervención en materia de política exterior, en el sentido de que la diplomacia clásica debe rendir cuentas de su accionar ante el legislativo, a la vez que dentro de este poder haya instancias de control en relación a los proyectos.

Las tareas de la **“Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, las actividades de los presidentes de cámara, los Grupos Parlamentarios de Amistad (GPA)** y la interacción de los parlamentos nacionales con foros parlamentarios formales e informales regionales e internacionales” se refieren a lo que se conoce con el nombre de técnicas o formas (bajo la visión española) y en América Latina expresiones de la diplomacia parlamentaria. Si bien en el caso argentino no hay denominación específica, la forma de interactuar del Congreso en materia de política exterior suele hacerlo bajo estos formatos.

Por último, confeccionando **“una agenda en materia de diplomacia parlamentaria propia, pero acompañando y complementando la inserción internacional del Poder Ejecutivo”** nos proyecta un parlamento activo en materia de política exterior capaz de acompañar la inserción internacional del Poder Ejecutivo, pero teniendo una agenda con cierta autonomía en materia de relaciones internacionales, que incluyen aspectos de cooperación entre parlamentos y parlamentarios. La construcción de la agenda posibilita el trazado de relaciones virtuosas internacionales con una multiplicidad de actores domésticos e internacionales, pero que no pueden sustituir o ir en contra de los lineamientos establecidos por la diplomacia clásica bajo una forma de gobierno presidencial.

Estos elementos que describí y que son parte de la definición conceptual, contienen una ampliación de esta con elementos propios y esenciales de nuestras prácticas históricas parlamentarias en materia de política exterior. Ello significa que por más que haya sustratos en común en América Latina respaldados sobre formas de gobierno presidenciales en donde el Ejecutivo prevalece sobre el legislativo, en política exterior, suele haber matices, y el Congreso tiene potestades específicas en materia de relaciones internacionales, es decir, en este sentido, y siguiendo esta línea argumental, “existirían presidentes con gran influencia y parlamentos que actúen en cierto grado en el proceso de toma de decisión” (García Montero, 2009: 37) o quizás, como bien sostenía Loewenstein, desplegar una interdependencia por coordinación, donde cada uno de los actores goza de autonomía y buscar un acercamiento en cuestiones en común.

### 2.1.1 Características de la diplomacia parlamentaria

Cuando mencionamos las características de un fenómeno, nos estamos sumergiendo en el plano meramente descriptivo del mismo, lo que equivale a decir que aún nos encontramos lejos de establecer un diseño correlacional o explicativo de la diplomacia parlamentaria, más allá de algún estudio de caso que pueda presentarse como extensión del conocimiento sobre este campo. A continuación, elaboro un cuadro con las características de algunos de los referentes más emblemáticos de la disciplina de los últimos años con el fin de ver similitudes y diferencias entre ellos, para luego plantear las que creo que pueden ser



parte del caso de la diplomacia parlamentaria Argentina y del caso Malvinas.

### 2.1.2 Cuadro de los principales autores de la disciplina

<i>Escudero García Márquez</i>	<i>Calderón Patiño</i>	<i>Stelios Stravidis</i>
Informalidad	Informalidad	Informalidad
Pluralismo representativo	Pluralidad en la representación	Flexibilidad
Permanencia	Permanencia	Complementariedad/ alternativa
Control sobre el Ejecutivo	Control sobre el Ejecutivo	Contribución a la resolución de conflictos
Complementación de la diplomacia clásica	Complementación con la acción exterior del Estado.	Tribunales morales
Acceso a cuestiones que el Ejecutivo no puede abordar.	Llega hasta donde la diplomacia gubernamental no llega	X
Ideales democráticos	Compromiso con ideales democráticos	X
Interés de la Comunidad Internacional	Especial simbología	X

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos aportados por cada uno de los autores en sus respectivas obras.

Cómo se observa en la tabla, hay un consenso generalizado sobre las características de la diplomacia parlamentaria entre Calderón Patiño y García Escudero Márquez Sin embargo, cabe resaltar que algunas de ellas pueden estar sometidas a un proceso crítico, ya que o bien pueden no ser consideradas características distintivas y propias de la diplomacia parlamentaria en general y de la Argentina en particular, me refiero a la *permanencia*, *los ideales democráticos* y *el interés de la Comunidad Internacional*, es decir que ellas no son propiamente representativas del Poder Legislativo, sino también del Poder Ejecutivo. En el caso de los compromisos con los ideales democráticos, muchos organismos internacionales y regionales han puesto cláusulas donde para ser un Estado parte, se tiene que gozar de una forma democrática y representativa de gobierno. Así sucede también con la permanencia, ya que en todo caso la legitimidad del Estado no está puesta en entredicho una vez que en el marco del derecho internacional se le otorga legitimidad a la unidad política, en todo caso se puede no reconocer al gobierno en el ejercicio del poder, si el proceso electoral no fue democrático o fue permeable a irregularidades y poco transparente. Finalmente aparece el interés de la comunidad internacional. Allí Escudero Márquez resalta en este punto citando

a Orozco Deza que “la actividad exterior del Parlamento se caracteriza también porque no solo tiene en cuenta el interés del propio Estado, sino el de la comunidad internacional (M.A. Orozco Deza, “Diplomacia parlamentaria”, *Revista mexicana de Política Exterior*, no 62-63, 2001, p. 95). Este punto tampoco es distintivo o exclusivo de la diplomacia parlamentaria, ya que cualquier actor que busque la cooperación en el sistema internacional busca no sólo engrandecer su propio interés, sino el de la comunidad porque entiende y reflexiona que el todo es más que las partes y que una mayor cooperación entre las unidades políticas que se sustenta sobre valores e intereses compartidos contribuye a formar una verdadera sociedad internacional.

Por estas razones dadas, creo que debemos reformular las características de la diplomacia parlamentaria en general, teniendo en cuenta su adaptación al caso argentino. En este sentido, propongo las siguientes características distintivas:

### **Capacidad de adaptación a diversos entornos (contextos)**

La diplomacia parlamentaria muestra una capacidad de permeabilidad a diversos contextos en sus vínculos con otros parlamentos, así como organismos regionales e internacionales mediante la combinación con un entorno distendido que la mayoría de los autores en la disciplina vinculan con la informalidad. Pero no es la unión con ésta última solamente sino el vínculo con la pluralidad representativa, es decir la interacción entre las tres variables la que hace posible la configuración de un entorno más permeable y en todo caso más flexible. La potencialidad de esta característica ha sido poco explorada aún, pero sin lugar a dudas puede constituirse en un elemento significativo para este campo de investigación, que aún se encuentra en una etapa exploratoria-descriptiva.

### **Instancia previa de diálogo al Poder Ejecutivo**

En este punto refuerzo la tesis que vengo sosteniendo en varios escritos relacionada a la idea de que “la diplomacia parlamentaria pueda actuar en temas trascendentales para el interés nacional estratégicamente en forma previa al Poder Ejecutivo nacional, es decir, que haya una instancia en la cual se pueda iniciar un diálogo constructivo con otros Estados u organismos, el cual luego podría ser continuado y concluido por el Ejecutivo. Para ello, es fundamental la construcción de un plan de acción y de consensos transversales sobre temas de interés nacional” (Salimena, 2020: p. 279). En el caso de Malvinas, si bien aún permanece la controversia sin resolver con una hipótesis de conflicto latente, la diplomacia parlamentaria ayudó a potenciar el diálogo en momentos de tensión o conflictivos y promovió iniciativas propias como la “Declaración de Ushuaia” y la confección de una agenda con cierta autonomía en el tema en los últimos años.

### **Informalidad en su metodología**

La informalidad y lo distendido del diálogo entre legisladores configuran una proximidad y cercanía que posibilita la construcción de confianza mediante el planteo de problemáticas e inquietudes. Esto no sería posible sino por una adaptación de los legisladores al entorno y la posibilidad de acercamiento a través de un diálogo informal constructivo que ayuda a una aproximación a las problemáticas. “Es una metodología novedosa que permite

un primer acercamiento informal entre los parlamentos para buscar un canal de diálogo común, que se asiente sobre el intercambio de experiencias, de ideas y la búsqueda de soluciones a los eventuales conflictos de intereses que se puedan suscitar” (Giménez Martínez, 2014: 406). Creo que en este caso la capacidad de adaptación potencia cierta informalidad que se manifiesta en la construcción de un diálogo diferente. Aquí debemos aclarar que la informalidad no hace mención de que los actos carezcan de un protocolo, no estén institucionalizadas o no posean de cierta oficialidad. “Las actividades de diplomacia parlamentaria propiamente dichas tienen un carácter oficial o institucional, con mandato o autorización de las cámaras parlamentarias, y debe mantener coherencia y coordinación respecto de la diplomacia tradicional” (Burgos Quezada y Riffo Muñoz, 2014: 54).

### **Complementación de tareas del Poder Ejecutivo**

El último punto de la cita de Burgos y Riffo es clave para interpretar el accionar de la diplomacia parlamentaria en los últimos años. Cómo bien sostuve en la definición del término, las actividades y acciones del Legislativo en materia de política exterior no pueden sustituir o confrontar con los lineamientos del Ejecutivo. Sin embargo, hay discrepancias en este punto. Están aquellos que sostienen que la diplomacia parlamentaria debe acompañar los lineamientos del Poder Ejecutivo y, por otro lado, los que sostienen que el Legislativo no necesariamente debe ensamblarse en las políticas del Ejecutivo. Por mi parte pienso, que la diplomacia parlamentaria debe complementar las acciones del Ejecutivo y no puede ir en contra ni de los lineamientos generales de política exterior, así como tampoco promover un accionar que se contraponga con éste; sin embargo, en este marco puede confeccionar una agenda parlamentaria que incluya elementos de cooperación, así como cuestiones que hacen a las relaciones internacionales.

### **Control sobre el Poder Ejecutivo**

Esta característica no solo alude a las tareas propias del legislativo en materia parlamentaria relacionadas al control sobre los tratados internacionales, en cuanto a que es el encargado de “aprobar o desechar” acuerdos, sino a la potestad que tiene cada comisión (dada por áreas de temas), de citar funcionarios del gobierno nacional para que puedan brindar información o dar cuenta de alguna situación problemática. En este sentido, la interpelación es un recurso del legislativo frente al ejecutivo. Sin embargo, el control tiene otra connotación, además de las brindadas con anterioridad y nos remite a un acuerdo entre el gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile para precisar la zona limítrofe entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet en la década del noventa. El Poder Ejecutivo envió el proyecto al Congreso para someter a consideración la firma del acuerdo con Chile. La comisión parlamentaria que intervino en Diputados fue la de Relaciones Exteriores y Defensa. En el seno de la Cámara se planteó un debate que tomó estado público acerca de que el texto enviado por el Poder Ejecutivo cedía a Chile una zona rica en recursos naturales. El estado que tomó la cuestión en la opinión pública nacional obligó a emitir un dictamen que sostenía que el Poder Ejecutivo debía retirar el proyecto del acuerdo con Chile. El proyecto finalmente se retiró y el Ejecutivo negoció un nuevo acuerdo limítrofe que finalmente se firmó en Buenos Aires. “La situación nos inclina a reflexionar que podría aceptarse que hubiera existido, entre la conclusión y la firma, un eventual espacio procesal para

el control previo, como si fuera un diagnóstico preventivo” (Castañeda, 2008: 1636). Este control previo favorece funciones de control parlamentario, y el rol del Congreso en temas esenciales que hacen a las relaciones diplomáticas parlamentarias.

Las características de un fenómeno determinado nos ayudan acercarnos a lo que pretendemos conocer, nos brindan categorías y variables para el análisis, pero no establecen correlaciones o explicación sobre el fenómeno. En este punto, estamos en una fase netamente descriptiva y es por eso por lo que debemos “incentivar más investigación sobre la diplomacia parlamentaria” (Stravidis, 2019: p. 2069) y una manera de hacerlo es impulsando estudios de casos empíricos que nos proporcionen una extensión mayor de información mediante un enfoque cualitativo de investigación.

### 3. Diplomacia Parlamentaria de Malvinas y el ADN de los caídos

La constitución del Grupo Parlamentario de Amistad (GPA) argentino-británico fue una trascendente decisión hacia el año 2016 en el Congreso de la Nación. Previamente, si bien hubo referencias recurrentes a la posibilidad de crear el GPA, las cuales se manifestaron en reticencias por parte de legisladores argentinos que no veían con buenos ojos la creación de un grupo parlamentario bilateral que tuviera el nombre de “amistad”. De hecho su intento de creación fue fomentado por el mismo Reino Unido allá por el año 2010 en momentos de tensión donde las relaciones bilaterales no pasaban por una normalidad. Así lo demuestra la versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación del año 2010:

*Sr. Presidente (Filmus) - Lo más interesante de todo esto –quizás, lo podamos contar con más detalle en otra reunión– es que hemos tenido, junto con el señor senador Giustiniani, una extensa e intensa reunión con legisladores del Reino Unido. Cinco legisladores del Reino Unido participaron de la reunión, que fue a pedido de ellos. Por supuesto, ellos comenzaron planteando temas vinculados al seguimiento de la Cumbre de Medio Ambiente; en segundo lugar, plantearon el tema de armamentismo atómico, el control y el papel de nuestro país. Charlamos sobre esos temas y, luego, fuimos muy duros en el planteo respecto de Malvinas, tema sobre el que haremos un pequeño informe para que se pueda distribuir también.*

*Deseo señalar que no sólo se comprometieron en transmitir todo lo discutido, sino también nos pidieron que, si hubiera una comisión de amistad, enviemos una delegación para seguir dialogando sobre estos temas. Nosotros planteamos lo mismo. Ellos tienen movimiento en las cámaras hasta el mes de junio y nos pidieron que después de ese mes tratáramos de hacer alguna visita. Creo que cuando tengamos la reunión –que era para mañana y se levantó por la visita del presidente chileno– con el canciller Taiana deberíamos preguntarle qué espacio hay para un acercamiento parlamentario en este tema (Comisión De Relaciones Exteriores y Culto Del Senado De La Nación, 2010: 2-3).*

Aquí se puede corroborar con claridad dos características de la diplomacia parlamentaria: la informalidad y la instancia previa de abordaje al Poder Ejecutivo. En el marco de la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP) con un entorno más flexible y menos rígido, se produjo un acercamiento a través de un diálogo informal y constructivo, que comenzó sobre una agenda establecida (temas ambientales y armamentismo atómico) pero que derivó en otros temas que no estaban establecidos previamente en la agenda. Claramente, la diplomacia parlamentaria demostró ser un instrumento útil de política exterior en la medida que puedo abordar ciertas cuestiones previamente al Ejecutivo, e intentó un acercamiento sobre cuestiones de interés nacional. Otro punto que refuerza lo que planteamos a lo largo del presente escrito asociada a la definición del término de diplomacia parlamentaria, política exterior y sistema presidencial, se vincula con el hecho de que el Legislativo tiene cierta confección de autonomía de su agenda parlamentaria de política exterior y que la diplomacia tradicional es la que define, conduce y ejecuta. Ello queda claro hacia el final de la versión taquigráfica cuando el exsenador mandato cumplido Daniel Filmus sostiene que debe consultar qué espacio hay para un acercamiento en el tema, lo cual nos permite refutar ese punto.

La trascendencia de la reunión llevada a cabo en la UIP también fue resaltada por otro exsenador mandato cumplido de la provincia de Santa Fe Rubén Giustiniani, que además aporta otra característica de la diplomacia parlamentaria aunque sin aclarar explícitamente:

**Sr. Giustiniani.** — *Fue muy buena la reunión. Se comprobó la dureza del planteo británico. La reunión arrancó con ellos planteando la crítica a nuestro decreto por la cuestión del transporte dentro de las aguas. Es decir, ellos nos reclamaban a nosotros. Primero Daniel [Filmus] y, luego, quien les habíamos salimos con todo nuestro planteo.*

*La reunión fue cerrada y había dos parlamentarios oficialistas que son de bastante peso político, uno es presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y el otro es un viejo parlamentario, yo lo conozco de todas las reuniones de la Internacional Socialista, del Partido Laborista. Son pesos pesados políticamente dentro de Gran Bretaña. Además, había dos liberales. Ellos quedaron en informar la reunión a su gobierno. Les manifestamos nuestra histórica postura, el cumplimiento de las resoluciones de las Naciones Unidas, la nueva situación existente, etcétera. Ellos siempre remiten a la determinación de los isleños y les dijimos que al haberles dado la ciudadanía plena se confirmaba la corrección de nuestra tesitura histórica de que las negociaciones siempre debían ser entre los dos estados y no entre tres partes como siempre plantearon ellos. No dijeron nada al respecto.*

*Reitero, considero que fue una reunión muy positiva. Asimismo, fue muy positivo el discurso de la delegación argentina, que dio Daniel, en cuanto a hacer énfasis en la cuestión de Malvinas (Comisión De Relaciones Exteriores y Culto Del Senado De La Nación, 2010: 3-4).*

La característica a la que hace mención el senador es la pluralidad representativa, es

decir, la capacidad que tiene la diplomacia parlamentaria de representar no sólo a las mayorías sino a las minorías. Este es claramente un valor distintivo del parlamento en materia de política exterior que el Poder Ejecutivo no posee y puede presentar una ventaja a la hora de aproximarse a una inserción internacional del Congreso en política exterior, así como la proyección en la construcción de una herramienta útil para el ejecutivo en su vínculo con un ecosistema internacional donde la volatilidad y la incertidumbre creciente nos obligan a relacionarnos contemplando múltiples canales y actores desde una perspectiva más global. En la misma versión taquigráfica, se percibe la estrategia que se le puede asignar a la pluralidad, buscando posibles grietas en la representación del Reino Unido.

***Sr. Presidente.** — Esto, a la inversa, nos viene bien, es decir que la delegación del Reino Unido sea plural. Uno lee muchos documentos donde no es homogénea la posición y quienes hoy están en la oposición, mañana pueden estar en el gobierno. Entonces, quizás haya fisuras que después nos permiten agarrarnos de algunos elementos para la discusión posterior. Creo que debemos avanzar en todas estas cuestiones y, como se dijo recién, en la discusión con Cancillería. Sabíamos que era posible este pedido de entrevista. En realidad, los ingleses no vinieron a pedir una entrevista por el tema de Malvinas, sino que venían por otros temas. Es más, el tema de Malvinas lo sacaron ellos criticando la decisión de la señora presidenta de controlar los barcos que vienen de las islas.*

*La verdad es que cuando empezamos a discutir y apareció, incluso, el tema de los isleños, etcétera, pudimos observar las opiniones diferentes que ellos tenían al respecto. (Comisión De Relaciones Exteriores y Culto Del Senado De La Nación, 2010: 3-4).*

En este sentido y retomando el punto inicial para acercarnos con más claridad al cambio en la diplomacia parlamentaria en materia del GPA, es de vital importancia observar el cambio de gobierno hacia finales de 2015, su percepción del entorno internacional y la inserción. Para ello, el discurso de asunción presidencial dado por el expresidente Mauricio Macri al Congreso de la Nación en diciembre de ese año, nos puede aportar información trascendente.

*“Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo. La globalización es una realidad. Y creemos que, además de las amenazas y desafíos que eso trae, nos brinda inmensas oportunidades que debemos aprovechar.*

*Lo primero que hicimos es dar una señal clara de la importancia que tiene el Mercosur para nosotros, reimpulsando conversaciones con Brasil, Uruguay y Paraguay. Pudimos poner en marcha nuevamente las conversaciones con la Unión Europea, para que se inicie la negociación entre ambos bloques. Cerramos conflictos pendientes y deudas con Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia; y también reafirmamos nuestro compromiso con la demo-*

cracia y los derechos humanos en la región. Conversé también con los presidentes de México, Perú, Ecuador y Colombia para impulsar una agenda de trabajo compartido.

Además de esto, restablecimos relaciones con los Estados Unidos, Francia, Italia, Inglaterra, Alemania e Israel, luego de años de conflictos, diferencias o, a veces, simplemente negligencias.

En el caso del Reino Unido, tal como conversamos con el Primer Ministro Cameron<sup>3</sup>, dialogar no implica renunciar a nuestro reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Al contrario: el aislamiento y la retórica vacía alejan cualquier posibilidad de encontrar una solución” (Macri, 2016: 13-14).

El discurso nos brinda información precisa sobre la inserción internacional que pretendía ofrecer la nueva administración. Los lazos con el Mercosur y la Unión Europea se configuraban como los vínculos más destacados, proyectando la intención de firmar un acuerdo bilateral que a posteriori tendría un principio de acuerdo. Sin embargo hay dos elementos en el discurso que se posicionan como relevantes para la presente investigación. El primero hace mención del compromiso con la democracia y los DDHH en la agenda del gobierno, y en segundo lugar el replanteo de la relación con el Reino Unido que busca un cambio que signifique una agenda de política internacional bilateral plural que no esté circunscrita únicamente al tema Malvinas. Estas transformaciones tuvieron su correlato en el marco del parlamentario. La diplomacia parlamentaria comenzó a tener proactividad en relación a sus técnicas o formas. Se acentuaron las actividades de los presidentes de Cámara, aparecen las Direcciones Generales de diplomacia parlamentaria y se multiplicaron GPA, entre el que sobresalió el grupo parlamentario bilateral argentino-británico. Con esto, no se quiere manifestar que la cuestión de Malvinas no fue abordada por otras formas de interactuar de la diplomacia parlamentaria, pero sin lugar a dudas el GPA condujo una agenda de temas fructífera y plural, entre los que figuraron Malvinas, los vuelos a las Islas y el ADN de los caídos.

Las modificaciones realizadas en la estructura del Congreso de la Nación en el año 2015 tuvieron como finalidad una transformación en el funcionamiento de las Cámaras, repercutiendo sobre la política exterior del parlamento. En el ámbito del Senado de la Nación, por ejemplo el DP-0263/16, modificó la fisonomía en relación a las técnicas o formas de diplomacia parlamentaria, quitándole capacidad organizacional a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en relación a la gestión de los GPA y la conformación de las delegaciones para los viajes a organismos internacionales y regionales. Éstas tareas las asumió la Dirección General de Diplomacia Parlamentaria dependiente de la Secretaría Parlamentaria, apareciendo en el caso del Senado el término por primera vez y aglutinando tras de sí algunas tareas tales como: “Asistir técnicamente a los miembros del Honorable Senado de la Nación en su participación en las distintas unidades de diplomacia parlamentaria del cuerpo y en su efectiva vinculación con otros parlamentos, con las organizaciones y foros de la comunidad

---

<sup>3</sup> Se refiere a una conversación telefónica mantenida entre ambos mandatarios en diciembre del 2015.

internacional” y “*Recibir* toda la documentación vinculada con la participación de los miembros del Senado de la Nación en dichas organizaciones y foros” (DP-0263/16, Anexo XII).

Una de las primeras reuniones que mantuvo la diplomacia parlamentaria, una vez conformado el grupo de amistad fue en Londres los días 6 y 8 de junio de 2016. Allí nuestra fuente de información fue un comunicado de prensa de la embajada, el cual publicó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La reunión se destacó por la pluralidad de la representación política estando a cargo de la delegación parlamentaria el entonces presidente provisional del Senado, Federico Pinedo. La *agenda bilateral plural* incluyó una amplia variedad de ejes temáticos:

- Seguridad y lucha contra el terrorismo internacional;
- Ciencia y tecnología;
- Cultura y educación;
- Agenda global y cuestiones conjuntas entre América Latina y Europa;
- Inversión extranjera directa, marcos normativos, integración regional;
- Internacionalización de las medianas empresas y su incorporación a la cadena productiva (Comunicado de prensa de la embajada argentina en el Reino Unido, 2016: 1).

En la visita de los legisladores argentinos al Parlamento Británico fueron recibidos por Mark Menzies, que estaba a cargo del grupo parlamentario con Argentina y quién también tendría un rol importante en la visita de los parlamentarios argentinos al Reino Unido en enero de 2017. Cómo herramienta estratégica y desde la pluralidad representativa, contribuyó coadyuvar a complementar tareas del Poder Ejecutivo, permitió rubricar un acercamiento en la relación a varios ejes temáticos con el Reino Unido. En relación a Malvinas, el entonces presidente provisional del Senado realizó una “declaración basada en la posición nacional sobre la cuestión de Malvinas. Agregó que el mantenimiento del reclamo de soberanía no impedirá que ambos países trabajen todo aquello donde existen intereses convergentes” (Comunicado de prensa de la Embajada Argentina en el Reino Unido, 2016). La reciprocidad de las autoridades británicas no tardó en llegar. El viceministro Alan Duncan visitó nuestro país en el marco del Foro de Inversiones y Negocios organizado por el gobierno argentino. Si bien la diplomacia parlamentaria tenía acordada una nueva reunión con sus pares británicos en la UIP en noviembre de ese año acordada en Londres, hubo una reunión entre el Presidente Provisional del Senado y Alan Duncan el 12 de septiembre en el Senado de la Nación, donde ambos manifestaron nuevamente reservar posiciones en relación al tema Malvinas (ya que hay posturas encontradas) y avanzar en “puntos de acuerdo” sobre otros temas. El dato relevante que viene a reforzar nuestro supuesto de que la diplomacia parlamentaria y su pluralidad fue instrumento útil para la política exterior vino dada por el Comunicado Conjunto publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del martes 13 de septiembre. En la información para prensa N°304/16 se establecieron una serie de puntos que constituían una agenda “multidimensional y multisectorial” entre las que se destacaban los siguientes ejes:

- Consultas políticas de alto nivel;



- Lucha contra la corrupción y el crimen organizado;
- Ciencia, tecnología, derechos humanos y cuestiones de género;
- Cultura y educación;
- Comercio e inversiones;
- G20;
- OCDE;
- Seguridad y defensa;
- Atlántico Sur;
- Refugiados (Comunicado de Prensa MRECIC, 2016).

En relación a la diplomacia parlamentaria, el presente comunicado entre ambas partes deja en evidencia el rol destacado y activo que se le pretendió brindar en el apartado **Consultas políticas de alto nivel**, donde se proyecta la cooperación en una serie de temas entre los cuales *“la labor parlamentaria bilateral a través de los grupos parlamentarios de amistad constituidos por ambos países y multilateral en el marco de la Unión Interparlamentaria Mundial”* (Comunicado de Prensa MRECIC, 2016) se encontraban en el centro de la agenda bilateral. De esta manera, y mediante un Comunicado Conjunto emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto argentino, queda claro que la diplomacia parlamentaria se proyectaba en un rol protagónico en relación a una agenda bilateral plural, donde Malvinas, los vuelos a las Islas y el ADN de los caídos ocupaban un lugar destacado.

Volviendo sobre los mismos, hay que mencionar que no se encontraban en la agenda con el nombre de Malvinas sino bajo el tópico **Atlántico Sur**. En este apartado desarrollaron las conversaciones el restablecimiento de las conexiones entre las Islas y el continente, donde de “conformidad con los principios establecidos en la Declaración Conjunta de 1999 y el Acuerdo por Canje de Notas, ambas partes acordaron que serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países. En este contexto acordaron el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio argentino, uno en cada dirección. Los detalles específicos serán definidos.” (Comunicado de Prensa MRECIC, 2016: p. 6). Otro punto sensible que se conversó en la reunión bilateral fue el proceso de identificación del ADN de los caídos sepultados en el cementerio de Darwin. A diferencia de los vuelos donde la problemática estaba prácticamente resuelta, el diálogo “sobre esta delicada cuestión humanitaria serán llevadas a cabo en Ginebra sobre la base de una evaluación del Comité de la Cruz Roja (CRI), complementada con negociaciones bilaterales que sean necesarias” (Comunicado de Prensa MRECIC, 2016: p. 6). Al respecto, desde el Foreign Office Británico se publicó la Declaración Conjunta mediante una noticia que resaltaba los puntos positivos del encuentro en materia de cooperación conjunta, la pluralidad de temas, y las oportunidades de inversión, aunque ponía en evidencia la intransigencia británica en relación al tema Malvinas, donde sostenía que “las discusiones o declaraciones no afectan la soberanía de las Islas y el Reino Unido continúa absolutamente claro en su apoyo al derecho

de los Isleños”<sup>4</sup>.

El salto cualitativo que permitió el surgimiento de un nuevo canal de comunicación y diálogo constructivo modificó la técnica o forma de la diplomacia parlamentaria que solía abordar las temáticas de Malvinas en el ámbito del Congreso. Por ejemplo, en los años previos las Comisiones de Relaciones Exteriores fue la encargada de centralizar la actividad parlamentaria en política internacional de Malvinas, así como también las actividades que los legisladores realizaban en los organismos internacionales destacados como la UIP. La aparición del GPA potenció la posibilidad de armado de una agenda parlamentaria plural y el aprovechamiento de una nueva técnica o forma de diplomacia parlamentaria más flexible mediante una dada por una permeabilidad a los entornos, juntamente con la informalidad potenciaron canales que ampliaron la actuación hacia elites políticas que no se encontraban representadas en la diplomacia tradicional. La reciprocidad y el intercambio de vínculos asiduos de cooperación fue en aumento durante esos meses del 2016 y se potenció con la visita de parlamentarios argentinos al Reino Unido en enero de 2017 en el marco de la Unión Interparlamentaria Mundial. Se mantuvieron una serie de reuniones entre las que se destacó la establecida con el viceministro Alan Duncan y Mark Menzies, entre otras<sup>5</sup>.

En el marco de la reunión con Alan Duncan se alzó el tema Malvinas. Se partió de un punto de acuerdo sustentado en la visión de que una normalización del vínculo bilateral conduciría a facilitar un diálogo en el largo plazo sobre varios ejes de la cuestión Malvinas, planteando una generación de confianza mutua y lazos entre el continente y las islas, siempre que se tenga en cuenta el modo de vida de los habitantes. Se sostuvo que la construcción de una confianza mutua puede proyectar beneficios para las partes, pero cada una de ellas hizo reservas en relación a la cuestión de la soberanía.

Apareció nuevamente el deseo de concretar vuelos entre el continente y las islas, pero las autoridades argentinas manifestaron que el procedimiento debe discutirse en el marco del Congreso Nacional. También apareció en la misma reunión el monitoreo conjunto de stocks de pesca como tema de beneficio mutuo. La segunda reunión clave fue con los miembros de ambas cámaras del Parlamento británico. La delegación argentina le ofreció una invitación al presidente del Grupo Parlamentario de Amistad, Mark Menzies, que tenía como objetivo la participación en la reunión de la UIP que se llevaría a cabo en nuestro país durante el 2017. En ese ecosistema de cordialidad fue abordada la cuestión de los caídos en Malvinas, ya que durante enero de ese año se habían perpetrado una serie de episodios de violencia en el cementerio de Darwin<sup>6</sup> donde se encontraban los soldados argentinos caídos durante el conflicto. En el contexto donde ambos gobiernos habían firmado instrumentos para el avance en la identificación de los NN, con estrecha colaboración de la Cruz Roja In-

<sup>4</sup> Para más información ver [uk-and-argentina-agree-joint-statement-on-areas-of-mutual-cooperation.es-419](https://www.parlamentario.com/2017/01/30/legisladores-argentinos-visitan-londres/)

<sup>5</sup> Para más información ver <https://www.parlamentario.com/2017/01/30/legisladores-argentinos-visitan-londres/>

<sup>6</sup> Que valió una nota de la Cancillería Argentina a la embajada británica mediante el comunicado de prensa N°014/17 presentando un repudio por parte del gobierno argentino ante tales hechos.

ternacional, Menzies consideró de gravedad la situación y ratificó el compromiso del ejecutivo británico para dar con la verdad.

La intervención de la Cruz Roja Internacional en el proceso de identificación nos conlleva a distinguir entre el ámbito del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los Derechos Humanos (DD. HH). La cercanía de ambos nos lleva a una complementariedad proyectada en la protección humana; ambas lo realizan en diversas circunstancias y modalidades que deben ser resaltadas. Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) la distinción entre los dos primeros se remite a los siguientes puntos:

“El derecho humanitario se aplica en situaciones de conflicto armado, mientras que los derechos humanos o, al menos, algunos de ellos protegen a la persona humana en todo tiempo, haya guerra o paz. Si el derecho humanitario tiene por objeto proteger a las víctimas procurando limitar los sufrimientos provocados por la guerra, los derechos humanos protegen a la persona humana y favorecen su completo desarrollo. Al derecho humanitario competen, principalmente, el trato debido a las personas que están en poder de la parte adversaria y la conducción de las hostilidades. La principal finalidad de los derechos humanos es impedir la arbitrariedad, limitando el dominio del Estado sobre los individuos; no es su objeto regular la conducción de las operaciones militares”. (Cruz Roja Internacional, 2004)<sup>7</sup>.

Por su parte Remiro Brotons en su libro Derecho Internacional, también asocia el Derecho Internacional Humanitario con los Derechos Humanos, aunque lo vincula también con el Derecho Internacional Bélico:

“Resulta indudable, por otro lado, que el DI Humanitario y, en particular, el Derecho Humanitario Bélico guarda una especial relación con el Derecho de los Derechos Humanos (v. Cap. XXIX). Sirvan como ejemplo los principios y normas para la prevención y represión del genocidio, aplicables en cualquier circunstancia, como ha recordado la CIJ últimamente (Aplicación de la Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio, 1996). Sin entrar ahora en un análisis detallado sobre las diferentes formas de entender esta relación, a nadie escapa la finalidad común de todas estas normas: la protección de la persona y, en su caso, los grupos humanos. El Derecho de los Derechos Humanos establece el estándar de protección de la persona (y los grupos humanos) perseguido por el DI en condiciones de paz (o, mejor, ausencia de guerra); el Derecho Humanitario Bélico en situaciones de conflicto armado” (Remiro Brotons, 2007: p. 1222).

Una vez finalizado el conflicto en el Atlántico Sur, intervino el DIH por intermedio del Convenio de Ginebra de 1949 en su artículo 17 establece:

---

<sup>7</sup> <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdljc.htm#:~:text=Si%20el%20derecho%20humanitario%20tiene,y%20favorecen%20su%20completo%20desarrollo>

“Las Partes en conflicto velarán por que la inhumación o la incineración de los cadáveres, hecha individualmente en la medida en que las circunstancias lo permitan, vaya precedida de un atento examen y, si es posible, médico de los cuerpos, a fin de comprobar la muerte, determinar la identidad y poder dar cuenta al respecto. La mitad de la doble placa de identidad o la placa misma, si se trata de una placa sencilla, quedará sobre el cadáver. Los cuerpos no podrán ser incinerados más que por imperiosas razones de higiene o por motivos basados en la religión de los fallecidos. En caso de incineración, se hará la correspondiente mención detallada indicando los motivos en el acta de defunción o en la lista autenticada de fallecimientos.”

Además, las Partes en conflicto velarán por que se entierre a los muertos honrosamente, si es posible según los ritos de la religión a la que pertenecían, porque sus sepulturas sean respetadas, agrupadas, si es posible, de conformidad con la nacionalidad de los fallecidos, convenientemente atendidas y marcadas de modo que siempre puedan ser encontradas. Para ello, organizarán, al comienzo de las hostilidades, un Servicio oficial de tumbas, a fin de permitir exhumaciones eventuales, garantizar la identificación de los cadáveres, sea cual fuere el lugar de las sepulturas, y su eventual traslado al respectivo país de origen. Estas disposiciones son igualmente aplicables a las cenizas, que serán conservadas por el Servicio de tumbas, hasta que el país de origen comunique las medidas que desea tomar a este respecto.

En cuanto las circunstancias lo permitan y, a más tardar, al fin de las hostilidades, estos servicios se intercambiarán, por mediación de la oficina de información mencionada en el párrafo segundo del artículo 16, listas en las que se indiquen exactamente el lugar y la designación de las tumbas, así como los datos relativos a los muertos en ellas sepultados” (Artículo 17 del I protocolo de Ginebra de 1949).

El artículo es claro en cuanto al tratamiento que se debe brindar a los muertos como a los familiares en cuanto a la información fidedigna de manera que prevalezca la certidumbre en el procedimiento, respetando las creencias religiosas y detallando, en caso de incineración, los motivos en el acta de defunción. Muchos de los fallecidos no pudieron ser debidamente identificados debido a “las condiciones climáticas sumamente adversas, se los enterró con todas las precauciones y el respeto que las circunstancias permitían, los más, en tumbas colectivas provisionales. En 1983, se inhumaron de nuevo 218 restos humanos de soldados argentinos en tumbas individuales del cementerio militar de Darwin. Se pudo identificar el nombre de 78 personas, otras 26 llevan el número de matrícula que puede servir para que la Potencia de origen la identifique. Desafortunadamente y a pesar de haberse efectuado análisis técnicos de los más mínimos indicios a disposición (efectos personales) no se pudo identificar a 114 cadáveres que no tenían placa de identidad” (CICR, 1982: P. 32).

Hacia finales de 2016 en un nuevo contexto de inserción internacional que trajo un vínculo multidimensional y multisectorial en las relaciones entre Argentina y el Reino Unido que tuvo como protagonistas al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la diplomacia parlamentaria a través de reuniones parlamentarias bilaterales y en el contexto de la UIP, potenció la posibilidad de avanzar sobre temas pendientes, entre los cuales sobresalía el

ADN de los caídos. Se conformó un grupo plural e interdisciplinario de profesionales, que recolectó juntamente con la Cruz Roja los elementos necesarios para realizar la identificación. Hacia finales de 2017 la CICR entregó los perfiles genéticos.

#### 4. Reflexiones finales

A lo largo de la presente investigación abordamos el creciente interés en la diplomacia parlamentaria en sus múltiples facetas, tanto en el ámbito académico, como herramienta de política pública. Su crecimiento no puede disociarse del impacto de las comunicaciones y la consecuente ampliación de los canales de comunicación del Estado. El mismo ya no es unitario en los términos que plantean los realistas, sino que nos encontramos con nuevas burocracias que tienen diversas concepciones del Estado y de la política exterior, pero por sobre todo poseen diferentes intereses en los procesos políticos e ideologías. La globalización y la interdependencia hacen que esas burocracias no sólo miren las acciones hacia el interior del Estado, sino la trans gubernamentalidad de los vínculos con otros actores más allá de las fronteras del Estado. El resultado son crecientes redes de actores que complejizan los procesos políticos y una agenda de política internacional multifacética y diversa, donde no se puede diferenciar con precisión cuáles temas corresponden a lo interno o lo externo. En este ecosistema político, los actores reclaman mayor injerencia y participación en la política exterior, lo que no implica quitar del centro de la arena política al Poder Ejecutivo en un sistema presidencial con una fuerte conducción, planificación y ejecución de esta como es el caso argentino.

La incorporación del Congreso en materia de política exterior se produjo con la reforma constitucional de 1994, otorgando el control sobre la “aprobación o no” de los tratados internacionales. Si bien estas competencias constitucionales y las tareas de control caen bajo la denominación de diplomacia parlamentaria, en el caso argentino sus técnicas y formas (pese a no estar definidas en el reglamento de las Cámaras aún) se ampliaron hasta considerar parte a las actividades de los presidentes de cámara, los grupos parlamentarios de amistad con otros parlamentos y las actividades que desarrollan parlamentarios en organismos internacionales y regionales. Por lo tanto, la definición de lo que entendemos por diplomacia parlamentaria debe ser mucho más amplia, como se planteó tomando en consideración la estructura formal y la informalidad de metodología de abordaje, las competencias constitucionales y las tareas de control, sin olvidarnos de un punto clave: la confección de una agenda en materia de diplomacia parlamentaria propia pero acompañada y complementada con la inserción internacional del Poder Ejecutivo, ya que de no ser así y de ir contra los lineamientos de la diplomacia tradicional podríamos estar frente a una *paradiplomacia en cuanto accionar paralelo al ejecutivo, no entendida como las actividades u acciones que llevan a cabo las provincias en materia de política exterior contempladas en el artículo 124 de la Constitución Nacional. La caracterización de la diplomacia parlamentaria nos da herramientas para pensar y sumergirnos en el campo de estudio*. Sin lugar a dudas que la permeabilidad y cercanía en determinados contextos produce acercamientos en detrimento de la rigidez de la diplomacia tradicional. No ha sido muy explorada aún pero la capacidad de adaptación a diversos entornos es un punto que demuestra la potencialidad de la diplomacia parlamentaria. La informalidad ayuda mucho a cumplir este punto. La capacidad de

plantear inquietudes o problemáticas no a través de una agenda como si fuese un mero punteo de temas, sino desde lo personal y su cercanía al mismo, lo que conlleva a un acercamiento diverso a la cuestión que tiene un impacto directo sobre el entorno de distensión y la informalidad de la metodología. La pluralidad es definitivamente un valor que contribuye a la cohesión y concertación política en temas de interés nacional. Que exista unanimidad sobre el tema Malvinas en lo que respecta a la postura (no necesariamente el accionar) y que se manifieste frente a diferentes ámbitos ayuda a brindar certidumbre y mayor previsibilidad que se traduce en una visión positiva para el país en momentos de creciente conflictividad. Para ello también se hace indispensable “la construcción de un plan de acción y de consensos transversales sobre temas de interés nacional” (Salimena, 2020: p. 279)

Otro punto que puede ser de interés para continuar investigando es la diplomacia parlamentaria como instancia previa de diálogo al Poder Ejecutivo. En el caso de Malvinas se pudo reforzar en momentos este punto en la reciprocidad entre los poderes y el abordaje previo de la diplomacia parlamentaria en la reunión de parlamentarios en el marco de la UIP, en la que luego el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto debía consultar al ministro al respecto. La proactividad de la diplomacia parlamentaria en relación a la identificación de los caídos en el conflicto del Atlántico Sur significó una reafirmación de su utilidad y de lo que puede otorgar al proceso político. Sin embargo, aún debemos aceptar que como todo campo que se constituye recientemente se encuentra en una fase exploratoria descriptiva. Necesitamos más investigaciones y publicaciones científicas que aporten datos e información nueva que contribuya al avance en el campo. Quizás los estudios de casos puedan aportar una ayuda en esa dirección. La diplomacia parlamentaria puede ser la herramienta que aporte un desarrollo cualitativo y cuantitativo a la política exterior si estamos dispuestos a basarnos en la idea de que la consecución de los grandes intereses nacionales se materializa sobre el valor de la pluralidad y en un mediano y largo plazo.

## 5. Revisión Bibliográfica

- Burgos Quezada, M. y Riffo Muñoz, J. (2014). *Diplomacia Parlamentaria*. Senado de Chile.
- Comunicado de la Embajada Argentina en Londres, 6 y 8 Julio de 2016.
- Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación (MRECIC) del 13 de septiembre N°304/16
- Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación (MRECIC) 014/17.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Protección de las víctimas del Conflicto Falklands-Malvinas de 1982.
- Constitución Nacional Artículos 11,12,15,16 y 99 inciso 7.
- Calderón Patiño, J. P. (2005). *Los retos de la Diplomacia Clásica y la función de la Diplomacia Parlamentaria*. Editorial Universidad Iberoamericana.
- Decreto DP-0263/16 del Honorable Senado de la Nación, Anexo XII.
- Diez de Velasco Vallejo, M. (1999). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Editorial

Tecnos.

- García Escudero Márquez, P. (2008). *Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: Las Cortes Generales*. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Editorial Asamblea de Madrid.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina*. Editorial Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giménez Martínez, M. A. (2014). *Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)*. Serie V Historia Contemporánea.
- Kauppi, M. y Viotti, P. (2020), *Theory of International Relationship*, Rowman & Littlefield, sixEdition,
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Editorial Grupo Editor Latinoamericano.
- Lascano y Vedia, J. (2020), *Hacia una nueva diplomacia. Ideas para el diseño de una política exterior*, Editorial Biblios Politeia.
- Lijphart, A. (1984). *Las democracias contemporáneas*. Editorial Ariel, 1984.
- Linares Quintana, S. V. (2008). *Tratado de Interpretación Constitucional* Homenaje a Karl Loewenstein. Colaboración de Antonio Castagno, Editorial Abeledo Perrot.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1994). *Las crisis del presidencialismo, perspectivas comparadas*. Editorial Alianza.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel.
- Mainwaring S., Soberg Shugar, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Editorial Paidós.
- Marín, G. (2002). *Diplomacia nueva, diplomacia vieja*, en *Gestión y análisis de políticas públicas*. N° 23.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz*. Editorial Grupo de Editor Latinoamericano, 3ra edición.
- Protocolo I de la Convención de Ginebra de 1949. Artículo 17.
- Remiro Brotóns, A. (2007), *Derecho Internacional*, Editorial Tirant to Blanch.
- Russell, R. (1988), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL),
- Salimena, G. (2020) *Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria* en Colotta, M. y Lascano y Vedia, J. (Comps.) *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales*, Editorial Teseo.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional comparada*. Editorial Fondo de Cultura Económico (FCE).
- Stavridis, S. (2019), *La diplomacia Parlamentaria, el papel de los parlamentos en el mundo*,

Revista Española de Derecho Internacional, Vol. 71 N°1.

- Stephan, A. & Skach, C. (1994), *Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada* en Linz, J. y Valenzuela, A. (Comps.) *La crisis del presidencialismo*, Editorial Alianza.
- Solana, F. (2000). *Seis años de Diplomacia Parlamentaria 1994-2000: Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República*. Legislatura LVII.
- Tokatlian, J. G. y MERKE, F. (2014), *Instituciones y actores de la política exterior como política pública* en Acuña, C. (Comp.) *Dilemas del Estado argentino*, Editorial Siglo XXI.
- Van Kleveren, A. (1992), *Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelos para armar*, Revista de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de Chile, N°98.
- Versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación. 7 de abril de 2010.





# La configuración de la dinámica cooperativa en seguridad en Suramérica entre 1985 y 2015

Ángela Camargo

[ang.pcamarqo@gmail.com](mailto:ang.pcamarqo@gmail.com)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO  
(Argentina)

Recibido: 29/04/2020

Aceptado: 23/08/2022

**Resumen:** Este artículo retrata la formación de una dinámica de cooperación en seguridad y defensa en la región sudamericana entre 1985 y 2015. Este proceso es analizado en forma de círculos concéntricos, que implican una identificación no sólo espacial sino también temporal, entendiendo que la alianza argentino-brasileña iniciada entre 1985 y 1992 fue una de las primeras aproximaciones a los procesos de cooperación en seguridad, como espacio de diálogo y cooperación en materia de defensa regional, que se amplió y aplicó durante la década de los noventa a los países del Cono Sur, hasta la creación de la Unión de Naciones Suramericanas y el Consejo de Defensa Suramericano entre 2000 y 2015.

**Palabras clave:** cooperación internacional, dinámica cooperativa, seguridad, paz, UNASUR

- ❖ Cómo citar este artículo: Camargo, A. (2022). La configuración de la dinámica cooperativa en seguridad en Suramérica entre 1985 y 2015. *Relaciones Internacionales*, 31(63), 157. <https://doi.org/10.24215/23142766e157>

---

Editor: Juan Alberto Rial,  
Instituto de Relaciones  
Internacionales Facultad  
de Ciencias Jurídicas y  
Sociales (Universidad  
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones  
Internacionales**, es una publicación del  
Instituto de Relaciones Internacionales  
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
(Universidad Nacional de La Plata -  
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial  
CompartirIgual 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-SA 4.0)

## *The configuration of security cooperative dynamics in South America between 1985 and 2015*

Ángela Camargo <sup>1</sup>

**Abstract:** This paper portrays the formation of a security and defense cooperation dynamics in the South American region between 1985 and 2015. This process is analyzed in the form of concentric circles, which imply not only a spatial but also a temporal identification, while understanding that the Argentine-Brazilian alliance that started between 1985 and 1992 was one of the first approaches made to the security cooperation processes, as a space for dialogue and cooperation in the area of regional defense, which was widened and applied during the nineties to the countries of the Southern Cone, until the Union of South American Nations and South American Defense Council were created between 2000 and 2015.

**Keywords:** international cooperation, cooperative dynamic, security, peace, UNASUR

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO (Argentina). Magíster en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional de San Martín.

## 1. Introducción

En las últimas décadas el regionalismo promovió la colaboración intergubernamental sin limitarse al comercio internacional, basándose en la promoción de objetivos políticos, favoreciendo así, la cooperación en distintas áreas. En el caso Sudamericano se ha llevado a cabo una serie de acciones en el marco de la cooperación en materia de seguridad y defensa, que favorecieron las soluciones pacíficas en el arreglo de sus controversias; enfatizando en la confianza y el diálogo antes que en la confrontación armada; centrándose en la identificación de intereses comunes y en desarrollar medidas que permitieran mejorar las relaciones. Este trabajo propone, estos cambios en la región se corresponden con la formación de una dinámica cooperativa de seguridad, la que, como se verá a continuación, se basa en un proceso de socialización que enfatiza en el mantenimiento de la paz y la resolución de los conflictos por la vía diplomática.

Las dinámicas en el campo internacional son el producto de las relaciones entre Estados. En esta línea, las dinámicas de seguridad son entendidas como “la interacción predominante entre los Estados en el plano de la seguridad y la defensa” (Battagliano, 2013, p 9). Para Alexander Wendt (1994) esta interacción puede ser de tres tipos: competitiva, individualista y cooperativa. Las mismas son manifestaciones de la comprensión respecto del uno y del otro que constituyen la base para un sistema que puede ser tanto cooperativo como conflictivo.

Así, la dinámica competitiva implica una identificación negativa para la seguridad, lo que significa que los actores temen el riesgo deduciendo intenciones a partir de capacidades, preocupándose por las ganancias y pérdidas relativas. En la individualista, los Estados son indiferentes a las relaciones entre su seguridad y la de los otros, no se identifican positivamente con la seguridad del otro y consideran la seguridad como la responsabilidad individual de cada uno. Esto contrasta con la última dinámica, la cooperativa, en la que los Estados se identifican positivamente entre ellos, percibiendo la seguridad como una responsabilidad de todos, y en el que la fuerza deja de ser una opción para los Estados, predominando entre ellos la cooperación militar (Wendt, 1994, p 385-387).

En la dinámica cooperativa los Estados preferirán las soluciones pacíficas en el arreglo de sus controversias; la seguridad es percibida como una responsabilidad de todos y las posibilidades de cooperación o conflicto se encuentran determinadas por la presencia de normas consensuadas. En esta dinámica, los actores comparten identidades e intereses como resultado de la influencia del entorno en el que se desenvuelven; la cooperación depende más de la identificación mutua de intereses que de la identificación de un agresor o una amenaza externa, es decir, la acción colectiva dependerá menos de la presencia de amenazas activas, restructurándose los esfuerzos para hacer avanzar objetivos comunes, en el marco de normas compartidas (Wendt, 1994, p 205). Por medio de estos cambios, a lo largo del tiempo y mediante el juego recíproco, cada Estado aprende a formarse expectativas relativamente estables sobre el comportamiento de los otros, formando así hábitos de cooperación (Wendt, 1994; Katzenstein, 1996).

A continuación, se analiza la formación de una dinámica cooperativa en seguridad en

Sudamérica, desarrollada a partir de círculos concéntricos: el central será la alianza argentino-brasileña (1985-1992), expandiéndose al Cono Sur (1992-2000) y terminando con la formación de la Unión de Naciones Suramericanas (2000-2015). Estos los círculos concéntricos se entienden como la extensión o ampliación de una serie de relaciones y políticas de cooperación a partir de un núcleo o centro con fuerte interdependencia entre ellos, en este caso la alianza entre Argentina y Brasil. Este primer círculo establecido a finales de los ochenta es uno de los primeros acercamientos de los procesos de cooperación en seguridad regional.

El segundo círculo se refiere a la ampliación y consolidación de este a la subregión de Cono Sur comprendida por los países de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; durante la década de los noventa. En este círculo las relaciones en el marco de la seguridad, no solo se profundizaron entre los dos principales países, sino que estuvieron ampliamente determinadas por el amplio abanico de acciones y dimensiones regulatorias enmarcadas en las Medidas de Confianza que tuvieron un fuerte auge en esta época. Por último, un tercer círculo comprende el periodo de los 2000 a 2015 con los acercamientos entre los países suramericanos y la posterior constitución de la Unasur y el Consejo de Defensa Sudamericano (en adelante CDS) 2008, como espacio de dialogo que involucró canales organizacionales a el nivel regional; aunque en términos de interacción y resultados hayan sido más débiles.

Para realizar este análisis, nos centramos en el método comparativo. Se partirá del análisis como caso particular de cada uno de los tres círculos concéntricos, identificando en ellos una dinámica de seguridad propia, a partir del análisis de tres dimensiones: a) el contexto tanto interno como externo en que se desarrollaron los Estados; b) la definición de amenazas tanto nacionales como regionales; por tanto, c) las acciones adoptadas para hacer frente a ellas, especialmente las principales Medidas de Fomento de Confianza que favorecieron la práctica de cooperación regional. Una segunda parte, implica la comparación de estos círculos con el fin identificar similitudes de conjunto, diferencias cruciales y patrones entre los círculos. A partir de ello se busca explicar la presencia o ausencia de una dinámica cooperativa en seguridad regional sudamericana.

En esta línea, no solo reconocemos las particularidades de la región suramericana, así como cada una de sus subregiones, sino que proponemos también que, si bien los círculos propuestos están relacionados entre sí, y cuentan con elementos comunes, cada uno de estos procesos tiene una dinámica de construcción y consolidación propia. Por eso nos interesa comprobar que en cada círculo se desarrollaron dinámicas cooperativas en seguridad, los que a su vez se articularon permitiendo a formación de una dinámica regional.

## 2. Eje Argentina-Brasil: de la rivalidad a la alianza

Entre los años de 1985 y 1992 se dieron cambios fundamentales en las relaciones diplomáticas, económicas, políticas y de seguridad entre Argentina y Brasil; que conllevaron a la conformación de un primer anillo o círculo de cooperación en materia de seguridad y defensa. El retorno a la democracia y las transformaciones en el escenario internacional favorecieron una mayor concreción de políticas de cooperación, fomentando la construcción

de una Alianza entre los dos países.

En un grado notable la dinámica de cooperación entre Argentina y Brasil fue moldeada por el escenario internacional, pero principalmente fueron los cambios políticos al interior de cada país los que determinaron los intereses en la cooperación bilateral. Tanto Argentina como Brasil dieron fin a los gobiernos autoritarios en 1983 y 1985 respectivamente, lo que implicó no solo el regreso de las instituciones democráticas sino un replanteo de las relaciones internacionales: en el caso de Argentina su interés fundamental estaba en la reinserción en la comunidad internacional, luego de la derrota de Malvinas; mientras que Brasil buscaba obtener un rol más activo en los foros internacionales, que Brasil seguía desde los tiempos del Barón de Rio Branco (Campbell, 1999, p 55).

Es así como en el marco de su política exterior, la administración Alfonsín trató de revertir la imagen internacional del país que había sido afectada por el régimen militar que la precedió. Argentina debía negociar su retorno desde un lugar de desprestigio construido a partir de las violaciones a los Derechos Humanos (Vitelli, 2015, p 10). Cuestiones como la deuda externa, el conflicto fronterizo con Chile y la Guerra de las Malvinas fueron retos importantes para la gobernabilidad democrática (Pereyra y Varela, 2014, p 176).

Igualmente, el gobierno Sarney en Brasil se inclinó por construir una aproximación a la política exterior con sus vecinos, debido a la desconfianza generada por los intereses geopolíticos en los años del régimen militar. Brasil continuó con una política de proyección global en clave autónoma, esta vez de la mano de la cooperación regional, en particular con Argentina (Merke, 2008, p 111). La estrategia de Brasil estaba basada en tres objetivos: mantener la paz; ampliar considerablemente el territorio brasileño sin recurrir a la fuerza militar ni propiciar la formación de una coalición de vecinos; y vincular sus políticas para la solución de asuntos fronterizos con estrategias de desarrollo económico (Domínguez, 2004, p 74).

Un elemento importante fue el cambio en la percepción mutua entre los dos países. Históricamente las relaciones fueron de rivalidad fluctuando entre el conflicto y la cooperación; en este sentido, con el retorno de la democracia los gobiernos buscaron tanto un mayor acercamiento, como un significativo grado de cooperación lo que permitió la identificación mutua como un potencial aliado. Argentina vio en el escenario regional un lugar donde poner en práctica iniciativas de cooperación e integración (Granato, 2012, p 5); por su parte la diplomacia brasileña consideraba necesaria la creación de una red de intereses permanentes y comunes. En ese sentido, Itamaraty pasó a identificar y estimular proyectos de complementación económica, asociaciones empresariales, exportaciones conjuntas a terceros mercados y proyectos de cooperación en las áreas energética y científico-tecnológica (Candeas, 2000, p 215)

En la segunda mitad de la década de los ochenta, no solo se redefinieron las políticas exteriores de ambos países, sino que también se reformularon las políticas de seguridad y defensa. Durante los años de la Guerra Fría la coyuntura internacional determinó en gran medida las políticas de seguridad nacional; las grandes potencias equipararon sus concepciones de seguridad nacional a los de seguridad internacional para defender y proteger sus áreas de influencia de la penetración del comunismo o del liberalismo político y económico, a través de mecanismo de seguridad como la OTAN o el pacto de Varsovia y en el continente

americano a través del TIAR (de la Lama, 1998, p 11). Las concepciones tradicionales de la seguridad se basaron en la defensa frente amenazas externas, de carácter predominantemente geopolíticas.

Igualmente tomó fuerza Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que asignaba un rol a las Fuerzas Armadas (en adelante FFAA) de cada país en el ámbito interno, articulando concepciones de defensa con seguridad interna. Esto se puede apreciar, en diferentes documentos oficiales: en el caso brasileño, en el Decreto-Ley N.º 200/1967 según el cual: La Seguridad Nacional comprende, esencialmente, medidas destinadas a la preservación de la seguridad exterior e interna, incluida la prevención y represión de la guerra psicológica adversa y de la guerra revolucionaria o subversiva. (art. 3º). Mientras que, en el caso argentino, la ley 16.970/1966 de Defensa de Argentina establecía: La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales. La defensa comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional (art. 2º y 3º)

Con el retorno de la democracia, los cambios en las políticas de seguridad y defensa estuvieron vinculados en gran medida con el rol de los militares en la política del país. A raíz de la dictadura y la Guerra de las Malvinas, en Argentina se produjo un rechazo hacia los militares, lo que impactó en las nuevas leyes de defensa, y posteriormente en 1992 en la de seguridad. En Brasil la transición a la democracia tuvo un carácter diferente, razón por la cual las FFAA lograron mantener cierto grado de autonomía, los cambios tendieron a ser menos drásticos, como indica Ugarte “mientras en Argentina, tras la derrota en el conflicto Malvinas, el gobierno electo asumió virtualmente sin condiciones, en Brasil la transición fue prolongada, reteniendo las FFAA importantes sectores de poder” (2016, p 252).

En este sentido, en 1988 en Argentina se inició con la Ley 23.554, una redefinición de los conceptos de seguridad nacional y defensa, así como una restructuración del rol y funciones de las FFAA. El principal cambio fue dejar claro que la amenaza a la soberanía era de carácter externo, definiendo la defensa como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las FFAA, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo” (Ley 23.554/1988, art. 2º). Por su parte, la seguridad interior, se regirá por la Ley N.º 24.059 reglamentada hasta 1992, y en la cual define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y, la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional (Ley 24.059/1992, art. 2º).

En el caso brasileño, las concepciones de seguridad nacional fueron redefinidas en la constitución de 1988, pero no fue hasta 1996 cuando se reglamentó la Ley de Defensa. En la Constitución se sustituyó el concepto de seguridad nacional, por los de defensa y de seguridad pública. Entendiéndose la defensa como fundamentalmente orientada a las amenazas externas; proteger la Amazonía brasileña; mejorar el sistema de vigilancia, control y defensa en las fronteras, las aguas jurisdiccionales, la plataforma continental y el espacio aéreo brasileño. Respecto a la seguridad pública el Artículo 144 establece que “La seguridad

pública, deber del Estado de Derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio” (Ugarte, 2001, p 49). En lo relativo a la misión de las FFAA, si bien desapareció la mención a la seguridad nacional, ya que la seguridad pública quedaba a cargo de la Policía Federal; policía caminera federal; policía ferroviaria federal; policías civiles; policías militares y cuerpos de bomberos militares, subsistió la asignación a las FFAA (Marina, por el Ejército y por la Aeronáutica) de funciones políticas y policiales, requiriendo la iniciativa de los poderes constitucionales para su empleo en garantía de la ley y del orden (Ugarte, 2016, p 255).

Estos cambios en las políticas de seguridad y defensa evidencian similitudes y diferencias entre los dos países. Por un lado, tuvieron en común la necesidad de superar ideas de la Doctrina de Seguridad Nacional, enfatizando la diferencia entre la defensa hacia las amenazas externas (y el uso de las FFAA para ello) y la seguridad pública o interna la cual está dirigida a la protección de la sociedad civil restringiendo el uso de las brazo militar en este ámbito; justamente la diferencia radica en que en el caso brasileño, como ya se hizo notar, estaría permitido el uso de las FFAA en la seguridad pública, en caso de necesidad, así como la mayor autonomía con que contaron los militares tras el regreso de la democracia.

Por otra parte, en este primer anillo se precisaron acciones y estrategias de cooperación que abarcaron un amplio abanico desde lo político, lo económico, lo tecnológico y lo militar. Muchos de estos elementos se abordaron en el Acta para la Integración argentino-brasileña de 1986. En materia de seguridad estas acciones se evidenciaron en la implementación de Medidas de Fomento de Confianza, las cuales estuvieron enfocadas a aumentar la transparencia, cuyo mayor logro fue la ratificación de las intenciones pacíficas del uso de la energía nuclear; las visitas presidenciales a los complejos atómicos como Pilcaniyeu y Armar; así como el establecimiento de la Zona de Paz y Cooperación Atlántico sur<sup>2</sup>.

La firma de una serie de acuerdos entre Argentina y Brasil en materia de uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos constituyó un antecedente fundamental en proceso de seguridad; debido principalmente a la participación de las FFAA en la actividad nuclear, así como al enriquecimiento de uranio por parte de ambos países, lo que podía ser percibido negativamente, especialmente cuando se comenzó la adquisición de armas nucleares. Cabe recordar que uno de los mayores temores del periodo de la Guerra Fría era la amenaza nuclear. Tanto Brasil como Argentina poseían la tecnología para construir bombas nucleares, aunque ambas repúblicas se han comprometido en los años sesenta con la firme del Pacto de Tlatelolco a no desarrollar tales armas, aunque no llegaron a ratificarlo hasta la década de los noventa. Por tal razón, la firma de acuerdos y el desarrollo de Medidas de Confianza en esta área tuvo un significado para la seguridad regional de este primer círculo.

Uno de los más importantes hitos en este proceso de acercamiento fue la reunión de los cancilleres de ambos países en 1985; en la cual se determinó que el principal aspecto de la agenda nuclear bilateral era la implementación de un régimen de garantías mutuas. En

---

<sup>2</sup> El en texto de Bompadre “Cooperación nuclear Argentina-Brasil” (2000) se puede encontrar un mayor detalle y profundización de este tema.

noviembre de este mismo año se firmó Declaración de Iguazú, la cual, establece la apertura y el control recíproco de todas las instalaciones nucleares y una serie de acciones bilaterales en materia de No-proliferación (Fontana, 2001, p 17). Así mismo, la declaración establece la formación de un grupo de trabajo con el fin de fomentar las relaciones entre los dos países de esa área, la promoción del desarrollo en tecnológica nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región; reiterando así el compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos (Declaración Iguazú, 1985).

Este mismo año, los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear en la que se declaró la decisión de establecer un grupo de trabajo conjunto para el fomento de las relaciones entre los dos países en esa área, la promoción de su desarrollo tecnológico nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región. En conformidad con la Declaración de Iguazú y la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, en 1986 se creó el Grupo de Trabajo Argentino-brasileño sobre Política Nuclear, posteriormente transformado en Comité Permanente, el cual, tenía como objetivo la gestión y promoción del proceso de cooperación nuclear entre ambos países. También en 1986, se firmó el Acta para la Integración argentino-brasileña, por medio de la cual, se buscó establecer el Programa de Integración y Cooperación entre los dos países, y por medio del cual se sentarían las bases de la cooperación del MERCOSUR.

Se iniciaron también una serie de visitas (Pilcaniyeu en 1987, Aramar en 1988, Ezeiza en 1988) por parte tanto de inspectores nucleares como de los propios presidentes y diplomáticos a las instalaciones del otro, las mismas sirvieron a su vez para manifestar públicamente la transparencia de los respectivos programas nucleares mediante la apertura de las instalaciones más sensibles (Bompadre, 2000, p 5). De igual forma, las declaraciones presidenciales conjuntas tuvieron como función registrar los avances logrados, determinar las áreas en donde era necesario trabajar aún más y establecer los modos o mecanismos para llevar a la práctica los objetivos señalados. Entre las declaraciones conjuntas realizadas se encuentran la de Brasilia en 1986; de Viedma en 1987; de Iperó en 1988; en las que se plasmó el compromiso con el desarrollo exclusivamente pacífico de la energía nuclear. Entrando la década de los noventa, se suscribió la Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear común argentino-brasileña, firmada el 28 de noviembre de 1990.

En todas estas declaraciones se puede apreciar la voluntad por parte de los presidentes de construir y formular medidas de confianza que consolidasen la seguridad y a la vez permitan un mayor avance en el desarrollo de la actividad nuclear por medio de la cooperación científica, en función del uso pacífica de la misma. Como se pudo observar, en este primer anillo la cooperación en materia nuclear desempeñó un papel importante en la creación de confianza, abriendo la posibilidad de un acercamiento duradero (Kupchan, 2010, p 129). Revelar información sobre instalaciones nucleares y compartir la misma tecnología en la que se había basado previamente la rivalidad geopolítica ayudó en el cambio de percepción mutua.

En este sentido, este primer anillo representó un cambio significativo en el patrón histórico de rivalidad y competencia geopolítica entre Brasil y Argentina, tanto al resolver las



disputas anteriores, así como disponer de los recursos diplomáticos, militares y económicos en función de la cooperación, en especial en el área de confianza mutua de no proliferación nuclear. Es así como durante la década de 1980 la dinámica de cooperación respondió a un contexto de redemocratización de los sistemas de gobierno y de impulso a los respectivos sistemas productivos; en la década de 1990, se profundizará esta cooperación al tiempo que las políticas externas de Argentina y Brasil experimentarán un importante cambio con el objetivo de desarrollar una estrategia conjunta de inserción en la economía internacional frente a las tendencias de regionalización del comercio mundial.

### **3. La subregión Cono Sur: la consolidación de la democracia y la profundización de la cooperación**

Los principios de la cooperación en la subregión del Cono Sur surgieron de un proceso diplomático de gradual acercamiento entre sus países. El desmantelamiento de las hipótesis de conflicto, la mayor cooperación económica, el énfasis en la restauración de la democracia, así como la consolidación del control civil sobre las FFAA, fueron algunos de los elementos que favorecieron este proceso, facilitado por la adopción de Medidas de confianza. Para el análisis de este segundo círculo se hace un recorte temporal desde 1990 hasta el año 2000, periodo en que tuvieron mayor auge las acciones de cooperación en materia de seguridad y defensa. Estas acciones no se interrumpen ya que muchas de ellas aún están en práctica. El recorte propuesto corresponde a la ampliación del círculo, que abarcará la región suramericana y adoptando muchas de estas acciones (e incorporando nuevas medidas de confianza).

La dinámica de cooperación en este segundo anillo, el Cono Sur, se basó en la defensa de la Democracia y los Derechos Humanos como valores centrales. Siguiendo los planteamientos de Arie Kacowicz:

*la dinámica de seguridad en el Cono Sur puede entenderse como de zona de paz estable, es decir, una región geográfica en la que prima la ausencia de violencia colectiva sistemática y de gran escala entre las comunidades políticas, y en la que un grupo de Estados mantienen relaciones pacíficas entre sí (1998, p 87).*

El fin de la Guerra Fría y el auge de la globalización produjeron cambios tanto económicos como políticos. A nivel económico los conceptos de apertura del mercado, liberalización financiera, y privatización estuvieron en la agenda de distintos países. La globalización ejerció una función de convergencia entre las naciones, a partir de la aceptación universal de los principios generales que regirían este orden mundial: el liberalismo como ideología, el capitalismo como orden, y la superioridad estratégica de Occidente. A nivel subregional, los países del Cono Sur promovieron acuerdos regionales con el fin de ampliar la cooperación. La reducción en las tensiones entre Brasil y Argentina se inició un proceso de integración económica que posteriormente se expandió a Uruguay y Paraguay (Pagliari, 2009, p 194), Chile por su parte, no se adhirió plenamente al MERCOSUR, sino que firmó un acuerdo de asociación.

Un punto de convergencia fueron los intereses geopolíticos centrados en tres niveles: global, hemisférico y subregional, siendo el objetivo común la inserción en el nuevo orden, a través de un papel activo en distintos foros y organizaciones internacionales, y/o la conformación de organismos propios como el MERCOSUR. En este sentido, dentro del MERCOSUR existe consenso en los siguientes temas: mantenimiento de los regímenes democráticos; solución pacífica de los conflictos; papel de las Fuerzas Armadas para preservar la integridad y la soberanía de los respectivos países; e incremento gradual de la cooperación militar; el estatus y reconocimiento político a través de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz firmada en Ushuaia en 1999. Como asegura Riquelme, el MERCOSUR favoreció la democracia a través de la promoción de la paz regional; al eliminar fuentes internas de conflicto, la pacificación regional era esencial para resolver interiormente la cuestión cívico militar (2013: 302).

Sin embargo, el en MERCOSUR o entre los países del Cono Sur no existe una política común de seguridad y/o defensa; por lo que la identificación de las amenazas, así como la definición de los conceptos de seguridad y defensa, ha dependido de cada país en función de sus intereses nacionales. Al comparar estos se encuentra una correlación entre las definiciones y percepciones de las amenazas, durante la década de los noventa que vale la pena resaltar. En los países del Cono Sur, el concepto de seguridad está vinculado a la seguridad pública o interior. En general, los gobiernos durante la década de los noventa enfatizaron sobre la necesidad de separar dichas cuestiones de los asuntos militares y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas. Diferenciando así el concepto de seguridad interior al de defensa, este último vinculado a los asuntos militares, es decir, aquellos que se relacionan con la contención de agresiones exteriores de carácter convencional. Sin embargo, cabe precisar que en países como Brasil, Paraguay y Uruguay es permitido el uso de las FFAA en acciones de seguridad interior, en caso excepcionales. Así mismo, esta diferenciación entre defensa exterior y seguridad interior respondió a los factores domésticos, más específicamente a la necesidad de aumentar el control civil sobre las FFAA, y su subordinación a las autoridades constitucionales.

Es importante señalar que en este periodo un nuevo concepto de seguridad regional fue tomando forma, gracias a la resolución de la mayoría de las hipótesis de conflicto lo que permitió abordar no solo las amenazas militares tradicionales, sino también las amenazas como el terrorismo y el tráfico de drogas ilícitas transnacionales, que plantearon nuevos retos a los esquemas de cooperación de seguridad subregionales. Dentro del MERCOSUR específicamente en las reuniones de ministros del Interior del bloque, empezó a analizar aquellos asuntos de seguridad pública que requerían de acciones conjuntas y coordinación de los organismos policiales de la región. Para ello, se conformó el denominado “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la seguridad regional en el MERCOSUR” de 1999, que tenía como propósito “maximizar los niveles de seguridad de la comunidad ante hechos delictivos en general y, en particular, los que trascienden las fronteras, mediante el aumento de la eficiencia en la prevención y control de aquéllos” (MERCOSUR Plan General, 1999).

Entre las amenazas reconocidas por el Plan se encuentran: el narcotráfico; el terro-

rismo; las asociaciones ilícitas y organizaciones delictivas (particularmente de organizaciones dedicadas al secuestro de personas, robos a entidades bancarias, contrabando, falsificación de moneda, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico ilegal de órganos, robo o hurto de vehículos, etc.); el tráfico de sustancias peligrosas; la delincuencia común (tenencia irregular de armas de fuego, inmigrantes clandestinos, migraciones de personas con pedidos de capturas y todo otro ilícito de interés, conforme la legislación vigente en las respectivas jurisdicciones); especialmente en las zonas fronterizas de cada país (MERCOSUR Plan General, 1999).

En el ámbito de la cooperación en materia de seguridad y defensa se concretaron acciones, la mayoría de carácter bilateral, que permiten sugerir la existencia de una dinámica de cooperación cuyo objetivo fue lograr un ambiente pacífico y más estable en donde las perspectivas de cooperación y diálogo en materias de defensa no podían separarse de los procesos de integración política y económica.

Es así como uno de los mayores avances alcanzados fue la firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tlatelolco), el cual fue suscrito en 1969, sin embargo, muy pocos países lo ratificaron. Los países del Cono Sur presentaron en 1992 reformas a dicho Tratado, las cuales fueron aprobadas llevando a su firma el 26 de agosto de 1992 (Diamint, 1992), conformándose así en el continente la primera Zona Libre de Armas Nucleares sobre una región densamente habitada.

En 1991, los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile y luego Uruguay suscribieron el “Compromiso de Mendoza” o “Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas”. El Compromiso establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas. La firma de este tenía como objetivos: promover la resolución pacífica de los conflictos; constituir un marco de negociaciones entre los países adherentes; y prohibir determinados tipos de armas de destrucción masiva. Así mismo, se buscaba fortalecer la seguridad y consolidar la región como un área de paz y de cooperación libre del flagelo de las armas de destrucción masiva. (Compromiso de Mendoza, 1991). Otras dos medidas destacadas han sido la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz firmada en Ushuaia el 24 de julio de 1998; junto con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático que establece la Cláusula Democrática. La primera de ellas manifiesta “que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR” (MERCOSUR, 1998, p 2).

Con estas declaraciones los presidentes señalaron su voluntad de adoptar acciones encaminadas a: que la zona estuviera libre de armas de destrucción masiva, constituir un zona libre de minas terrestres antipersonal, coordinar sus acciones en los foros internacionales a los efectos del desarme nuclear y la no-prolifерación; ampliar y sistematizar la información que proveen al Registro de Armas Convencionales de la ONU y establecer una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar, con miras a aumentar la transparencia y el fomento de la confianza en la materia, así como apoyar la labor de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos. Reconociendo así la necesidad de emprender acciones comunes, no sólo en plano político y a nivel internacional sobre asuntos vinculados a la paz y la seguridad mundial.

Como se ha señalado, la resolución de las principales hipótesis de conflicto entre los países del Cono Sur favoreció la concreción de acciones bilaterales como medio para construir la confianza mutua, entre las que se destacan: el intercambio de funcionarios, los ejercicios militares conjuntos, los regímenes de control de armas, entre otras. Estas medidas estuvieron orientadas a estabilizar el ámbito militar; posteriormente, se avanzó en la consolidación de vínculos en otras áreas relevantes de la defensa y en la institucionalización de relaciones de cooperación.

Uno de los principales avances fue la firma del Memorandum de Entendimiento para Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad e Interés Mutuo en 1995 por los vicescancilleres de Argentina y Chile, el cual cubría diversas Medidas de confianza como los procesos de consulta y la mayor transparencia de la información referida a gastos de defensa. Uno de los resultados más significativos en materia de cooperación militar fue la formación del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), encargado de diseñar una agenda de trabajo y cooperación entre ambos países, formado por representantes de Cancillería, Defensa y Estados Mayores Conjuntos. El COMPERSEG ha permitido llevar a cabo medidas de cooperación e integración militares como el intercambio de oficiales en unidades operativas; cooperación en materia antártica; control de tráfico marítimo y de búsqueda, rescate y salvamento aéreo y marítimo en el área austral; ejercicios combinados terrestres, aéreos y anfibios; cooperación en el ámbito logístico; intercambio de instructores en los centros de capacitación para operaciones de paz e integración de oficiales (LBD Chile, 2010, p 160; 2017, p 156).

Otro resultado ha sido la edición de una “Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa” elaborada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) realizada a pedido de ambos países, donde se transparentan y homologan sus presupuestos militares, con la finalidad de establecer una comparación del gasto como Medida de Fomento de la Confianza y de estimular la transparencia en materia de gastos de defensa entre ambos países (Runza, 2004, p 3). Cabe resaltar también, las reuniones de consulta denominadas “2 + 2” a nivel de Cancilleres y ministros de defensa, las cuales buscan el fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad e interés mutuo. Uno de los resultados de estos encuentros fue la puesta en funcionamiento de una fuerza binacional de paz combinada conocida como Cruz del Sur, en 2006. La misma ha sido la primera experiencia de integración entre FFAA con el objetivo de conformar una fuerza militar disponible para misiones internacionales de paz de las Naciones Unidas.

En esta misma línea, Argentina y Brasil establecieron un Mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad Internacional creado por el Memorando de Entendimiento (MOU) sobre Consulta y Coordinación del 27 de abril de 1997. El Mecanismo de consulta es un foro para la coordinación de políticas en materia de defensa que incluye un Mecanismo de Análisis Estratégico (MAE) donde se analizan las políticas de defensa de ambos países. Entre las medidas que se han llevado a cabo bajo este instrumento se incluyen: intercambios académicos; actividades clásicas de diplomacia militar; cooperación en actividades antárticas; cooperación en materia de producción para la defensa y apoyo logístico; realización de ejercicios combinados de planeamiento; y realización de ejercicios militares, navales y aéreos combinados.

Otra instancia de consulta y coordinación fueron las Reuniones de Estados Mayores y Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de Argentina y Brasil, que luego incluyeron a Uruguay y Paraguay, y en 1992 Chile como observador. Tenían como objetivo una mayor cooperación pacífica y al intercambio de información y personal militar. En cada encuentro se ha avanzado en la discusión de temas de seguridad desde concepciones tecnológicas hasta despliegue, técnicas y seguridad colectiva regional (Diamint, 1992). Entre los principales temas abordados se destacaron el rol y la modernización de las FFAA en el escenario global, la cooperación militar dentro de la integración regional. Estos encuentros, como señala Vitelli, contribuyeron con el proceso modificación de la relación bilateral, concretamente en la dimensión militar, acompañando las acciones diplomáticas asociadas a los acuerdos de integración económica y de transparencia en el desarrollo nuclear (2015, p 9).

Es preciso resaltar también las medidas de confianza que se desarrollaron en el marco de MERCOSUR. Por medio del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional, se subraya la necesidad de aumentar la eficiencia de las fuerzas de seguridad y/o policiales del MERCOSUR, para reducir el impacto negativo de la criminalidad, impulsando el accionar conjunto y coordinado de las referidas instituciones en toda la región, sin vulnerar el respeto a la soberanía de cada Estado Parte (Bartolomé, 2010, p 4).

Como se pudo observar las Medidas de Confianza en la subregión del Cono Sur fueron amplias y variadas. Si bien aquí solo se presentaron las principales acciones en cooperación militar durante la década de los noventa es preciso mencionar que las mismas se intensificaron durante los años posteriores. El establecimiento de las medidas de confianza fomentó el incremento de los vínculos fronterizos, con lo cual estas áreas pasaron a ser percibidas como lugares de cooperación, contacto y aproximación en lugar de ser percibidas como barreras políticas y económicas. Por otra parte, el MERCOSUR facilitó la estabilidad subregional; concebido como un proyecto político compartido, no solo como un acuerdo comercial. Como explica Domínguez “MERCOSUR no tiene un papel formal en lo que respecta a cuestiones de seguridad, aunque su promoción del comercio y la coordinación de la política económica exterior contribuyen indirectamente al mantenimiento de la paz” (2007, p 112).

#### **4. La UNASUR: la construcción de una visión estratégica regional**

Los orígenes de la UNASUR se remontan al año 2000 con la primera Conferencia de presidentes de América del Sur que tiene lugar en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre, y en la que el presidente Cardoso hizo hincapié en la vocación de la región a “ser un espacio económico integrado, un acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, destacando el énfasis en la profundización de la integración física” (Pagliari, 2009, p 79). En dicha Conferencia se fortaleció la idea de América del Sur “como una entidad distinta en América Latina y del conjunto de las Américas” (Ávila Magallanes, 2010). La reunión puso énfasis en la integración física subcontinental por medio de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Entre otros hitos que favorecieron la formación de la UNASUR pueden destacarse la firma del Consenso de Buenos Aires, en 2003, entre Néstor Kirchner y Luiz Lula da Silva, presidentes de Argentina y Brasil respectivamente. El Consenso expresaba como objetivos

fundamentales del proceso de integración la autonomía y el desarrollo. Por otra parte, en 2005 se desarrolló la Cuarta Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata Argentina, y cuyo temario oficial estaba referido a crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. En la Declaración Final de la Cumbre quedó clara la división entre los países del área, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, declararon que no estaban dadas las condiciones para seguir la negociación en los términos propuestos para crear el ALCA (Villagra, 2015, p 203-205). La convergencia de un regionalismo abierto respecto a la integración sudamericana contribuyó a la construcción de la idea de una región de América del Sur con un destino e intereses comunes. De esta forma se buscaba hacer frente a la globalización, por medio de la formación de bloques regionales, limitando el alcance global de las políticas neoliberales. El multilateralismo suramericano buscaba elevar el peso de la región, mediante la construcción de consensos políticos y estrategias para una acción internacional.

La conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2004 reafirmó a Sudamérica como un grupo regional, como un bloque unificado, en un proceso de integración con inversiones en áreas clave como la energía, la integración física y de comunicaciones. Así mismo se hizo énfasis en la consulta política y diplomática y una zona de libre comercio suramericana (Pagliari, 2009, p 228). La creación de la UNASUR en 2008 estableció una plataforma política centrada exclusivamente en América del Sur, como un foro de diálogo y cooperación.

Como se pudo observar, el proceso de formación de la UNASUR estuvo ampliamente marcado por el escenario internacional (la globalización, el multipolarismo, la formación de bloques regionales, el surgimiento de potencias con capacidad de inversión, la revitalización o surgimiento de nuevos organismos internacionales, entre otros). Pero al mismo tiempo hubo factores intrarregionales que favorecieron la concreción de un espacio de diálogo (la convergencia de intereses políticos comunes, el aumento de las commodities, entre otros.) Entre estos factores hubo dos que fueron fundamentales en este proceso: el papel desempeñado y los intereses de los actores tanto extra - Estados Unidos- como intrarregionales - Brasil-.

Al ser Sudamérica una zona de baja conflictividad interestatal, así como el hecho de que los intereses estadounidenses se centren en otras regiones del mundo más convulsinadas, son condiciones que han marcado las relaciones interamericanas, orientadas principalmente por la diplomacia y en identificar áreas de cooperación de interés común. El interés se ha centrado en el problema del narcotráfico. Una de las estrategias contra este problema fue la implementación de acuerdos como el Plan Colombia, concebido en el 2009, y cuyo objetivo es “profundizar la cooperación en áreas tales como interoperabilidad, procedimientos conjuntos, logísticas y equipo, entrenamiento e instrucción, intercambio de inteligencia, capacidad de vigilancia y reconocimiento, ejercicios combinados y otros, para enfrentar las amenazas a la paz, la estabilidad, la libertad y la democracia” (Döring et al., 2010, p 143). Por otra parte, en 2008 la Armada estadounidense anunció la reactivación de la Cuarta Flota para patrullar las aguas latinoamericanas. Su reactivación, junto con el posicionamiento de bases militares de Estados Unidos en la región, tendría como objetivo llevar adelante operaciones de combate contra el narcoterrorismo y actividades de cooperación

para la seguridad (Flemes y Radseck, 2012: 206). Estos hechos fueron interpretados por algunos gobiernos regionales "como una amenaza para su estabilidad y seguridad" (Pagliari, 2009, p 242).

Respecto a los intereses de Brasil, cabe señalar que, durante las primeras décadas del siglo XXI comenzó a representarse como el articulador del Cono Sur, la Amazonía y los Andes un solo espacio: América del Sur. Brasil ha optado por desarrollar una política regional basada en dos elementos: 1) la promoción de la integración suramericana a través del diálogo político y la negociación y 2) la prevención y resolución pacífica de los conflictos intra e interestatales a través de la mediación (Castillo, 2012, p 17). Entre los intereses que llevaron a Brasil a pensar la región se pueden identificar la búsqueda de mayor autonomía regional, así como el objetivo estratégico para posicionarse en otros foros y el interés en el expandir el mercado interno al ámbito regional. La cooperación con los vecinos representó una herramienta para incrementar tanto la confiabilidad regional como la solución negociada de los conflictos; pero también fue insumo de vital importancia para la expansión del proceso de modernización de la infraestructura del país (Comini, 2015, p 3).

Otro de los factores que favorecieron la formación de la UNASUR así como del Consejo Defensa Suramericano fueron: las constantes fricciones entre Colombia y Venezuela; y especialmente la llamada "Operación Fénix" ocurrida el 1 de marzo del 2008 en la zona selvática ecuatoriana de Angostura, llevada a cabo por las fuerzas militares colombianas para capturar al segundo cabecilla más importante de las FFAA Revolucionarias de Colombia (FARC), hecho que tuvo como consecuencia el rompimiento de relaciones entre los gobiernos de Ecuador y Colombia. Entre tanto, el día 4 de marzo, Brasil propuso la iniciativa de constituir el CDS, a solo tres días después de la Operación Fénix. En este sentido, la crisis Andina permitiría acelerar los tiempos de la iniciativa brasileña de darle un marco sudamericano a su proyecto de defensa (Comini, 2015, p 5).

En el mes de mayo de 2008 se firmó el Tratado Constitutivo de UNASUR en Brasilia, allí mismo comenzó la creación del Consejo de Defensa Suramericano (en adelante CDS). Los Estados decidieron crear un Grupo de Trabajo para elaborar un proyecto el CDS, su conformación se llevó a cabo mediante una serie de reuniones que no estuvo exenta de debates. En marzo 2009 realizó la primera reunión del CDS, la firma de la Declaración de Santiago de Chile iniciando las iniciativas de cooperación en el campo de la defensa.

Cabe precisar que ni el CDS, ni la UNASUR, constituyeron como una alianza militar, ni un mecanismo de seguridad colectiva. El CDS se limitó desde su creación a temas de defensa, excluyendo elementos propios de la seguridad pública. De esta forma, el tipo de dinámica en cooperación en materia de seguridad en este tercer círculo es de seguridad cooperativa, "un sistema de interacciones interestatales que, mediante la coordinación de las políticas del gobierno, se anticipa y contiene amenazas e impide la percepción de tales amenazas por los diferentes gobiernos, se convierta en tensiones, crisis o enfrentamientos abiertos" (Varas, 1994, p 11). Bajo esta línea, las acciones de CDS han tenido como objetivo prevenir conflictos y reducir el nivel de incertidumbre regional por medio del diálogo, así como el diseño de procedimientos comunes para la implementación de medidas de confianza.

La limitación del CDS a los aspectos propios de la defensa y no a asuntos de seguridad,

se debió en gran medida por las distintas posiciones de los países al respecto. Al respecto cabe señalar, que la principal diferencia entre los países del área Andina y los del Cono Sur es en relación con el concepto de seguridad, ya que si bien existe en todos ellos una diferenciación entre seguridad interna (o pública) de la externa (defensa militar); la cuestión radica en el uso de las FFAA solo en el ámbito exterior o también de seguridad interna. Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos considera a las FFAA como responsables del combate contra el tráfico de drogas, en el Cono Sur los gobiernos insisten en que los militares deben ser preservados de este tipo de tareas, que principalmente son responsabilidad de las fuerzas policiales locales. En función a estas diferencias y convergencias, el CDS limitó su acción a la defensa, dejando a fuera aspectos de la seguridad pública.

Sin embargo, si se llegó a un acuerdo respecto al concepto de seguridad regional. El CDS solicitó al Centro de Estudios Estratégicos de defensa (en adelante CEED) el desarrollo de un informe sobre los conceptos de seguridad y defensa en la región, en el cual se define:

**Seguridad Regional:** Estado de situación libre de riesgos y amenazas de cualquier naturaleza, que los países de la región procuran alcanzar mediante la confianza mutua, producto de la implementación de políticas integrales orientadas a fortalecer la transparencia, cooperación, respeto irrestricto a los Derechos Humanos y a las instituciones democráticas, para la preservación de la soberanía, integridad territorial e independencia de los Estados, y la consecución de la paz permanente en la región suramericana.

**Defensa Regional:** la serie de medidas, acciones, métodos o sistemas, que los Estados Naciones de la Región Suramericana, asumen y coordinan en forma de cooperación e interrelación, para alcanzar y mantener las condiciones de seguridad regional (CEED, 2012, p 2).

Para el CDS la seguridad regional se articulaba a la defensa ya que el mantenimiento de la integridad territorial y la soberanía de cada país demandaba estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, traduciéndose en un entorno estratégico seguro. La cooperación en seguridad tendió a privilegiarse con el objetivo de resguardar la estabilidad de la región como espacio común; articulando una visión conjunta para enfrentar riesgos y amenazas comunes.

Así mismo durante el IV Seminario: “Enfoques conceptuales de Defensa, riesgos y amenazas a la región”, desarrollado por el CEED, en 2013, el director del CEED Dr. Enrique Forti, declaró que la estrategia común para la defensa parte del “interés regional”: el cual “hace referencia a los cuantiosos, inconmensurables elementos que conforman los recursos estratégicos naturales que abundan en nuestra región. Ellos constituyen un denominador común a todos y cada uno de nuestros países” (Forti, 2013, p 2). En términos estratégicos, para el CDS, es vital garantizar el control, la soberanía, el acceso, la explotación en términos sustentables y en beneficio los pueblos de esos recursos estratégicos. Entonces, “cuando un recurso natural es escaso para un actor se constituye en estratégico para el poseedor, aunque, como en nuestro caso, muchas veces carezca de los medios y capacidades para su explotación y aprovechamiento” (Forti, 2013, p 3) La defensa que propone se centra justamente en la protección de los recursos estratégicos debido a que la “escasez” de los mismos genera “conflicto”.

Otra línea en la que avanzó el Consejo respecto a la definición de amenazas estuvo



vinculada a las amenazas cibernéticas. En el año 2012 se propuso la creación de un Grupo de Trabajo para evaluar la cooperación respecto a las amenazas cibernéticas (Vitelli, 2016: 749). Ciertamente, el tema cobró mayor relevancia luego del episodio de espionaje sufrido por Brasil según dio a conocer Edward Snowden en julio de 2013. Este hecho inspiró la Declaración Conjunta sobre Defensa Cibernética del 30 de agosto de 2013, luego de la Reunión del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR realizada en Paramaribo. Entre los principales contenidos de la Declaración se encuentran el promover el desarrollo de tecnologías regionales y la inclusión digital; la realización de actividades de capacitación en materia de defensa cibernética, mediante la realización de un Seminario Regional de Ciberdefensa que abordará temas como: infraestructuras críticas y seguridad de la información, los ecosistemas de computación en la nube, la seguridad de las comunicaciones y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Entre los logros del CDS se puede mencionar que el mismo avanzó en llevar a cabo una serie de medidas de confianza como: el Registro de los gastos de defensa, la coordinación de los ejercicios militares, la notificación a otros miembros acerca de las actividades militares, la creación de un inventario militar de América del Sur. Así mismo, el CDS reforzó otras acciones destinadas a prevenir conflictos y reducir el nivel de incertidumbre regional. Con el fin de articular posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa se propuso una agenda gradual y flexible, resultado de un proceso en el que los diferentes gobiernos negociaron y llegaron a consensos para lograr la cooperación multilateral en defensa. Esta agenda se basó en la colaboración recíproca en temas como las operaciones de paz y la acción ante catástrofes naturales, así como en la promoción de iniciativas de complementación y cooperación en materias de industria de la defensa, y de acciones destinadas a prevenir los conflictos y reducir el nivel de incertidumbre regional.

Un logro reconocible fue la realización de ejercicios combinados regionales, intercambio de experiencias en materia de operaciones de paz, destinados a desarrollar capacidades de planeamiento combinado y a avanzar en materia de interoperabilidad militar en operaciones de paz. y la elaboración de un Protocolo de Mecanismos de Cooperación entre los Ministerios de Defensa ante desastres de gran magnitud. Por otra parte, se avanzó en la construcción de Medidas de confianza con énfasis en el compromiso de transparencia, confianza y cooperación. Para esto, se formó un grupo de trabajo que durante el 2009 desarrolló un documento que contenía dos aspectos fundamentales: por un lado, rescataba los acuerdos existentes en el marco de la OEA, y por otro, recogía algunos elementos de la experiencia europea que podían adaptarse a la realidad de América del Sur (CEED, 2010, p 62). El resultado de este trabajo fue el documento “Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad”, aprobado por los ministros de defensa en su segunda reunión ordinaria en Guayaquil en 2010.

Queda así resaltar, que la dinámica de seguridad cooperativa desarrollada en la UNASUR estuvo basada en el desarrollo de la confianza mutua, el impulso de acciones que facilitarían la prevención de conflictos y la gestión a través de la coordinación política entre los países de América del Sur. Si bien, hubo áreas, compromisos, y acciones que no llegaron a cumplirse, la coordinación política del CDS avanzó ampliamente en el mantenimiento de la paz en la región.

## 5. La dinámica de seguridad cooperativa en Suramérica

Este artículo se centra en la formación de una dinámica cooperativa en seguridad regional entre 1985 y 2015, como un esfuerzo por parte de los Estados suramericanos de concretar espacios de consenso y expectativas confiables de cambio pacífico. Si bien, en la región coexisten distintas dinámicas de seguridad entre los países suramericanos: rivalidades, competencias, hipótesis de conflicto sin resolver, diferencias geopolíticas, alianzas, etc.; esta propuesta se centra en un tipo de dinámica específico de carácter cooperativo. La misma se caracteriza porque los Estados se identifican positivamente entre ellos, percibiendo la seguridad como una responsabilidad de todos, predominando entre ellos el diálogo y la resolución pacífica de conflictos. No pretendemos con ello negar o solapar la existencia de otras realidades, especialmente de carácter conflictivo, sino que rescatamos los esfuerzos de los países en la construcción de acciones tendientes a impulsar la cooperación seguridad regional.

En este sentido, la comparación de los círculos descritos previamente nos permite rescatar, a grandes rasgos, tanto las similitudes como las diferencias entre ellos. El principal elemento en común fue el interés en la estabilidad de la región, a partir de la generación de confianza y previsibilidad en las conductas, disminuyendo la incertidumbre y reforzado la estabilidad de las relaciones entre los miembros. Esto, como se detalló en cada círculo, respondió a la necesidad de incorporarse y participar más activamente (u obtener un mejor beneficio) en los procesos internacionales. En otras palabras, los cambios en el ámbito externo generaron un impacto en los Estados, los que redirigieron sus objetivos en materia de política exterior. Cabe señalar, que este proceso se vio favorecido por la convergencia política entre los Estados, al tiempo que fue impulsado por el mercado y más específicamente por mejorar su posición colectiva y aumentar sus beneficios.

Respecto al contexto como determinante de los cambios en las percepciones de seguridad, se evidenció que tanto la seguridad nacional como la regional han sido influenciadas por los cambios en ámbito internacional, así como por los cambios políticos experimentados al interior de la región. Entre los factores externos que influyeron en esta dinámica se encontraron: el fin la Guerra Fría; la globalización; la agenda de EE. UU. hacia la región; el surgimiento de nuevos actores externos e intereses hacia la región; así como el incentivo a nuevas inversiones y la apertura de mercados en relación con el aumento de las *commodities*.

El liberalismo de mercado tuvo un impacto profundo en la forma en que los Estados definieron sus objetivos centrales de la política exterior. En primer lugar, como indica Hurrell, su impacto más importante fue “hacer que la región mirara más hacia el exterior y dependiera más de la economía internacional precisamente en el momento en que el patrón general de las relaciones internacionales se encontraba en un estado de gran cambio e incertidumbre” (1998: 247). La creciente interdependencia económica conllevó a que los países formularan acuerdos con el “fin de aumentar la competitividad de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.” (CEPAL, 1994: 112).

Igualmente se pudo apreciar que esta dinámica estuvo guiada principalmente por los

principios y valores de orden liberal: igualdad soberana; no intervención; integridad territorial; el principio de no intervención y especialmente el pleno respeto a la soberanía de los Estados; autodeterminación; respeto del Derecho Internacional; la solución pacífica y consensuada de los conflictos; el respeto a los Derechos Humanos y la defensa de la democracia. Cabe precisar, que, si bien la región no estuvo exenta de guerras, enfrentamientos armados y disputas entre los países, justamente la resolución por vía diplomática, así como el acudir al arbitraje internacional canalizaron la mayoría de los conflictos.

A nivel intrarregional hubo factores tanto políticos y económicos que favorecieron la dinámica cooperativa, tales como: el papel de liderazgo asumido por Brasil como potencia regional; la tendencia creciente a la regionalización; la convergencia de los países en sus intereses geopolíticos; los nuevos consensos regionales con respecto a la seguridad y la defensa; las situaciones de inestabilidad política en el área andina; el establecimiento de Medidas de confianza.

Respecto a las amenazas a la seguridad, es aquí donde se presentan diferencias y la mayor dificultad para hallar consensos. Este es un tema contradictorio, ya que, si bien Suramérica se caracteriza por su bajo nivel de rivalidad militar y conflictividad interestatal, esto no significa que se halle exenta de violencia al interior de los Estados. Este fenómeno se encuentra muy presente en las zonas fronterizas donde se ha desarrollado los mayores problemas y amenazas compartidas en seguridad transfronteriza: el problema del tráfico ilícito, terrorismo, el crimen organizado, etc. Sin embargo, son temas que corresponden al ámbito de seguridad interna, por lo que, si bien se han llevado a cabo acciones bilaterales para hacer frente a estas problemáticas, no son plenamente reconocidos en el ámbito de la cooperación en seguridad regional sudamericana.

Es preciso resaltar que la resolución de las hipótesis de conflicto en el primer y segundo círculo fue un aspecto que las diferenció del tercer círculo. La resolución de conflictos limítrofes entre los países del Cono Sur permitió abandonar la idea de un conflicto militar y, por tanto, las relaciones dejaron de estar basadas en la búsqueda del equilibrio militar o la disuasión. Como se observó, gradualmente se avanzó en la cooperación militar, estableciendo patrones de amistad, en donde ya no se preparan para la guerra entre sí. Mientras que en el tercer círculo se encontró una marcada diferencia, especialmente en el área Andina donde aún persisten mayores niveles de rivalidad y disputas entre sus países.

Por último, están las acciones estratégicas como las Medidas de Fomento de Confianza, que en cada círculo estuvieron dirigidas a incrementar la confianza entre los actores a partir de declaraciones de intención y transparencia respecto al uso de la fuerza. Justamente, estas acciones han estado dirigidas a la seguridad regional porque su objetivo es evitar el conflicto. Sin embargo, como se detalló en cada círculo los países han mostrado variaciones tanto en el grado de adoptar dichas medidas como en su cumplimiento. Los esfuerzos multilaterales en esta área se han concentrado más en consolidar a Suramérica como Zona de Paz; a afianzar al sistema de Naciones Unidas como vía para la paz, la estabilidad y la seguridad internacional; dejando el tema de las amenazas no convencionales a cada Estado, lo cual no significa que no existan acuerdos de cooperación bilateral al respecto. Por otra parte, los países no reconocen una amenaza militar extra regional, ni son considerados como tal por otra región, lo cual hace que los esfuerzos se centren más en la

estabilidad intrarregional a través de la resolución pacífica de conflictos.

El cambio en la percepción de los países con relación al otro, es decir, al superar muchas de las hipótesis de conflicto y dejar de percibirse como enemigos, permitió, especialmente a los países del Cono Sur, el desarrollo de la cooperación militar especialmente la participación en misiones de paz y de ejercicios conjuntos, favoreciendo a su vez la convergencia de intereses comunes como la formación de una Zona de Paz. Con la publicación de los Libros Blancos por parte de los Ministerios de Defensa se fomentó la concepción más transparente de la defensa; igualmente se desarrollaron medidas que fomentaron una cooperación entre las Fuerzas Armadas, dando un empuje hacia un entendimiento en materia de seguridad. Igualmente, por medio de ellas “se eliminó la retórica del balance de poder en la región; disminuyó el gasto militar; se ha avanzado en la paulatina eliminación de las hipótesis tradicionales de conflicto fronterizo; etc.” (Dalponte y Marinkeff, 2008: 8)

Como se pudo apreciar las medidas de confianza han estado destinadas a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones que, por sorpresa o error, produzcan una crisis. Ejemplo de ello han sido: los ejercicios combinados, las reuniones periódicas entre autoridades militares, el intercambio de personal, la cooperación técnica y científica en proyectos de interés común, y el intercambio de publicaciones profesionales, la participación en operaciones de paz de la ONU, la implementación de una Metodología Estandarizada Común, y el registro de inventario militar. Si bien, en la región aún es limitada la cooperación militar multilateral como elemento de la confianza entre los Estados, se evidenció un marcado interés en el diálogo político y el consenso como dimensiones estratégicas de la cooperación. Como señala Caro las MCM en Sudamérica han tenido tres objetivos principales:

*En primer lugar, reducir los riesgos de conflagración militar entre países con asuntos limítrofes pendientes. En segundo término, iniciar procesos tendientes a controlar las armas convencionales y de destrucción masiva, limitar las adquisiciones de material bélico y los gastos militares. En tercer lugar, aumentar los niveles de cooperación militar, política y económica, creando una seguridad compartida, que favoreciera la distensión, el desarrollo y la integración de los Estados sudamericanos (1995: 37).*

Las medidas de confianza promovieron relaciones estables entre los Estados, en cada uno de los tres círculos analizados. Así, por ejemplo, en la alianza argentino-brasileña redujeron el dilema de seguridad, al tiempo que la cooperación se transformó en interdependencia positiva a través de la generación de la confianza mutua. La ampliación de este proceso al Cono Sur favoreció el desarrollo de relaciones de carácter cooperativo en materia de seguridad. Los acuerdos alcanzados entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, tanto a nivel bilateral como multilateral, permitieron la concreción de acciones con un compromiso más evidente. Por último, como se precisó en el apartado del CDS-UNASUR, se promovieron acciones como la prevención de conflictos y la gestión de políticas entre los países en pro del mantenimiento de la paz en la región.

Hasta aquí se podría decir, que estos elementos responden más a un proceso de cooperación de carácter racional, en el que priman los intereses individuales, la cooperación es vista como un instrumento para alcanzar los mismos. Sin embargo, consideramos que es

de carácter cooperativo, ya que en cada dimensión hay elementos implícitos del mismo. En el contexto, no solo primaron los intereses sino también la identificación y defensa de valores compartidos. Ciertos países dejan de percibirse como rivales o amenaza; primando una identificación positiva entre ellos, y por consiguiente a un cambio en los patrones de relación. Por último, el fomento de la confianza se convierte en un elemento central en la interacción entre los Estados; el cumplimiento de medidas como control de armamento ejercicios conjuntos, informe de gastos, entre otros generan un clima de transparencia en dicha interacción.

En general se encontró que, a nivel discursivo y normativo, hubo resultados positivos; sin embargo, estos se vieron menguados por la débil aplicación y puesta en práctica de estos. La aplicación de las medidas de confianza es sustancialmente más débil que la adopción formal de las mismas. Esta es una constante en la región, no solo en la cooperación en seguridad, donde los acuerdos se firman, pero muchos Estados no los ratifican. Igualmente, el tipo de acuerdos puede variar siendo más concretos, flexibles y limitarse al mero diálogo e intercambio de información.

En este caso, se observa que en los primeros círculos se avanzó más en la formulación de medidas de confianza. El hecho de que los países del Cono Sur asumirán mayores grados de compromiso dio como resultado un mayor éxito en la cooperación. Los países del norte por el contrario difieren más respecto a sus grados de compromisos y por lo tanto el impacto de las Medidas de confianza en el tercer círculo fue menor, donde los compromisos adquirieron formas más débiles.

Este análisis comparativo de la cooperación en materia de seguridad sugiere que la dinámica cooperativa solamente es desarrollada en los dos primeros círculos concéntricos. La perspectiva más amplia corrobora la importancia de patrones de interdependencia para dar forma a la cooperación no tuvo los elementos previos necesarios para alcanzar el tercer círculo. Mientras que en el caso de los países del Cono Sur avanzaron en la resolución de hipótesis de conflicto, la redefinición de los marcos de defensa y seguridad, la formulación de acuerdos de cooperación y la implementación de Medidas de Confianza, las relaciones con los vecinos del área andina fueron principalmente inducidas políticamente, sin un pleno compromiso por entre sus países. En otras palabras, se encontró que la mayor interdependencia entre los países del Cono Sur favoreció la formación de una dinámica cooperativa entre ellos. Si bien, hubo un interés de expandir estas relaciones de cooperación al nivel regional suramericano, por medio de la institucionalización de la Unasur y especialmente en el CDS; la dinámica cooperativa no logró concretarse por las marcadas diferencias geopolíticas y los patrones de enemistad que aún persisten a nivel regional.

Si bien, durante el periodo de 1985 a 2015 aumentaron los niveles de confianza y previsibilidad en la seguridad, se buscó evitar conflictos por medio del dialogo, se logró cierta consolidación de la democracia, y se declaró la Región zona de paz; la falta de compromiso de parte de los distintos gobiernos no permitió la concreción de una dinámica cooperativa de seguridad que abarcara toda el área regional.

## 6. Conclusión

Al hablar de seguridad regional se parte de la idea de que la misma se construye tanto en las declaraciones como en las prácticas. Esto significa que los discursos, acuerdos políticos, y acciones estratégicas forman un conjunto que permite analizar la presencia de una dinámica cooperativa regional. Los procesos de cooperación no son nuevos en la región, y por tal razón sería erróneo ignorar los legados y trayectorias históricas, así como por respuestas que adoptaron los Estados en diferentes momentos de la historia. No obstante, es necesario resaltar que el tránsito hacia una cooperación en seguridad se vio favorecida con el regreso de la democracia y la necesidad de los Estados de insertarse a las nuevas economías globales. Esto preciso de una estabilidad y paz regionales.

La convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región y los cambios en el entorno de seguridad internacional, facilitaron el acercamiento entre los países, y con ello cambios en los patrones de interacción. Sin embargo, este proceso no tuvo los mismos resultados en toda la región. Si bien los Estados del Cono Sur avanzaron en la identificación positiva, la reducción los dilemas de seguridad, la generación de patrones de amistad, se eliminó la retórica del balance de poder en la región, se ha avanzado en la paulatina eliminación de las hipótesis tradicionales de conflicto fronterizo, este proceso no logró su expansión plena al tercer círculo, debido a las fuertes diferencias políticas y problemáticas de seguridad que atraviesa la subregión Andina. Sus bases geopolíticas contrastantes han impedido una cooperación de seguridad.

En general se encontró que, a nivel discursivo y normativo, hubo resultados positivos: los Estados suramericanos han avanzado en la formación de organismos internacionales, convergen en la defensa de principios como el Derecho Internacional y la soberanía, y han promovido métodos de resolución de conflictos. Sin embargo, estos se vieron menguados por la débil aplicación y puesta en práctica de estos. La aplicación de las medidas de confianza es sustancialmente más débil que la adopción formal de las mismas debido al grado de compromiso asumido por los países para su implementación. Por otra parte, las condiciones estructurales de al interior de los Estados como la fragilidad democrática, la debilidad institucional, la poca articulación entre el Estado y la sociedad, las múltiples formas de violencia son comunes a todos los Estados de la región. Las marcadas diferencias y vulnerabilidades tanto políticas, económicas, sociales y de seguridad nacional, no permitieron el pleno desarrollo de la dinámica cooperativa.

Es innegable la construcción regional como un espacio en el que se fomenta el diálogo y la cooperación política para la convivencia pacífica, fortaleciendo a Suramérica como Zona de Paz; sin embargo, las dinámicas internas de los países siguen siendo un factor determinante de los compromisos plenos en cooperación. Como se ha advertido previamente la cooperación en la región sudamericana ha sido una construcción compleja, debido no solo a las distintas definiciones nacionales en materia de seguridad y las amenazas a la misma, sino también por la agenda que cada gobierno impulsa a nivel nacional. Esto muchas veces ha dificultado el avance hacia una seguridad regional más institucionalizada, debido a que estos cambios precisan de cierta estabilidad en el tiempo, un alto grado de compromiso político en donde la cooperación sea entendida como una forma de potencializar y garantizar beneficios mutuos.

Por otra parte, la participación efectiva de las organizaciones regionales en la gestión de conflictos depende de varios factores, tales como el rango de compromiso de los Estados miembros, los valores e intereses compartidos, la capacidad institucional, financiera y material, y la legitimidad de esa participación. Es decir, para que estos procesos tengan impacto no solo es necesario el compromiso político de los países, sino que los mismos tengan también cierta capacidad de sostenerlos. La creación de organismos o instituciones multilaterales, la firma de tratados y acuerdos puede no tener más que una consecuencia retórica si los miembros no pueden o no quieren pasar a etapas posteriores de cooperación.

Por último, nos queda concluir que en el periodo entre 1985 y 2015 en la región Sudamericana se alcanzaron considerables avances en la cooperación en materia de seguridad; se desarrollaron patrones y hábitos de cooperación producto de la interacción continua y los intereses compartidos. Sin embargo, también hubo amplias contradicciones y divergencias que no favorecieron la concreción de una dinámica cooperativa.

## 7. Bibliografía

- Ávila Magallanes, D. (2010). La formación de una comunidad de seguridad en América del Sur. Universidad de Brasilia - UnB Instituto de Relaciones Internacionales-IREL.
- Bartolomé, M.C. (2010). La aplicación de la experiencia de la Triple Frontera a la lucha contra las amenazas a la seguridad en la región mesoamericana. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS).
- Battaglino, J. (2013). La evolución de la zona de paz sudamericana. Serie: Documentos de Trabajo. Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación Argentina, 12, 4-26.
- Bompadre, G. (2000). Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas. Relaciones Internacionales N 18. Disponible en: <http://se-dici.unlp.edu.ar/handle/10915/9905> (accedido: 29 marzo 2018)
- Cambpell, J. (1999). Mercosur entre la realidad y la utopía. Grupo Editor.
- Candeas, A. (2010). A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”. FUNAG.
- Caro, I. (1995). Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica, Estudios Internacionales Año 28, No. 109 (enero-marzo 1995), 37-57.
- Castillo, A. (2012). Suramérica: entre la seguridad hemisférica y la seguridad regional. Universidad Complutense de Madrid.
- Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2010). Cuadernos de Defensa N° 2, Confianza y seguridad en América del Sur. Consejo de Defensa Suramericano CDS-Unasur. Disponible en <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/Cuadernos-Defensa-n1.pdf> (accedido 18 marzo 2015).
- Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2012). Informe preliminar del CEED al Consejo

Defensa Suramericano acerca de los Términos de Referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana. Consejo de Defensa Suramericano. Disponible en: [http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME\\_CONCEPTOS\\_SEG\\_DEF.pdf](http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf) (accedido 06 agosto 2016)

- CEPAL, N. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2140>
- Comini, N. (2015). El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2. 109-135.
- Comunicado de Brasilia (2000a). Documento final de la Reunión de presidentes de América del Sur. Brasilia. Disponible en: [http://www.sela.org/media/3201536/t023600002377-0-comunicado\\_de\\_brasilia.pdf](http://www.sela.org/media/3201536/t023600002377-0-comunicado_de_brasilia.pdf)
- Dalponte, B., & Marinkeff, C. (2008). La integración regional y la cooperación internacional en América del Sur. IV Congreso de Relaciones Internacionales.
- De la Lama, J. (1998). La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa. FLACSO.
- Diamint, R. (1992). La seguridad estratégica regional y las Medidas de Confianza Mutua pensadas desde Argentina. En: Caro, I., y Varas, A. (Ed.) (1992). *Medidas de confianza mutua en América Latina*. FLASCO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales); Stimson Center; SER (Seguridad Estratégica Regional).
- Domínguez, J. (2007). International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion. En: Acharya, A., y Johnston, A. I. (2007). *Crafting cooperation: regional international institutions in comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Domínguez, J. I. (2004). Disputas fronterizas en América Latina. *Foro internacional* 177, XLIV. 2004 (3) 357-391.
- Döring, M., Dalponte, B. y Hoffay, M. (2010). América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: la Unasur y el CDS en acción. En: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N° 8 CRIES.
- Flemes, D., y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17(1), 203-238.
- Fontana, A. (2001). *Seguridad Internacional y Transición Democrática. La Experiencia Argentina 1983-1999*. Documento de Trabajo Núm. 62, Universidad de Belgrano.
- Forti, A. (2013). Enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región. *Presentación Foro de políticas y estrategias de defensa regional*.
- Granato, L. (2012). Un recorrido por las fases de la integración Sudamericana “de la mano” de las políticas externas de Brasil y Argentina. *La revista del CCC [en línea]*. Septiembre / Diciembre 2012, Núm. 16.



La configuración de la dinámica cooperativa en seguridad en Suramérica entre 1985 y 2015 (...) (73 - 98)

- Hurrell, A. (1998). An emerging security community in South America? En: E. Adler & M. Barnett (Eds.), *Security Communities* (Cambridge Studies in International Relations, pp. 228-264). Cambridge University.
- Kacowicz, A. (1998). *Zones of Peace in the Third World*. State University of New York Press.
- Katzensdtein, P. J. (Ed) (1996). *The culture of national security: Norms and identity in World politics*. Columbia University Press.
- Kirchner, N., & Lula Silva, L. I. (2003). *Consenso de Buenos Aires: aportes para la Integración Latinoamericana*. Disponible en: [http://se-dici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil - Consenso de Buenos Aires\\_3 p. .pdf?sequence=5](http://se-dici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._.pdf?sequence=5) (accedido 09 noviembre 2017)
- Kupchan, C. A. (2012). *How enemies become friends: The sources of stable peace* (Vol. 121). Princeton University Press.
- MERCOSUR (1998). *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz*. Disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/decs/es#t61>
- MERCOSUR (1999). *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur*. Disponible en: <http://www.sajj.gov.ar/22-internacional-plan-general-cooperacion-coordinacion-reciproca-para-seguridad-regional-rmd1999000022-1999-12-07/123456789-0abc-de2-2000-09991dserved>
- Merke, F. (2008). *Identidad y política exterior en la Argentina y Brasil*, FLACSO.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile (2017 y 2010). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.
- Pagliari, G. (2009). *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*.
- Pereyra, G. y Varela, M. (2014). *Cooperative Security: Confidence-building Measures with Brazil in times of Argentinian democracy*. *Austral: Brazilian Journal of Strategy y International Relations* 3 (6), 165-191.
- Riquelme, J. (2013). *La relación entre integración y seguridad en el Mercosur y sus proyecciones hacia Sudamérica*. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 8(1), 279-308.
- Runza, R. A. (2004). *Análisis y evaluación de las relaciones argentino-chilenas de defensa, desde la perspectiva de la Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG)* *Lateinamerika Analysen* 8, S. 137-166.
- Ugarte, J. (2001). *Los conceptos de Defensa y Seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*. *Latin American Studies Association*.
- Ugarte, J. M. (2016). *Argentina, Brasil, defensa: La evolución de las doctrinas, normas y estructuras de defensa en ambos países en las últimas cuatro décadas*. *Relaciones internacionales*, 25(50), 229-254.

- Varas, A. (1994). La seguridad hemisférica cooperativa de pos-Guerra Fría. Repositorio Flacso Andes.
- Villagra Massera, H. (2015). Brasil e Chile: Posição geopolítica no contexto mundial contemporâneo. Ed. ESG, ANAPE.
- Vitelli, M. (2015). Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur: las identidades estratégicas y la Seguridad Regional. Cuadernos de política exterior argentina. Julio-sep. N° 121.
- Vitelli, M. (2016). América del Sur: de la Seguridad Cooperativa a la cooperación disuasoria. Foro internacional 225, Ivi, 2016 (3), 724-755.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State, The American Political Science Review, Vol. 88, No. 2.



# La economía política internacional de las bioenergías: avances y límites en el mercado eléctrico argentino

Ignacio Sabbatella

[isabbatella@flacso.org.ar](mailto:isabbatella@flacso.org.ar)

CONICET (Argentina)

Recibido: 09/03/2021

Aceptado: 25/08/2022

**Resumen:** El objetivo del artículo es analizar la incidencia de la escala global sobre la nacional en la incorporación de bioenergías en el mercado eléctrico argentino a partir del programa RenovAr (2016-2019). Desde de la Economía Política Internacional (EPI) de la energía en su perspectiva latinoamericana, se parte como hipótesis de trabajo que el RenovAr propició débilmente la participación de actores nacionales y el desarrollo de capacidades tecnológicas propias, de modo que contribuyó a la adopción acrítica de la ola global en materia bioeléctrica y a una mayor dependencia de actores y tecnologías foráneas. La estrategia de investigación se encuadra dentro de un estudio de caso con el fin de comprender las oportunidades y los límites de la expansión del mercado de energías renovables en un país periférico.

**Palabras clave:** Economía Política Internacional, bioenergías, Argentina, mercado eléctrico, dependencia tecnológica

- ❖ Cómo citar este artículo: Sabbatella, I. (2022). La economía política internacional de las bioenergías: avances y límites en el mercado eléctrico argentino. *Relaciones Internacionales*, 31(63), 158, <https://doi.org/10.24215/23142766e158>

---

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)

## ***International Political Economy of bioenergies: progress and limitations in the Argentine electricity market***

**Ignacio Sabbatella<sup>1</sup>**

**Abstract:** The aim of the article is to analyze the impact that the global scale has had on the national one when incorporating bioenergies in the Argentine electricity market through the RenovAr program (2016-2019). The International Political Economy (EPI) of energy, from a Latin American perspective, takes on as a working hypothesis that the RenovAr weakly favored the participation of national actors and the development of their own technological capabilities, in such a way that it contributed to the uncritical adoption of the global bio-electricity wave and to a greater dependence on foreign actors and technologies. Our research strategy is framed within a case study in order to understand the opportunities and limitations of the expansion of the renewable energy market in a peripheral country.

**Key words:** International Political Economy, bioenergies, Argentina, electricity market, technological dependence

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigador Adjunto en CONICET.

## 1. Introducción

En el marco de la lucha contra el cambio climático global, el uso de recursos biomásicos con fines energéticos ha sido revalorizado gracias a la innovación tecnológica. En términos generales, la biomasa refiere al conjunto de la materia orgánica de origen vegetal, animal o precedente de la transformación natural o artificial de la misma (Secretaría de Energía, 2008). Siglos atrás, la quema de biomasa fue el principal combustible utilizado por la humanidad, tanto para la cocción como calefacción y, posteriormente, para producir metales y alimentar máquinas de vapor, hasta la Revolución Industrial, cuando comenzó su progresivo desplazamiento por el carbón. Actualmente, la biomasa asume un rol destacado como fuente renovable y no contaminante de energía gracias a las tecnologías modernas. Si las bioenergías tradicionales se limitaban a la combustión de la biomasa (madera, desechos animales y carbón vegetal), las tecnologías modernas se centran en los biocombustibles líquidos y en la generación de energía eléctrica. El foco de este artículo estará puesto en el subsector eléctrico.

Argentina cuenta con condiciones topográficas y climáticas ventajosas para la obtención y/o aprovechamiento de biomasa. Un estudio reciente (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2020a) estimó que la oferta nacional accesible, física y legalmente, es de 51 millones de toneladas por año, mientras que la demanda estimada actual es de 10 millones de toneladas anuales, lo que arroja un superávit anual de 40 millones de toneladas de recursos biomásicos con fines energéticos. El 20% del total de la oferta lo constituye la biomasa resultante de los residuos agroindustriales, cuyo mayor volumen lo generan los residuos de las industrias forestales, sobre todo en las provincias mesopotámicas, y el bagazo de la molienda de la caña de azúcar, concentrado en los ingenios de Tucumán y Jujuy. También se estimó el potencial de energía a partir de fuentes de biomasa húmeda en 415.860 toneladas equivalentes de petróleo por año, que se constituye en un 44% por los aportes de *feedlots* bovinos, 27% porcinos, 15% tambos bovinos y 14% vinaza (subproducto de la industria azucarera). Mientras que el potencial de generación de biogás a partir de la ganadería se concentra en las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, el mayor potencial energético de la vinaza se ubica en Tucumán, Salta y Jujuy (FAO, 2020a). Con todo, no existe un mercado de biomasa como sí ocurre en países con mayor trayectoria sectorial, por lo que hasta el presente la distribución espacial de las centrales eléctricas se encuentra condicionada en gran parte por la ubicación de los establecimientos que producen biomasa residual (Castelao Caruana, 2020).

Desde el campo de la Economía Política Internacional (EPI) surge el interés por examinar la interacción entre Estados y mercados y la escala internacional y la doméstica. Aquí se propone un enfoque crítico, que recoge los aportes de la EPI latinoamericana y de la EPI de la energía, para examinar el sector bioenergético, particularmente el segmento de generación eléctrica. Mientras que a nivel global las bioenergías se vienen desplegando desde hace dos décadas, en Argentina no fue hasta la implementación del programa RenovAr (2016-2019), destinado a incorporar energía de fuentes renovables en el sistema eléctrico nacional, que se ampliara la capacidad instalada de centrales a base de bioenergías: biomasa seca, biogás y biogás de relleno sanitario. En este escenario, y dentro de los límites del presente

artículo, se abordará el influjo de la escala global sobre la nacional, mientras que la interacción Estado-mercado será analizada tangencialmente, con la idea de profundizar su estudio en futuros trabajos. De esta manera, cabe preguntarse si el programa RenovAr ha atraído indefectiblemente a los mismos actores prevalecientes a nivel mundial en el sector bioeléctrico nacional o si se fomentó el ingreso de actores locales. Asimismo, si el programa conllevó la adopción completa de tecnología extranjera o, si por el contrario, permitió el desarrollo de capacidades propias. La hipótesis de trabajo es que el RenovAr propició débilmente la participación de actores nacionales y el desarrollo de capacidades tecnológicas propias, de modo que contribuyó a la adopción acrítica de la ola global en materia bioeléctrica y a una mayor dependencia de actores y tecnologías foráneas.

En definitiva, el objetivo del artículo es analizar la incidencia de la escala global sobre la nacional desde la perspectiva de la EPI latinoamericana de la energía en la incorporación de bioenergías en el mercado eléctrico argentino a partir del programa RenovAr (2016-2019). Para ello, se tendrán en cuenta: a nivel internacional, la evolución de la capacidad instalada, los precios promedio, los países y las empresas líderes; y a nivel doméstico, la potencia y los precios adjudicados en el RenovAr, las empresas oferentes o adjudicatarias, el componente nacional declarado (CND) y las empresas epecistas<sup>2</sup>. Los datos fueron obtenidos de fuentes oficiales, tales como la International Energy Agency (IEA), la International Renewable Energy Agency (IRENA) y la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA), y de fuentes secundarias a partir de la búsqueda de palabras clave en la web para confeccionar una base de empresas adjudicatarias y epecistas.

La estrategia de investigación se encuadra dentro de un estudio de caso, el cual permite, a diferencia del método comparado, focalizarse en un sólo caso y examinarlo intensivamente (Lijphart, 1971). Los estudios de caso tienden a ser ricos en evidencia, lo que permite analizar una variedad de factores relevantes y elaborar un argumento coherente (Sovacool et al, 2018). Pese a sus limitaciones, pueden contribuir a la confirmación o cuestionamiento de hipótesis y teorías (Lijphart, 1971). En ese sentido, el análisis del caso argentino contribuirá a una mejor comprensión de las oportunidades y de los límites de la expansión del mercado de energías renovables en un país periférico. Asimismo, se debe señalar que la literatura académica sobre la incorporación de bioenergías para la generación eléctrica en Argentina se reduce a solo dos artículos de la misma autora (Castelao Caruana, 2018 y 2020), por lo que el presente trabajo también representa un aporte específico.

El orden de exposición comienza con un apartado teórico sobre la EPI latinoamericana de la energía, luego una delimitación de la EPI de la bioenergía a nivel global y, tercero, el análisis del Programa RenovAr. Por último, se recuperan las principales conclusiones a partir de lo registrado y analizado a lo largo del artículo.

---

2 Las empresas de EPC (dedicadas a ingeniería, adquisiciones y construcción, sus siglas en inglés remiten a *engineering, procurement and construction*). Bajo esta modalidad, una empresa contratista o epecista se encarga de implementar la etapa de construcción de la central, asumiendo las tareas propias de la obra civil y de la electromecánica, haciendo todo el conjunto de subcontrataciones necesarias para viabilizar el proyecto.

## 2. EPI latinoamericana de la energía

El marco teórico construido para la presente investigación requiere explicitar y cruzar conceptos de distintas vertientes, comenzando por la Economía Política Internacional (EPI), la cual ha sido definida como “el análisis de la interacción entre la esfera política y la económica en la que participan actores estatales y no estatales a nivel nacional e internacional” (Leiteritz, 2005: 53). Al mismo tiempo, la EPI ha trascendido las anclas disciplinarias tradicionales y ha dado lugar a numerosas agendas de investigación teórica y análisis empíricos (Leiteritz, 2005), entre ellas la agenda energética.

Desde una perspectiva crítica de la EPI, se busca comprender cómo el capitalismo global conduce a un desarrollo desigual, en la medida que algunas regiones aumentan su riqueza y crecimiento a expensas de otras (O’Brien y Willian, 2016). Considerando esta desigualdad, en América Latina se desarrollaron dos tradiciones críticas: el estructuralismo y la teoría de la dependencia. El estructuralismo tuvo su apogeo después de la Segunda Guerra Mundial. Bajo la influencia de Raúl Prébisch, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desarrolló un análisis estructuralista en el sentido que veía a la economía mundial como un sistema dentro del cual el centro y la periferia están intrínsecamente relacionados. La mayoría de los problemas económicos de la periferia estaban relacionados con la estructura económica específica que surgió de esa interacción, debido a la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. Mientras que la estructura de producción en el centro es homogénea y diversificada; la estructura en la periferia, en contraste, es heterogénea y especializada en productos primarios. Para escapar de estas asimetrías, era necesario un proceso de industrialización dirigido por el Estado (Prebisch, 1984; Palma, 2009). La teoría de la dependencia se expandió alrededor de la década de 1960 con el fin de explicar los obstáculos al desarrollo que enfrentan los países periféricos y comprender la dinámica por la cual el subdesarrollo es consecuencia de la expansión de los países industrializados. Si bien esta escuela reconoce distintas corrientes<sup>3</sup>, se concibe a la dependencia no solo como un fenómeno externo, sino también como manifestaciones bajo diferentes formas en la estructura interna (social, ideológica y política) (Dos Santos, 2020). Aunque eran considerablemente diferentes, estas tradiciones intelectuales compartían la conciencia del subdesarrollo. Para los dependientes, era necesario un liderazgo político más radical por parte de la izquierda; mientras que, para los estructuralistas, lo importante era renovar el liderazgo económico por parte del Estado (Palma, 2009).

Más cerca en el tiempo, el área latinoamericana de Relaciones Internacionales ha sido

---

<sup>3</sup> Siguiendo a los economistas suecos Magnus Blomström y Bjorn Hettne que historizaron la teoría de la dependencia, Dos Santos (2020) enumera cuatro corrientes: a) la crítica o autocrítica estructuralista de los científicos sociales ligados a la CEPAL que descubren los límites de un proyecto de desarrollo nacional autónomo (Oswaldo Sunkel, Celso Furtado e inclusive la obra final de Raúl Prebisch); b) la corriente neo-marxista que se basa fundamentalmente en los trabajos del propio Dos Santos, Ruy Mauro Marini y Vania Bambirra; c) Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto se colocarían en una corriente marxista mas ortodoxa por su aceptación del papel positivo del desarrollo capitalista y de la imposibilidad o inutilidad del socialismo para alcanzar el desarrollo; d) André Gunder Frank representaría la cristalización de la teoría de la dependencia fuera de las tradiciones marxistas ortodoxas o neo-marxistas.

caracterizado como un "modelo híbrido", ya que combina conceptos de la teoría de la dependencia, el realismo y la interdependencia (Tickner, 2011: 169). En ese sentido, la escuela latinoamericana de la EPI se encuentra lejos de representar una sola tradición intelectual o una escuela homogénea y es el resultado de una convergencia temática entre varias disciplinas: economía, historia económica, relaciones internacionales, ciencia política y sociología. Sus ejes estructurantes son el desarrollo, la dependencia y la autonomía; su unidad de análisis es el estado periférico en el sistema mundial; y sus objetivos son maximizar el poder de negociación y la autonomía (Tussie, 2015).

Respecto a los lazos entre EPI y sector energético, Van de Graaf et al. (2016) sintetizan los aportes de las principales teorías: mercantilismo/realismo, liberalismo, marxismo y constructivismo. Argumentan que, en el caso del mercantilismo/realismo, la energía es un activo estratégico y puede ser una fuente de poder; en el liberalismo, la energía se trata como cualquier otra mercancía y el papel de la liberalización y la interdependencia se observa en el marco del comercio internacional; en el marxismo, se hace un análisis crítico de los beneficiarios de la explotación del recurso, del papel de las élites locales y del riesgo del país de volverse dependiente de los recursos; finalmente, el constructivismo reflexiona sobre la construcción social del concepto de seguridad energética y de las estadísticas energéticas.

A lo largo de la historia sudamericana, la tensión entre dos modelos, con matices, es notable: la energía como un recurso estratégico, administrado por empresas estatales para promover el desarrollo industrial, y la energía como una mercancía más, explotada por compañías privadas de acuerdo con la maximización de sus ganancias (Sabbatella y Santos, 2019). Sudamérica en conjunto ha sido caracterizada como una subregión autosuficiente en términos energéticos e incluso con excedentes de exportación, pero que debe apelar a la integración regional para complementarse entre países importadores y exportadores. Asimismo, las nuevas tecnologías energéticas exigen la construcción de capacidades industriales endógenas para no empeorar los reducidos márgenes de autonomía (Sabbatella y Santos, 2019).

Actualmente, la descarbonización de la economía mundial es un proceso que se vuelve cada vez más urgente para enfrentar los impactos del cambio climático y que involucra al sector energético de manera crucial, ya que representa tres cuartos de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (IEA, 2021). En este contexto, está en curso un proceso de transición energética, entendido como un cambio estructural en el sistema de provisión y utilización de la energía (Carrizo, Núñez Cortés, & Gil, 2016) y que refiere particularmente al pasaje del predominio de los combustibles fósiles a las energías de fuentes renovables (IRENA, 2019a). A diferencia de transiciones energéticas que se dieron en el pasado como consecuencia del surgimiento de nuevas tecnologías o del descubrimiento de nuevos recursos, la actual es una transición intencionada (Kern & Markard, 2016), que se plasma tanto en políticas públicas como en acuerdos internacionales. La reducción de las emisiones provenientes del sector ocupa un lugar protagónico en los compromisos asumidos por los Estados firmantes del Acuerdo de París, al mismo tiempo que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) suscripta en el ámbito de las Naciones Unidas en el año 2015 contiene un objetivo específico en materia de energía (ODS N°7), cuyo propósito es el acceso universal a los servicios energéticos modernos, duplicar la tasa de mejora de la eficiencia



energética y aumentar sustancialmente la participación de las energías renovables en la combinación global de energía para 2030. También se propone aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relacionadas con la energía limpia, lo que resulta crucial para los países periféricos, ya que la transición hacia las energías renovables está reconfigurando distintos aspectos de la geopolítica mundial, entre ellos la carrera por los derechos de propiedad intelectual sobre las patentes de tecnologías limpias de vanguardia (Scholten et al, 2020).

En ese sentido, las consecuencias de la dependencia tecnológica fueron oportunamente señaladas desde la periferia latinoamericana. Desde el estructuralismo cepalino se afirmaba que el problema no eran los avances científicos y tecnológicos del centro, sino el carácter subordinado e imitativo de la periferia, la cual debería asumir una adaptación creadora respecto a los mismos (Prebisch, 1984). De manera más enfática, desde la teoría de la dependencia se aseveraba que la dependencia tecnológica profundizaba la dependencia económica: la incorporación de bienes de capital, productos intermedios y *know-how* dominado por grandes empresas monopólicas hace que el crecimiento industrial de la periferia sea extremadamente dependiente de la balanza de pagos y por lo tanto de los efectos de los auges y recesiones de las economías centrales (Dos Santos, 2020).

Después de la crisis financiera de 2008, Hurtado y Souza (2018) advertían sobre el interés de las economías centrales y las organizaciones de gobernanza global por promover una difusión masiva de tecnología verde a regiones no centrales, especialmente, con el objetivo de relanzar la acumulación capitalista. Sin embargo, la transición energética global también puede ser una oportunidad para los países periféricos. En períodos de transición entre paradigmas tecnológicos, tienen mayores oportunidades de reducir las brechas tecnológicas mediante su inserción como imitadores tempranos, ya que los desarrollados todavía no lograron desplegar todo su potencial y no completaron la curva de aprendizaje. Para ello se requiere de una estrategia de protección selectiva del mercado interno e incentivos, en el marco de largos períodos de aprendizajes tecnológicos en los que las rentabilidades son muy bajas o negativas (Lavarello, 2017). En el área energética el manejo de las tecnologías de generación y/o producción de energía constituye el portal de entrada para desarrollar capacidades que habilitan el ingreso a otras cadenas como, por ejemplo, los servicios relacionados, el paquete tecnológico o las infraestructuras conexas. Una matriz energética que favorezca el desarrollo industrial debería armonizar recursos, tecnologías y capacidades industriales del país (Roger, 2019).

En cierta forma, el proceso de descarbonización de la economía global abrió un período de transición hacia un nuevo paradigma tecnológico y el fomento de la generación eléctrica a partir de fuentes renovables puede constituirse en una estrategia de desarrollo local mediante el impulso de nuevas industrias y cadenas de suministro (IRENA, 2019b). Un caso ejemplar es el de Alemania, que implementó una política selectiva de transición energética dirigida a la reconversión productiva hacia las energías eólica y solar por medio de un conjunto de instrumentos e instituciones que incluyen el apoyo a la I+D, con requisitos de alianzas público-privadas regionales, financiamiento del *KFW Development Bank*, compra garantizada por volumen ilimitado y subsidios a las tarifas de energía para uso industrial por 20 años (*feed-in tariffs*), con un monto fijo inicial que luego va decreciendo (Lavarello, 2017).

En otros casos, los mecanismos de incorporación de capacidad renovable, por ejemplo, las subastas, pueden diseñarse para servir a objetivos de desarrollo socioeconómico más amplios y, para ello, se exige o incentiva a los promotores de grandes proyectos a que utilicen un umbral mínimo de bienes y servicios locales (IRENA, 2019b).

En América Latina, se observa un predominio de los mecanismos de subastas en los últimos años y en menor medida los sistemas de primas (*feed-in premium*) o de tarifas garantizadas (*feed-in tariffs*) (Bersalli et al, 2018). Dentro del mecanismo de subasta, la tecnología puede estar sujeta a cuotas de contenido local para facilitar el desarrollo de cadenas de suministro locales. Particularmente, dos países impulsaron políticas en esa dirección. El primero es Uruguay, donde todos los proyectos están sujetos a un requisito de contenido local del 20% y las empresas que superan esa cuota reciben un precio más alto. El segundo es Brasil, que no tiene un requisito formal en el mecanismo de subastas, pero el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) enfoca su financiamiento a bajo costo hacia aquellos proyectos que tienen un contenido local mínimo (Viscidi & Yepez, 2020).

Recapitulando, la EPI latinoamericana de la energía se estructura en torno al desarrollo industrial y la autosuficiencia bajo las condicionalidades del Estado periférico en el sistema mundial. En el marco de la transición hacia las energías renovables, vuelve a ocupar un rol central el impulso de las capacidades tecnológicas propias no sólo para aliviar la dependencia económica, sino también como una oportunidad para generar las condiciones de su superación. En el próximo apartado se profundizará acerca de la evolución global de las bioenergías modernas y en la cuarta sección, el incipiente desarrollo de estas en Argentina.

### 3. EPI de las bioenergías

La biomasa utilizada en las tecnologías modernas puede ser clasificada según su origen de la siguiente manera (Mathieret al, 2020):

1. Biomasa producida
  - a. Cultivos energéticos dedicados: sorgos biomásicos, maíz, caña de castilla, entre otros.
2. Biomasa residual
  - a. Residuos agrícolas: residuo agrícola de la cosecha de caña de azúcar (RAC), rastrojos, marlos de maíz, como los principales.
  - b. Residuos agroindustriales: carozos, cascarilla de maíz, cascarilla de girasol, entre los más relevantes.
  - c. Residuos forestales: restos de poda, costaneros, corteza, centralmente.
  - d. Residuos pecuarios: estiércoles y residuos sólidos de producciones porcinas, aviares, bovinas, etc.
  - e. Fracción orgánica de residuos sólidos urbanos (FORSU).

Al mismo tiempo, se puede distinguir la biomasa seca, aquella que puede obtenerse

en forma natural con un tenor de humedad menor al 60%, y la biomasa húmeda, con una humedad superior a ese valor.

Con respecto a la conversión de la biomasa en energía, cabe señalar que se utilizan tres procesos diferentes:

1. Procesos termoquímicos, que a su vez se dividen en tres:
  - a. combustión: cuyas técnicas van desde el fogón a fuego abierto hasta calderas de alto rendimiento;
  - b. gasificación: consiste en la quema de biomasa en presencia de oxígeno para obtener gas pobre o syngas;
  - c. pirolisis: se realiza con una oxigenación parcial y controlada de la biomasa, con el fin de obtener carbón vegetal y aceites.
2. Procesos bioquímicos: a través de la digestión anaeróbica para la obtención de biogás y la fermentación para obtener etanol.
3. Procesos químicos: mediante la transesterificación para obtener biodiesel.

En cuanto a generación eléctrica, en este trabajo se tienen en cuenta tres tecnologías<sup>4</sup>.

1. tecnología de la biomasa seca: permite producir energía eléctrica mediante el aprovechamiento de la biomasa vegetal y/o animal a partir de procesos de combustión o gasificación. En Argentina se difundió la tecnología de generación turbovapor, que consiste en una turbina de vapor que debe disponer de una caldera como fuente de alimentación, en la cual se realiza la combustión de la biomasa.
2. tecnología del biogás: utilizada para generar energía eléctrica a partir del aprovechamiento de gas producido por la digestión anaeróbica de biomasa húmeda. El proceso se realiza en biodigestores, que son reactores especialmente diseñados para controlar la digestión anaeróbica, y de esa manera obtener biogás, que pasa por un sistema de tratamiento antes de ser inyectado en un motogenerador de electricidad.
3. tecnología del biogás de relleno sanitario (BRS): permite producir energía eléctrica a partir del aprovechamiento del gas producido por la descomposición de la materia orgánica que forma parte de los residuos sólidos urbanos que fueron dispuestos bajo la técnica de relleno sanitario. Una vez captado el biogás mediante perforaciones en el relleno, también recibe un tratamiento para ser inyectado en un motogenerador.

Cabe destacar también que la generación eléctrica a partir de biomasa puede constituirse en una fuente renovable continua, independiente de las condiciones climáticas diarias, en la medida en que su suministro es independiente de las condiciones meteorológicas y se puede *stockear* la materia prima. Asimismo, debe señalarse que provee una solución

---

<sup>4</sup> Una cuarta tecnología es el uso de combustibles líquidos como el etanol y biodiesel en centrales térmicas, pero no ha tenido incidencia en el estudio de caso, el mercado argentino, y su participación en el mercado mundial es menor respecto a las otras tres tecnologías.

en muchos casos para los residuos forestales, agropecuarios, industriales y urbanos que, de otra manera, emitirían al ambiente grandes cantidades de metano. También evita o atenúa otros impactos adversos, como la contaminación de suelos y aguas, la contaminación visual por ocupación de espacios con basurales y desperdicios y los olores desagradables. También, la bioenergía puede generar subproductos de valor económico para ser utilizados como fertilizantes (FAO, 2020b).

Si bien la leña era el combustible predominante en todo el mundo para cocinar y calentar antes del siglo XIX, en la actualidad casi el 40% de la población mundial (principalmente en las áreas de los países en desarrollo de Asia y África subsahariana) depende todavía de ella para satisfacer sus necesidades energéticas. Al mismo tiempo, se ha incrementado el uso de chips y pellets de madera para la generación eléctrica a comienzos de este siglo (Guo et al, 2015).

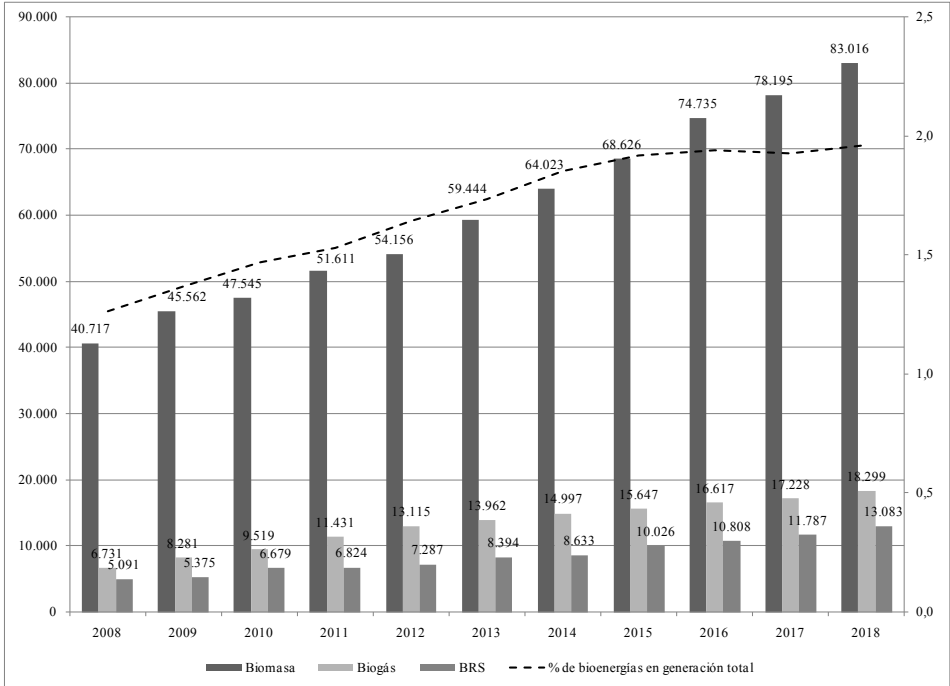
Respecto a la digestión anaeróbica, se practicaba hace 2000 mil años en China e India, pero la primera planta de biogás registrada fue en el año 1859 en Bombay. Ambos países cuentan con millones de digestores rurales de pequeña escala construidos desde mediados del siglo XX, pero la tendencia de los últimos años ha sido el desarrollo de plantas modernas de mayor escala. Mientras que EE.UU. comenzó a instalar biodigestores hacia fines de la década de 1970, con incentivos financieros del gobierno federal (Guo et al, 2015).

Actualmente, la promoción de la producción de energía descentralizada a partir de la biomasa, junto a otras energías renovables, es una parte importante de la política energética de la Unión Europea, debido a sus muchos beneficios, incluida la utilización de fuentes de energía locales, mayor seguridad local del suministro de energía, distancias de transporte más cortas y reducción de las pérdidas de transmisión de energía (Strzalka et al, 2017).

En cuanto a los países periféricos, la bioenergía ha sido ampliamente promocionada desde principios de 2000, ya que ayudaría a desarrollar un "mercado de energía verde" rentable, al mismo tiempo que permitiría a estos países cumplir con sus compromisos de cambio climático y también a reducir la pobreza energética. En países como China, India, Brasil, Tailandia y Malasia las políticas bioenergéticas fueron impulsadas mediante un amplio apoyo gubernamental en forma de subsidios a la producción y a los insumos, subsidios de capital, subsidios para la investigación, concesiones fiscales y legislaciones, aunque no han abordado adecuadamente las necesidades de las comunidades locales en ciertos casos (Singh y Singh, 2019).

Según datos de IRENA, la capacidad instalada mundial de las tres bioenergías analizadas se incrementó un 118% en la última década, al pasar de 52.540 a 114.398 mega watts (MW) entre 2008 y 2018. Si bien la biomasa seca tiene el 72% de la capacidad total en 2018, es notable como el biogás lideró el incremento de las bioenergías durante el período (172%), seguido por BRS (157%). La generación eléctrica de las bioenergías (incluyendo la de biocombustibles líquidos) pasó de representar el 1,3% de la generación total al 2% en el mismo período (ver Gráfico N° 1).

**GRAFICO N° 1: CAPACIDAD INSTALADA MUNDIAL DE BIOMASA SECA, BIOGÁS Y BRS (EN MW) Y PARTICIPACION EN LA GENERACION TOTAL (EN %), AÑOS 2008-2018.**

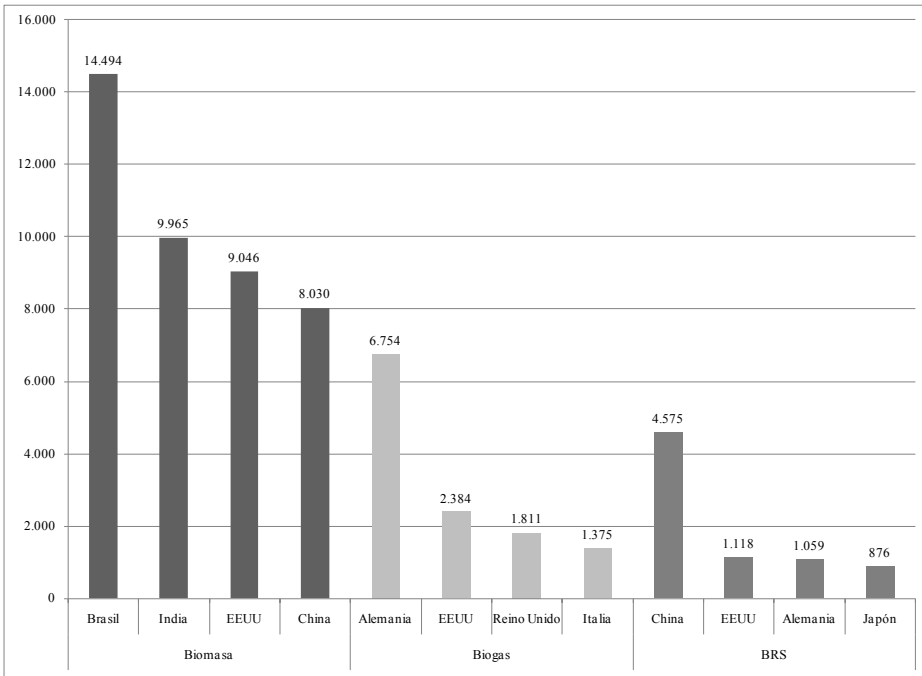


Fuente: elaboración propia a partir de datos de IRENA. Disponible en: <https://www.irena.org/bioenergy>

En cuanto al análisis particular por tecnología, la capacidad instalada mundial de biomasa seca es liderada por Brasil, seguido por India, EEUU. y China. La capacidad instalada de biogás tiene en primer lugar a Alemania y muy lejos la siguen EEUU., el Reino Unido e Italia. Por último, la capacidad instalada de BRS es liderada por China, también seguida de lejos por EEUU, Alemania y Japón (Gráfico N° 2).

Un reporte de la IEA (2020), la capacidad mundial de bioenergías en 2019 aumentó en casi 8 GW, impulsada fundamentalmente por China, con fuerte incidencia de proyectos de energía a partir de desechos. Otros países que sumaron nueva capacidad instalada fueron Japón y Turquía y, en cambio, se anota una menor adición de capacidad por parte de Brasil, India y la Unión Europea. El reporte prevé que las adiciones de capacidad de bioenergías disminuyan en 2020-2021 no sólo por la crisis sanitaria y económica global desatada por la pandemia del covid-19, sino también por la reducción del apoyo a las políticas focalizadas en Alemania, Japón y el Reino Unido. Además, China e India ya han alcanzado sus objetivos preestablecidos para las bioenergías. Por el contrario, la extensión en número de subastas tecnológicamente neutrales alrededor del mundo favorece en mayor medida a las energías eólica y solar fotovoltaica, debido a que las bioenergías tienen costos de generación generalmente más altos.

**GRAFICONº2: PAISES LIDERES EN CAPACIDAD INSTALADA POR TECNOLOGIA, AÑO 2018 (MW)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IRENA. Disponible en: <https://www.irena.org/bioenergy>

Entre 2017 y 2018 se subastaron 1.000 MW de biomasa y 70 MW de biogás, un volumen significativamente menor a los 57.400 MW subastados de solar fotovoltaica y 39.900 MW de eólica *onshore* (IRENA, 2019b). Son pocos los países con los que se cuenta información del precio de las subastas: Japón celebró su primera subasta de biomasa a fines de 2018, que resultó en la adjudicación de 35 MW a un precio promedio de 174U\$/MW; Tailandia adjudicó 14 proyectos de biomasa por 260 MW, con precios que oscilaron entre los 60 y los 110 U\$/MW; y el Reino Unido licitó 150 MW de bioenergías con precios que variaron entre 52,4 y 98 U\$/MW (IRENA, 2019b). La disparidad de precios se debe a un conjunto de factores que le da un elevado grado de heterogeneidad a los costos y rendimientos de los proyectos: la disponibilidad de las materias primas (depende si se requiere o no transporte y logística de la biomasa hasta la central eléctrica); el factor de capacidad (si se cuenta con suministro de la materia prima durante todo el año o si se trata de cosechas estacionales); las regulaciones ambientales y laborales; y conexiones para el suministro de las materias primas (es decir, la infraestructura necesaria para transportar la materia prima que no es parte del subproducto de otro proceso productivo) (IRENA, 2020).

Respecto a las empresas, el mercado global está fragmentado en varios mercados regionales, lo que favorece la existencia de múltiples actores. A falta de fuentes de información oficiales, se elaboró una tabla con las principales empresas por cada tecnología a nivel

global a partir del sitio web Transparency Market (2020). El país que cuenta con más compañías y que cubre las tres bioenergías consideradas es EEUU., seguido de Francia. El resto se reparten entre siete países europeos, India, China, Canadá y Singapur (Tabla N° 1).

**TABLA N°1: PRINCIPALES EMPRESAS POR TECNOLOGIA Y PAIS DE ORIGEN.**

	<b>Biomasa</b>	<b>Biogás</b>	<b>BRS</b>
<b>EEUU</b>	Babcock & Wilcox Enterprises, Clyde Bergemann Power Group y Bayview Engineering and Construction	Ameresco Inc., Biofuel USA Corporation	Covanta Holding Corporation, Babcock & Wilcox Enterprises Inc.
<b>Francia</b>	Alstom SA	Air Liquide	Suez, Veolia, Constructions industrielles de la Méditerranée (CNIM)
<b>Reino Unido</b>	Baxi Heating UK Ltd		Future Biogas Limited, Gazasia Ltd
<b>Alemania</b>	EnviTec Biogas AG	PlanET Biogas Global GmbH, STEAG GmbH	
<b>Suecia</b>		Scandinavian Biogas, Biofrigas Sweden AB	
<b>India</b>	Thermax	SP Renewable Energy Sources Pvt.	
<b>China</b>		Beijing Sanyi Green Energy Development Co.	China Everbright International Limited
<b>Canadá</b>		Quadrogen Power Systems Inc., CH4 Biogás	
<b>Austria</b>	Andritz AG	Agrinz Technologies GmbH	
<b>Dinamarca</b>	Aalborg EnergieTechnik		
<b>Finlandia</b>		Wärtsilä	
<b>Italia</b>		IES Biogas SRL.	
<b>Singapur</b>			Keppel Corporation Limited

Fuente: elaboración propia a partir de datos de TransparencyMarket (2020) y búsqueda en los sitios web de cada empresa.

## 4. La incidencia en la esfera doméstica

### 4.1) El Programa RenovAr

Con el objetivo de diversificar la matriz energética, dependiente del gas natural, en el año 2006 se sancionó la Ley N° 26.190 de Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica (Sabbatella et al, 2020). Esta ley establecía como objetivo lograr una contribución de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional en un plazo de 10 años a partir de su puesta en vigencia, para lo cual se establecieron beneficios impositivos y una remuneración adicional por unidad de energía producida. Sin embargo, al año 2015 solamente el 1,9% de la demanda eléctrica nacional era cubierta con energías renovables y existían solo siete proyectos de generación eléctrica a partir de las bioenergías con una potencia adjudicada total de 111 MW<sup>5</sup>. Cinco de estos proyectos emplean la tecnología de la biomasa seca, fundamentalmente en las regiones del Noreste y Noroeste: Central Térmica (C.T.) Puerto Piray (Misiones) con 38 MW de potencia adjudicada, C.T. La Providencia Arcor (Tucumán) con 11 MW, C.T. Nidera (Buenos Aires) con 7 MW, C.T. Tabacal (Salta) con 32 MW y C.T. Ing Santa Bárbara (Tucumán) con 8 MW. Los tres primeros son anteriores a la Ley 26.190 y los dos restantes se encuadraron en el programa Generación de Energías Renovables (GENREN)<sup>6</sup>. Los otros proyectos son de generación eléctrica a partir de la tecnología del BRS, situados en la C.T. San Martín Norte (Buenos Aires) con potencias de 10 y 5 MW, ambos encuadrados en el programa GENREN.

En octubre de 2015, el Congreso de la Nación sancionó una modificación de la Ley N° 26.190 ante la imposibilidad de cumplir con los objetivos allí planteados. Estos cambios quedaron plasmados en la Ley N° 27.191, que estableció nuevas metas para la incorporación de fuentes de energía renovables<sup>7</sup>: en una primera etapa, alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional al 31 de diciembre de 2017 y, en una segunda etapa, el 20% hacia 31

---

<sup>5</sup> Como antecedente de política pública del área bioenergética cabe destacarse la creación del Proyecto para la promoción de la energía derivada de biomasa (PROBIOMASA) en el año 2012, cuyo objetivo principal es incrementar la producción de energía térmica y eléctrica derivada de biomasa a nivel local, provincial y nacional. Actualmente, este proyecto es llevado adelante conjuntamente por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Desarrollo Productivo, con la asistencia técnica y administrativa de la FAO.

<sup>6</sup> Ante la falta de éxito de las políticas previas, se cambió de instrumento de promoción optando por un sistema de subastas mediante el lanzamiento en 2009 del GENREN. Las empresas ganadoras firmaban acuerdos de compra de energía por un período de 15 años nominados en dólares estadounidenses, a un precio fijo calculado en función de cada proyecto. Se suscribieron contratos por un total de 895 MW: 754 MW de energía eólica; 110 MW de biomasa, 20 MW de solar fotovoltaica y 10 MW de pequeños aprovechamientos hidráulicos. Sin embargo, buena parte de los contratos tuvieron dificultades para conseguir financiamiento en condiciones favorables en el sistema financiero nacional e internacional (banca comercial y multilateral), en el marco de la crisis financiera mundial de 2008 y las restricciones locales de acceso al crédito internacional.

<sup>7</sup> Se entienden por fuentes renovables las energías eólica, solar térmica, solar fotovoltaica, geotérmica, mareomotriz, undimotriz, de las corrientes marinas, hidráulica (de hasta 50 MW), biomasa, gases de vertedero, gases



de diciembre de 2025, con escalonamientos progresivos cada dos años.

La nueva ley promovió nuevos beneficios impositivos e incentivos para incorporar componentes nacionales, además de crear el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER) con el objetivo de ofrecer garantía y financiamiento a los proyectos de inversión (estos instrumentos serán analizados en el próximo apartado). También se estableció para los grandes usuarios la obligatoriedad de incorporar un consumo mínimo de energía eléctrica de fuentes renovables en el mismo porcentaje y en el mismo plazo que los fijados como objetivo nacional.

Con una visión más pro-mercado que la gestión anterior, el gobierno de la Alianza Cambios priorizó la rápida expansión de las fuentes renovables en detrimento de la ampliación de la capacidad nuclear e hidroeléctrica que requieren mayor intervención estatal (Sabbatella et al, 2020)<sup>8</sup>. El presidente Mauricio Macri reglamentó la Ley N° 27.191 apenas tres meses después de asumir a través del Decreto N° 531/2016, el cual viabilizó la implementación del Programa RenovAr<sup>9</sup>. El mismo consistió en un mecanismo de licitación pública o subasta, con el fin de evaluar proyectos de generación de energía eléctrica renovable presentados por personas jurídicas nacionales o extranjeras y, eventualmente, adjudicar contratos de abastecimiento nominados en dólares<sup>10</sup> por un plazo de 20 años con CAMMESA. Entre 2016 y 2019 se realizaron cuatro rondas de subasta de potencia de energía: la Ronda 1 (convocada por las Resoluciones Nros. 71 y 136 de 2016), la Ronda 1.5 (Resolución N° 252/2016), la Ronda 2 (Resolución N° 275/2017) y la Ronda 3 (Resolución N° 100/2018)<sup>11</sup>.

La modalidad de contratación de los proyectos ganadores se denominó PPA (*power*

---

de plantas de depuración, biogás y biocombustibles (con excepción de los usos previstos en la Ley N° 26.093).

<sup>8</sup> La nueva gestión suspendió los acuerdos bilaterales en materia de financiamiento energético firmados por la administración kirchnerista con China, a tono no sólo con el realineamiento con EE.UU., sino también con el aplazamiento de las grandes obras de infraestructura bajo la órbita estatal. En el caso de las represas hidroeléctricas en la provincia de Santa Cruz, luego de la presión del gobierno chino, se renegó el contrato para disminuir la potencia instalada y el monto final de la obra. En el caso de la energía nuclear, la intención del gobierno argentino era dar de baja el proyecto de construcción de dos centrales, pero también ante la presión del gobierno chino se decidió proseguir con la negociación de una sola central con tecnología china (Sabbatella et al, 2020).

<sup>9</sup> Paralelamente, mediante la Resolución N° 202/2016 se readecuaron diez contratos que por distintos motivos no habían logrado la habilitación comercial hasta entonces y se establecieron condiciones contractuales similares al Programa RenovAr. Por esta vía se incorporó un proyecto de biomasa de 45 MW de potencia.

<sup>10</sup> Si bien a partir de las subastas se fijan los precios de referencia, luego se ajustan por dos factores: a) un “factor de ajuste anual”, que es un coeficiente predefinido (en torno del 1,7% anual) que permite indexar los precios que terminarían con un aumento acumulado del 40,3% en los 20 años del contrato. b) “factor de incentivo”, tiene por finalidad “incentivar” la rápida instalación de los parques ya que establece un aumento del 20% sobre el precio de referencia desde 2017 que va siendo decreciente a lo largo del proyecto hasta ser negativo desde el año 15. La combinación de ambos factores determina que los precios efectivamente recibidos por los proyectos siempre serán superiores a los inicialmente ofertados (Ministerio de Energía, 2016).

<sup>11</sup> La última ronda se denominó MiniRen, ya que apuntó a proyectos de menor escala, dadas las restricciones de capacidad y transporte existentes en las líneas de alta y extra alta tensión y con el propósito de contribuir a una mayor estabilidad en las redes, al acercar la generación a la demanda disminuyendo así las pérdidas eléctricas y a fomentar el desarrollo regional.

*purchase agreement*, por sus siglas en inglés), en la que los consorcios de empresas (Sociedades de propósito específico) perciben los beneficios previstos, al mismo tiempo que son los responsables de la implementación de los proyectos, de solucionar los mecanismos financieros y de la fiabilidad del sistema de generación energética a lo largo de la duración del contrato.

En el marco de los incentivos de carácter económico y fiscal presentes en la normativa regulatoria del Régimen de promoción, el principal mecanismo para fomentar la participación de las empresas locales en los proyectos es el Certificado Fiscal. Este mecanismo buscó transformarse en un incentivo para incorporar productos locales en la planificación de las obras electromecánicas de los proyectos renovables. Sin embargo, si bien se ponderó positivamente la participación de los proveedores locales en la evaluación de los proyectos, su inclusión no fue obligatoria ni mandataria tanto para la presentación de las propuestas como para la adjudicación de los contratos de abastecimiento de energía.

Para acceder al Certificado Fiscal se debía acreditar al menos un 60% de componente nacional en la obra electromecánica de los parques, excluyendo de la contabilización del porcentaje la obra civil y la logística y el transporte. Asimismo, la reglamentación habilitaba la posibilidad de que si se acreditaba la inexistencia de producción local que impidiera llegar a ese umbral, también se podía aspirar a obtener el certificado con un piso inferior de 30%.

El potencial del Certificado Fiscal radicaba en que éste representa el 20% del valor equivalente de los bienes y componentes locales o nacionales acreditados de la obra electromecánica, lo cual mejoraba la estructura de costos de los proyectos. El Certificado podía ser aplicado al pago del saldo de la declaración jurada y anticipos del impuesto a las ganancias, del impuesto a la ganancia mínima presunta, del IVA y de otros impuestos internos, tenía una duración de cinco años a partir del siguiente año al otorgamiento y podía ser cedido a terceros sólo una vez.

En definitiva, mediante el programa RenovAr fueron adjudicados 67 proyectos de bioenergías con un total de 261,9 MW de potencia, de los cuales 166,2 MW fueron para biomasa, 77,6 MW para biogás y 18,1 MW para BRS, la mayor parte en la Ronda 2<sup>12</sup>. El precio promedio de las rondas para las tres tecnologías varió entre 142 y 149 U\$S/MW, por debajo del caso japonés, pero muy por encima de los casos tailandés y británico. El precio promedio más bajo fue para la biomasa en la ronda 3, con 106 U\$S/MW, mientras que el más caro fue para biogás en la ronda 2, con 163,8 U\$S/MW (Tabla N° 2).

---

<sup>12</sup> En el Pliego de bases y condiciones de la convocatoria a la Ronda 2 se introdujeron dos elementos que favorecieron la presentación de proyectos de biomasa y biogás. En primer lugar, se fijó un período de abastecimiento de 20 años a partir de la fecha de habilitación comercial al igual que el resto de las tecnologías, pero en el caso de los proyectos de biomasa y biogás existe la opción de rescindir unilateralmente el contrato una vez concluido el décimo año, sin penalidad alguna. Esto se debe a que los productores no pueden garantizar el suministro de biomasa en horizontes demasiados largos. En segundo lugar, se estableció un incentivo por escala aplicado sobre el precio ofertado adjudicado: en biogás el incentivo es de hasta 30 USD/MWh para aquellas centrales con potencia adjudicada entre 0,5 y 1,5 MW; y en biomasa el incentivo es de hasta USD 40 para centrales con potencia entre 0,5 y 15 MW. Esto permitió que proyectos de baja potencia pudieran ser competitivos con proyectos grandes.

**TABLAN°2: POTENCIA ADJUDICADA, PRECIO PROMEDIO Y COMPONENTE NACIONAL DECLARADO (CND) POR TECNOLOGIA EN LAS RONDAS DEL PROGRAMA RENOVAr, 2016-2019**

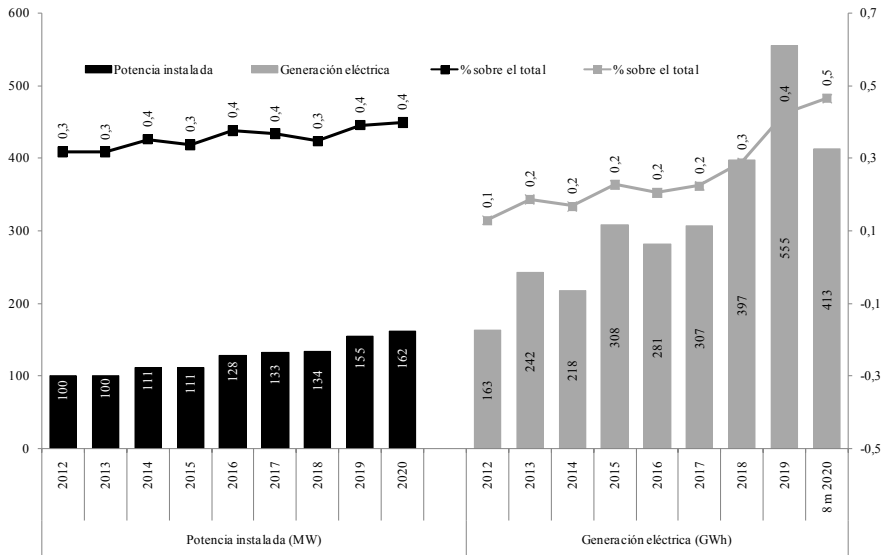
	Biomasa	Biogás	BRS	Total
Ronda 1 (MW)	14,5	8,6	0	23,1
CND (%)	50	31,6	-	36,2
Precio (U\$S/MW)	110	152,8	-	142,1
Ronda 2 (MW)	143,2	56,2	13,1	212,5
CND (%)	22,7	20,3	34,8	21,9
Precio (U\$S/MW)	126,1	163,8	129	149,6
Ronda 3 (MW)	8,5	12,8	5	26,3
CND (%)	1,3	37,6	48,6	30,7
Precio (U\$S/MW)	106,2	158,2	129,5	143,4
Total (MW)	166,2	77,6	18,1	261,9

Fuente: elaboración propia en base a CAMMESA

Si bien los proyectos de bioenergías tienen precios muy por encima de los eólicos y fotovoltaicos, resulta necesario incluir otros aspectos menos visibles. En primer lugar, las externalidades positivas sobre el medioambiente más allá de la generación eléctrica en sí misma, como se describió anteriormente. En segundo lugar, la entrega constante de energía, siempre y cuando se cuente con un suministro interrumpido de biomasa, que le otorga un factor de carga mayor que las otras tecnologías renovables y, por tanto, no requieren reserva fría. En tercer lugar, buena parte de los proyectos bioenergéticos se encuentra en la zona centro del país, es decir, cerca de los centros de consumo, de manera que conllevan menor costo de transporte. Los proyectos eólicos y fotovoltaicos suelen estar más alejados y requieren mayor inversión en infraestructura de transporte eléctrico, el cual no es internalizado en el precio de los proyectos.

Hasta el cierre de la presente investigación estaban en operación 22 proyectos de bioenergías adjudicados en el RenovAr con una potencia de 51 MW, que, sumados a los proyectos previos, dan un total de 162 MW que representan el 0,4% de potencia instalada del sistema eléctrico nacional. Además, hay otros 11 proyectos con una potencia adjudicada de 77 MW próximos a ingresar al sistema interconectado nacional o que tienen un avance de obra igual o superior al 70%. En cuanto a generación eléctrica, las centrales bioenergéticas pasaron de entregar 163 GWh en 2012 a alcanzar un máximo de 555 GWh en 2019, un incremento del 240% en siete años (Gráfico N° 3). Si se toma el último dato disponible de la generación eléctrica de las bioenergías a escala global que en 2018 fue del 2% respecto al total, la generación a nivel doméstico estuvo muy lejos con el 0,3% del total.

**GRAFICO N° 3: EVOLUCION DE LA POTENCIA INSTALADA Y GENERACION ELECTRICA DE LAS BIOENERGIAS, 2012-2020 (EN MW, GWH Y %)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cammesa.

#### 4.2) Un desarrollo limitado de las capacidades nacionales

Para analizar el desarrollo o no de capacidades industriales y tecnológicas a nivel doméstico, se tomaron dos parámetros: el componente nacional declarado (CND), que surge de las resoluciones dictadas en cada ronda, y la nacionalidad de las empresas involucradas a partir de la búsqueda en los sitios web de cada una de ellas. El CND promedio de las bioenergías tuvo el porcentaje más alto en la ronda 1 con 36,2% y el más bajo en la ronda 2 con 21,9%. Cuando se lo analiza por tecnología, el porcentaje más alto para biomasa fue en la ronda 1 con el 50%, para biogás en la ronda 3 con el 37,6%, lo mismo para BRS con el 48,6%. De los datos obtenidos no se verifica un incremento progresivo del componente nacional en cada ronda, con la excepción aparente de BRS, aunque con pocos proyectos para analizar su evolución.

Debe tenerse en cuenta que el promedio de por sí no es un indicador concluyente, ya que 19 proyectos presentaron un CND de 0%, lo que presiona hacia abajo al conjunto. En el otro extremo, sólo 3 proyectos presentaron un valor superior al 60% establecido en el marco regulatorio para obtener el certificado fiscal y otros 29 proyectos superaron el 30%.

Las sucesivas rondas licitatorias del RenovAr revelan una estructura de mercado atomizada ya que 45 empresas oferentes resultaron adjudicatarias de 67 proyectos. El origen de estas es abrumadoramente nacional, ya que resultaron adjudicatarias del 79,1% de los

proyectos con una potencia instalada de 207 MW (Tabla Nº 3). Empresas de origen español ganaron el 9% del total: Global Dominion Access dos proyectos de 14 MW y Aczia Biogás SL 4 proyectos de 9,6 MW. Una compañía brasileña, Ferosa Biosiderurgia S.A., se adjudicó un proyecto de 3,5 MW y en el resto de los proyectos no se pudo identificar la nacionalidad de la empresa oferente dado que la mayor parte de esos casos son contratos que se cayeron o no presentaron avances concretos.

Al menos el 65% de las empresas oferentes se desempeñan en rubros ajenos al área energética, la mayor parte de ellas en la actividad agropecuaria, seguida de la actividad forestal y otras actividades (frigoríficos, ingenios de azúcar, siderurgia, construcción y comercialización). Por esta razón, una modalidad extendida para llevar adelante la construcción de los proyectos es la utilización de contratos EPC.

Se identificaron 21 empresas epecistas, con la aclaración que no se pudieron conseguir datos para 14 proyectos (casi el 21% del total). Las epecistas de origen argentino también lideraron la cantidad de contratos, pero con una menor participación: el 34,3% de los mismos para instalar 125,7 MW de potencia. Se destacan los casos de Tecnoed S.A. con 6 proyectos de biogás, principalmente, y biomasa por 12 MW; Neoconsult con el proyecto de biomasa C.T San Alonso de 37 MW; Fimaco con dos proyectos de biomasa de 9 MW; Grupo IFES con un proyecto de biomasa de 6,6 MW y otro de biogás de 1,6 MW, aunque éste en sociedad con las italianas Grupo Montanaro y Austep. Otros epecistas nacionales en el sector biogás son BGA Energías Sustentables y Energía Nativa; mientras que en dos proyectos de biomasa no se identificó la presencia de empresas de EPC, pero sí de empresas proveedoras de calderas como Daniel Ricca S.A. y Gonella S.A.

El peso de las empresas desarrolladoras extranjeras resultó mayor que en el caso de las empresas oferentes: la suma de las distintas nacionalidades alcanzó casi un 45% del total. Castelao Caruana (2020) resalta que la mayor participación de las firmas de EPC extranjeras en el programa RenovAr respecto a programas anteriores ocurrió, en principio, en el marco de una mayor certidumbre de la viabilidad económica de los proyectos y como resultado de una estrategia comercial basada en la reputación internacional de las mismas frente a los inversores extranjeros y en el acceso a fondos de inversión contra el cambio climático de su país de origen o instituciones bancarias internacionales. Sin embargo, la certidumbre inicial desapareció con el comienzo de la crisis cambiaria en 2018 que se extendió rápidamente a toda la economía y se agravó al año siguiente, conduciendo a la paralización de obras, la postergación de la firma de contratos (sobre todo de los proyectos adjudicados en el Mini-Ren) o directamente a la caída de contratos. La buena sintonía Estado-mercado se quebró con la megadevaluación del peso argentino, el cierre de los mercados financieros internacionales y la consiguiente inestabilidad macroeconómica<sup>13</sup>, que no pudo ser subsanada si-

---

<sup>13</sup> En 2018 la caída del producto bruto interno (PBI) fue del 2,6%, la devaluación del peso argentino fue del 105% y la inflación del 47,6%. En 2019, el PBI se derrumbó otro 2,2%, la moneda se devaluó un 61% adicional

quiera mediante el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por parte del gobierno de Macri<sup>14</sup>.

Retomando el análisis, entre las firmas epecistas extranjeras existe un predominio de las firmas europeas, fundamentalmente provenientes de Italia, España y Alemania, que en conjunto fueron contratadas en al menos 24 proyectos, el 35% del total. Las italianas alcanzaron el 16,4% de los contratos, pero las españolas lograron alzarse con una mayor potencia (36 MW). La italiana IES Biogás fue contratada en 4 proyectos de biogás por un total de 12,4 MW y su coterránea BTS Biogás 5 proyectos de 11,7 MW en total. La sociedad entre las españolas BAS-Dominion se hizo con un proyecto de biomasa de 12,5 MW. Por su parte, la alemana Krieg & Fischer participó en 6 proyectos de biogás de 8,6 MW en total y una sociedad entre la italiana Fluence y la alemana Finning llevó adelante un proyecto de biogás de 3 MW. Por fuera del continente europeo, se puede subrayar la presencia de la canadiense CH4 Biogás que fue contratada en al menos dos proyectos de 2 MW en total. También a la brasileña WEG en un proyecto de biomasa de 2 MW y a la sociedad entre la india Ankur y la alemana Siemens en un proyecto de biogás de 0,5 MW. Si se retrocede en la lectura hasta la Tabla Nº 1, se encuentra que solamente las empresas IES Biogás y CH4 Biogás forman parte del grupo de compañías líderes a nivel global. Esto podría dar cuenta de la participación de empresas de menor envergadura que aprovecharon la apertura de un nuevo mercado, pero para ser concluyentes debería profundizarse el estudio sobre cada una de ellas.

**TABLA Nº 3: EMPRESAS OFERENTES Y EMPRESAS DE EPC DE BIOENERGIAS PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA RENOVAR, POR NACIONALIDAD, CANTIDAD Y PORCENTAJE DE PROYECTOS ADJUDICADOS Y POTENCIA ADJUDICADA EN MW Y PORCENTAJE.**

Nacionalidad	Empresas oferentes				Empresas desarrolladoras/epecistas			
	Proyectos adjudicados		Potencia adjudicada		Proyectos		Potencia	
	Cantidad	%	MW	%	Cantidad	%	MW	%
Argentina	53	79,1	207,6	79,3	23	34,3	125,7	48,0
España	6	9,0	23,6	9,0	7	10,4	36,1	13,8
Brasil	1	1,5	3,5	1,3	1	1,5	2	0,8
Italia	0				11	16,4	26,8	10,2
Alemania	0				6	9,0	8,6	3,3
Canadá	0				2	3,0	2	0,8
Más de 1 país*	0				3	4,5	5,1	2,0
s/d	7	10,4	27,2	10,4	14	20,9	55,6	21,2
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100,0</b>	<b>261,9</b>	<b>100,0</b>	<b>67</b>	<b>100,0</b>	<b>261,9</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de CAMMESA y búsqueda en la web.

Cabe destacar también la presencia de algunas empresas epecistas que se presentaron como oferentes. Anteriormente fueron mencionados los casos de las españolas Global

y la inflación anual alcanzó un récord del 53,8%.

<sup>14</sup> A través del acuerdo, el FMI comprometió un desembolso progresivo de 57 mil millones de dólares desde mediados de 2018, de los cuales fueron girados al país 44 mil millones hasta el cambio de gobierno en diciembre de 2019.

Dominion Acces y Aczia. Entre las compañías locales, se encuentran Gennea S.A. con un proyecto de biomasa de 19 MW; Industrias Juan F. Secco S.A. con tres proyectos de BRS por 15 MW; Biotérmica Las Lomitas S.A. con un proyecto de biomasa de 10 MW; e Inmade S.A. con un proyecto de biogás de 0,7 MW.

Por último, queda enfatizar que la nacionalidad de las empresas de EPC no fue determinante en la presentación del CND. Si bien los tres proyectos con un componente por encima del 60% involucraron a empresas argentinas, 10 de los 19 proyectos con un CND del 0% también tuvieron epecistas nacionales. Contrario a cualquier suposición, el promedio del CND de los proyectos fue encabezado por epecistas italianos con 34%, seguido por Canadá con 32%, luego sí Argentina con 27%, España 26% y Alemania 21%.

Los tres proyectos por encima del 60% de CND son de biomasa seca: C.T. Pindó Eco adjudicado en la ronda 1 en la provincia de Misiones, cuyo epecista o desarrollador fue la empresa Daniel Ricca S.A. (100% de CND); C.T. Prodeman Bioenergía adjudicado en la ronda 2 en la provincia de Córdoba, cuyo desarrollo involucró a Gonella S.A. (70,47% de CND); y C.T. San Alonso también adjudicado en ronda 2 en la provincia de Corrientes, cuyo epecista fue la empresa Neoconsult (69,64% de CND). Ninguno de los tres proyectos superó el precio promedio adjudicado en su ronda (110, 126 y 108 USD/MW, respectivamente), es decir que un mayor componente nacional no incrementa necesariamente el precio ofertado. En cuanto a los proyectos con 30% o más de CND, fueron 29 en total, de los cuales ocho fueron desarrollados por empresas argentinas y otros ocho por empresas italianas. El precio adjudicado tampoco ha sido determinante, ya que se repartieron casi en mitades los proyectos que empararon o estuvieron por debajo del precio promedio por tecnología en cada ronda y los que estuvieron por encima del mismo (Tabla Nº 4). Por lo tanto, se puede concluir que no hay correlación directa entre el porcentaje de CND y el precio adjudicado, de manera que el precio no constituye a priori un obstáculo para una mayor participación de la industria nacional en la cadena de valor de los proyectos de bioenergía.

**TABLA Nº 4: CANTIDAD DE EMPRESAS EPC POR NACIONALIDAD, POR COMPONENTE NACIONAL DECLARADO (CND) Y PRECIO ADJUDICADO RESPECTO AL PROMEDIO DE LA TECNOLOGIA DE CADA RONDA.**

Nacionalidad	CND								Total
	60% o más		30% o más		menos de 30%		0%		
	Precio igual o por debajo	Precio por encima	Precio igual o por debajo	Precio por encima	Precio igual o por debajo	Precio por encima	Precio igual o por debajo	Precio por encima	
Argentina	3		5	3	1	1	4	6	23
Italia			3	5	2	1			11
España			4				3		7
Alemania			1	1		4			6
Canadá				2					2
Brasil								1	1
Más de 1 país				1	1	1			3
s/d			2	2	5		2	3	14
<b>Subtotal</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>67</b>
<b>Total</b>	<b>3</b>		<b>29</b>		<b>16</b>		<b>19</b>		

Fuente: elaboración propia en base a datos de CAMMESA y búsqueda en la web.

En síntesis, el análisis tanto de la nacionalidad de las empresas epecistas participantes

en el RenovAr como del CND, a pesar de que no condicionó los precios adjudicados, arroja como resultado un desarrollo limitado de las capacidades domésticas en bioelectricidad y, por el contrario, se muestra como un programa más permeable al ingreso de tecnología y empresas extranjeras, mayoritariamente de segundo orden a nivel internacional. Más allá de la implementación del Certificado Fiscal, no se diseñó una política industrial que atendiera a la expansión o creación de capacidades tecnológicas propias mediante recursos científicos, financieros e institucionales. En el marco de un proceso de transición energética, queda en evidencia que la situación de dependencia tecnológica en países periféricos no puede ser superada exclusivamente con instrumentos de mercado, sino que por el contrario requiere políticas selectivas dirigidas a la reconversión productiva.

## 5. Conclusiones

La transición energética a nivel global presenta tanto desafíos como oportunidades para los países de la periferia. Aunque a un menor ritmo que la eólica y la solar, las bioenergías modernas han crecido significativamente en la última década, más allá de cierta desaceleración en años recientes. El caso de estudio sirve de aporte para comprender de qué manera la esfera internacional influye o condiciona a la esfera doméstica desde la perspectiva de la EPI latinoamericana de la energía.

En Argentina ni el sector público ni tampoco los actores privados se habían propuesto explotar energéticamente los cuantiosos recursos biomásicos del país, pese a que permite agregar valor a los desechos agropecuarios y forestales, además de generar efectos positivos en el medioambiente. La sanción de la Ley N° 27.190, en un escenario internacional de transición, dio un renovado impulso a las energías renovables y con ellas a las bioenergías. Si bien existían algunas centrales eléctricas de biomasa y BRS, el programa RenovAr abrió un nuevo escenario para ambas tecnologías e inauguró el mercado de biogás a escala industrial, ya que hasta entonces estaba restringido a biodigestores de menor escala. La capacidad instalada operativa aún dista mucho de acercarse a la capacidad instalada total que fuera adjudicada en las tres rondas, ya que buena parte de los proyectos fueron afectados por la crisis económica de la segunda parte del gobierno de Macri. Como si fuera poco, el confinamiento social dispuesto por la pandemia del covid-19 retrasó la puesta en marcha de proyectos de rondas anteriores. Por lo tanto, el porcentaje de generación eléctrica local a partir de bioenergías es sustancialmente inferior al promedio mundial, incluso si se toma el último dato disponible del año 2020.

En cuanto a precios, observando la dificultad mencionada para obtener información sistematizada a nivel internacional, los subastados en las rondas del RenovAr se ubican en una zona intermedia entre los casos registrados. A su vez, se pudo establecer que la participación de la industria nacional no es un condicionante para la competitividad de los proyectos, ya que, por el contrario, buena parte de aquellos con un alto porcentaje de CND tuvieron un precio adjudicado igual o por debajo del promedio por tecnología en cada ronda.

Respecto al análisis de los actores, se constató una gran presencia de empresas oferentes de origen nacional que no cuentan con antecedentes en el sector energético y que



debieron recurrir a empresas de EPC. La convocatoria del RenovAr no atrajo a grandes jugadores del mundo, con ciertas excepciones como los de la italiana IES Biogás o la canadiense CH4 Biogás. Cuando se trató de epecistas extranjeras, los productores primarios confiaron decididamente en firmas europeas y, en cambio, no se identificó la presencia de compañías estadounidenses.

Se ha comprobado que la presencia de empresas nacionales es una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo de capacidades industriales y tecnológicas. En el estudio de caso se pudo verificar una participación mayoritaria de empresas de origen argentino no sólo como oferentes sino también como desarrolladoras o epecistas, sin embargo, no tuvo correlación con el porcentaje de componente nacional declarado. Por el contrario, la cantidad de proyectos que alcanzó el umbral de CND previsto en el marco regulatorio fue marginal y llama la atención el número de proyectos desarrollados por epecistas nacionales que declararon componente nacional cero.

Con todo, el sector bioenergético guarda aún promesas para un país periférico como Argentina que precisa incrementar la participación de energías renovables, pero sin depender de tecnología extranjera. En ese sentido, es necesario estudiar en profundidad la cadena de valor de las tres bioenergías y la posibilidad de incorporar producción nacional en sus distintos eslabones.

## 6. Referencias

- Bersalli, G., Hallack, M., Guzowski, C., Losekann, L. y Zabaloy, M.F (2018). La efectividad de las políticas de promoción de las fuentes renovables de energía: experiencias en América del Sud. *Revista Enerlac*, II (1), 158-174. <http://enerlac.olade.org/index.php/ENERLAC/article/view/53>
- Castelao Caruana, M. E. (2020). Configuración de la industria de bioenergía eléctrica y térmica en Argentina: ¿dónde, cuándo, cómo y quién? *H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 27, 55-78. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1960>
- Castelao Caruana, M. E. (2018). De la empresa al mercado: factores que inciden en la organización de las cadenas de producción de bioenergía. *Revista CIFE*, 29, 93-113. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/cife/article/view/3451>
- Dos Santos, T. (2020). *Construir soberanía: una interpretación económica de y para América Latina*. CLACSO.
- Guo, M., Song, W. y Buhain, J. (2015). Bioenergy and biofuels: history, status and perspective. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 42, 712-725. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.013>
- Hurtado, D. and Souza, P. (2018). Geoeconomic Uses of Global Warming: The “Green” Technological Revolution and the Role of the Semi-Periphery. *Journal of World-Systems Research*, 24, 123-150. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2018.700>
- International Energy Agency (2020). *Renewable energy market update. Outlook for 2020 and*

2021. <https://www.iea.org/reports/renewable-energy-market-update>
- International Energy Agency (2021). *Net Zero by 2050. A roadmap for the global energy sector*. <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>
- International Renewable Energy Agency (2019a). *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*. <https://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>
- International Renewable Energy Agency (2019b). *Renewable Energy Auctions: Status and Trends Beyond Price*. <https://www.irena.org/publications/2019/Dec/Renewable-energy-auctions-Status-and-trends-beyond-price>
- International Renewable Energy Agency (2020). *Renewable Power Generation Costs in 2019*. <https://www.irena.org/publications/2020/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2019>
- Kern, F. y Markard, J. (2016). Analysing energy transitions: combining insights from transition studies and international political economy en T. Van de Graaf, Sovacool, B., Ghosh, A., Kern, F. and Klare, M. (eds.), *The Palgrave handbook of the international political economy of energy* (pp. 291-318). Palgrave.
- Lavarello, P. (2017). De qué hablamos cuando hablamos de política industrial en M. Abeles, Cimoli, M. y Lavarello, P. (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina* (pp. 283-330) CEPAL.
- Leiteritz, R. (2005). International political economy: the state of the art. *Colombia International*, 62, 50-63. <https://doi.org/10.7440/colombiaint62.2005.03>
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, 65(3), 682-93. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- O'Brien, R. and Williams, M. (2016). *Global political economy: evolution and dynamics*. Palgrave Macmillan.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020a). *Actualización del balance de biomasa con fines energéticos en la Argentina*. Colección de documentos técnicos nº. 19. <https://doi.org/10.4060/ca8764es>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020b). *Valorización de externalidades de proyectos con biomasa seca y biogás*. Colección Documentos Técnicos nº 12. <https://doi.org/10.4060/ca8761es>
- Palma, J. G. (2009). Why did the Latin American critical tradition in the social sciences become practically extinct?" en M. Blyth (ed.), *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE)* (pp. 243-263). Routledge.
- Prebisch, R. (1984). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica.
- Roger, D. (2019). Una nueva matriz energética para Argentina: rentas termodinámicas y desarrollo industrial, tecnológico y científico. *Realidad Económica*, 328, 27-58. <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/81>

- Sabbatella, I., Barrera, M. y Serrani, E. (2020), "Paradigmas energéticos en disputa en las últimas dos décadas de la Argentina", en Guzowski, C., Ibáñez Martín, M. y Zabalo, F. (coord.), *Energía, innovación y ambiente para una transición energética sustentable: retos y perspectivas*, Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, pp. 79-94.
- Sabbatella, I. and Santos, T. (2019), "The IPE of Regional Energy Integration in South America", en Vivares, Ernesto (ed.), *Routledge Handbook to Global Political Economy*, London and New York: Routledge, pp. 719-740.
- Scholten, D., Bazilian M., Indra Overland c, Kirsten Westphal (2020). The geopolitics of renewables: New board, new game. *Energy Policy*, 138.  
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111059>
- Secretaría de Energía. (2008). *Energía biomasa. Energías Renovables*. Secretaría de Energía.
- Singh, P. y Singh, N. (2019). Political economy of bioenergy transitions in developing countries: A case study of Punjab, India. *World Development*, 124, 1-12.  
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104630>
- Sovacool, B., Axsen, J. y Sorrell, S. (2018). Promoting novelty, rigor, and style in energy social science: Towards codes of practice for appropriate methods and research design. *Energy Research & Social Science*, 45, 12-42.  
<https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.07.007>
- Strzalka, R., Schneider, D., Eicker, U (2017). Current status of bioenergy technologies in Germany. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 72, 801-820.  
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.01.091>
- Tickner, A. (2011). Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridación. *Polítai*, 3(4), 163-172.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14105/14721>
- Transparency Market Research (2020). *Renewable Energy*. <https://www.transparencymarket-research.com/renewable-energy-market-reports-17.html>
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 48, 155-175. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/46778>
- Van de Graaf, T., Sovacool, B., Ghosh, A., Kern, F., Klare, M. (2016). States, markets, and institutions: Integrating international political economy and global energy politics. en T. Van de Graaf, Sovacool, B., Ghosh, A., Kern, F., Klare, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy* (pp. 3-44). Palgrave.
- Viscidi, L., y Yopez, A. (2020). *Clean energy auctions*. Inter-American Development Bank Monograph. [https://publications.iadb.org/publications/english/document/Clean\\_Energy\\_Auctions\\_in\\_Latin\\_America.pdf](https://publications.iadb.org/publications/english/document/Clean_Energy_Auctions_in_Latin_America.pdf)

# Especialización en Estudios Chinos

Aprobada por la CONEAU



Primera carrera de este  
tipo en América Latina,  
uniendo instituciones  
argentinas y chinas

## Antecedentes:

Centro de Estudios Chinos -CECHINO- (1996) Instituto CONFUCIO (2009)

Maestría en RRII (1987) Categoría "A" (CONEAU)

Doctorado en RRII (2005) Categoría "A" (CONEAU)

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Relaciones Internacionales Vol 31 - Nº 63/2022



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA



# Cuba y la importancia de la agencia en la autonomía<sup>1</sup>

Matías Mongan Marcó

[matias.mongan@uam.es](mailto:matias.mongan@uam.es)

Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina)

Recibido: 26/07/2021

Aceptado: 27/08/2022

**Resumen:** El artículo resalta la importancia de la agencia en la autonomía y, en contraposición a lo que plantean Puig y Jaguaribe, busca dejar en evidencia las posibilidades que tienen los países periféricos de impulsar políticas externas autonomistas aprovechando las disputas por esferas de influencia.

Con este fin es que se analiza el caso de Cuba, un país que a pesar de carecer de una viabilidad nacional “sólida” y de tener que enfrentar durante seis décadas la política de sanciones de Estados Unidos ha logrado impulsar diversos modelos de inserción internacional identificando, en primera instancia, cinco períodos bien diferenciados: “autonomía en la dependencia” (1959-1990), “autonomía secesionista” (1991-2002), “autonomía heterodoxa” (2003-2013), “dependencia nacional” (2014-2016) y “autonomía secesionista” (2017-2021).

**Palabras clave:** Cuba, autonomía, dependencia, agencia, permisibilidad internacional.

- ❖ Cómo citar este artículo: Mongan Marcó, M. (2022). Cuba y la importancia de la agencia en la autonomía. *Relaciones Internacionales*, 31(63), 159, <https://doi.org/10.24215/23142766e159>

---

<sup>1</sup> El artículo reproduce parte de una ponencia presentada por el autor en el XV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) titulado “Lecciones y Retos Políticos de la Pandemia”, celebrado de forma virtual entre el 7 y el 9 de julio del 2021.



## *Cuba and the importance of agency in autonomy*

**Matías Mongan Marcó<sup>2</sup>**

**Abstract:** The article highlights the importance of agency in autonomy and, in contrast to Puig and Jaguaribe's arguments, it seeks to prove the possibilities for peripheral countries to promote autonomist foreign policies by taking advantage of disputes over spheres of influence. It is to this end that the case of Cuba is analyzed - a country that, despite lacking a "solid" national viability and having to face the U.S. sanctions policy for six decades, has managed to promote various models of international insertion, identifying five well-differentiated periods: "autonomy in dependence" (1959-1990), "secessionist autonomy" (1991-2002), "heterodox autonomy" (2003-2013), "national dependence" (2014-2016) and "secessionist autonomy" (2017-2021).

**Keywords:** Cuba, autonomy, dependence, agency, international permissibility.

---

<sup>2</sup> Magíster en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Máster Universitario en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo, Universidad Internacional de Andalucía, España.

## 1. Introducción

Tras el triunfo del demócrata Joe Biden en las elecciones presidenciales de Estados Unidos 2020 el gobierno de Miguel Díaz-Canel se ilusionó con la posibilidad de que Cuba recuperé los niveles de autonomía que disfrutó durante el denominado “regionalismo postliberal” (2003-2015), más aun teniendo en cuenta los cambios políticos registrados en Latinoamérica durante los últimos cinco años entre los que sobresalen el ascenso al poder de Andrés Manuel López Obrador en México en 2018, de Alberto Fernández en Argentina en 2019, de Luis Arce en Bolivia en 2020 y de Pedro Castillo en Perú en 2021. A esto tenemos que añadir las recientes victorias de Gabriel Boric en Chile, de Xiomara Castro en Honduras y de Gustavo Petro en Colombia.

Esto ha llevado a que algunos analistas como Jorge Castañeda (2021) y Andrés Oppenheimer (2022) ya hablen sobre una nueva “marea rosa” en la región, una tendencia que podría acentuarse aún más luego de las cruciales elecciones que se desarrollaran en Brasil el 2 de octubre próximo.

“Si la izquierda gana en Brasil y en Colombia, como sugieren algunas encuestas, los 7 países más grandes de la región y más del 85% de la población de América Latina vivirían en países dirigidos por gobiernos de centroizquierda o de izquierda” (Oppenheimer, 2022), concluye Oppenheimer.

Haciendo uso de las herramientas teóricas brindadas por la Escuela de la Autonomía, el artículo intenta dar respuesta (principalmente de forma cualitativa) al siguiente interrogante: ¿Qué factores explican la creciente vulnerabilidad internacional del gobierno de Miguel Díaz-Canel y de qué manera el nuevo escenario político regional puede contribuir a que Cuba recupere los niveles de autonomía que disfrutó durante el regionalismo postliberal?

Luego de hacer un análisis del escenario político regional, el artículo parte de la siguiente hipótesis: no obstante el nuevo “marco para la acción” (Cox 1986) en apariencia favorable para los intereses cubanos, la sobredimensión por parte del gobierno Díaz-Canel de la permisibilidad internacional de la era Biden y la prolongación del “empate catastrófico” (Mongan 2018) impiden que Cuba pueda recuperar el margen de maniobra internacional alcanzado durante el período anterior y revertir así su creciente vulnerabilidad internacional.

El contenido está distribuido de la siguiente manera. En el primer segmento detallaremos los postulados teóricos enarbolados por dos de los principales exponentes de la Escuela de la Autonomía (Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig), un paradigma que, a diferencia de lo que ocurrió con el estructuralismo cepalista y la teoría de la dependencia, sorprendentemente no logró “viajar” más allá de América del Sur (Briceño Ruiz, Simonoff, 2017) a pesar de aún en la actualidad ejercer una influencia determinante en la política exterior de países como Brasil y Argentina.

Luego analizaremos el caso cubano desde una óptica autonomista, un enfoque original ya que la mayoría de los estudios suelen centrar su atención en aquellos países que tienen las capacidades relativas de poder para adoptar políticas autonomistas (léase las potencias medias) y no tanto en la posibilidad de impulsar comportamientos autonomistas aún bajo una situación de marcada dependencia. Por último debatiremos si el nuevo escenario

político regional que se abre tras la llegada al poder de Joe Biden en Estados Unidos (EEUU) puede contribuir a que Cuba recupere los niveles de autonomía que disfrutó durante el “regionalismo postliberal”.

## 2. Autonomía: el aporte teórico “olvidado” de Latinoamérica a las RI

En contraposición al estructuralismo cepalista y la teoría de la dependencia, cuyos postulados fueron debatidos y evaluados -la mayoría de la veces de forma poco positiva- en los centros académicos de Relaciones Internacionales (RI) de Estados Unidos, Europa, África y Asia (Briceño-Ruiz, Simonoff, 2017: 42), el enfoque autonomista sistemáticamente ha sido ignorado por el mainstream de la disciplina a pesar de ser un aporte teórico que aún hoy en día ejerce una influencia determinante en la política externa de los países sudamericanos y de que a lo largo de estos últimos años han ido surgiendo nuevas conceptualizaciones que han buscado repensar y enriquecer los aportes teóricos fundacionales desarrollados por Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig (Lorenzini, Doval 2013).

Hay dos motivos principales que explican este “olvido”. Por un lado, el mainstream de las RI, advierten Briceño Ruiz y Simonoff, cuestiona los fundamentos científicos de la autonomía y en este marco la define como una doctrina y no como una teoría en términos positivistas al, según su punto de vista, carecer de generalizaciones empíricamente demostrables (Briceño-Ruiz, Simonoff, 2017: 51).

Luego del fin de la Guerra Fría desde la propia Sudamérica también se empezó a cuestionar la posibilidad de poder seguir considerando al concepto original de autonomía, desarrollado por Puig y Jaguaribe, como una herramienta teórica válida por intermedio de la cual poder analizar la realidad internacional (Escudé 1992, Drekonja-Kornat 1993, Russell y Tokatlian 2002). Esta situación llevó a que en los centros académicos de la región se desarrollen innumerables discusiones acerca de si la autonomía pueda ser considerada como una teoría o no; o si es un ejemplo “hibridación teórica”, como plantea Tickner (2012), o si en cambio debe ser entendida como una contribución teórica original del Sur Global a las RI que aún conserva plena vigencia en la actualidad (como por ejemplo sostienen Briceño-Ruiz, Simonoff 2017, Míguez, Deciancio 2016, entre otros).

Pero más allá de este amplio debate metodológico que por lejos excede los objetivos de este artículo, la autonomía, por otro lado, no es considerada como un objeto de estudio válido por parte del mainstream ya que la misma es englobada dentro de la soberanía, siguiendo la lógica neorrealista que plantea que el comportamiento de todos los actores, ya sean estatales o privados, poderosos o débiles, están sometidos de igual manera al impacto de la “anarquía” que caracteriza al sistema internacional.

A diferencia de los sistemas políticos nacionales que se destacan por ser centralizados y jerárquicos, “donde unos tienen derecho a mandar y otros están obligados a obedecer”, la ausencia de una autoridad supranacional añade Kenneth Waltz (1979), contribuye a que el sistema internacional sea “descentralizado” y “anárquico”.

No obstante que la (desigual) distribución de las capacidades de poder es lo que finalmente termina definiendo los principios organizativos de la estructura internacional, en el



enfoque desarrollado por Waltz los estados son nominalmente *iguales* ya que incluso el accionar de las grandes potencias se ve limitado por los “constreñimientos estructurales” que impone el sistema.

Por eso, según el autor decir que los estados son soberanos no quiere decir que son libres de hacer lo que les plazca o que están libre de la influencia de actores externos. “Los estados soberanos pueden estar muy presionados, obligados a actuar de maneras que les gustaría evitar e incapaces de hacer casi nada como les gustaría. La soberanía de los estados nunca ha implicado su aislamiento de los efectos de las acciones de otros estados. Ser soberano y ser dependiente no son condiciones contradictorias”<sup>3</sup> (Waltz, 1979: 96). En este sentido es que para el académico norteamericano decir que un estado es soberano significa que decide por sí mismo cómo hacer frente a sus problemas internos y externos, incluida la posibilidad de solicitar o no la ayuda de otros y, al hacerlo, limitar su libertad asumiendo compromisos con ellos (Waltz, 1979: 96).

Más allá de que a partir de la década del ochenta desde una posición minoritaria la Teoría Crítica de Richard Cox y otros enfoques “reflectivistas” comenzaron a poner en tela de juicio la posibilidad de alcanzar verdades objetivas y empíricamente verificables en un objeto de estudio socialmente construido como las RI, la “anarquía” continúa siendo el principio ordenador a partir del cual se estudia la disciplina. Incluso en el Sur Global y en Sudamérica, como bien dejan en evidencia las reformulaciones realizadas al concepto original de autonomía luego del final de la Guerra Fría (Fonseca Jr. 1998, Russell y Tokatlian 2002).

No obstante esta situación, a lo largo de estas últimas décadas han surgido nuevas corrientes de pensamiento en Argentina y Brasil, como por ejemplo la “Escuela Rosarina” de Relaciones Internacionales (Lechini, Rojo, 2019), que han retomado el legado de Puig y Jaguaribe y que resaltan la importancia de que los países latinoamericanos impulsen políticas externas autonomistas orientadas a sacar provecho de las escasas oportunidades que brinda un sistema internacional “estratificado”.

Este es uno de los principales aportes teóricos realizado por los autores. A diferencia del mainstream Jaguaribe y Puig consideraban que el mundo bipolar era “jerárquico” y no “anárquico” (Jaguaribe 1979, Puig 1980), por esta razón hacían hincapié en la necesidad de que los países de la región impulsaran políticas externas autonomizantes lo que permitiría que algunos de ellos, sólo los que reunieran determinadas condiciones materiales e ideacionales, puedan superar el estado de dependencia y pasen a un status de autonomía (Briceño Ruiz, 2019: 126).

Si consideramos el mundo en su conjunto, señala Jaguaribe, son pocos “los países que disponen de los requisitos estructurales y funcionales para la autonomía. Es esa la razón por la que la gran mayoría de los países contemporáneos se encuentran en una condición de

---

<sup>3</sup> Fragmento original: “Sovereign states may be hard-pressed all around, constrained to act in ways they would like to avoid, and able to do hardly anything just as they would like to. The sovereignty of states has never entailed their insulation from the effects of other states actions. To be sovereign and to be dependent are not contradictory conditions”. Traducción propia.

dependencia” (Jaguaribe, 1979:98). De acuerdo a la óptica del autor países como Cuba serían incapaces de alcanzar la autonomía ya que carecen de los atributos de poder necesarios para cumplir con los requerimientos de carácter habilitatorio y ejercitatorio. Esta situación en buena parte explicaría porque la política exterior de este tipo de naciones se centró en promover la defensa de una soberanía entendida en el sentido “westfaliano-vatteliano”, una práctica, añaden Russell y Tokatlian (2002), que nace como respuesta a las diversas acciones coercitivas y de fuerza impulsadas por Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe durante las últimas décadas, entre las que sobresalen el no reconocimiento de gobiernos, conquista y anexión de territorios, invasiones militares, operaciones clandestinas, etc. (Russell, Tokatlian, 2002: 168).

¿Pero, ahora bien, que entendían ambos autores por autonomía?

Mientras que para Puig “la autonomía representa la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (Puig, 1980:148), para Jaguaribe la “autonomía en este caso significa, en el nivel nacional y regional, tanto la disponibilidad de condiciones que permitan libremente la toma de decisiones hecha por personas y agencias representativas del propio sistema, cuanto la resolución deliberada de poner en ejercicio tales condiciones” (Jaguaribe, 1969: 67).

No obstante su intrínseca polisemia, la mayoría de los autores que se encuadran dentro de la Escuela de la Autonomía concuerdan en que éste es un concepto esencialmente político, por lo tanto la autonomía no es una conquista estable y permanente sino que ésta, asegura Puig, se alcanza a través de un juego estratégico de “suma cero” en el cual lo que alguien gana otro lo pierde. Aunque esto no excluye la posibilidad de establecer juegos de suma variable tanto con la potencia hegemónica como con otros países latinoamericanos, siendo para ello clave el rol desempeñado por la integración regional la cual, según los autores, era un elemento constitutivo e inevitable para la conformación de un proyecto autónomo (Puig, 1986). Siguiendo el modelo planteado en su momento por Raúl Prebisch (1959), esta fue pensada tanto como un medio para revertir los niveles de dependencia imperantes y garantizar una “viabilidad regional endógena” en el marco de la Guerra Fría (Jaguaribe 1969) como una herramienta *defensiva* para neutralizar la capacidad de injerencia de Estados Unidos en Sudamérica (Puig 1980).

Para que un país periférico pueda acceder a la autonomía, argumenta Jaguaribe (1979), debe cumplir con dos requisitos de carácter habilitatorio: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional.

“En lo fundamental, la viabilidad nacional de un país depende, para un determinado momento histórico, de la medida en que disponga de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales -territorio, población, recursos estratégicos-, incluida la capacidad de intercambio internacional” (Jaguaribe, 1979: 96). De esta forma, afirman Simonoff y Lorenzini (2019), el autor alude a un conjunto de requisitos precisos para satisfacer las necesidades básicas y de producción de bienes, asignándole un rol muy activo al Estado el cual es responsable de impulsar políticas públicas para mejorar la inserción internacional del país (Simonoff, Lorenzini, 2019:98).

Al igual que la autonomía, la viabilidad nacional es una categoría relativa que varía con

las circunstancias históricas y, dentro de ciertos límites, con las circunstancias socioculturales de cada país. “Cuanto más exigentes las condiciones generales de una época, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías y a las escalas mínimas de operabilidad que se deriva de tal tecnología, mayores serán las masas mínimas de recursos humanos y naturales necesarios, así como sus características cualitativas” (Jaguaribe, 1979:96).

La categoría de permisibilidad internacional, por otra parte, es de más difícil caracterización. Se refiere fundamentalmente a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción. Estas condiciones podrían ser puramente internas, como el desarrollo de una apropiada capacidad económico- militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas (Jaguaribe, 1979:96-97). La permisibilidad internacional, añaden Simonoff y Lorenzini, alude “a las condiciones de posibilidad de un Estado o de un conjunto de Estados para emprender una estrategia autonomizante tomando en cuenta el estado de situación – flexibilidad/rigidez- o el grado de condicionamientos que el sistema internacional, específicamente los Estados que conforman el oligopolio de poderes, ofrece” (Simonoff, Lorenzini, 2019: 99).

El cumplimiento de estos prerequisites, como bien señalan Tokatlian y Carvajal (1995), no necesariamente equivale a la posibilidad de impulsar una política externa autonomista ya que, para acceder a la autonomía, aclara Jaguaribe, también es necesario cumplir con las obligaciones de carácter *dinámico y funcional*. “O bien el país candidato a la autonomía logra fundarla internamente en la autonomía técnico-empresarial, con su correspondiente tasa mínima de endogenia, o bien el país en cuestión logra disponer de una relación intraimperial efectivamente universal y con términos de intercambio que no sean desfavorables” (Jaguaribe, 1979:97).

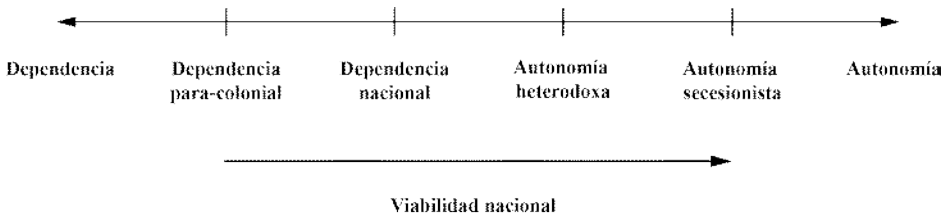
Además de estos requisitos básicos para acceder a la autonomía, los autores a su vez resaltan la importancia de la agencia y remarcan la necesidad de que los países periféricos cuenten con una elite dirigente que no sólo exprese una clara “vocación autonomista” (Puig 1971) sino que también sepa aprovechar las escasas oportunidades que brinda el sistema internacional a los países de la periferia.

A diferencia del realismo/neorrealismo que ve al Estado como un actor homogéneo y racional, Jaguaribe y Puig –argumentan Briceño Ruiz y Simonoff- parten de la idea de que en su seno conviven un sinnúmero de grupos de presión que constantemente buscan hacerse con el control del aparato estatal y así poder remodelar el interés nacional a partir de sus propios preconceptos ideacionales. En este marco es que Puig (1984) propone cuatro modelos de inserción internacional posibles para los países de la región: a) dependencia paracolonia, b) dependencia nacional, c) autonomía heterodoxa y d) autonomía secesionista. Esta última opción, promovida en ese entonces por el sector más “radical” de la teoría de la dependencia y de la cual Cuba sería el ejemplo paradigmático, no es recomendable para Puig ya que acarrea más costos que beneficios. Aunque esto no siempre ha sido así a lo largo de la historia latinoamericana, tal como demuestra el ejemplo cubano que detallaremos a continuación.

### 3. Críticas al enfoque de Puig y Jaguaribe

Una de las principales críticas que podemos realizar a los autores es que proponen una concepción demasiado “cerrada” y “estática” de la autonomía, lo que finalmente los lleva a circunscribir en exceso el margen de acción internacional de los países periféricos y a pasar por alto las oportunidades de agencia que se presentan incluso bajo una situación de dependencia.

Más allá de que como bien señala Míguez (2017) Puig plantea la posibilidad de que los países periféricos impulsen estrategias autonomizantes en el marco de relaciones internacionales asimétricas e incluso desde una posición de marcada subordinación como es la “dependencia nacional”, a lo largo de sus trabajos, sostienen Pinheiro y Soares de Lima (2018), el autor siempre entiende a la dependencia y a la autonomía como opuestos. “En otras palabras, aunque reconoce grados de autonomía incluso en su nivel más bajo ya se define por oposición -y no por proximidad- a la dependencia. Esto significa que la autonomía (independientemente de su grado) es siempre un contrapunto a la dependencia”<sup>4</sup> (Pinheiro, Soares de Lima, 2018: 6).



*Fuente: Elaboración propia*

De ahí se entiende la importancia que los autores le dan al concepto de viabilidad nacional, a tal punto que como ha señalado Raúl Bernal Meza (2013) el tránsito de la “dependencia” a la “autonomía” sólo podría darse en la medida en que los países logren construir un modelo de desarrollo viable que sirva de sustento de la política externa autonomista. Este enfoque limita el alcance de la autonomía a aquellos países que tengan las capacidades relativas de poder para implementar una política de esas características (léase las potencias medias), por lo tanto, no sorprende que los principales aportes teóricos de la Escuela de la Autonomía se hayan desarrollado en los dos países de la región con más posibilidades de dejar atrás la dependencia y de alcanzar la autonomía regional (Argentina y Brasil).

Este dogmatismo conceptual fue dejado en evidencia por algunos autores (Rapoport, Spiguel 2005, Míguez 2018) quienes criticaron la predisposición de Puig y Jaguaribe a construir la autonomía exclusivamente a partir del tipo de relación que los países periféricos mantuvieran con los Estados Unidos, desconociendo de esta forma las oportunidades de

<sup>4</sup>Fragmento original: “In other words, although he recognizes degrees of autonomy, even at its lowest level it is already defined by opposition - and not by proximity - to dependency. It means that autonomy (regardless of its degree) is always a counterpoint to dependency”. Traducción propia.

inserción internacional que se abrían como consecuencia de la disputa por esferas de influencia por parte de la distintas potencias de la época (Míguez, 2018: 211).

Uno de los aportes más relevantes en este sentido fue el desarrollado por el académico brasileño Gerson Moura (1980), quien acuñó el término “autonomía en la dependencia” para describir el comportamiento internacional adoptado por el gobierno de Getulio Vargas entre 1935 y 1942.

¿Pero, ahora bien, que diferencia a la “autonomía en la dependencia” de la “dependencia nacional” de Puig o de otros conceptos similares como el de “cooperación dependiente asociada” (Tickner, Morales 2015)?

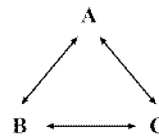
En la “dependencia nacional”, asegura Puig, las elites políticas persiguen el objetivo de racionalizar la dependencia en vista a conseguir mayores márgenes de acción internacional en el futuro. Para ello es que se busca establecer una relación *vis à vis* con la potencia hegemónica que genere algún tipo de beneficio económico o simbólico. A pesar de que, como señalan Tickner y Morales, los países periféricos pueden demostrar cierta proactividad en la relación y hasta incluso actuar como una suerte de proxy y así lograr fortalecer su viabilidad nacional (la Colombia de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018) serían un ejemplo en este sentido), su margen de autonomía es extremadamente limitado y se circunscribe a la agenda temática establecida por Estados Unidos (que en el caso de Colombia es la seguridad). Esto en cambio no ocurre con la “autonomía en la dependencia”, en donde el país periférico logra incorporar sus propias demandas a la agenda bilateral aprovechando las disputas por esferas de influencia que existen en el sistema internacional.

Según la tesis propuesta por Moura: “Incluso en condiciones de fuerte dependencia estructural, como las que prevalecían en la época, existían posibilidades de agencia para los países periféricos, al encontrar una forma de negociar el reajuste y aprovecharlo (...) permitiéndonos caracterizar la acción del Estado como autonomía en la dependencia” (Moura, 1980:189).

Dependencia nacional



Autonomía en la dependencia



Fuente: Elaboración propia

A lo largo del trabajo el autor hace una “caracterización situacional” de la autonomía y destaca la “equidistancia pragmática” (p. 63) que el gobierno Vargas logra establecer respecto a la incipiente disputa por esferas de influencia que en ese momento llevaban adelante Estados Unidos y Alemania en América Latina. Una estrategia de inserción “pendular” que a la postre permitió fortalecer de forma considerable la viabilidad nacional brasileña.

*“En ese momento se pudo aprovechar la situación geográfica estratégica del Nordeste brasileño y la necesidad de materiales estratégicos para la industria bélica durante la formación del sistema de poder estadounidense. Esto le permitió a Brasil atraer, entre otras cosas, financiación estadounidense para la construcción de la planta siderúrgica de Volta Redonda, un hito en la industrialización brasileña....La incorporación de Moura (1980) al concepto de autonomía - es decir, la dependencia- no pretendía explicar cómo ésta podía alcanzarse en su cabalidad, sino que apuntaba a una particular situación en la cual, a pesar de las condiciones adversas, podía ser alcanzada. En este sentido Moura (1980) llevó la propuesta de Jaguaribe (1979, 1982) aún más allá, pero sin negarla. Mientras que este último veía la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional como condiciones sine qua non para un comportamiento autónomo, Moura (1980) puso más énfasis en la importancia de la agencia como motor de una política autonomista en el contexto de condiciones menos que ideales, es decir, incluso en una situación de dependencia”<sup>5</sup> (Pinheiro, Soares de Lima, 2018: 8).*

La “autonomía en la dependencia”, señala el autor, permitió que el gobierno Vargas accediera a beneficios sustanciales que habrían sido imposibles de conseguir si el país desde un comienzo hubiera adoptado una política de alineamiento automático con Estados Unidos (Moura, 1980:100).

Claro que esta estrategia autonomizante también tiene sus limitaciones. Primero que nada es necesario remarcar que el poder negociador del país dependiente varía de acuerdo con las capacidades materiales que tenga y de lo que por ende le pueda “aportar” a la potencia hegemónica, además el mismo llega a su fin una vez que se produce el alineamiento<sup>6</sup> y los países periféricos la mayoría de la veces no logran cumplir sus objetivos dado la amplia asimetría de poder que existe entre los interlocutores. Así, por ejemplo, a pesar de que Brasil consiguió que Washington financie su proceso industrializador (lo que la Casa Blanca terminó haciendo a *regañadientes* y asegurándose de que esto “no fortalezca a los sectores que en Brasil pudiesen oponerse a la influencia de los Estados Unidos en el hemisferio”

---

<sup>5</sup>Fragmento original: “At that time it was possible to take advantage of the Brazilian Northeast’s strategic geographical location, and the need for strategic materials for the war industry during the formation of the US power system. This allowed Brazil to attract, among other things, US funding for the construction of the Volta Redonda steel plant, a landmark in Brazilian industrialization... Moura’s (1980) add-on to the concept of autonomy — i.e., dependency — was not proposing how it might be achieved in pure form, but pointing to a particular situation in which, despite the adverse conditions, it could be reached. In this sense, Moura (1980) took Jaguaribe’s (1979, 1982) proposition further, but without denying it. While the latter saw national viability and international permissibility as sine qua non conditions for autonomous behavior, Moura (1980) placed more emphasis on the importance of agency as the driving force of an autonomist policy in the context of less than ideal conditions, i.e. even in a situation of dependency” Traducción propia.

<sup>6</sup>No obstante esta situación, esto no impide que en el futuro se puedan producir cambios en el balance de poder y surjan nuevas oportunidades para utilizar esta estrategia autonomista.

(Moura, 1980: 155), el país sudamericano finalmente no logró que el gobierno estadounidense cumpla con su promesa original de equipar militarmente a las fuerzas armadas brasileñas. Una situación que generó un fuerte descontento en la elite política local y que, entre otras razones, sirvió como detonante para la posterior irrupción en la década del sesenta del “paradigma globalista” de política exterior (Soares de Lima 1994, Hurrell 2013).

#### 4. Introduciéndonos en el caso cubano

La “autonomía en la dependencia” es una herramienta conceptual útil que permite subsanar el dogmatismo conceptual de Puig y Jaguaribe y que abre la posibilidad de que los países periféricos impulsen políticas externas autonomistas aún bajo una situación de marcada dependencia. Un ejemplo en este sentido es lo que ocurre con Cuba, un país que a pesar de padecer un relativo aislamiento internacional durante las últimas seis décadas ha logrado impulsar diversos modelos de inserción internacional identificando, en primera instancia, cinco períodos bien diferenciados: “autonomía en la dependencia” (1959-1990), “autonomía secesionista” (1991-2002), “autonomía heterodoxa” (2003-2013), “dependencia nacional” (2014-2016) y “autonomía secesionista” (2017-2021).

##### a) “Autonomía en la dependencia” (1959-1990)

Al igual que ocurrió con el Brasil de Getulio Vargas, la Cuba de Fidel Castro es otro ejemplo que demuestra la posibilidad que tienen los países periféricos de impulsar políticas autonomistas aprovechando las disputas por esferas de influencia. Más allá de que ambos países implementaron estrategias de inserción internacional diferentes -ya que mientras Brasil buscó distanciarse de las potencias para ampliar su margen de maniobra internacional<sup>7</sup>, Cuba, en cambio, racionalizó su dependencia hacia la Unión Soviética (URSS) para garantizarse niveles mínimos de permisibilidad internacional y de esta forma asegurar la continuidad del proyecto político castrista-, ambos casos dejan en evidencia las posibilidades de agencia que tienen los países periféricos aún bajo una situación de marcada dependencia como la que vivió Cuba durante la Guerra Fría.

A pesar de que el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y el posterior acto de Fidel Castro de declararla socialista en 1961 puede ser considerado como un ejemplo paradigmático de “autonomía secesionista” (Fiore Viani 2020), estos acontecimientos en un comienzo no perjudicaron a la viabilidad nacional cubana -tal como Puig y Jaguaribe hubieran esperado, más aun teniendo en cuenta el alto nivel de dependencia que en ese momento Cuba tenía respecto a los Estados Unidos<sup>8</sup>- sino más bien todo lo contrario. Gracias a la estratégica

---

<sup>7</sup>Una estrategia autonomizante que luego fue retomada por el gobierno Quadros- Goulart (1961-1964) así como en algunos períodos de la dictadura militar (sobresaliendo en este sentido el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979), un comportamiento internacional al que el diplomático Gelson Fonseca Júnior (1998) calificó como “autonomía por la distancia”.

<sup>8</sup>En el último año previo a la llegada de la Revolución (1958), asegura Carriazo Moreno (1993), el 72 % de las exportaciones de Cuba estuvieron dirigidas a Estados Unidos y el 71 % de las importaciones provinieron de ese país.

posición geopolítica de Cuba, Castro consiguió que la URSS brinde un importante respaldo económico y político a su gobierno y así lograr, no sólo soportar el bloqueo económico de los EEUU, sino también dotar a la población de bienes públicos de acceso universal en materia de salud y educación e incluso exportar su modelo revolucionario a América Latina y África, muchas veces contrariando los propios deseos soviéticos (Blasier 1993).

### **b) “Autonomía secesionista” (1991-2002)**

La desaparición de la URSS en 1991 representó una amenaza para la viabilidad nacional de Cuba y condujo a un aumento exponencial de la vulnerabilidad internacional del país, haciéndose ahora así sentir todos los costes sociales y económicos del modelo de inserción internacional adoptado por Fidel Castro en la década del sesenta (la “autonomía secesionista”).

El nuevo escenario internacional obligó al líder cubano a impulsar una serie de medidas liberalizantes en el plano interno -entre las que podemos destacar el impulso al sector turístico, el restablecimiento del dólar como moneda de curso legal y la promulgación de la ley 77 de la Inversión Extranjera- mientras en el plano externo profundizó la confrontación ideológica con los Estados Unidos a través de lo que a partir de 1999 sería conocido como la “batalla de ideas”.

### **c) “Autonomía heterodoxa” (2003-2013)**

Luego de una década de relativo aislamiento internacional y de padecer el endurecimiento de las medidas de presión económica impulsadas por Estados Unidos que apuntaban a generar un cambio de régimen en la isla, a comienzos de la década del 2000 Cuba paulatinamente comenzó a recuperar el margen de maniobra internacional perdido y -volviendo a los modelos de Puig- dejó a un lado el discurso *secesionista* que caracterizó al período anterior para adoptar un modelo de inserción internacional de corte más *heterodoxo* que puso el foco en lo que Russell y Tokatlian (2002) denominaron como “autonomía relacional”.

*“Como práctica, la autonomía relacional requiere creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global. Así, la autonomía ya no se define por el poder de un país para aislarse y controlar procesos y acontecimientos externos, sino por su poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo. Estas organizaciones y regímenes constituyen, además, el soporte institucional indispensable para el ejercicio de la autonomía. En un marco de creciente interdependencia, ellos son cada vez más útiles para afrontar problemas más comunes y alcanzar propósitos complementarios, sin que los gobiernos se subordinen a sistemas jerárquicos de control” (Russell, Tokatlian, 2002: 179-180).*

Una vez que se consolidó el “giro a la izquierda” en América Latina (lo que luego popularmente se conocería como la “marea rosa” (Rohter 2005), el gobierno cubano se vinculó



a una serie de iniciativas autonomizantes que no sólo resultaron beneficiosas para su debilitada economía sino que también lo dotaron de un importante nivel de permisibilidad internacional. Un hecho que a la postre permitiría que Cuba, años más tarde, retorne parcialmente<sup>9</sup> al sistema interamericano luego de una ausencia de más de medio siglo.

Desde el punto de vista de Jaguaribe y Puig, los organismos de integración regional pueden actuar como una herramienta funcional a la autonomía en la medida en que permitan ampliar no sólo el margen de maniobra internacional de los países periféricos (tal como Russell y Tokatlian plantean siguiendo la definición de soberanía de Kenneth Waltz) sino que sobre todo contribuyan a reducir sus niveles de dependencia (Pinheiro, Soares de Lima, 2018: 6-7, Briceño-Ruiz, Simonoff, 2017:76).

En este sentido, la iniciativa más destacada del período 2003-2013 desde el punto de vista cubano fue la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), organismo que surgió a fines del 2004 a partir de un acuerdo de integración firmado entre Cuba y la Venezuela de Hugo Chávez y que se caracterizó por promover un intercambio comercial “solidario” y “complementario” (Schaposnik y Pardo, 2013) por intermedio del cual el país caribeño logró acceder a los recursos naturales necesarios para relanzar su economía y que antes le eran proveídos por la Unión Soviética.

*“El principal resultado material del ALBA es la cooperación energética y sobre todo el envío de petróleo venezolano a condiciones preferenciales a sus países miembros y otros aliados de la Revolución bolivariana. ALBA impulsó una amplia cooperación energética —plasmada en Petrocaribe— con Bolivia y Venezuela como principales suministradores de gas y petróleo, sectores que en ambos casos están nacionalizados, y los demás países como beneficiarios de este intercambio que en el caso cubano sustituyó la anterior alianza con la URSS. Así, la ALBA permitió la supervivencia del régimen cubano que reexporta el petróleo venezolano al mercado internacional a cambio de expertos y asesores cubanos para avanzar la Revolución bolivariana” (Gratius, Puente, 2018: 242).*

Luego del ascenso formal al poder de Raúl Castro en el 2008, el gobierno cubano le cedió el liderazgo del discurso antiimperialista a sus socios del ALBA y, mientras avanzaba con un programa de reformas económicas en el plano interno, en el plano externo buscó

---

<sup>9</sup>A pesar de que el 3 de Junio del 2009 la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dejó sin efecto la Resolución VI de la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Punta del Este (Uruguay) entre el 22 y el 31 de enero de 1962, que dispuso la “Exclusión del actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano”, el gobierno de Raúl Castro —en un alarde de autonomía secesionista- rechazó de plano la posibilidad reingresar a la OEA aunque finalmente sí terminó incorporándose a la Cumbre de las Américas, participando, hasta el momento, de la séptima (Panamá 2015) y octava edición (Perú 2018).

impulsar una política de diversificación comercial para contrabalancear la dependencia establecida con Venezuela y de paso promover la llegada de inversiones a la isla. El proyecto insignia en este sentido fue la remodelación del Puerto de Mariel y la creación de la Zona Especial de Desarrollo, un proyecto  *faraónico* que se realizó con financiación brasileña y que pretendía convertirse en el nuevo “motor” de la economía cubana.

Más allá de que esta iniciativa puntual por múltiples razones finalmente no terminó generando los beneficios económicos que se esperaban, el balance del giro autonomista emprendido por Cuba en el período es altamente positivo. Durante el 2003-2013 el país no sólo logró recomponer su maltrecha viabilidad nacional y dejar atrás, al menos parcialmente, las secuelas socioeconómicas del “Período Especial”<sup>10</sup> sino que también aprovechó la permisibilidad internacional imperante para aumentar su  *soft power* en la región a través de las misiones médicas – las cuales además le aseguraban una entrada importante de divisas<sup>11</sup>- y para fortalecer su estrategia de  *soft balancing* respecto a los Estados Unidos.

En este sentido la iniciativa más importante fue la creación en 2011 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), organismo de integración que agrupa a “los 33 países de América Latina y El Caribe” y de cuya membresía Estados Unidos y Canadá fueron deliberadamente excluidos para así diferenciar políticamente a la CELAC de la “desgastada” Organización de Estados Americanos (entidad a la que se acusaba de ser funcional a los intereses de Washington en la región).

Cuba participó activamente en su creación (Álvarez Figueroa 2017), lo que a la postre le permitió hacerse con la Presidencia Pro-Tempore del período 2013-2014 y en ese marco organizar la II Cumbre Presidencial de la CELAC celebrada en La Habana los días 28 y 29 de enero del 2014. En la declaración final, aprobada por todos los participantes a pesar de la ya incipiente polarización presente en la región, los países miembros acordaron “seguir trabajando para consolidar a América Latina y el Caribe como Zona de Paz”, por otra parte -en un clara referencia a Cuba- reiteraron que “la unidad y la integración de nuestra región debe construirse gradualmente, con flexibilidad, con respeto al pluralismo, a la diversidad y al derecho soberano de cada uno de nuestros pueblos para escoger su forma de organización política y económica” (Instituto de Relaciones Internacionales [IRI], 2014).

#### **d) “Dependencia Nacional” (2014-2016)**

Pero luego de este “éxito diplomático” la viabilidad nacional de Cuba se vería nuevamente afectada a fines del 2014 como consecuencia de una serie de eventos externos que la obligarían a modificar su modelo de inserción internacional. El primero y más importante

---

<sup>10</sup>De acuerdo a estadísticas del Banco Mundial, el Producto Interior Bruto (PIB) de Cuba cayó un -14 % durante el período 1990-2000 (lo que equivale a una caída anual del 1,4%), mientras que en el período 2003-2015 creció un 62,1% (lo que equivale a un crecimiento anual del 4,77%).

<sup>11</sup>Según estimaciones del ex Ministro de Economía y Planificación, José Luis Rodríguez, Cuba obtuvo ingresos por 11.543 millones de dólares como promedio anual entre 2011 y el 2015 en concepto de exportación de fuerza de trabajo calificada (consolidándose de esta forma como una de los mayores fuentes de ingresos en divisas del país), la mayor parte de la cual correspondió al sector de la salud.

fue la crisis económica y política de Venezuela, lo que por consiguiente llevó al estancamiento del ALBA y de un patrón de intercambio comercial que hasta ese momento había resultado totalmente funcional para los intereses cubanos. “De 2012 a 2017 las importaciones de bienes desde Venezuela cayeron en 4.241 millones de dólares, las exportaciones cubanas de bienes a Venezuela decrecieron en 2.109 millones, mientras que las exportaciones de servicios profesionales cayeron en 1.632 millones. Esto lleva a que el valor del intercambio comercial de bienes y servicios pasara de representar el 20,8% del PIB cubano en 2012 al 12,4% del PIB en 2017, medido a precios constantes (se ajusta por el deflactor de las importaciones)” (Mesa-Lago, Vidal Alejandro, 2019:18).

Por otra parte, la profundización de la crisis humanitaria venezolana y el consiguiente aumento de la polarización política en Latinoamérica contribuyeron a cimentar una suerte de “empate catastrófico” que atentó contra el desempeño del sistema de integración y que, a diferencia del período anterior, impidió que Cuba pueda utilizar a los organismos internacionales como herramienta de *soft balancing* frente a Estados Unidos. “América Latina se encuentra paralizada en un “empate hegemónico”, según la definición clásica de Juan Carlos Portantiero (1977): una situación en la que dos fuerzas en disputa tienen suficiente energía como para vetar los proyectos elaborados por la otra, pero ninguna logra reunir los recursos necesarios para asumir por sí sola el liderazgo” (Natanson, 2017). Un “derecho de veto” que los países no dudaron en hacer uso cuando estimaron conveniente, tal como dejan en evidencia la experiencia de organismos “postliberales” como la UNASUR (Sobrino Heredia 2021) y la CELAC (Duarte Gamboa, 2019).

Ante esta situación es que el gobierno de Raúl Castro, retornando a los modelos de inserción internacional desarrollados por Puig, decidió abandonar la “autonomía heterodoxa” y, en consonancia con el modelo de “dependencia nacional”, buscó racionalizar su dependencia y estrechar los vínculos económicos con las naciones desarrolladas (incluyendo a Estados Unidos) para así fortalecer su viabilidad nacional.

En un comienzo esta política externa *acquiescente* (Russell y Tokatlian, 2013) resultó efectiva, ya que dio paso a la normalización en 2015 de las relaciones diplomáticas entre EEUU y Cuba y a la posterior derogación, por parte del gobierno de Barack Obama, de una parte de las sanciones económicas que pesaban sobre la isla. Sumado a esto tenemos que resaltar la firma en diciembre del 2016 del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre Cuba y la Unión Europea (UE), el cual, como señala Gratius, sustituyó a “una larga fase de «compromiso condicionado», es decir un diálogo y una cooperación condicionada por requisitos políticos, en el caso de la UE por la cláusula democrática y la Posición Común sobre Cuba (Gratius S., 2005) —entre 1996 y 2016- por una estrategia de plena inserción de la isla en las relaciones europeo-latinoamericanas incluyendo sus programas bilaterales y regionales de cooperación (compromiso constructivo)” (Gratius, 2017:2-3).

#### **e) “Autonomía secesionista” (2017-2021)**

Pero este escenario de cooperación se vería abruptamente interrumpido como consecuencia del ascenso al poder de Donald Trump en 2017, quien intensificó las políticas de sanciones contra Cuba (entre las medidas más destacadas podemos señalar la activación de

los Títulos III y IV de la ley Helms-Burton, la limitación en el envío de remesas y en la autorización de viajes de ciudadanos estadounidenses a la isla, el fortalecimiento del bloqueo a las transacciones financieras del gobierno cubano) lo que a su vez atentó contra la eficacia de la política de “compromiso constructivo” adoptada por la UE.

Para hacer frente a este escenario internacional hostil, el gobierno de Raúl Castro, y luego de su sucesor Miguel Díaz-Canel, recuperaron parte del discurso “secesionista” utilizado por Fidel Castro durante el Período Especial para garantizarse un nivel mínimo de consenso en el plano interno mientras paralelamente buscaron diversificar la balanza comercial para reducir el impacto de la política exterior Trump sobre la viabilidad nacional cubana. El problema es que, como remarca Mesa-Lago (2019), a pesar de los avances registrados durante los últimos años en el campo diplomático actualmente “no hay en la comunidad internacional un país con la capacidad y la voluntad de reemplazar a Venezuela en su apoyo económico a Cuba” (Mesa-Lago, 2019: 263).

A la creciente vulnerabilidad internacional que enfrenta el gobierno cubano tenemos que añadir el impacto de la pandemia del Covid-19 que llevó a que el país cierre el 2020 con una caída del PIB del 11 %, la peor contracción desde 1993, aumentando de esta forma la presión para que el presidente Díaz-Canel acelere el programa de reformas iniciado por Raúl Castro en el año 2008 y continuado durante su gestión.

Cuando parecía que el gobierno iba a tener que enfrentar en soledad, como ya hizo en la década del noventa, una crisis económica de dimensiones que podía poner en jaque el futuro de la Revolución (Mesa-Lago, 2019) el triunfo del candidato demócrata Joe Biden en las elecciones presidenciales EEUU 2020 fue recibido con alivio por Díaz-Canel quien rápidamente se ilusionó con la posibilidad de establecer en esta nueva etapa una “relación bilateral constructiva y respetuosa de las diferencias” (Díaz-Canel Bermúdez, 2020).

## **5. La sobrestimación de la permisibilidad internacional de la era Biden profundizó la vulnerabilidad externa de Cuba**

A lo largo de sus trabajos académicos Juan Carlos Puig hizo hincapié en que para poder alcanzar un mayor margen de autonomía era imprescindible que las elites periféricas realizaran un análisis de situación que persiguiera el objetivo de “comprender al sistema internacional estructuralmente, mediante la selección de variables relevantes y significativas” y que permitiese “por lo menos, delinear las tendencias relevantes profundas y apreciar los errores y aciertos en función del logro de una mayor autonomía para el país” (Briceño, Simonoff, 2017: 75).

Esta opinión es compartida por Jaguaribe, quien remarcó que para lograr una mayor optimización del modelo de inserción internacional es necesaria “la selección objetiva del modelo más adecuado para un país [...] [que] requerirá, en consecuencia, un análisis preliminar histórico-estructural del país en cuestión, a fin de poder determinar objetivamente sus principales rasgos y tendencias estructurales” (Jaguaribe, 1973, 85).

Este requisito, añaden Lorenzini y Pereyra Doval, es imprescindible para alcanzar una mayor autonomía puesto que “si, por ejemplo, nuestras percepciones son erróneas nuestro

margen de maniobra se anula hasta desaparecer y las decisiones que se adoptan serían poco pertinentes” (Lorenzini, Pereyra Doval, 2013: 18).

Un ejemplo en este sentido es lo que está ocurriendo actualmente con Cuba. El gobierno de Díaz-Canel pensó que el triunfo de Biden automáticamente iba a permitir restablecer el modelo de “dependencia nacional” utilizado durante los últimos dos años del gobierno de Barack Obama. Una percepción que se fortaleció aún más durante la campaña electoral, cuando Biden prometió restablecer la política de “engagement” y revertir las sanciones implementadas durante la administración Trump (Kelly, 2020).

Por este motivo, una vez que se oficializó su triunfo la cancillería cubana desplegó una campaña de comunicación pidiendo la “eliminación del bloqueo y el restablecimiento de los servicios consulares y de reunificación familiar”. Pero luego de varios meses en el poder, y a pesar del pedido realizado por parte del partido demócrata para que revea la política norteamericana hacia Cuba (Marsh, 2021), el mandatario por el momento ha decidido mantener las sanciones prolongado de esta forma el perjuicio sobre la viabilidad nacional cubana.

Este cambio de postura hizo que rápidamente subiera el tono de confrontación entre ambos países. Cuba, ya lejos del optimismo inicial, acusa a Biden de seguir las políticas de su antecesor, mientras que en estos últimos meses la Casa Blanca ha acusado al gobierno cubano de no “cooperar completamente” con la lucha antiterrorista, además de “rechazar la detención de artistas por ejercer su derecho de libertad de expresión” y de recordarle a la administración Díaz-Canel que “no puede silenciar a sus críticos mediante la violación de sus derechos humanos” (Nichols, 2021).

Uno de los últimos enfrentamientos dialécticos *cara a cara* tuvo lugar el 23 de Junio del 2021 en la Asamblea de las Naciones Unidas cuando Cuba presentó la tradicional resolución para condenar el bloqueo económico de Estados Unidos, iniciativa que fue aprobada con 184 votos a favor, dos en contra (Estados Unidos e Israel) y tres abstenciones (Colombia, Brasil y Ucrania). Antes de ejercer su voto el coordinador de política de la misión de Estados Unidos ante la ONU, Rodney Hunter, argumentó que las sanciones impuestas a terceros países es una forma legítima de llevar a cabo “la política exterior, temas de seguridad nacional y otros objetivos” (Torrens, 2021), diferenciándose así claramente de la gestión Obama que en 2016 —en pleno apogeo del “deshielo cubano”— se abstuvo durante la votación.

## 6. Conclusiones

A lo largo del artículo hemos buscado resaltar la importancia de la agencia en la autonomía y, en contraposición a lo que plantean Puig y Jaguaribe, dejar en evidencia las posibilidades que tienen los países periféricos de impulsar políticas externas autonomistas aún bajo una situación de marcada dependencia.

Con este fin es que rescatamos el concepto de “autonomía en la dependencia” desarrollado por el académico brasileño Gerson Moura en 1980, el cual permite subsanar las limitaciones metodológicas de la definición original de autonomía y ampliar su actual nivel de aplicabilidad. En este marco es que decidimos analizar el caso de Cuba, un país que a pesar de carecer de una viabilidad nacional “solida” y de tener que durante las últimas seis

décadas enfrentar la política de sanciones de Estados Unidos ha logrado impulsar diversos modelos de inserción internacional identificando, como vimos anteriormente, cinco períodos bien diferenciados: “autonomía en la dependencia” (1959-1990), “autonomía secesionista” (1991-2002), “autonomía heterodoxa” (2003-2013), “dependencia nacional” (2014-2016) y “autonomía secesionista” (2017-2021).

Recapitemos ahora un poco con el fin de intentar responder a los interrogantes planteados al inicio. Al comienzo del texto lanzamos la siguiente hipótesis: no obstante, el nuevo “marco para la acción” (Cox 1986) en apariencia favorable para los intereses cubanos, la sobredimensión por parte del gobierno Díaz-Canel de la permisibilidad internacional de la era Biden y la prolongación del “empate catastrófico” (Mongan 2018) impiden que Cuba pueda recuperar el margen de maniobra internacional alcanzado durante el período anterior y revertir así su creciente vulnerabilidad internacional.

Como bien plantearon en su momento Puig y Jaguaribe, para que una política externa autonomista tenga éxito es imprescindible que ésta parta de una correcta lectura del sistema internacional sino caso contrario los países periféricos, parafraseando a Carlos Escudé (2012), pueden incurrir en un mero consumo de autonomía cuando en realidad lo que deberían tratar de conseguir es su inversión.

La sobredimensión por parte del gobierno Díaz-Canel de la permisibilidad internacional de la era Biden llevó a que Cuba gaste sus limitados recursos materiales en una política exterior *ineficaz* y que actualmente no sólo esté lejos de recuperar los niveles de autonomía de los que disfrutó durante el regionalismo postliberal sino que vea en esta nueva etapa aún más incrementada su vulnerabilidad internacional en relación al período 2017-2020, ya que sumado a los “constreñimientos estructurales” (Waltz, 1979) habituales el país debe hacer frente al impacto de la pandemia y de lo que luego va a ser la postpandemia. Todo esto en el marco de una economía que desde hace seis años se encuentra inmersa en un proceso de escaso crecimiento y que actualmente atraviesa profundos cambios (siendo la reforma monetaria el principal), una situación que amenaza con generar importantes costos sociales sobre una ya de por sí empobrecida población.

A esta difícil situación tenemos que añadir que, a diferencia del pasado, Cuba tampoco puede utilizar a los organismos de integración como herramienta para fortalecer su maltrecha viabilidad nacional (como ocurrió con el ALBA) o para hacerse con un mayor margen de permisibilidad internacional (como le permitió la CELAC).

No obstante que el resultado de las elecciones brasileñas puede marcar el fin del “empate catastrófico” y que el “giro a la izquierda” de América Latina seguramente va a llevar a que Cuba pueda disfrutar de una mayor capacidad de inserción internacional en relación al período anterior, esto no necesariamente tiene porque beneficiar a la debilitada economía cubana ya que, como sostiene Mesa-Lago, no hay en la región un país capaz de reemplazar a Venezuela en su apoyo económico a Cuba y/o en condiciones de liderar el proceso de integración como por ejemplo hizo el Brasil de Lula a comienzos del siglo XXI ( más allá de los coqueteos de México en ese sentido).

A pesar de esta situación, si algo aprendimos de autores como Puig o Gerson Moura

es que es posible impulsar políticas autonomistas aún bajo una situación de marcada dependencia. Para ello primero es necesario que el gobierno cubano deje de gastar sus limitados recursos en promover una política externa *polarizante* que ya ni siquiera le garantiza un nivel mínimo de consenso en el plano interno-tal como dejan en evidencia las masivas manifestaciones ocurridas en Cuba el 11 y 12 de Julio de 2021-y que sólo sirve para acentuar su aislamiento internacional y, en su lugar, comience a adoptar una actitud más proactiva para intentar sacar provecho de las escasas oportunidades que brinda un sistema internacional “estratificado” y fuertemente asimétrico. Más aún en un escenario como el actual en el que el incipiente bipolarismo EEUU-China pareciera abrir nuevas oportunidades de inserción para los países de la periferia.

## 7. Referencias bibliográficas

- Álvarez Figueroa, O. (2017). Cuba en la integración latinoamericana y caribeña: oportunidades y desafíos. *Centro de Investigaciones de Política Internacional*, pp. 133-146. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cipi/20180201044335/CNA49\\_cuba.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cipi/20180201044335/CNA49_cuba.pdf)
- Blasíer, C. (1993). El fin de la asociación soviético-cubana. *Estudios Internacionales*, vol. 26, n° 103, pp. 296-340. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1993.15377>
- Bernal Meza, R. (2013). Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes and its relevance. *Revista Brasileña de Política Internacional*, n° 56 (2), pp. 45-62. <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Y3DQL45wYsKc6S736BWhgrs/?lang=en&format=pdf>
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, n° 186, pp. 39-89. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>
- Briceño-Ruiz, J. (2019). Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, n° 48(1), pp. 120–129. <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.467>
- Carriazo Moreno, G. (1993). Las relaciones económicas Cuba-Estados Unidos: una mirada al futuro. *Estudios Internacionales*, vol. 26, n° 103, pp. 480-499. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1993.15387>
- Castañeda, J. (2021, Julio). *Llega una nueva versión de la marea rosa: un giro a la izquierda*. CNN en Español. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/29/opinion-llega-una-nueva-version-de-la-marea-rosa-un-giro-a-la-izquierda/>
- Cox, R. (1986). Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory. En Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics* (pp. 217-225). Columbia University Press.
- Díaz-Canel Bermúdez, M. [@DiazCanelB]. (8 de noviembre del 2020). *Reconocemos que, en sus elecciones presidenciales, el pueblo de EEUU ha optado por un nuevo rumbo. Creemos en la posibilidad de una relación bilateral constructiva y respetuosa de las diferencias* [Tweet]. Twitter.

<https://twitter.com/diazcanelb/status/1325437613986213890?lang=ar>

- Drekonja, G. (1993). Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa. En María Mercedes Gómez, Gerhard Drekonja-Kornat, Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal (eds.), *Redefiniendo la autonomía en política internacional* (pp. 18-21). Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.
- Duarte Gamboa, E. (2019, Febrero). *La CELAC en el nuevo escenario regional*. Foreign Affairs Latinoamérica. <https://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Planeta.
- Escudé, C. (2012). *El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China*. Lumiere.
- Fiore Viani, G. (2020). Puig y la Autonomía: pensar las Relaciones Internacionales desde el sur. *Breviario en Relaciones Internacionales*, vol. 1, n° 48, pp. 1-25. <https://revis-tas.unc.edu.ar/index.php/breviariorri/article/view/31202>
- Fonseca Jr, G. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. Paz e Terra.
- Gratius, S. (2017). El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE.UU. y Venezuela. *IdeAs*, n° 10, pp. 1-18. <http://journals.openedition.org/ideias/2154>
- Gratius, S. y Puente J. M. (2018). ¿Fin del proyecto alternativo ALBA? Una perspectiva política y económica. *Revista de Estudios Políticos*, n° 180, pp. 229-252. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.180.08>
- Hurrell, A. (2013). *The Quest for Autonomy. The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Instituto de Relaciones Internacionales. (2014, Enero). *Declaración Final de la II Cumbre de la CELAC*. [https://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_digital/documentos/celac/Declaraci%C3%B3n%20Final%20de%20la%20II%20Cumbre.pdf](https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_digital/documentos/celac/Declaraci%C3%B3n%20Final%20de%20la%20II%20Cumbre.pdf)
- Jaguaribe, H. (1969). Dependencia y autonomía en América Latina. En Helio Jaguaribe et al. (eds.), *La dependencia político-económica de América Latina* (pp. 23-80). Siglo XXI/CLACSO.
- Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político*. Fondo de Cultura Económica.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y autonomía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), pp. 91-130. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458>
- Kelly, L. (2020, Abril). *Biden says he would return to Obama-era relations with Cuba*. The Hill. <https://thehill.com/policy/international/495045-biden-says-he-would-return-to-obama-era-relations-with-cuba>
- Lechini, G. y Rojo, P. (2019). Las contribuciones de la “Escuela Rosarina” al estudio de Relaciones Internacionales en Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales de la*



- UNAM, n° 133, pp. 185-205. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/69378/61193>
- Lorenzini, M. E. y Pereyra Doval, M. G. (2013). Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, n° 22, pp. 9-26. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5160>
- Marsh, S. (2021, Marzo). *Exclusive: U.S. House Democrats urge Biden to revert to Obama-era Cuba détente*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-exclusive-idUSKBN2AV1HS>
- Mesa-Lago, C, y Pavel Vidal, A. (2019, Mayo). *El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Donald Trump*. Real Instituto Elcano. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt9-2019-mesa-lago-vidalalejandro-impacto-economia-cubana-crisis-venezolana-politicas-donald-trump](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt9-2019-mesa-lago-vidalalejandro-impacto-economia-cubana-crisis-venezolana-politicas-donald-trump)
- Mesa-Lago, C. (2019, Junio). *La economía cubana en el 60 aniversario de la revolución*. Anuario Internacional CIDOB. [https://www.cidob.org/en/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2019/la\\_economia\\_cubana\\_en\\_el\\_60\\_aniversario\\_de\\_la\\_revolucion](https://www.cidob.org/en/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/la_economia_cubana_en_el_60_aniversario_de_la_revolucion)
- Míguez, M. C. y Deciancio M. (2016). La internacionalización de la teoría de las Relaciones Internacionales en la Argentina. Los híbridos teóricos y su clasificación. *Papeles de Trabajo*, 10 (18), pp. 169-192. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/40783>
- Míguez, M. C. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 12, n° 2, pp. 207-229. <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2140>
- Míguez, M. C. (2018). Sobre la autonomía heterodoxa y las debilidades del concepto. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, vol. 3, n° 6, pp. 209-220. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i6.41>
- Mongan, M. (2018, Marzo). *El «empate catastrófico» profundiza la crisis del proceso de integración*. Foreign Affairs Latinoamérica. <https://revistafal.com/el-empate-catastrofico-profundiza-la-crisis-del-proceso-de-integracion/>
- Moura, G. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Nova Fronteira.
- Natanson, J. (2017, Junio). *Empate hegemónico en América Latina*. Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur. <https://www.eldiplo.org/notas-web/empate-hegemonico-en-america-latina/>
- Nichols, B. [@WHAAsstSecty]. (25 de mayo de 2021). *The United States rejects the detention of artists for exercising their freedom of expression. The Cuban government cannot silence its critics through violation of their human rights. @LMOAlcantara and Maykel "El Osorbo" Castillo should be freed immediately* [Tweet].

Twitter.

[https://twitter.com/WHAAsstSecty/status/1397346044585857033?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1397351466759819264%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es3&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.dw.com%2Fes%2Feeuu-exige-a-cuba-que-libere-inmediatamente-a-artistas-disidentes%2Fa-57664578](https://twitter.com/WHAAsstSecty/status/1397346044585857033?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1397351466759819264%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es3&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.dw.com%2Fes%2Feeuu-exige-a-cuba-que-libere-inmediatamente-a-artistas-disidentes%2Fa-57664578)

- Oppenheimer, A. (2022, Enero). *¿Se viene una “marea rosa” en la región?* Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/se-viene-una-marea-rosa-en-la-region-nid12012022/>
- Pinheiro, L. y Soares de Lima M. R. (2018). Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, nº 12 (3), pp. 1-22. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>
- Prebisch, Raúl (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32866>
- Puig, J. C. (1971). La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, 39/40, pp. 60-66. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, vol. 11, nº 109, pp. 40-62. <https://bi-lat.unam.mx/es/revista/integracion-latinoamericana/articulo/integracion-y-autonomia-de-america-latina-en-las-postrimerias-del-siglo-xx>
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Capital Intelectual.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, nº 104, pp. 157-180. [https://www.cidob.org/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/104/america\\_latina\\_y\\_su\\_gran\\_estrategia\\_entre\\_la\\_aquiescencia\\_y\\_la\\_autonomia](https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/104/america_latina_y_su_gran_estrategia_entre_la_aquiescencia_y_la_autonomia)
- Russell, R. y Tokatlian J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 10, nº 21, pp. 159-194. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>
- Schaposnik, C. y Pardo, E. (2015). ALBA-TCP: Hacia nuevos mecanismos de participación de la economía social y solidaria. *Cooperativismo y Desarrollo*, vol. 23, nº 106, pp. 35-44. <https://doi.org/10.16925/co.v23i106.1129>
- Simonoff, A. y Lorenzini, M. E. (2019). Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, nº 48 (1), pp. 96-106. <http://doi.org/10.16993/iberoamericana.417>

- Soares de Lima, M. R. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*, vol. 1, n° 2, pp. 27-46.
- Sobrinho Heredia, J. M. (2021). La pérdida de institucionalidad en las organizaciones internacionales, y su declive en la sociedad internacional contemporánea. *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, n° 9, pp. 1-21.  
[https://doi.org/10.25267/Paix\\_secur\\_int.2021.i9.1002](https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2021.i9.1002)
- Tickner, A. y Blaney D. (2012). *Thinking International Relations Differently*. Routledge.
- Tickner, A. y Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, v. 85, pp. 171-205. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06>
- Tokatlian, J. G. y Carvajal L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 28, pp. 7-31.  
[https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/autonomia\\_y\\_politica\\_exterior\\_un\\_debate\\_abierto\\_un\\_futuro\\_incierto](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/autonomia_y_politica_exterior_un_debate_abierto_un_futuro_incierto)
- Torrens, C. (2021, Junio). *EEUU vota en contra de resolución que condena embargo a Cuba*.  
<https://www.chicagotribune.com/espanol/sns-es-eeuu-vota-en-contra-de-resolucion-que-condena-embargo-a-cuba-20210623-4w2przg5ub-bhhpen26uysijwu4-story.html>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.

# 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](http://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](http://www.fal.itam.mx)



Contenido gratuito y noticias en

 Foreign Affairs Latinoamérica

 @ForeignAffairsL



# Después del dólar: perspectivas para el sistema monetario internacional

Adrien Sergent

[asergent@fundacionmeridiano.com](mailto:asergent@fundacionmeridiano.com)  
Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina)

Recibido: 27/09/2020

Aceptado: 29/08/2022

**Resumen:** Desde el fin de los acuerdos de Bretton Woods, cada crisis económica global desata conjeturas sobre el rol del dólar estadounidense en la economía mundial. Sin embargo, la moneda norteamericana sigue siendo la divisa clave del sistema monetario internacional pese a que no haya ninguna regla o acuerdo internacional que lo sustente. Aunque hasta ahora los pronósticos sobre un eventual fin de su hegemonía siempre fueron refutados, las propias vulnerabilidades económicas de los Estados Unidos, las tensiones geopolíticas y el surgimiento de monedas digitales abren de nuevo este interrogante en un mundo todavía en crisis por la COVID-19. Este artículo se propone analizar las principales alternativas existentes que podrían remodelar el sistema monetario internacional a mediano plazo.

**Palabras clave:** dólar, sistema monetario internacional, criptomoneda, CBDC.

- ❖ Como citar este artículo: Sergent, A. (2022). Después del dólar: perspectivas para el sistema monetario internacional. *Relaciones Internacionales*, 31(63), 160. <https://doi.org/10.24215/23142766e160>

---

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)

## ***After the US dollar: prospects for the international monetary system***

**Adrien Sergent<sup>1</sup>**

**Abstract:** Since the end of Bretton Woods agreement, every global economic crisis sparks speculation about the role of the US dollar in the world economy. However, the American currency continues to be the key currency of the international monetary system, despite the fact that there is no international rule or agreement that supports it. Although until now the forecasts about an eventual end of its hegemony have always been refuted, the United States economic vulnerabilities, geopolitical tensions and the emergence of digital currencies open up this question once again in a world still in crisis by COVID-19. This article tries to analyze the main existing alternatives that could reshape the international monetary system in the medium term.

**Key words:** dollar, international monetary system, criptocurrency, CBDC.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Ingeniero eléctrico, Instituto Nacional de Ciencias Aplicadas de Lyon, Francia. Miembro de la Fundación Meridiano.

Insomne, poseído, casi feliz, pensé que nada hay menos material que el dinero, ya que cualquier moneda (una moneda de veinte centavos, digamos) es en rigor, un repertorio de futuros posibles.

**Jorge Luis Borges**, *El Zahir*.

## 1. Introducción

Con la ruptura en la década de 1970 del orden monetario nacido en Bretton Woods, el sistema monetario internacional pasó de un régimen de cambios fijos a uno donde se deja flotar libremente las monedas en los mercados de divisas. Aunque no haya una regla o acuerdo internacional que les los obligue a hacerlo, una mayoría de bancos centrales constituye todavía sus reservas en dólares estadounidenses y trata de defender la cotización de sus monedas, sobre todo en los países emergentes, ante esta divisa clave. Basta observar que en 2019 más del 88% de las transacciones sobre el mercado del Forex involucraron dólares (Banco de Pagos Internacionales, 2019, p. 7) y que en 2020 esta misma moneda constituía cerca del 59% de las reservas en divisas de los bancos centrales del mundo (Fondo Monetario Internacional [FMI], s.f.) para percibir la magnitud del dominio del billete verde. Por estas características, Aglietta y Coudert (2015, p. 61) hablan del “semipatrón dólar” para denominar al sistema monetario internacional vigente.

Sin embargo, la pérdida relativa y continua del peso norteamericano en la economía mundial desde al menos dos décadas, el uso creciente de la doctrina jurídica extraterritorial del dólar para dirimir conflictos geopolíticos (Favas, 2020) y la irrupción de las criptomonedas abren dudas sobre la perennidad de la hegemonía del dólar. Partiendo del principio de que tal sistema necesita de un hegemon benevolente proveyendo una política económica conducente a la estabilidad financiera internacional, Aglietta y Coudert (2019, p. 1) se preguntan: “¿se mantendrá el sistema monetario si el país emisor se involucra deliberadamente en una política proteccionista conflictiva?”.<sup>2</sup>

Se podría agregar también que es un sistema que ya viene arrastrando rasgos bastante disfuncionales, como lo pudieron experimentar los países latinoamericanos en la “década perdida” consecuente a la duplicación de las tasas de referencia realizada por el presidente de la Reserva Federal estadounidense en octubre de 1980. Los desafíos de la globalización económica, en palabras de Lascurain Fernández (2017), se tradujeron en una sucesión de crisis financieras primero en los países emergentes de todos los continentes en la década de 1990 y luego en los países centrales en 2000 y 2008. Con tales antecedentes, los incentivos son importantes para que varios actores busquen una refundación del sistema monetario internacional, por ser la piedra angular de la arquitectura financiera global.

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

Este artículo se propone analizar las alternativas al semipatrón dólar que podrían surgir a mediano plazo. Para ello una primera parte volverá sobre el concepto de dinero y las características de un sistema monetario internacional. La segunda tratará de la tendencia a la fragmentación del actual sistema. La tercera parte se enfocará sobre el impacto de las criptomonedas y monedas digitales. Finalmente, la última se concentrará sobre la posibilidad de un sistema monetario internacional multilateral.

## 2. Dinero y sistema monetario

Si bien existe un amplio consenso académico sobre las funciones que cumple el dinero, a saber la de medio de pago, la de unidad de cuenta y la de reserva de valor, no se puede decir lo mismo en cuanto a su naturaleza. Desde Adam Smith, que retomó algunas consideraciones de Aristóteles, en adelante, persiste un imaginario según el cual el dinero sería la evolución natural y espontánea del trueque en sociedades que van sofisticándose. De ahí que para los enfoques liberales cualquier mercancía, con ciertos atributos permitiendo su liquidez, podría potencialmente convertirse en equivalente general y oficiar de moneda. Sin embargo, los hallazgos arqueológicos sobre civilizaciones mesopotámicas con poder centralizado revelan elaborados sistemas de contabilidad de circulación de deudas facilitando intercambios y precediendo así la aparición de monedas bajo forma metálica (Hudson y Van De Mierop, 2002). De manera inversa, las experiencias más importantes de trueque que conocemos ocurrieron luego de un colapso monetario, como en Rusia en 1991 y en Argentina en 2001.

Théret (2011) muestra cómo esta cuestión fue evacuada de las ciencias económicas por la teoría neoclásica que considera al dinero como un velo neutral sobre los intercambios económicos. Basándose sobre la teoría del equilibrio general de Arrow-Debreu, pero reconociendo la existencia de “fricciones” (lo que permite plantear la no-neutralidad del dinero a corto plazo), no habría una buena política monetaria para este enfoque sino la que busca preservar la neutralidad del dinero. Según Théret (2011), desde el fin de Bretton Woods y la instauración de la libre flotación de divisas “el sistema financiero internacional aparece entonces como un sistema monetario internacional de sustitución y que no dice su nombre”<sup>3</sup> (párr. 6). El autor muestra que florecieron luego varios enfoques liberales, contradictorios entre sí sobre el dinero, como por ejemplo el austríaco, que niega su neutralidad pero pregonaba su descentralización bajo mecanismos de competencia, el de los nuevos clásicos, que al postular neutralidad tanto a corto como largo plazo rechaza toda intervención pública y el de los *New Monetary Economics* que postula también neutralidad absoluta pero propone modificar la realidad misma eliminando todo dinero para remplazarlo por mercados financieros autorregulados conformes a sus modelos teóricos de eficiencia. Con esta cartografía, Théret (2011) establece los dos ejes de discusión sobre el dinero: uno de neutralidad versus no-neutralidad y otro de intervención centralizada versus autorregulación descentralizada.

Por otro lado se ubican enfoques heterodoxos como el de la Escuela de la Regulación que postula la no-neutralidad del dinero y la necesidad de una intervención centralizada. A su

---

<sup>3</sup> Ibid.



favor, existen estudios empíricos que evidencian esta ausencia de neutralidad aun mirando a largo plazo (Jordà et al., 2020). En cuanto a la posibilidad de sistemas monetarios descentralizados con competencia, de los cuales Hayek (1976) se hizo un influyente promotor, y que resurgen periódicamente como si fuesen una etapa superior de la evolución, es menester recordar las experiencias que ya se dieron. Así, durante el siglo XIX el sistema de *free-banking* en Nueva Inglaterra persistió unas décadas hasta que el propio mecanismo de mercado autorregulado terminó “imponiendo” a un banco privado sobre los demás con capacidad de crear liquidez *ex-nihilo*, a la manera de un banco central moderno, para evitar las crisis por riesgo sistémico de las monedas privadas en competencia (Le Maux, 2001).

Con su enfoque institucionalista, la Escuela de la Regulación trata de captar las transformaciones de las estructuras económicas situadas en su contexto y evitar así las afirmaciones ortodoxas sobre supuestas leyes económicas verdaderas en todo tiempo y lugar. De ahí que para Aglietta y Orléan (2002, p. 32): “la originalidad de nuestro enfoque, es que no se debe nunca tomar la objetividad de las normas monetarias como definitivamente adquirida”<sup>4</sup>. Sin embargo eso no significa que no se deba pensar sobre la naturaleza del dinero, sino todo lo contrario, precisamente para vislumbrar las transformaciones. Así, para este enfoque, el dinero no es una mercancía más sino una verdadera institución social:

*Hay entonces en el pago que instituye el valor, como en el lenguaje, una separación entre el significante (dinero) y el significado (el objeto mercantil). Podemos así completar la definición dada anteriormente: el dinero es un contrato social objetivado en un medio común por el cual la colectividad que lo utiliza devuelve a cada uno de sus miembros en el acto de pagar lo que juzga haber recibido de él por su actividad.*<sup>5</sup> (Aglietta et al., 2019, p. 61)

De esta manera Aglietta et al. (2019, p. 60) proponen una definición en la que “el dinero es una institución que es exterior a los actores de la economía: ellos tienen por lo tanto estrategias de acceso al dinero”<sup>6</sup>. Ello abre perspectivas sobre las luchas institucionales y políticas existentes como por ejemplo la cuestión de la independencia de los bancos centrales, piedra angular de la fe ortodoxa. Bajo este ángulo se puede entender mejor también la problemática de la soberanía y, por ende, del rol del Estado mismo en las cuestiones monetarias.

La Escuela de la Regulación, al poner el foco sobre la evolución histórica de las instituciones claves para el funcionamiento de la economía como el sistema monetario, habla de regímenes de acumulación. Desde esta perspectiva, el fin de Bretton Woods se inscribe en la instauración de un nuevo régimen de acumulación basado en la expansión de los mercados financieros sustituyendo al financiamiento de los Estados por bancos centrales (prohibido por el triunfo del enfoque monetarista) y al de las empresas, por créditos bancarios.

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

Este proceso motorizó la globalización financiera o financiarización caracterizada por la subordinación de la economía global al ciclo financiero cuando en el régimen de acumulación anterior (fordismo) la relación era inversa (Aglietta et al., 2019, p. 92). Para este enfoque, los ciclos financieros se explican por la formación del valor de los activos a través de una convención de creencias, implicando equilibrios múltiples, marcada por la preferencia por la liquidez en contexto de incertidumbre<sup>7</sup>. En este sentido el dinero, como liquidez absoluta, ocupa un rol pivote en una financiarización que desde la gran crisis financiera de 2008 nunca pudo pasarse del sostén de las políticas monetarias.

Para Aglietta y Coudert (2015), una determinada moneda puede tener un papel internacional según varios factores como "la convertibilidad, la magnitud de la economía subyacente y el desarrollo de los mercados financieros del país emisor. Pero la historia también desempeña un papel determinante, porque las situaciones dominantes son difíciles de subvertir" (p. 73). Efectivamente, la convertibilidad permite las transacciones internacionales, el peso de la economía otorga el grado de liquidez y de sensibilidad a los movimientos externos y tanto la profundidad como la liquidez de un mercado financiero permiten bajar los costos de transacción y facilitar las inversiones de los no residentes. Estos autores agregan también como factores claves "el poder económico y político del país, la estabilidad y la buena gobernanza de las instituciones" (2015, p. 74).

A la luz de estos criterios se entiende cómo el dólar accedió a un rol dominante a la salida de la Segunda Guerra Mundial, dentro de la arquitectura de Bretton Woods, y cómo logró perdurar hasta a la actualidad bajo el formato de semipatrón dólar, a pesar de varias dificultades. Una de ellas, conocida como el dilema de Triffin que anticipó el colapso del sistema de Bretton Woods, subraya el efecto desestabilizador para el sistema cuando la necesidad de liquidez global choca con la balanza de pagos del país emisor de esa liquidez. Así, el patrón dólar de Bretton Woods descansaba sobre la credibilidad de la convertibilidad del dólar en oro que para mantenerse necesitaba que Estados Unidos reequilibrase su cuenta corriente, aunque ello pudiera significar presiones deflacionistas sobre la economía mundial. La transformación del sistema monetario internacional en un semipatrón dólar para sortear el dilema no lo resolvió totalmente, pero sí cambió la problemática para Estados Unidos según una famosa frase atribuida al Secretario del Tesoro de Nixon ante representantes extranjeros: "el dólar es nuestra moneda, pero el problema es de ustedes"<sup>8</sup>. Desde entonces, el nuevo rol del dólar en el sistema monetario internacional ha aliviado la carga de la deuda del tesoro estadounidense, lo que, según Aglietta y Coudert (2015, p. 93), le daría alrededor de 100 mil millones de dólares anuales en término de ganancias de señoreaje.

Sin embargo, el dilema de Triffin reapareció de alguna forma en la política exterior de

---

<sup>7</sup> En cambio, para el enfoque neoclásico dominante habría un equilibrio único debido a la eficiencia de los mercados financieros para determinar el valor fundamental gracias a las anticipaciones racionales de sus agentes (Aglietta et al., 2019, p. 71-72).

<sup>8</sup> Así se encuentra citada en la contratapa de Aglietta y Coudert (2015) para remarcar que esta política monetaria unilateral de Estados Unidos sigue presente más allá de los impactos que pueda provocar sobre el resto de la economía mundial.

Washington, sobre todo con la preocupación creciente por el tamaño de sus déficits exteriores, ya que el rol clave del dólar tiende a sostener artificialmente su cotización, lo que quita competitividad a las exportaciones norteamericanas. Según un estudio del McKinsey Global Institute (2009, como se citó en Aglietta y Coudert, 2015, p. 94), este efecto le costaría a Estados Unidos entre 94 y 115 mil millones de dólares, es decir una cifra comparable a lo que gana por su *exorbitant privilège*. De esta forma, la pregunta queda abierta sobre la conveniencia para el actual emisor de la divisa hegemónica en cuanto a una eventual reforma del sistema monetario internacional cuyos beneficios son cada vez menos evidentes para todos.

### 3. Fragmentación monetaria

Se suele hacer hincapié sobre el relativo declive económico de Estados Unidos, particularmente ante el ascenso chino, pero otra lectura posible es la de reducción del peso de los países centrales ante los países emergentes. La tabla 1, a continuación, muestra la evolución en las últimas cuatro décadas del peso relativo de las principales economías mundiales a partir de su participación en el Producto Bruto Interno global ajustada por Paridad de Poder Adquisitivo, para facilitar comparaciones (en adelante PBI PPA). Se puede notar un claro retroceso de Estados Unidos al perder el primer puesto en beneficio de China en la última década (aunque Estados Unidos sigue en el primer puesto si comparamos por PBI corriente). Lo que la tabla 1 subraya también es que si analizamos esa evolución a través de la dicotomía países centrales versus países en desarrollo y emergentes, encontramos una inversión en término de predominancia. Así, este último grupo de países llegó a ser preponderante en la economía mundial durante la primera década del siglo XXI. Seguramente el desempeño de China en este grupo explica gran parte del vuelco, pero si miramos la evolución del peso relativo de las dos principales economías, es decir, Estados Unidos y lo que correspondía a la Unión Europea entre 1980 y 2010 y luego Estados Unidos y China en 2020, vemos que hay una inclinación hacia una menor polarización. Esta tendencia se repite, aunque en muy menor medida, con la composición en divisas extranjeras de las reservas de los bancos centrales al bajar el dólar del 71% en 2000 al 59% en 2020 según datos del *Currency Composition of Official Foreign Exchange* (Fondo Monetario Internacional [FMI], s.f.) pero no en las transacciones internacionales donde su hegemonía no parece debilitarse (Banco de Pagos Internacionales, 2019, p. 7).

Una duda importante reside en el impacto que tendrá la pandemia COVID-19 sobre estas tendencias. El balance del año 2020 muestra un impacto económico mayor para los países centrales que para el grupo de países en desarrollo y emergentes con una caída del PBI de respectivamente 4,7% y 2,2% (FMI, 2021a, p. 9). Esos números esconden en realidad el desempeño de China por ser la única economía mayor en haber crecido (2,3%), aunque a una tasa sensiblemente menor que la previa a la pandemia. Las dificultades de los países menos desarrollados para mitigar los impactos de la COVID-19 podrían, sin embargo, frenar este proceso de menor polarización económica a nivel global.

**TABLA 1: EVOLUCION DEL PESO RELATIVO DE LAS PRINCIPALES ECONOMIAS.**

	1980	2000	2010	2020
	% PBI PPA global	% PBI PPA global	% PBI PPA global	% PBI PPA global
Países centrales (total)	63,2	56,8	46,3	42,5
Estados Unidos	21,6	20,5	16,8	15,9
Unión Europea	29,9	23,6	18,9	12,0
Japón	7,9	6,8	5,0	4,0
Países en desarrollo y emergentes (total)	36,8	43,2	53,7	57,5
China	2,3	7,4	13,9	18,3
India	2,9	4,2	5,9	6,8
Peso de las dos economías más grandes	51,5	44,1	35,7	34,2

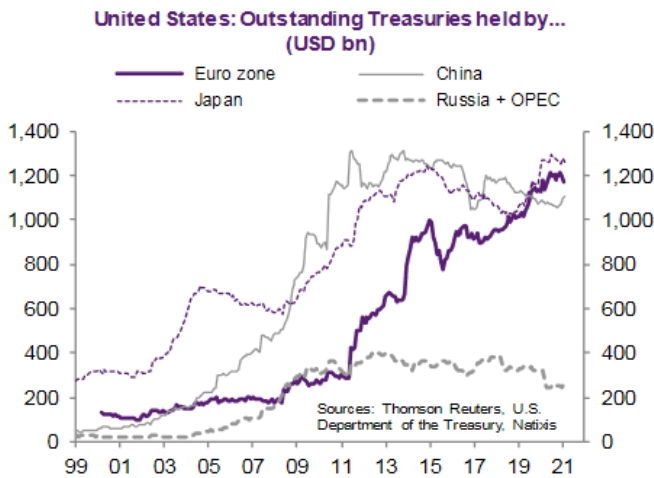
Fuente: Elaboración propia en base a Aglietta y Coudert (2019) y FMI (2021a).

La llegada de Biden a la presidencia estadounidense fue seguida de importantes anuncios para alentar la recuperación económica. Sin embargo, desde una perspectiva más ortodoxa, varias voces como Lawrence Summers (2021) se elevaron sobre el riesgo de que la expansión monetaria de Estados Unidos inducida por esas medidas fuera demasiado importante, al punto de debilitar la confianza en el dólar como reserva de valor. De seguir este diagnóstico, varios bancos centrales podrían estar tentados a diversificar sus reservas con oro, euros, yenes, libras esterlinas, renminbis e incluso otras monedas de proyección regional como el dólar canadiense o australiano. En un registro mucho más catastrófico, Taskinsoy (2020, p. 31-32) pronostica directamente un círculo vicioso de devaluación y fuga de los fondos de no residentes, acabando así con la hegemonía del dólar.

Como se destacó en la primera parte, hay otras dimensiones más allá de la propiamente económica, como la estabilidad política y social, que juegan para proyectar el papel internacional de una moneda. Las impactantes imágenes del asalto del Congreso por los seguidores de Trump y de las tensiones raciales evidencian un clima político interno tenso, poco propicio para encarar reformas necesarias, tanto para invertir la tendencia al declive relativo de Estados Unidos como para integrar necesidades externas en su política monetaria (i.e agudización del dilema de Triffin). En cuanto a su modelo social, el banco de inversión Natixis (2020) destaca una agravación de sus desventajas históricas: distribución de los ingresos demasiado desfavorable hacia los trabajadores, aumento de las desigualdades, fuerte multiplicación del fenómeno de trabajadores pobres, transferencias sociales muy limitadas y ausencia de protección del empleo. Al señalar por otro lado que sus ventajas históricas, como una tasa de empleo y una productividad elevadas se están diluyendo, Natixis (2020) plantea finalmente un modelo social en crisis para Estados Unidos.

Una razón histórica de las dificultades del euro para competir con el dólar por la hegemonía en el sistema monetario internacional proviene por su mercado de obligaciones soberanas fragmentado, lo que implica una liquidez poco atractiva para inversores no residentes. Desde la crisis de la zona euro en 2011, la propuesta de crear eurobonos volvió periódicamente sobre la mesa, pero siempre tropezó con la hostilidad de los países liderados por Alemania. La tabla 1 muestra un fuerte declive relativo de la Unión Europea entre 2010 y 2020, evidenciando así sus errores de gestión en aquella crisis. La posibilidad de una fuerte recesión en los países del sur de Europa a consecuencia de la pandemia, con el riesgo de poner en peligro la continuidad misma de la construcción europea, hizo cambiar las posturas más intransigentes. De esta manera, luego de la reunión más larga de su historia, el Consejo Europeo anunció un paquete de ayuda de 750 mil millones de euros que se levantaron sobre los mercados financieros, inaugurando de esta forma los primeros eurobonos (Fleming, Khan y Brundsen, 2020). Fue un paso importante no solamente para el rol internacional del euro, al dotarle de un mercado financiero más profundo y líquido, sino también para ayudar a resolver los problemas de heterogeneidad en el seno de la zona euro (Natixis, 2021). En el caso de que la Unión Europea deje de utilizar sus superávits en el financiamiento de la cuenta corriente de Estados Unidos<sup>9</sup> (desplazó en los últimos años a China en ese papel, ver figura 1), el peso relativo del dólar podría verse afectado a favor del euro en el sistema monetario internacional. La propuesta de la Unión Europea de dotarse de nuevos fondos propios, a través de un arancel al carbono en sus fronteras, también va en este sentido al presionar hacia un superávit comercial todavía más elevado favoreciendo así al valor del euro.

**FIGURA 1: EVOLUCION DEL ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE ESTADOS UNIDOS.**



Fuente: Natixis (2021).

<sup>9</sup> Para que un eventual redireccionamiento de este superávit hacia el financiamiento de los eurobonos no tenga un efecto contrario sobre la proyección internacional del euro, la zona deberá seguir emitiendo nuevos títulos para captar ahorro externo. Sus necesidades de financiamiento para la transición energética podrían ser un motivo.

Sin embargo, para que ello pueda ocurrir, la zona euro aún tiene muchas dificultades internas para resolver. En primer lugar, nada garantiza que el paso dado en la creación de eurobonos continúe en el futuro. La falta de coordinación entre la política monetaria del Banco Central Europeo y las políticas presupuestarias de los distintos países que adoptaron al euro como moneda, sigue sin resolverse desde su creación. De manera general, la persistencia de las políticas de austeridad promovidas tanto por el Banco Central Europeo como la Comisión Europea, han generado fuertes reacciones sociales y alimentan cada vez más fuerzas políticas euroescépticas (Todd, 2020). En este sentido, la debilidad política de las instituciones sobre cuales se cimenta el euro es notable.

Con el reconocimiento en 2016 del renminbi como moneda de reserva por el Fondo Monetario Internacional, China logró un hito importante para que su moneda pueda ocupar un rol mayor en el sistema monetario internacional. El vuelco del centro de gravedad de la economía mundial hacia el Asia-Pacífico es una realidad sobre la cual puede apoyarse el gobierno chino, que planea “hacer del yuan el pivote de una zona monetaria flexible en el Este de Asia para optimizar las ventajas comunes de la integración económica” (Aglietta y Coudert, 2015, p. 137). El régimen chino goza además de una estabilidad política fuerte y avanza paulatinamente hacia la plena convertibilidad de su moneda (Mathews y Selden, 2018, párr. 1). Al lanzar un mercado financiero en Shanghái para las principales *commodities* del comercio internacional, particularmente con el petróleo con el cual ofrece contratos a futuro respaldados en oro (Mathews y Selden, 2018), China agregó otra herramienta importante para que el renminbi sea más usado en las transacciones internacionales. De hecho, como lo destacan estos últimos autores, esta estrategia tiene muchas similitudes con la norteamericana a la salida de Bretton Woods para implementar el semipatrón dólar. No obstante, el renminbi ocupaba solamente el 2,27% de las reservas de los bancos centrales del mundo al final de 2020 (FMI, s.f.).

El factor geopolítico es otra variable que aparece de manera repetida como motivo de declive del dólar para el beneficio de otras monedas. A partir del establecimiento del semipatrón dólar, Estados Unidos se aseguró un rol clave para su moneda al poner su sistema financiero en el centro de la “tubería” del sistema de pagos internacionales (Favas, 2020). Cuando su primacía fue retada, primero por la amenaza terrorista y luego por potencias consideradas como desafiantes, Washington empezó a usar de manera creciente al dólar como medio de coerción sobre países y compañías intercambiando con sus adversarios. Un ejemplo de esto fue la retirada unilateral de Estados Unidos del acuerdo que tenía con China, Rusia, Reino Unido, Francia y Alemania sobre el programa nuclear iraní. Consecuentemente, Irán fue desconectada del principal sistema para procesar las transacciones internacionales, conocido como la *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (en adelante SWIFT). En esta decisión la SWIFT prefirió alinearse con el pedido de Washington por temor a sanciones norteamericanas que a seguir la orden contraria de Bruselas (Agence France-Presse, 2018), a pesar de tener su sede central bajo jurisdicción europea. Ello no solamente empujó a países como Rusia, que también recibió esas amenazas, o China, a desarrollar alternativas al SWIFT. También condujo a que los propios aliados de Estados Unidos buscaran hacer lo mismo: “El año pasado, el gobernador del Banco Central del Reino

Unido, Mark Carney, pidió una moneda digital internacional que podría disminuir la influencia dominante del dólar estadounidense en el comercio mundial”<sup>10</sup> (Kumar y Rosenbach, 2020, párr. 13). Esa doctrina jurídica extraterritorial estadounidense incentiva cada vez más potencias regionales, con una cierta integración comercial con sus vecinos, a usar otras monedas en lugar del dólar para transacciones internacionales. Rusia se destaca particularmente por haber logrado un uso creciente de su propia moneda para sus intercambios con aliados como India y por cobrar más del 50% de sus cuantiosas exportaciones energéticas hacia China en euros (Doff y Biryukov, 2020).

#### 4. Criptomonedas y monedas digitales

Aun mostrando que el oro volvió a estar en boga, Taskinsoy (2020) nunca llega a plantear que esto signifique el ocaso de la hegemonía del dólar. Hay dos razones que le impiden llegar a tal razonamiento: una, porque sería contradictorio con su propia perspectiva evolucionista del dinero y, otra, porque las mayores reservas de este metal se encuentran todavía en Estados Unidos. Para este autor serían en realidad las criptomonedas las que darían el golpe de gracia al dominio del dólar. Efectivamente, en su mirada, la historia del dinero sería la de una evolución natural arrancando desde el fin del trueque, pasando por las formas metálica, fiduciaria, de crédito; para culminar finalmente en su forma digital, donde el algoritmo nos protegería de toda manipulación política. Eso es el elemento central de la ideología *cypherpunk* que se encuentra detrás del Bitcoin: la voluntad de usar las tecnologías de criptografía para eludir el control de Estados, organismos públicos y bancos. La tecnología *Blockchain*, o mejor dicho la tecnología de registros distribuidos ya que se puede obtener efectos similares sin recurrir necesariamente a una cadena de bloques, permitió concretar el sueño libertario de una moneda completamente descentralizada:

*El problema de raíz con una moneda convencional es toda la confianza necesaria para que funcione. Se debe confiar en el Banco Central para no degradar la moneda, pero la historia de las monedas fiduciarias está llena de violaciones de esa confianza. Se debe confiar en los bancos para mantener nuestro dinero y transferirlo electrónicamente, pero lo prestan en oleadas de burbujas de crédito con apenas una fracción de reserva.<sup>11</sup> (Satoshi Nakamoto, 2009)*

Asimismo, la presencia en el Bitcoin de un imaginario recordando al oro (rol crucial de los “mineros”, extracción de bitcoins con “recursos de trabajo”, cantidad total de bitcoins limitada desde su origen) remite a la clásica visión neutral del dinero. El problema es que ignora el efecto deflacionista ocasionado por la rigidez del patrón oro, lo que ocasionó su necesario abandono en la década del treinta con el fin de evitar la conversión de “las economías nacionales en pilas de ruinas”<sup>12</sup> (Polanyi, 1983, p. 273). Un efecto que Argentina experimentó de nuevo con la Convertibilidad, cuando la restricción monetaria que paralizaba

---

<sup>10</sup> Traducción propia.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

la actividad económica tuvo que ser sorteada por el fenómeno de las “cuasimonedas” (Luzzi, 2010). Una dificultad adicional para la adopción masiva del Bitcoin, en particular, proviene de la gran cantidad de recursos energéticos que requiere para su funcionamiento. Según el Cambridge Bitcoin Electricity Consumption Index (como se citó en Servet, 2021, p. 3), “la transacción de un bitcoin tiene una huella de carbono equivalente a las de 735 121 transacciones por el sistema Visa”<sup>13</sup>.

Más de 500 criptomonedas distintas aparecieron luego del Bitcoin (Pfister, 2017, p. 3) pero ninguna logró todavía combinar de manera significativa una o varias de las tres funciones que se atribuye al dinero. En cuanto a la función de unidad de cuenta, es en realidad un argumento recursivo, en el sentido de que para que una criptomoneda la tenga, ya debería haber desplazado a una moneda convencional. Hasta ahora tampoco logró una criptomoneda ser aceptada como medio de pago por una cantidad sustancial de comercios. Asimismo, el común de la gente que desea pagar con criptomonedas debe hacerse de ellas a través de plataformas de intercambio contra monedas tradicionales. Finalmente, la fuerte volatilidad de sus valores las hace más un activo especulativo que una reserva de valor. En este sentido, se habla cada vez más de criptoactivo en lugar de criptomoneda. Existe otro limitante, más bien técnico, conocido como el trilema de los registros distribuidos: no pueden satisfacer al mismo tiempo altos grados de descentralización, de eficiencia (tiempo y costo para realizar una transacción) y de seguridad. De ahí la diversidad de los mecanismos de consenso (*proof of work*, *proof of stake*, *proof of elapsed time*, etc.) detrás de cada tecnología de registro distribuido según los vértices del trilema que se quiera privilegiar.

Ya sea en términos de ciberseguridad, dado que la SWIFT ha sufrido varios casos de transferencias fraudulentas (Corkery, 2016), o en términos de eficiencia para realizar transferencias internacionales, es indudable que los registros distribuidos develaron ineficiencias del sistema monetario internacional. Esta es, por ejemplo, la razón de ser de la criptomoneda Ripple, usada también como plataforma de intercambios entre instituciones financieras o bancos como American Express y Santander. Por ahora la iniciativa privada más cercana en llegar a umbrales mínimos para ser considerada como una moneda fue el proyecto denominado Libra, iniciado por Facebook. Efectivamente, la masa crítica que constituyen los 2 400 millones de usuarios de esta empresa facilitaría la capacidad de Libra para convertirse en un medio de pago y, tal vez, ser una unidad de cuenta relevante a nivel internacional (Varoufakis, 2019). Lo notable es que, similarmente a varias criptomonedas de segunda generación<sup>14</sup> conocidas como *stablecoins*, Libra pretendía respaldar su valor sobre una canasta de monedas soberanas como el dólar, el euro, el yen, la libra esterlina, pero no el renminbi (Kumar y Rosenbach, 2020). Esa estrategia buscaba entonces darle mayor confianza a Libra aunque no estaba desprovista de todo riesgo. Aglietta et al. (2019, p. 528) alertan por ejemplo que este tipo de iniciativas, donde es esperable que las divisas de respaldo sean invertidas en productos financieros de menor liquidez, se exponen a la contingencia de que la confianza en su paridad se desvanezca, como ocurrió con el régimen de convertibilidad argentino. Lo preocupante es que los impactos de una corrida contra una moneda privada usada

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> irónicamente, esas criptomonedas de segunda generación volvieron a apoyarse sobre las monedas *fiat* tan denostadas por la corriente *cyberpunk* para paliar los problemas de volatilidad.



a nivel global pueden ser mucho más difíciles de mitigar. Lejos de escapar del Leviatán y de sus excesos, no es evidente entonces que la recuperación de los registros distribuidos por los gigantes de Internet signifique una mejora para sus usuarios. Como sea, y a contra mano de las afirmaciones de que los Estados se habrían tornado obsoletos ante actores transnacionales, esta vez hubo una poderosa reacción de distintos gobiernos para suspender el proyecto de criptomonedas de Mark Zuckerberg (Varoufakis, 2019).

Con el surgimiento del concepto de *Central Bank Digital Currency* (en adelante CBDC) la tecnología de los registros distribuidos se alejó aún más del sueño *cyberpunk*. Existe un primer debate sobre la utilidad para un banco central que se maneja ya de forma digital, al tratar exclusivamente con intermediarios financieros, de adoptar una tecnología de registro distribuido para crear su moneda digital. Algunos autores (Roubini, 2018) lo ven totalmente innecesario, mientras que otros, por el contrario destacan ahorros operativos sustanciales (Raskin y Yermack, 2016). Lo cierto es que en caso de usar registros distribuidos, las CBDC pueden optar naturalmente por mecanismos de consenso centralizados y así tener el trilema resuelto. Otro debate surge en cuanto a un posible cambio de rol por parte de los bancos centrales lanzando su CBDC. Así, Fernández-Villaverde et al. (2020, p. 4) recuerdan casos históricos como el de España, donde las actividades comerciales del Banco Central con el gran público superaban las de otros bancos privados. Fue el cambio de perspectiva sobre el rol de los bancos centrales, además de la bancarización de sectores crecientes a la salida de la Segunda Guerra Mundial, es decir antes del auge de las tecnologías de computación, lo que empujó al sistema actual donde solamente los agentes financieros suelen tener una cuenta en un banco central. Con la llegada de las CBDC esto podría revertirse y rediseñar totalmente el sistema financiero.

Para banqueros de países desarrollados como Pfister (2017), es más probable que las CBDC surjan como respuesta ante una iniciativa del sector financiero de adoptar registros distribuidos para sus transferencias interbancarias o por la voluntad de un Estado de reemplazar el dinero papel (lo que agregaría también la posibilidad de usar tasas negativas en las herramientas monetarias) en pos de combatir actividades ilegales y ahorrarse costos. Según este autor una CBDC difícilmente llegaría a estar en acceso público con instrumentos de crédito porque la ciudadanía preferiría el anonimato que ofrece la banca privada, además de rehusar de aquello que acarrearía el riesgo de un “socialismo financiero”<sup>15</sup> (Pfister, 2017, p. 10). Sin embargo la problemática se plantea de manera distinta en muchos países emergentes teniendo a varios sectores de su población sin inclusión bancaria y donde el sector financiero puede mostrarse bastante ineficiente para proveer los créditos necesarios. Además, una CBDC con registros distribuidos accesibles en lectura podría mejorar la transparencia del uso de los fondos públicos recaudados y así ayudar a resolver problemáticas de desconfianza. Para Fernández-Villaverde et al. (2020), una CBDC de acceso público compitiendo en condiciones justas con un sector bancario privado para recolectar los depósitos puede optimizar el proceso de financiamiento de las metas que se fijan una sociedad.

Al momento de escribir esas líneas, el proyecto más avanzado de CBDC es el de China,

---

<sup>15</sup> Traducción propia.

que ya pasó a la etapa de prueba real en cuatro de sus grandes ciudades (Kumar y Rosenbach, 2020). Se trataría de una CBDC utilizando registros distribuidos pero con una estructura ubicando intermediarios financieros entre la misma y el gran público:

*Está controlada por el Banco Popular de China (PBOC) e integrada con el sistema bancario actual de China. Es probable que siga una estructura de dos niveles, con el PBOC emitiendo monedas digitales a una red de bancos estatales y empresas de pagos, como Alipay y WeChat, que a su vez las distribuirá a individuos y empresas a través de aplicaciones de pagos y banca móvil.*<sup>16</sup> (Kumar y Rosenbach, 2020, párr. 9)

A diferencia de lo que plantean Fernández-Villaverde et al. (2020), esa CBDC no entraría en competencia con el sector bancario ya que la gente común podría usarla solamente para efectuar pagos. El hecho de que la población china ya use masivamente sistemas de pago digital demostraría, para Kumar y Rosenbach (2020), que el objetivo es más bien el de acelerar la internacionalización del renminbi. Efectivamente, con su CBDC, China ofrecería la posibilidad de eludir las sanciones económicas norteamericanas, daría ventaja a sus empresas digitales para realizar transacciones internacionales más eficientes (más rápidas y a menor costo) y hasta podría beneficiarse de la información recolectada a través de los intercambios, como lo pudo hacer Estados Unidos hasta ahora. Su combinación con la Iniciativa de la Franja y la Ruta permitiría también potenciar el uso de esta CBDC: “Al estipular que los importadores reciben el pago en yuan digital, o exigir a las empresas insertadas en la Belt and Road Initiative que paguen sus préstamos con el mismo, China podría aumentar la demanda de su moneda nacional y atraer a más usuarios en una red que puede monitorear de cerca”<sup>17</sup> (Kumar y Rosenbach, 2020, párr. 15). Los autores mencionan a su vez que China podría ofrecer ayuda a otras naciones para que avancen con su propia CBDC y así logren sustraerse más fácilmente de la hegemonía del dólar. En este sentido, el avance chino con su CBDC, más que un eventual síntoma de ambiciones hegemónicas va en la dirección de una mayor erosión del dólar, es decir hacia una mayor fragmentación del sistema monetario internacional. Al adelantarse en este tipo de iniciativa, China se reserva también una posición privilegiada para la elaboración de estándares en el caso de que otros países la sigan con sus CBDC y busquen luego una interoperabilidad entre monedas digitales.

Volviendo sobre una visión más institucionalista del dinero, es menester evocar también el auge de las monedas locales. La *Wir* usada por un 20% de las PYMES de Suiza (Vallet, 2015) demuestra que no es un fenómeno que se restrinja a problemáticas de países emergentes. Según este autor, la moneda local *Wir* debe su longevidad casi centenaria por ofrecer una complementariedad al nivel macroeconómico con el franco suizo gracias a su efecto estabilizador anti-cíclico, por su impacto positivo sobre la economía local y también por su innegable rol social. Los registros distribuidos facilitan este tipo de iniciativas y se destaca, por ejemplo, el proyecto de *MonedaPar* en Argentina que se basa sobre el registro distribuido BitShares para impulsar la actividad de sectores excluidos financieramente (*MonedaPAR*, s.f.). En este caso son los propios usuarios de esta red quienes pueden otorgar créditos

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

para el ingreso de nuevos productores, trabajadores informales o comerciantes, asegurando así un control de la base monetaria acorde a las necesidades locales (Valdecantos, 2018). Además de ofrecer una mejor resiliencia, las criptomonedas, en tanto monedas locales, tal vez respondan a un punto ciego de las teorías monetarias *mainstream*: la heterogeneidad de las estructuras económicas y sociales.

## 5. ¿Hacia un sistema monetario internacional multilateral?

Luego de destacar un punto en común entre Libra y los Derechos Especiales de Giro (en adelante DEGs) del FMI por tener su valor calculado según una canasta de monedas soberanas, Varoufakis (2019) sugiere reflotar la arquitectura monetaria internacional que Keynes había imaginado antes de ser descartada en aquella conferencia de Bretton Woods. En su proyecto inicial, Keynes (FMI, 1969) preveía mecanismos simétricos para equilibrar el balance de cada banco central y tasas de cambio fijas pero con posibilidad de ser modificadas en caso de desequilibrios persistentes. La idea era evitar la deflación inherente al patrón oro anterior y las históricas tensiones debidas a respuestas proteccionistas ante los desequilibrios comerciales. Una problemática todavía muy presente dentro del semipatrón dólar cuya asimetría hace pesar todo el ajuste para reequilibrar la macroeconomía mundial sobre los países en déficit comercial, con la notable excepción de Estados Unidos por su rol clave, a pesar de que los intercambios internacionales sean de suma cero. Las inestabilidades del sistema monetario internacional indujeron a muchos países emergentes a acumular divisas a grandes costos como autoseguro para protegerse de los movimientos de capitales. Para evitar este aspecto disfuncional, Varoufakis (2019) propone entonces que el FMI emita una moneda digital con registros distribuidos accesibles a los bancos centrales para ser usada en las transacciones internacionales, lo que permitiría, desde ya, hacerlas más transparentes y eficientes. En esta propuesta, el tipo de cambio entre la criptomoneda internacional y las monedas soberanas sería flotante pero coexistiendo con ajustes simétricos a través de un impuesto sobre los excesivos déficits o superávits comerciales, financieros y también sobre las bruscas salidas de capitales realizadas por inversores privados desde un determinado país. A su vez, los impuestos recolectados servirían para alimentar un fondo de inversión soberano mundial para financiar, por ejemplo, una transición ecológica y una redistribución de la riqueza entre el Norte y el Sur.

Al ser emitidos *ex nihilo* por el FMI, los DEGs tienen el potencial de convertirse en una moneda supranacional fiduciaria. De ahí que existan varias propuestas, aunque no necesariamente tan radicales como la de Varoufakis, que buscan ubicarlos en el centro de un sistema monetario internacional multilateral y donde el dinero pueda cumplir un rol de bien público global. Para ello, habría que superar el derecho de veto norteamericano en el FMI que históricamente impidió que ese potencial se concretase o haga sombra a la hegemonía de su moneda. De hecho, la primera asignación de DEGs entre 1971 y 1972 sirvió para que Estados Unidos recomprase dólares que amenazaban la convertibilidad de su moneda en oro dentro del sistema de Bretton Woods (Aglietta y Coudert, 2015, p. 58).

Ante la magnitud de las consecuencias económicas de la pandemia, la idea de emitir una nueva serie de DEGs, como había ocurrido en 2009, resurgió pero tropezó inicialmente con el gobierno de Trump. El Banco Popular de China, que venía abogando por un mayor rol

de los DEGs en el sistema monetario internacional, acompañado de un pedido de reforma de su reparto, subrayó las ventajas de una nueva emisión de DEGs sobre los tradicionales programas de ayuda condicionantes del FMI o los *swaps* bilaterales para mitigar la recesión económica global (Yi, 2020). La flamante administración Biden levantó finalmente su veto en el FMI al seguir las recomendaciones de *think tanks*, como el Peterson Institute for International Economics, que destacaban los efectos positivos, también para Estados Unidos, de una nueva emisión de DEGs para ayudar, entre otras cosas, a una recuperación de sus exportaciones (Truman, 2020). El FMI emitió entonces el equivalente a 650 mil millones de dólares en DEGs (FMI, 2021b) que fueron repartidos de acuerdo con las cuotas de sus miembros, es decir, de manera casi inversamente proporcional a las necesidades de cada uno. Para que el objetivo anunciado de potenciar una recuperación económica mundial sostenible pueda cumplirse, los países más afectados deberán negociar en una segunda ronda una reasignación de DEGs con los países que no prevén utilizarlos. Esta asimetría resalta el carácter propiamente disfuncional del sistema actual para el grupo de países emergentes que, de acuerdo a Lascurain Fernández (2017), ya venían sufriendo inestabilidades macroeconómicas inducidas por los aspectos financieros de la globalización.

El fondo de la discusión reside, entonces, en si el FMI u otra organización multilateral puede jugar un rol de prestamista internacional de última instancia con emisiones contracíclicas para velar la provisión de una liquidez internacional adecuada. Esto significaría nada menos que desplazar al dólar de su rol hegemónico por nunca haber permitido ajustar los desequilibrios persistentes de las balanzas de pago.

Por más utópico que esto suene, existen algunas tendencias que podrían plantear esa eventualidad en determinado momento. Por un lado, para los propios Estados Unidos las ventajas del semipatrón dólar son cada vez menos evidentes, sea por razones puramente económicas, sea porque los abusos geopolíticos de su moneda terminaron multiplicando las búsquedas de alternativas tanto por parte de sus adversarios como de sus aliados. Por otro lado, China, que aún tiene una moneda con un rol marginal a nivel internacional, parece todavía más interesada por soluciones multilaterales que por asumir los costos de una eventual posición hegemónica. En cuanto a los países emergentes con monedas poco convertibles, es evidente que se verían favorecidos al ver bajar su necesidad de acumular divisas como autoseguro ante la reducción de los bruscos movimientos de capitales originados en la política monetaria unilateral de un país como único emisor de la moneda de reserva internacional. Para Aglietta y Coudert (2015, p. 167), la propia tendencia actual hacia un sistema pluridivisas, los procesos de regionalización y el retroceso de la globalización financiera constituyen fuerzas endógenas para llevar a Estados Unidos a adoptar una actitud más cooperativa en cuanto a la implementación de un sistema monetario internacional multilateral. En efecto, los autores destacan que una mayor competencia entre las distintas monedas atraerá como consecuencia que:

*Por primera vez, las discordancias de política monetaria retornarán a los Estados Unidos. En otras palabras, sus tasas de interés serán influidas por el feedback de los efectos sobre el resto del mundo de su política unilateral. Cuando eso se produzca, y solamente a partir de ese periodo, los Estados*

*Unidos estarán dispuestos a encarar una regulación monetaria internacional. (Aglietta y Coudert, 2015, p. 167)*

Además, a partir de una mirada histórica, se observa la relación entre la posición hegemónica de una moneda en el sistema de pagos internacionales y el control de la fuente energética dominante del momento. De esta manera Aglietta y Coudert (2019, p. 7) hacen una analogía entre la persistencia del rol clave de la libra esterlina, luego de su edad de oro, y la del dólar, luego de Bretton Woods, por haberse mantenido cada una como medio de pago respectivamente del mercado de carbón y del mercado de petróleo. Históricamente los países exportadores de la fuente energética dominante reciclaron sus excedentes en el mercado financiero de la potencia emisora de la divisa usada para cobrar sus exportaciones. Sin embargo, Aglietta y Coudert (2019) destacan que el siglo XXI deberá ser el de las energías renovables si se quiere frenar el calentamiento global. A diferencia del carbón y del petróleo, aquellas energías son más diversas y distribuidas localmente ofreciendo así mayores grados de autonomía.

Sin embargo, no hay que soslayar las necesidades tanto en metales críticos para construir las infraestructuras que requieren las energías renovables como en importación de tecnología para los países que se habrán quedado atrás en el desarrollo de sus propias fuerzas productivas relacionadas a la transición energética. Existe también una profunda necesidad de electrificar los usos finales energéticos con fuentes de baja huella de carbono, lo que a su vez requiere mayores interconexiones eléctricas. No es sorprendente entonces que China, apoyándose sobre sus ventajas tecnológicas en cuanto a líneas de ultra alta tensión, haya lanzado una ambiciosa *Global Energy Interconnection initiative* para llevar a cabo importantes conexiones eléctricas intra e intercontinentales (Kynge y Hornby, 2018). Aunque estos autores hablan de “momento Sputnik para Estados Unidos”<sup>18</sup> en este terreno (Kynge y Hornby, 2018, párr. 22), destacan, por otro lado, que China vio frenados varios de sus proyectos eléctricos en Europa y que no necesariamente opera o controla todas las líneas en las que invierte. Para Aglietta y Coudert (2019, p. 8), es entonces la magnitud de las inversiones a realizar sobre largos plazos, y no la diversidad de las nuevas fuentes energéticas, lo que debería llevar al sistema monetario internacional a adoptar una arquitectura multilateral.

La energía es un tema cuya importancia ha sido largamente subestimada por los enfoques económicos *mainstream*. Esto no sucedió solamente por no haber considerado, hasta hace poco, las externalidades negativas en términos de emisiones de gases de efecto invernadero. Grandjean y Giraud (2017) muestran también que de acuerdo con la elección de las hipótesis de partida y de los valores de los parámetros de las modelizaciones econométricas se llega a resultados muy distintos. Un error común que señalan estos autores es, por ejemplo, la estimación de que la elasticidad PBI/consumo de energía es igual al *cost share* del sector energético, pese a evidencias empíricas refutando este postulado<sup>19</sup>. Volviendo sobre esta relación es posible echar una luz nueva sobre los orígenes de la gran crisis financiera de 2008 que muchos economistas, bajo el prisma de la hipótesis de eficiencia

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Desde las perspectivas del *cost share*, esta elasticidad sería inferior a 0,1. Las mediciones empíricas a nivel global dan un valor superior a 0,6 (Grandjean y Giraud, 2017).

absoluta de los mercados financieros por las anticipaciones racionales de sus agentes, no tenían forma de predecir.

A pesar de que el cambio climático este estudiado por la comunidad científica desde hace por lo menos treinta años, el otorgamiento del premio Nobel a los trabajos de Nordhaus, que postuló un calentamiento global “optimal” de 4°C, da muestra de las dificultades de las ciencias económicas para tomar en cuenta esa temática (Keen, 2019). El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2021) es sin embargo inequívoco: el incremento de la temperatura media global, que ya superó 1,1°C sobre la era preindustrial, es producto de la actividad humana y se está acelerando. Esto trae como consecuencia el aumento de la frecuencia e intensidad de olas de calor extremas, incendios forestales, inundaciones y sequías con impactos directos sobre la producción de alimentos, poniendo la vida de miles de millones de personas en riesgo además de tener algunos efectos ya irreversibles. El mismo informe recuerda también que para interrumpir este proceso, cuya velocidad no se observó en al menos los últimos dos mil años, es necesario reducir de manera rápida y masiva las emisiones de gases de efecto invernadero.

El Banco Internacional de Pagos (Bolton et al., 2020) publicó un llamativo informe para repensar la relación entre cambio climático y globalización financiera. Los autores identifican dos principales categorías de amenaza para la estabilidad financiera: los riesgos físicos debidos a los impactos financieros y económicos del cambio climático y los riesgos de transición por la acumulación de activos varados en los balances contables de las entidades que no seguirán el ritmo de la transición energética. Bolton et al. (2020) plantean entonces la necesidad de que los bancos centrales integren en sus marcos macroprudenciales criterios relacionados con el cambio climático y criterios de sustentabilidad en sus propios balances. Tal vez, el dogma de la neutralidad del dinero podría finalmente caer por reconocer el hecho de que la estructura económica actual no es neutral sobre el medioambiente. Como lo formuló el gobernador del Banco Central del Reino Unido (Carney, 2015, como se citó en Bolton et al., 2020, p. 5), es necesario romper la tragedia del horizonte, es decir, la incapacidad de integrar los riesgos asociados al cambio climático por los mercados financieros.

Retomando la idea de cisne negro desarrollado por Taleb (2007), Bolton et al. (2020) hacen un interesante aporte acuñando el concepto de cisne verde. Como punto en común con su predecesor, el cisne verde trae riesgos no lineales y de profundas incertidumbres, probabilidades de ocurrencia no reflejadas en el pasado y posibilidades de valores extremos en algunas variables. Pero el cisne verde se distingue por las características siguientes: pese a las incertidumbres sobre el *timing* y la magnitud de los impactos del cambio climático, hay evidencias de que se producirán en el futuro, las consecuencias serán más graves que las de crisis financieras anteriores y los efectos sobre dinámicas medioambientales, geopolíticas, económicas y sociales son imprevisibles (Bolton et al., 2020, p. 3). Por todos estos motivos, Bolton et al. (2020, p. 42) hablan de la necesidad de avanzar hacia una ruptura epistemológica en el seno de las instituciones financieras para prevenir un cisne verde.

En la medida en que el cambio climático es una problemática global cuya resolución pasa por la posibilidad de que todos los países del mundo puedan financiar su transición energética, la transformación del sistema monetario internacional es un aspecto clave. Para

ello, es crucial corregir los mecanismos de ajustes asimétricos para que los países emergentes puedan concentrar mejor sus recursos sobre sus necesidades internas y no tanto en defenderse de los excesos de la globalización financiera. Posiblemente el aumento de los costos económicos de los impactos del cambio climático se torne en un poderoso incentivo material para replantear el funcionamiento del sistema monetario internacional. Dejar de lado el imaginario del dinero como una mera mercancía o velo neutral sobre los intercambios económicos a favor de una visión más política del dinero oficiando de ligadura social genérica, como lo plantea la Escuela de la Regulación, permitiría un avance importante para pensar esa transformación al nivel de una comunidad de Estados. No hay duda de que importantes cambios en la dimensión material y en la de las ideas sean necesarios para catalizar la creación de nuevas instituciones permitiendo salir de un régimen de acumulación agotado. La formación de una nueva estructura histórica en términos de Cox (1981) debería entonces pasar por una moneda internacional montada sobre una base multilateral para establecer un orden mundial sustentable desde todos puntos de vista.

## 6. Conclusiones

Previo a la pandemia se destacaba el declive relativo, no solamente de Estados Unidos, sino también de los países centrales dentro de la economía mundial. Además los usos geopolíticos por el hegemon de su moneda dentro del sistema monetario internacional motivaron a un conjunto de actores, incluyendo a sus propios aliados, a buscar alternativas al dólar para sus transacciones internacionales o para constituir reservas de valor. En este sentido, una tendencia previa a la COVID-19 era el camino hacia un sistema monetario más fragmentado o de pluridivisas. Ahora bien, la pandemia no solamente impactó de manera diferenciada a las distintas potencias en pugna para dar un mayor rol internacional a su moneda, las empujó a tomar determinadas medidas que podrían acelerar ese fenómeno de fragmentación a través de un debilitamiento relativo del dólar.

La aparición de las criptomonedas con la tecnología de registros distribuidos desató la posibilidad de que el sistema monetario internacional escape de toda órbita pública. Sin embargo, y a contra mano de enfoques que plantean la obsolescencia del Estado, hubo una reacción que por ahora logró evitar tal acontecimiento. Con el surgimiento de las CBDC, es posible que los registros distribuidos terminen reforzando el dominio de los bancos centrales y de las potencias que sabrán aprovecharlos sobre el sistema monetario internacional. No sería la primera vez en la historia que una innovación del sector privado sea recuperada para el beneficio del poder del Estado.

Los esfuerzos de China para dotar su moneda de un rol internacional más acorde a su peso económico ascendente ya sobrepasaban antes de la pandemia, aunque con resultados todavía muy escasos. Al ser la potencia que más avanzó con el uso de CBDC, y de lograr combinar esta ventaja con sus ambiciosos proyectos económicos y energéticos, China puede dar un impulso fuerte para un mayor protagonismo internacional del renminbi. En la medida en que esta moneda ya arranca desde relativamente atrás, la velocidad a la que otros actores se adapten a esta innovación podría ser determinante para determinar si el sistema monetario internacional se rediseñará con características más favorables al renminbi o seguirá yendo hacia una mayor fragmentación.

Aún en el caso de que se conforme un sistema pluridivisa, su continuidad estará condicionada por la existencia de mecanismos de cooperación duraderos para evitar hundirse en una fuerte inestabilidad. Existe, por ejemplo, el precedente del periodo de entreguerras del siglo XX que estuvo marcado por las devaluaciones competitivas que incrementaron la conflictividad en el plano internacional. El rol disfuncional que ha tenido el semipatrón dólar, la insatisfacción creciente de actores con este sistema, incluyendo a Estados Unidos, y la existencia de desafíos comunes, como el cambio climático, deberían llevarnos a una refundación del sistema monetario internacional con mayor multilateralismo en lugar de un sistema fragmentado. Por más que esta proposición suene utópica, existe una oportunidad histórica para un sistema multilateral, justamente porque no hay todavía ninguna potencia en posición de remplazar con su moneda al dólar en su rol hegemónico.

El uso creciente de la noción de externalidad negativa ha mostrado que los mecanismos de mercado autorregulados no pueden resolver por sí solos problemáticas comunes como el deterioro del medio ambiente o el calentamiento global provocados por la actividad económica humana. De manera contraria a los enfoques *mainstream*, que asocian el concepto de valor con los de utilidad y de rareza, la Escuela de la Regulación destaca el rol del dinero como un proceso social que reconoce el valor de cada uno de los participantes dentro de un colectivo. Se reintroduce, de esta manera, la posibilidad de un debate político entre el Estado, la sociedad civil y el mercado sobre lo que tiene valor para una sociedad.

Aunque se logre llegar a un consenso sobre la necesidad de ir hacia un sistema monetario internacional multilateral no hay que olvidar que en toda transición el tiempo es un factor clave. Que ese tiempo esté contado, no es un desafío menor.

## 7. Referencias bibliográficas

- [Agence France-Presse \(5 de noviembre de 2018\). Le réseau SWIFT suspend des banques iraniennes après le retour des sanctions américaines. \*Le Temps\*. <https://www.letemps.ch/monde/reseau-swift-suspend-banques-iraniennes-apres-retour-sanctions-americaines>](https://www.letemps.ch/monde/reseau-swift-suspend-banques-iraniennes-apres-retour-sanctions-americaines)
- Aglietta, M., Arrondel, L., Dufrénot, G., Espagne, E., Faivre A., Guy, Y., Tertre, R., Masson, A. y Oman, W. (2019). *Capitalisme. Le temps des ruptures*. Editions Odile Jacob.
- Aglietta, M. y Coudert, V. (2015). *El Dólar. Pasado, presente y futuro*. Capital Intelectual.
- Aglietta, M. y Coudert, V. (2019). *The dollar and the Transition to Sustainable Development: From Key Currency to Multilateralism*. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Policy Brief N°26, 1-12.
- Aglietta, M. y Orléan, A. (2002). *La monnaie entre violence et confiance*. Editions Odile Jacob.
- Bolton, P., Despres, M., Pereira Da Silva, L., Samama, F. y Svartzman, R. (2020). *The green swan: central banking and financial stability in the age of climate change*. Banco de Pagos Internacionales.
- Banco de Pagos Internacionales (2019). *Triennial Central Bank Survey. Foreign exchange turnover in April 2019* [Archivo PDF]. [https://www.bis.org/statistics/rpfx19\\_fx.pdf](https://www.bis.org/statistics/rpfx19_fx.pdf)



- Corkely, M. (12 de mayo de 2016). Once again, thieves enter Swift financial network and steal. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/05/13/business/dealbook/swift-global-bank-network-attack.html>
- Cox, R.W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium-Journal of International Studies*, 10(2), 126–155.
- Doff, N. y Biryukov, A. (12 de agosto de 2020). Russia Ditches the Dollar for Bulks of Its Exports to China. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-12/russia-ditches-the-dollar-for-bulk-of-its-exports-to-china>
- [Favas, M. \(7 de mayo de 2020\). Geopolitics and technology threaten America's financial dominance. \*The Economist\*. <https://www.economist.com/special-report/2020/05/07/geopolitics-and-technology-threaten-americas-financial-dominance>](#)
- [Fernández-Villaverde, J., Sanches, D., Schiling, L. y Uhlig, H. \(2020\). \*Central Bank Digital Currency: Central Banking for all ? Working Paper 26753, National Bureau of Economic Research\*. <http://www.nber.org/papers/w26753>](#)
- Fleming, S., Khan, M. y Brundsen, J. (21 de julio de 2020). EU leaders strike deal on €750bn recovery fund after marathon summit. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/713be467-ed19-4663-95ff-66f775af55cc>
- Fondo Monetario Internacional (1969). *The International Monetary Fund 1945-1965 Volume III: Documents*.
- Fondo Monetario Internacional (s.f.). *Currency Composition of Official Foreign Exchange*. <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4&sid=1408206195757>
- Fondo Monetario Internacional (2021a). *World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>
- Fondo Monetario Internacional (2021b). *IMF Governors Approve a Historic US\$650 Billion SDR Allocation of Special Drawing Rights*. Press release n°21/235. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/30/pr21235-imf-governors-approve-a-historic-us-650-billion-sdr-allocation-of-special-drawing-rights>
- Grandjean, A. y Giraud, G. (2017). *Comparaison des modèles météorologiques, climatiques et économiques : quelles capacités, quelles limites, quels usages ? Working paper, Chaire Énergie & Prosperité*.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2021). *Climate Change 2021: the Physical Science Basis*. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>
- [Hayek, F.A. \(1976\). \*Denationalization of Money\*. The Institute of Economic Affairs.](#)
- [Hudson, M. y Van De Mierop, M. \(2002\). \*Debt and Economic Renewal in the Ancient Near East\*. CDL Press.](#)

- Jordà, O., Singh, S. y Taylor, A. (2020). *The long-run effect of monetary policy*. Working Paper 26666, National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w26666>
- Keen, S. (14 de noviembre de 2019). '4°C of global warming is optimal' – even Nobel Prize winners are getting things catastrophically wrong. *The Conversation*. <https://theconversation.com/4-c-of-global-warming-is-optimal-even-nobel-prize-winners-are-getting-things-catastrophically-wrong-125802>
- Kumar, A. y Rosenbach, E. (20 de mayo de 2020). Could China's Digital Currency Unseat Dollar? *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-05-20/could-chinas-digital-currency-unseat-dollar>
- Kynge, J. y Hornby, L. (6 de junio de 2018). China eyes role as world's power supplier. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/bdc31f94-68aa-11e8-b6eb-4acfcfb08c11>
- Lascurain Fernández, M. (2017). Challenges of economic globalization. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), 23-50.
- Le Maux, L. (2001). Le prêt en dernier ressort : Les chambres de compensation aux Etats-Unis durant le XIXe siècle, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 56(6), 1223-1251.
- Luzzi, M. (2010). Las monedas de la crisis. Pluralidad monetaria en la Argentina de 2001. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, 17(1), 205-221.
- Mathews, J.A. y Selden, M. (2018). China: The Emergence of the Petroyuan and the Challenge to US Dollar Hegemony, *The Asia-Pacific Journal*. <https://apjif.org/2018/22/Mathews.html>
- McKinsey Global Institute (2009). *An exorbitant privilege? Implications of reserve currencies for competitiveness*.
- MonedaPAR. (s.f.). *¿Cómo funciona Moneda Par?* <https://www.monedapar.com.ar/funcionamiento-del-sistema/>
- Nakamoto, S. (11 de febrero de 2009). Bitcoin open-source implementation of P2P currency. *P2P foundation*. <http://p2pfoundation.ning.com/forum/topics/bitcoin-open-source>
- Natixis (14 de septiembre de 2020). *The United States' social model still has the well-known drawbacks but has lost its advantages* [Archivo PDF]. <https://research.natixis.com/Site/en/economics/publication/t6k2VXffl4K9-h8MxJOYbA%3D%3D>
- Natixis (23 de abril de 2021). *Correcting the euro's zone structural problems would cause the dollar to fall* [Archivo PDF]. <https://research.natixis.com/Site/en/economics/publication/UOWL39caP-zR7WgME9hp5w%3D%3D>
- Pfister, C. (2017). *Monetary Policies and Digital Currencies: Much ado about nothing?* Working Paper 642, Banque de France. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3038906](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3038906)
- Polanyi, K. (1983). *La grande transformación*. (Maurice Angeno y Catherine Malamoud, Trad.).

[Editions Gallimard. \(Obra original publicada en 1944\).](#)

- Raskin, M. y Yermack, D. (2016). *Digital currencies, decentralized ledgers, and the future of central banking*. Documento de Trabajo N°22238, National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w22238.pdf>
- Roubini, N. (19 de noviembre de 2018). Why Central Bank Digital Currency will destroy cryptocurrency. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/central-banks-take-over-digital-payments-no-cryptocurrencies-by-nouriel-roubini-2018-11>
- Servet, J.M. (2021). *Le bitcoin, mirage monétaire et désastre écologique*. Institut Rousseau. <https://www.institut-rousseau.fr/le-bitcoin-mirage-monetaire-et-desastre-ecologique/>
- Summers, L. (4 de febrero de 2021). Opinion: the Biden stimulus is admirably ambitious. But it brings some big risks, too. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/02/04/larry-summers-biden-covid-stimulus/>
- Taleb, N. N. (2007). *The Black Swan*. Penguin Random House.
- Taskinsoy, J. (2020). *Diminishing Dollar Hegemony: What Wars and Sanctions Failed to Accomplish, COVID-19 has*. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3570910>
- Théret, B. (2011). Du keynésianisme au libertarianisme. La place de la monnaie dans les transformations du savoir économique autorisé. *Revue de la régulation [En ligne]*, 10. <http://journals.openedition.org/regulation/9529>
- Todd, E. (2020). *Les luttes de classe en France au XXIe siècle*. Editions du Seuil.
- Truman, E. (5 de agosto de 2020). *The United States should finally support an allocation of the IMF's special drawing rights*. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/united-states-should-finally-support-allocation-imfs-special>
- Valdecantos, S. (2018). *Moneda Par: un sistema monetario al servicio de la producción y el trabajo* [Archivo PDF]. V Cumbre Cooperativas de las Américas, Cooperativas de las Américas. [https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/2.3\\_sebastian\\_valdecantos.pdf](https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/2.3_sebastian_valdecantos.pdf)
- Vallet, G. (2015). Le WIR en Suisse : la révolte du puissant ? *Revue de la régulation [En ligne]*, 18(2). <http://journals.openedition.org/regulation/11463>
- Varoufakis, Y. (18 de octubre de 2019). The IMF should take over Libra. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/international-monetary-fund-should-take-over-facebook-libra-by-yanis-varoufakis-2019-10>
- Yi, G. (16 de Julio de 2018). The IMF should turn to special drawing rights in its Covid-19 response. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/e7efef20-3960-46e7-922b-112dba8f2def>

# revista cidob d' afers internacionals

## DIGITALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA REPERCUSIONES Y EXPECTATIVAS

Tanel Kerikmäe y  
David Ramiro Troitio (coord.)

1

Septiembre 2022



*La sociedad digital, plataformas tecnológicas, inteligencia artificial, Fintech, ciberseguridad, economía gig, redes sociales es ya una realidad en plena definición e implementación. En este contexto, el desarrollo digital de la Unión Europea (UE) se encuentra en un momento crucial: las decisiones y regulaciones que se adopten en un futuro próximo sobre esta materia tendrán una influencia significativa, desde perspectivas muy diversas, en el conjunto de la Unión, en la vida de sus ciudadanos y más allá. El número 131 de Revista CIDOB dAfers Internacionals analiza el proceso de digitalización de la UE con un enfoque multidisciplinar que ayude a la comprensión de este fenómeno en los ámbitos laboral, securitario, informativo, político, etc. a fin de contribuir a su divulgación científica y fomentar el pensamiento crítico con el objetivo de lograr una sociedad digital justa, inclusiva y competitiva.*

David Ramiro Troitio

Alexander Antonov

Malthe Munkøe y Holger Mølder

Janika Aben y Paula Etti

Tanel Kerikmäe y Alekski Kajander

Carme Colomina y Susana Pérez-Soler

Roco Fajardo Fernández et al.

Paula Lamoso González y Stelios Stavridis

**A**  
CIDOB  
Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
www.cidob.org

**CIDOB**  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

5

publicacions@cidob.org

Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
www.edbellaterra.com



# Bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China durante 2019-2021

Sadcidi Zerpa de Hurtado *Universidad Católica de Córdoba (Argentina)*  
[zerpasad@gmail.com](mailto:zerpasad@gmail.com)

Alberto José Hurtado Briceño *Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia)*  
[alberto.hurtadob@campusucc.edu.co](mailto:alberto.hurtadob@campusucc.edu.co)

Recibido: 25/02/2022

Aceptado: 31/08/2022

Publicado: 26/09/2022

**Resumen:** A nivel de análisis comparado, el neorrealismo e institucionalismo liberal permiten analizar variables relacionadas con el poder, el interés, el papel de las instituciones y las reglas internacionales. El objetivo de este trabajo es analizar el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China durante el período 2019-2021. Para esto, se utiliza el método comparado y el estudio de caso como aporte hacia la comprensión del bilateralismo preponderante Estados Unidos-China. El resultado permite inferir que, en los ámbitos de equilibrio y difusión de poder, interdependencia económica e interdependencia tecnológica y digital, el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos-China transita entre la compensación híbrida y la cooperación competitiva.

**Palabras clave:** Bilateralismo preponderante, China, Estados Unidos, compensación, cooperación, competencia.

- ❖ Como citar este artículo: Zerpa de Hurtado, S. y Hurtado Briceño, A. J. (2022). Bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China durante 2019-2021. *Relaciones Internacionales*, 31(63), 154, <https://doi.org/10.24215/23142766e154>



## ***Preponderant bilateralism between the United States and China during 2019-2021<sup>1</sup>***

**Sadcidi Zerpa de Hurtado<sup>2</sup>, Alberto José Hurtado Briceño<sup>3</sup>**

**Abstract:** From a comparative analysis perspective, neorealism and liberal institutionalism allow us to analyse variables related to power, interest, the role of institutions and international rules. This paper aims to analyse the preponderant bilateralism between the United States and China during the period 2019-2021. For such purpose, we will use the comparative and case study methods, as they contribute to the understanding of the preponderant US-China bilateralism. This allows thus us to infer that, in the areas of balance and diffusion of power, economic interdependence, and technological and digital interdependence, the prevailing US-China bilateralism moves between hybrid trade-offs and competitive cooperation.

**Key Words:** Preponderant bilateralism, China, United States, compensation, cooperation, competence.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen al Doctor Actis Esteban, quien en las clases del Seminario Doctoral titulado *Análisis del (des) orden. Reconfiguraciones globales y regionales de las Relaciones Internacionales*, impartido en la Universidad Católica de Córdoba, estableció un diálogo con preguntas para la discusión dando lugar al presente trabajo.

<sup>2</sup> Estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, (Argentina). Estudiante del Doctorado en Ciencias Organizacionales, Universidad de Los Andes (Venezuela). Magister en Economía Política, mención Políticas Económicas, Universidad de Los Andes, (Venezuela). Investigadora GEEA, ULA.

<sup>3</sup> Doctor en Ciencias Humanas, Universidad de Los Andes, (Venezuela). Magister en Economía, mención Políticas Económicas, Universidad de Los Andes, (Venezuela). Investigador asociado MinCiencia. Profesor Investigador del Programa de Comercio Internacional de la Universidad Cooperativa de Colombia.

## 1. Introducción

Los lazos bilaterales entre Estados Unidos y China en el siglo XXI están marcados por la tensión y distensión de sus relaciones. Frente a ello la mayor interdependencia positiva y negativa para la acumulación de capital, unida al ascenso particular del poder guiado en la desconfianza y el deterioro competitivo estratégico del otro, han hecho de la relación China-Estados Unidos, una relación con vínculos estratégicos y competitivos dentro de la combinación de poder e interdependencia. Desde 2011, dicha relación transformó el orden internacional guiado por la combinación realismo e institucionalismo liberal, en particular, Estados Unidos y China se vinculan mediante una dinámica de contención hacia la mayor influencia de China, un tipo de evolución de nueva conflictividad entre Estados personalizados desde Estados Unidos y una mayor entropía global en el marco de la nueva bipolaridad o bilateralismo preponderante (Actis & Creus, 2020; Graham, 2020).

Todo lo señalado, unido a la carrera particular de las empresas transnacionales de capital público y privado en sectores específicos como los de la tecnología, conectan hechos políticos, económicos, militares y tecnológicos en una carrera hacia la estabilidad, difusión y compensación híbrida del poder en un escenario de ascenso de China y mantenimiento hegemónico de Estados Unidos. Ambos márgenes de actuación en el poder e interdependencia hacen de: 1) la reunificación de China, 2) el desarrollo disparado y forzado de la tecnología 5G, 3) el mantenimiento de la etapa de tregua o Acuerdo Fase I a nivel económico, político y tecnológico, tres bases de una relación bilateral cuyo avance o retroceso, es guiada a través de los propios intereses de cada país.

Un acuerdo o consenso para el equilibrio absoluto o equilibrio competitivo armónico entre Estados Unidos y China parece según algunos expertos poco probable, en la medida que cada uno interfiera en las necesidades u objetivos del otro actor. Pero es para otros, el camino hacia la armonización de las relaciones y su impacto global, donde diferentes escenarios de no interferencia son completamente posibles y realizables.

A nivel de análisis comparado, el poder y la interdependencia en el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China, permite analizar variables relacionadas con el poder, el interés, el papel de las instituciones y las reglas internacionales, ya que del poder como posesión de recursos o de relación y de apoyo internacional, deriva la capacidad de dominación; mientras que del interés valorado como preferencia y necesidad de los Estados, se podrá obtener la explicación acerca de la mayor o menor importancia de la globalización financiera y el papel de otros actores. También del rol o papel de las instituciones y reglas internacionales en la relación entre China y Estados Unidos permiten reconocer el reto de la entropía e incertidumbre dentro de ellas, porque se ha provocado una nueva forma de difusión del poder dentro del sistema internacional, que aún es disperso e inconcluso, pero de gran impacto.

De esta manera, en el presente trabajo escrito es importante destacar que la realidad política, económica, militar y tecnológica que enfrentan a Estados Unidos y China ya no expresa una carrera hacia la superioridad, sino de una realidad de coexistencia internacional con consecuencias y escenarios de impacto sobre la estabilidad, difusión y compensación

híbrida del poder y la interdependencia. Todo lo cual permite responder a la siguiente pregunta ¿Cómo la teoría del Neorrealismo y el Institucionalismo liberal interpreta el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China?

La respuesta a la pregunta planteada condujo al análisis comparado acerca del papel, la dinámica y las acciones, que cada país ha tomado en el marco del poder y la interdependencia dentro de diversas dimensiones, relacionadas con los ámbitos económicos, políticos, militar y tecnológicos de la relación entre Estados Unidos y China. En este sentido, el objetivo del trabajo es analizar el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China durante 2019-2021.

Para lograr el mencionado objetivo, se utiliza el método comparado desarrollado por autores como Collier (1993), Satori (1994) y Ferreira (2015) en el marco del análisis de los principios básicos de la teoría del Realismo e Institucionalismo liberal, con consecuencias y escenarios de impacto en el sistema internacional. Asimismo, a nivel de estudio del caso bilateralismo preponderante Estados Unidos – China durante 2019-2021, las ideas de explicación se apoyan sobre el análisis de autores como Xuetong (2020), Actis y Creus (2020), Vogelmann (2021), Grahan (2020), Bitounis y Price (2020), cuyos aportes han significado una clara orientación hacia la comprensión del tipo de bilateralismo entre Estados Unidos y China en el siglo XXI. Se advierte que, la explicación -comprensión del objeto de estudio bilateralismo preponderante Estados Unidos y China es una generalización relacionada con situaciones explicadas en el Realismo e Institucionalismo liberal en la tradición empírica y teórica de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

De esta manera, la estructura del trabajo es la siguiente, en la primera sección se encuentra la presente introducción, mientras en la segunda sección se presenta el bilateralismo preponderante Estados Unidos y China, para expresar sus componentes y dirección. En la tercera sección se presenta el marco teórico comparativo para el análisis aplicado de los ámbitos de la relación bilateral y, finalmente, en la cuarta sección se expresan las conclusiones.

## **2. Bilateralismo preponderante Estados Unidos y China**

La bipolaridad emergente condicionada por un vínculo entre actores estatales poderosos se conoce como bilateralismo preponderante (Actis & Creus, 2020). Estados Unidos y China desde 2011 han establecido un vínculo a nivel político y económico, caracterizado por la bipolaridad emergente, en la cual el ascenso en el poder frente a la incertidumbre y la entropía en el contexto global ha significado para ambos países un tránsito en la posibilidad de aceptar dos modelos de poder para acumular capital y avanzar sobre lo que aprenden y desaprenden del capitalismo liberal y del capitalismo político dirigido por el Estado.

A la incertidumbre dentro de la bipolaridad emergente entre los países mencionados, se le suma la condición de difusión del poder dentro de la alta interdependencia económica. Por un lado, en el ámbito de ciencia y tecnología y economía, China tiene un lugar privilegiado en el desarrollo científico y tecnológico, su capacidad de difusión de poder en este ámbito es muy importante (Liang & Xu, 2020). Y, por otro lado, Estados Unidos tiene un



lugar primario a nivel de régimen monetario y financiero internacional, con su moneda - dólar- se difunde el poder económico por la propiedad de dinero con reserva de valor global; mientras en lo militar, su posición es privilegiada (Xuetong, 2020; Manuel, Singh & Paine, 2020 y Shambaugh, 2020).

Además, cuando en la difusión del poder aparece la relatividad considerada como una nueva propiedad de la bipolaridad, ambos países conviven dentro de la complejidad de la incertidumbre que no permite cooperación y concertación a través del multilateralismo. En la bipolaridad, la nueva difusión de poder entre Estados Unidos y China y el resto del mundo, es parte de una tridimensión relativa tecnología- ciencia -economía, que define equilibrios muy sutiles compensados entre las partes.

En ambos países las formas de difusión de poder no necesariamente obligan el impacto de forma negativa en el orden determinístico de lo tecnológico, de lo monetario financiero, de lo científico y menos de lo político y militar. Debido a que, dentro de una alta interdependencia entre Estados Unidos y China, los dos países poseen poder relativo dentro de las áreas mencionadas en la totalidad del sistema internacional, que a su vez los categoriza como países de compensación híbrida con bilateralismo emergente en ocasiones dependiente e independiente entre sí, y entre el sistema global (Vogelmann, 2021; Shambaugh, 2022).

En la realidad de la relación bilateral los procesos de transformación productiva, rol del gobierno, apertura económica y apuesta hacia el mercado de Estados Unidos y China, son parte de la transición entre el orden hegemónico de Estados Unidos y el ascenso emergente de China; consecuencia de la transformación interdependiente del equilibrio y el desequilibrio en el poder mutuo que nace del bilateralismo preponderante. Para Estados Unidos y China, la no dependencia de una receta equilibrada a nivel de reglas e instituciones internacionales estrictamente vinculantes, además de sumar alta incertidumbre y acelerada transformación de sus realidades económicas, políticas, militares y tecnológicas, exponen una organización de vínculos cuya oportunidad de compensar híbridamente sus diferencias, muestra a la composición del sistema internacional como delator de relaciones impactadas por el determinismo político, la geolocalización de las cadenas de valor, la fuerte interdependencia económica y financiera. Es decir, como componentes principales a nivel de los líderes y decisores, la estructura del Estado y la estructura del orden internacional, que caracterizan el vínculo Estados Unidos- China y viceversa como una posibilidad de producir, comerciar y negociar para mantener la dinámica del flujo y acumulación de capital, siguiendo su dinámica de bilateralismo emergente.

De esta manera, aunque exista una disputa en áreas sobre las que se concentra la difusión del poder de un lado o de otro entre Estados Unidos y China, a nivel de interdependencia y componentes o variables sistémicas, ambos se vinculan e insertan internacionalmente dentro de las actividades de generación de grandes flujos de gasto e inversiones,<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Esto implicó un impacto internacional sistémico que, además, no fue conducido por el determinismo del

mediante diversos ámbitos que no permiten concentrar el poder en un único lugar, recurso físico, material y relacional, ya que el poder se difunde y se compensa por áreas con criterios entrópicos. Desde 2019 hasta 2021, Estados Unidos y China mantuvieron una relación bilateral con alta tensión, cuyo nivel compensatorio híbrido estableció entrópicamente acuerdos a nivel de intensidad para comprometerse a facilitar las inversiones, evitar la transferencia de tecnología forzosa, fortalecer los derechos de propiedad intelectual y aumentar la transparencia cambiaria. La orientación fue de intereses y resultados difundidos en los componentes principales de la relación y las variables relevantes de áreas específicas como: economía, economía digital, seguridad nacional y ciberseguridad; áreas de las que derivan componentes principales del bilateralismo preponderante Estados Unidos – China y viceversa (Doshi, 2021; Vogelmann, 2021).

**FIGURA 1. COMPONENTES Y DIRECCION DEL BILATERALISMO PREPONDERANTE ESTADOS UNIDOS Y CHINA, 2019- 2021.**



Fuente: Elaboración propia con datos de Doshi (2021) y Vogelmann (2021).

En la Figura 1, se muestran los componentes y la dirección de las áreas específicas que definen el bilateralismo preponderante Estados Unidos y China, 2019- 2021. La dirección seguida por los componentes de las áreas específicas permite destacar el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos-China, 2019-2021, dentro de una amplitud de situaciones cuyas áreas específicas no permite concentrar el poder en un único recurso.

Estado. En su lugar, privó la razón prácticamente del sustento de millones de personas en el mundo dependientes de la relación entre Estados Unidos y China que, asimismo, apoyan sus vínculos en diversas áreas, agentes, agencias y sistemas con protagonismo identificado y dividido a nivel nacional e internacional.

A los primeros hallazgos sobre el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos – China (ver Figura 1), se suman otros a nivel de entrelazado económico y social, cooperación, competencia inteligente.

Para Diamond & Schell (2018), tanto Estados Unidos como China se benefician ampliamente del entrelazado económico y social, mediante el valor del comercio, el número de estudiantes chinos en universidades estadounidenses y en escuelas secundarias. Ambos hechos quitan tensión sobre la presencia de enormes diferencias entre Estados Unidos y China, sin embargo, las virtudes de la distensión desaparecen cuando se avanza sobre objetivos que en el orden del sistema internacional competitivo económico y tecnológico hacen no equitativa la relación entre las dos naciones.

Asimismo, para Nye Jr. (2020:137) el bilateralismo Estados Unidos y China muestra:

“Desde Nixon, [cooperación] [...] a pesar de sus diferencias ideológicas. Ahora, el uso por parte de China de aplicaciones de inteligencia artificial para la tecnología de vigilancia doméstica y la exportación de tales prácticas supondrán nuevas cargas para la relación, pero no impedirán toda cooperación. [...] La cuestión más relevante para una política exterior eficaz será si Estados Unidos y China desarrollaran actitudes que les permitan cooperar en la producción de bienes públicos globales mientras compiten en otras áreas. [...] Yan Xuetong, un realista chino, [...], China evitará cuidadosamente la guerra y [se sesgará hacia] un "orden bipolar chino-estadounidense [...] conformado por alianzas fluidas en temas específicos, en lugar de bloques rígidos opuestos... [por lo que] la mayoría de los Estados adoptarán una política de cooperación en el ámbito de la seguridad. La relación entre Estados Unidos y China es una rivalidad cooperativa [como] una estrategia exitosa de "competencia inteligente".

Además, los hallazgos de Actis & Creus (2020), suman que:

“[...] el mero consenso sobre China- Estados Unidos [...] parece los Estados se expanden en la medida que aumentan su poder [pero también] se acercan cuando la interdependencia es cada vez mayor y dependiente [...], la gestión del conflicto [se balancea entre] moldear preferencias, combinar rostros del poder y ascender ordenadamente”.

En la misma dirección, Schell, Shirk & Panda (2019) concluyeron que el bilateralismo emergente entre Estados Unidos- China y viceversa, se mantiene mediante una relación de competencia, confrontación y colisión entre ambos Estados. Durante los últimos 10 o 20 años, se ha establecido una relación cambiante producto de intereses contrarios desde China hacia Estados Unidos. Sin embargo, un enfoque confrontacional es descartado por completo por Estados Unidos, porque existe alto margen de competencia y dicha competencia en áreas como economía, derechos humanos y cuestiones de seguridad, obligan al compromiso más competitivo para Estados Unidos. En ambas naciones, aceptar una relación que se ha vuelto más competitiva implica firmeza en dos direcciones. Esto debido a que los dos Estados reconocen que el compromiso competitivo especificando áreas genera nego-

ciación sensata y de puertas abiertas hacia la cooperación en cuestiones globales. Lo mencionado no es narrativa cuando representa la oportunidad para enfrentar una paradoja de relación bilateral, que deja en evidencia el problema de un partido – Estado demasiado fuerte y fuerzas del mercado y sociedad civil muy débil en China, frente a la débil estabilidad económica- financiera estadounidense de cara a la crisis financiera mundial de 2009 con importantes efectos a nivel mundial.

Lo antes planteado supone importancia del vínculo bilateral preponderante de Estados Unidos y China en 2019- 2021, como una relación compensatoria híbrida que se mantiene en tensión y distensión dentro de las dimensiones del neorrealismo e institucionalismo liberal.

### **3. Marco teórico comparativo para valorar la relación bilateral Estados Unidos- China 2019-2021**

En los estudios transnacionales de interpretación comparada el objetivo del conocimiento es comprender. Con la comprensión, la comparación deriva del control mediante la explicación e interpretación de las propiedades o las nuevas perspectivas de análisis. Esto presupone múltiples objetos de análisis sobre los que destaca: comparar algo con otra cosa como metodología que sirve para verificar o falsear si las generalizaciones son válidas en los casos a los que se aplican. La comparación da lugar a la comprensión como metodología evidente en la explicación e interpretación de las generalidades. Su simplicidad básica para la comprensión establece razones convincentes acerca de la explicación de fenómenos y situaciones (Collier, 1993; Sartori, 1994; Ferreira, 2015).

En cuanto al bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China, el control de las variables o propiedades mediante el análisis de los ámbitos económico, político, militar y tecnológico, desde la formulación de política exterior, la política económica, la ideología y la política tecnológica, podrá generar una idea de cómo se explica e interpreta al bilateralismo preponderante entre estas dos naciones en el lapso 2019- 2021.

Mencionada comparación parte de la interpretación apoyada en la teoría Realista y el Institucionalismo liberal. Al evidenciarse en la relación bilateral explicaciones basadas en el alejamiento del equilibrio ordenado de la sociedad internacional y el acercamiento en el sistema anárquico, las premisas de respuesta teóricas liberales y de realismo en su versión ofensiva cobran fuerza explicativa y de interpretación dentro del análisis planteado en el presente trabajo.

En consecuencia, el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China, como generalidad dentro de los estudios internacionales de las reconfiguraciones globales y regionales de las Relaciones Internacionales, permite identificar los componentes del bilateralismo emergente; cuya dirección y dinámica se caracteriza por las propiedades o variables similares y diferentes en las que la relación bilateral coincide. Por tanto, con mira a establecer un diálogo entre componentes, propiedades o variables unidas a la dirección y dinámica

en el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China durante 2019- 2021, el análisis comparado parte del establecimiento de variables cuyo enfoque causal o de control permitió valorar las condiciones intervinientes, independientes y dependientes entre las dos naciones sujetas al presente análisis.

De las condiciones causales como parámetros o constantes paramétricas, todas las cláusulas invariables o constantes dadas como componentes de la difusión del poder e interdependencia entre Estados Unidos y China durante 2019-2021, representan propiedades o variables operativas que tienen la cualidad de variar para evaluar su influencia en otras propiedades o variables dependientes del bilateralismo preponderante. Pero también permite establecer nuevas perspectivas para discutir mencionada variable sobre los supuestos básicos o tradicionales dentro de la disciplina, con lo que se dio lugar a nuevas perspectivas en las que la comparación cumple con una función ideográfica o interpretativa de la variable estudiada (Sartori, 1994; Piovani & Krawczyk, 2017).

En suma, con la metodología comparada, analizar el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China durante 2019-2021 implica la comprensión del marco analítico previo en el que surgen variables explicativas dentro de la teoría del realismo e institucionalismo liberal.

Véase la tabla 1 en la que se exponen ámbitos, variables e indicadores de ajuste para comparar los resultados del bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China. En dicha tabla se advierte que, dentro de la perspectiva teórica del realismo, el neorrealismo en su enfoque de variables ofensivas, la maximización del poder deriva de la formación de alianzas. Esto sujeto a una condición de primer orden que expresa la relevancia de la distribución internacional del poder, derivada de la importancia que tenga el actor percibido como principal fuente de peligro y amenaza al equilibrio de poder. Mientras que, a nivel de la teoría de institucionalismo liberal, el beneficio de la interdependencia busca minimizar la ausencia de cooperación sujeto a la condición de primer orden que indica: los acuerdos mutuamente beneficiosos frente al fracaso del mercado representan el mínimo costo dentro de la sociedad internacional para mantener la estabilidad; porque elimina barreras en la información, disminuye costos transaccionales y controla el riesgo moral dentro de los acuerdos de interés común, aplicables para la economía, la tecnología y la dinámica digital.

**TABLA 1. ENFOQUE TEORICO – AMBITO DE APLICACION DEL BILATERALISMO PREPONDERANTE ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA 2019- 2021**

Enfoque teórico - Ámbito de aplicación	Variable	Indicador de ajuste
Neorrealismo Equilibrio y difusión de poder	Competencia directa entre la potencia hegemónica y la potencia emergente	<p><b>. Estabilidad – orden:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Flujos de mercancías, capitales y servicios.</li> <li>- Demanda de materias primas.</li> <li>- Capacidad militar.</li> <li>- Firma de acuerdos.</li> </ul> <p><b>. Inestabilidad – des (orden):</b></p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad macroeconómica interna.</li> <li>- Comercio internacional.</li> <li>- Capacidad militar.</li> <li>- Más negociación menor número de acuerdos firmados.</li> </ul>
<b>Institucionalismo liberal</b> Interdependencia económica	Capacidades estatales asimétricas distribuidas e interdependientes para la cooperación institucionalizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>. <b>Oportunidades desiguales:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreedor de relaciones comerciales, financieras y monetarias en el Estado.</li> <li>- Receptor de Inversión Extranjera Directa (IED).</li> <li>- Relaciones de seguridad militar.</li> </ul> </li> <li>. <b>Oportunidades paritarias:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reciprocidad en las relaciones comerciales, financieras y monetarias en el Estado.</li> <li>- Transparencia en los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED).</li> <li>- Promesa de integridad en las relaciones de seguridad militar.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Institucionalismo liberal</b> Interdependencia tecnológica y digital	Desarrollo y aprendizaje de capacidades tecnológicas y digitales	<ul style="list-style-type: none"> <li>. <b>Ciberseguridad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interconectividad de gobiernos a nivel mundial.</li> <li>- Estándar de la tecnología 5G para las comunicaciones móviles.</li> </ul> </li> <li>. <b>Economía digital</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El desarrollo de las monedas digitales de circulación legal.</li> <li>- Estándar de la inteligencia artificial en las actividades de servicios.</li> <li>- Incubadoras públicas de <i>Fin-tech</i>.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### a. **Ámbito equilibrio y difusión de poder**

China en los años ochenta y principios de los noventa se presenta como un país cuyas reformas iniciadas en 1970 abrieron la economía cada vez más, hasta lograr integrarse a los flujos de mercancías, capitales y servicios de la economía mundial. Por lo tanto, luego del "Viaje al Sur" de Deng Xiaoping en 1992, y la decisión del Partido Comunista Chino de una "Economía Socialista de Mercado", China se convirtió gradualmente en una gran potencia

económica dentro del escenario mundial. Entre 2001 y 2004, el país representó el 35% del crecimiento mundial de la demanda de petróleo crudo; en 2005, demandó el 26% del acero crudo del mundo y utilizó el 47% del cemento producido en el planeta. China ha sido durante mucho tiempo el mayor importador de diversas categorías de productos básicos importantes (Flavin & Gardner 2006; Müller 2006). En 2007, este país asiático se había convertido en una gran potencia en las dimensiones económica, interna, comercio exterior y capacidad militar (Sandschneider, 2007: 63; Overholt 2008: 114).

Por su parte, Estados Unidos como potencia hegemónica, durante los últimos cuarenta años —desde 1979, aún y con la normalización de las relaciones diplomáticas con China— los presidentes estadounidenses trataron de involucrar a China en variados asuntos, al tiempo que competían con ella cuando era necesario. Sin embargo, en lo que va del siglo XXI, Estados Unidos, con el apoyo de los líderes de los partidos demócrata y republicano, pasó de una estrategia cooperativa y de compromiso con China hacia una estrategia de competencia directa en todos los ámbitos, como respuesta a las acciones chinas para limitar el poder económico y militar estadounidense en todo el mundo (Burs, 2020: 7).

Tras la situación particular de China y Estados Unidos, la realidad del poder equilibrado es un bilateralismo preponderante desde 2019 caracterizado por la competencia estratégica en cuatro áreas como: 1) poder económico y supremacía comercial a nivel global y particular de Indo-Pacífico, 2) poder militar estratégico en el Indo-Pacífico, 3) ventaja tecnológica militar en la Era Digital, y 4) ideas para sistematizar el futuro. Dentro de la subestimación que genera complacencia y la sobreestimación que crea miedo, Estados Unidos y China han conducido una relación bilateral de poder equilibrado entre la tensión y la distensión. En ocasiones muestra a Estados Unidos y China como países enfrentados desde 2019, sin embargo, más allá de los determinismos políticos, el ejercicio del poder equilibrado en el bilateralismo preponderante ha transitado mediante compensaciones de enfoque híbrido.

En este escenario, Estados Unidos comparativamente con China representa competencia y cooperación. Compite con China cuando es necesario y coopera cuando le es posible. Por su parte, China busca resolver como combina los rostros del poder en un contexto de mayor confrontación diplomática y de significativa desconfianza de parte de Estados Unidos. Es decir, para las autoridades chinas, Estados Unidos es un actor con el que debe gestionar el conflicto.

De esta manera, comparativamente Estados Unidos y China usan la compensación híbrida como el mejor mecanismo para representar el enfoque equilibrado que asegura el ascenso ordenado, la gestión del rol de potencia mundial de China en contraste de la estabilidad internacional y el liderazgo global de los Estados Unidos. Frente a esto, la mayor interdependencia comercial, financiera, monetaria, de Inversión Extranjera Directa (IED) y militar entre ambos países hace un todo parte del contexto global de mantenimiento del equilibrio armónico donde las pretensiones particulares juegan para compensar las pretensiones de estabilidad internacional de beneficio mutuo.

## **b. Ámbito interdependencia económica**

Desde la perspectiva de la interdependencia económica, el análisis de las capacidades

estatales asimétricas, distribuidas e interdependientes, para la cooperación institucionalizada representan una propiedad o variable de comparación. Con el análisis de las capacidades estatales se reconocen las oportunidades desiguales y oportunidades paritarias para la realización de las preferencias estatales de ambos países. Tanto las oportunidades como las posibilidades dependen en parte de las bases de recursos subyacentes que cada país posee (Vogelmann, 2021), por esto, reconstruir la interdependencia bilateral económica entre Estados Unidos y China abre el debate entre cooperación económica y política exterior de intereses particulares como supuesto. Bajo este supuesto de cooperación e interés de los países, las posiciones de capacidad relativa y cooperación absoluta afectan entre sí y como factor estructural el vínculo Estados Unidos-China con el resto del mundo.

Entre Estados Unidos y China la interdependencia económica se concentra en las relaciones comerciales, financieras y monetarias en el Estado, la IED y las relaciones de seguridad militar. Para Volgemann (2021), mencionada interdependencia se cataloga como asimétrica o de intereses; ya que a nivel económico y por ámbitos Estados Unidos posee un déficit en el comercio bilateral —su nivel de comercio global contribuye menos al PIB nacional que al chino—, pero su posición en IED es muy positiva. Asimismo, al depender China del comercio bilateral con Estados Unidos, es más vulnerable a contratiempos inducidos políticamente, pero dicha dependencia ubica a China en una posición privilegiada cuando se reconoce como acreedor de la mayoría de los papeles del tesoro de Estados Unidos. Esto la compensa porque representa una ventaja financiera que podrá utilizar según sus intereses.

A pesar de lo señalado, a nivel económico ambos países tienen un alto margen de maniobra que da oportunidad para una compensación de enfoque híbrido. En la asimetría de intereses, si China aumenta su capacidad como acreedor de la deuda pública de Estados Unidos, tendrá la posibilidad de afectar el nivel de tasa de interés de los bonos del tesoro estadounidense y la paridad de poder de compra del dólar. Pero si Estados Unidos, como emisor del dólar —la moneda de anclaje a nivel mundial—, disminuye la oferta de esta divisa —mediante incremento de tasa de interés, venta de bonos a los bancos, entre otras—, generaría una perturbación en el mercado internacional de operaciones financieras de igual o mayores consecuencias a las generadas por la crisis de 2008; especialmente sobre las economías de Asia-Pacífico con mayor anclaje cambiario al dólar.<sup>5</sup>

En la interdependencia comercial existe una relación asimétrica de cooperación. Estados Unidos es el mayor importador de bienes del mundo y el mayor exportador e importador de servicios. China es el mayor proveedor de importaciones de bienes y es el tercer destino de las exportaciones de mercancías de Estados Unidos, así como su mayor socio comercial de mercancías, pero existe una asimetría de la balanza comercial bilateral carac-

---

<sup>5</sup> Asimismo, aunque China posee una moneda de reserva secundaria a nivel mundial: el Renminbi/Yuan, aún no tiene la capacidad para perturbar el mercado financiero internacional, a menos que las líneas de swaps negociados con distintos países en el mundo permitan un mayor cambio de dólares por Renminbi (Hurtado y Zepa de Hurtado, 2020). Esto afectaría el valor de la moneda dólar y permitiría a China modificar la importancia de su moneda en la cesta de monedas del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Vogelmann, 2021: 124-125).



terizada por el tipo de bienes comerciados entre ambos países. De esta manera, la contribución del comercio exterior al PIB es mayor en China: un 45% desde 2014, mientras que para Estados Unidos la contribución alcanza tan solo un 30% desde el mismo año. Y aunque no es amplia la diferencia, se hace necesaria la cooperación que complemente la actividad comercial realizada entre ambos.

Es posible que Estados Unidos utilice el comercio como fuente de poder asimétrico o relativo, pero cuando China trabaja en el mejoramiento de la credibilidad y el éxito comercial-económico con Estados Unidos, dicho poder asimétrico muta a un espacio de interdependencia en el que la cooperación y la compensación prima sobre los intereses particulares o de poder relativo.

En lo que respecta al ámbito de la interdependencia monetaria y financiera, aunque autores como Graham (2020), Nye Jr. (2020) y Vogelmann (2021: 184-185), hablan del peligro prematuro de juzgar a China como principal acreedor extranjero de Estados Unidos, es innegable que existen fuertes lazos financieros y monetarios bilaterales que dan un lugar privilegiado a China. En la medida que la tenencia de divisas y de valores estadounidense sopesan la relación interdependiente de inclinación positiva hacia China. Existen ventajas absolutas desde Estados Unidos como emisor de la principal moneda mundial y de reserva de valor, lo que lo acredita como hegemonía de ilimitado poder monetario y financiero internacional. Además, si la interdependencia financiera y monetaria entre Estados Unidos y China se basa en las preferencias realizables por sus Estados, se tendría que las ventajas de Estados Unidos y China no se sobrepasan entre sí, porque son equilibradas y con posibilidad de generar igual perturbación hacia el sistema internacional.

Por esto, del lado de Estados Unidos se tendría una ventaja absoluta en la emisión de la moneda que orienta los flujos de capital en el sistema financiero y transmite perturbaciones al mercado monetario mundial. Mientras que, por el lado de China, la ventaja absoluta es como acreedor financiero del principal emisor de la moneda de reserva de valor global, con posibilidad de conducir a la depreciación de dicha moneda. Esto hace a Estados Unidos y a China interdependientes simétricamente, porque ambos países tienen la capacidad de afectarse entre sí, y afectar al resto del mundo. Cada uno tiene un recurso relacional importante en la relación financiera y monetaria (Vogelmann, 2021: 184-185).

En relación con la interdependencia de IED, el vínculo comparativamente es asimétrico y de intereses particulares. La posición de Estados Unidos es tímida respecto a la IED realizada en China, dicho concepto macroeconómico solo representa el 1%, mientras destina el 36,9% hacia el Este y el Sudeste de Asia. Para China, aunque mayor en 1 punto porcentual, la IED destinada hacia Estados Unidos solo alcanza el 2,1%, que contrasta con el 73% de los capitales chinos que se destinan a los países del Este y el Sudeste asiático. En este sentido, se muestra una competencia entre Estados Unidos y China a través del desarrollo de capacidades mediante la transferencia de conocimiento en Asia (Vogelmann, 2020: 186-187).

Finalmente, a nivel de la interdependencia militar, comparativamente la interdependencia entre Estados Unidos y China es baja y asimétrica de intereses. Con la valoración de los avances en las capacidades militares de ambos países, la desconfianza y la preocupación

es evidente desde los dos territorios. Con esto, el gasto en defensa de China es uno de los mayores desde la época de guerra fría, por lo que la creciente reacción estratégica por parte de Estados Unidos inició en 2021 cuando se dieron lugar recurrentes incidentes militares en la periferia marítima de China. Esta situación, a nivel de interdependencia de Estados, representa un dilema de seguridad bilateral. A pesar de esto, las capacidades desarrolladas por China son asimétricas a nivel de proyección comparada frente a Estados Unidos, que mantiene su posición de mayor posesión de bienes físicos y recursos.

Sin embargo, el riesgo de desequilibrio en el entorno armónico de la relación bilateral Estados Unidos–China hace que la fuerza por parte de China para Estados Unidos se amplíe. Por ende, el costo y el riesgo contingente de enfrentamiento entre superpotencias se hace real frente a intereses como el de Taiwán, Corea del Norte y el Este del Mar de la China Meridional. En dicho contexto, Estados Unidos adapta aparatos, fuerza militar para el desarrollo y la adquisición de armas de mayor tecnología, y define dicha acción como estratégica, operativa y de postura militar en Asia–Pacífico. En contraste, China reacciona modernizando sus recursos militares y planificando una estrategia operativa, aunque el potencial emergente de China sigue siendo débil en comparación al de Estados Unidos (Vogelmann, 2021: 188).

### c. **Ámbito interdependencia tecnológica y digital**

En la dimensión digital, Estados Unidos y China dan forma a la competencia estratégica entre el poder y la interdependencia. El camino en la dimensión digital hizo que, desde 2020, el poder político y económico entre Estados Unidos-China y el resto del mundo se valorará a través del avance en la ciencia y la tecnología. Por tanto, el desarrollo y aprendizaje de capacidades digitales de ambos países —con especial énfasis en el campo actual de la economía y la política internacional— busca más y mejores capacidades en tecnología digital.

La capacidad digital para Estados Unidos y China es la condición y cualidad causal que en el Realismo e Institucionalismo Liberal no evidencia propiedades o variables bajo las que se comprenda cada ámbito fuera de la ciberseguridad y la economía digital. El poder y su balance es consistente en los avances de la ciencia y la tecnología para Estados Unidos y China. Mientras que, en la interdependencia, la dimensión digital representa la capacidad que les permite cooperar o no dentro de la supervivencia nacional armónica con el medio de superioridad digital.

También, al estar presente entropía a nivel global en el sistema internacional, el escenario digital entre ambos países impacta la realidad global porque es la ciencia y la tecnología la variable que como propiedad podrá afectar las capacidades estatales distribuidas e interdependientes para la cooperación o la dominación global. La dimensión digital se justifica en el desarrollo y fomento del estándar de la tecnología 5G para las comunicaciones móviles; el desarrollo de las monedas digitales de circulación legal o monedas digitales de los bancos centrales; el estándar de la inteligencia artificial en las actividades de servicios; las incubadoras públicas de *Fintech* como nueva industria financiera; y el gobierno digital como mecanismo de interconectividad política global.

En suma, para dicha dimensión digital se establece una nueva estructura del orden

internacional donde el rol del Estado y el papel de los líderes-decisiones es incierto. Esto porque la dimensión digital funciona con entropía, distorsión tradicionalmente conocida como poder e interdependencia, que establece nuevas variables no físicas y tampoco de relaciones conocidas en la simple posesión de bienes. La dimensión digital como capacidad y funcionamiento de vínculo entre Estados Unidos y China, se muestra como un tipo de cualidad y capacidades que ambos pueden desarrollar pero que no necesariamente dependen de los Estados y de la distribución de sus capacidades, porque en el ciberespacio, se insertan otros agentes decisores con amplio poder e interdependencia entre su ecosistema y el sistema tradicional internacional.

Para Estados Unidos y China la capacidad de manejo y gestión de la conflictividad dentro de la dimensión digital sobrepasa la relación entre Estados, porque un rostro del poder se visualiza frente a transnacionales y desarrolladores de tecnologías digitales que gestionan el ascenso de un ciberespacio o metaverso paralelo al real o físico. En este caso, el equilibrio de poder frente a la cooperación armónica limita sus pretensiones a un liderazgo global en pro de la estabilidad internacional. De esta forma:

“[Si] la entropía global es una versión pesimista de la interdependencia compleja, [porque] la cooperación y la concertación internacional en particular, la multilateral no serán suficientes para garantizar un cierto orden y alejar la incertidumbre que provoca el proceso de difusión del poder.” (Actis & Creus, 2020:214).

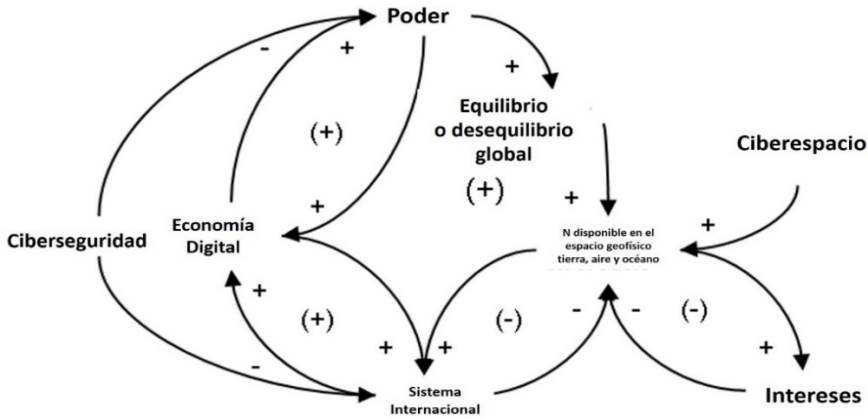
En suma, solo es posible la certidumbre de la interdependencia y la estabilidad del poder bajo los criterios y mecanismos de administración, distribución y realización de preferencias en un sistema físico, pero sí lo que ocupa la dimensión digital depende tanto de recursos subyacentes como de recursos no subyacentes —y en ocasiones no conocidos—, las preferencias de otros agentes realizarán una distribución de capacidades bajo preferencias no reveladas; que obligan a la teoría a desarrollar segundo óptimos con nuevos agentes.

A continuación, en la figura 2, se observa cómo bajo una relación en bucle o tornado aparecen las causas y consecuencias en el escenario que afectan el equilibrio/desequilibrio de poder y la interdependencia a través de la dimensión digital.

Del escenario en bucle se confirma la influencia e implicancia de las nuevas motivaciones en la relación bilateral Estados Unidos–China. Dicha motivación no trata a la ideología o el determinismo político que nace de un líder, trata la capacidad para avanzar en la dimensión científica y tecnológica para ordenar la entropía de la dimensión digital; que además expresa competencia estratégica. Esto reubica a Estados Unidos y China como agentes cuyo “comportamiento del Estado [ocurre] a través de la comprensión de la naturaleza del sistema internacional [frente a la ciencia y tecnología]” (Jiménez, 2004: 160).

Las mencionadas ideas sobre la dimensión digital aún se encuentran en construcción, dentro de la comprensión particular de los efectos que la tecnología provoca sobre uno de los escenarios de mayor influencia global e internacional: el monetario-financiero. Sin embargo, a nivel del bilateralismo preponderante Estados Unidos y China, se tensiona cuando el equilibrio, la difusión y la compensación de poder e interdependencia son guiados por la ciencia y la tecnología.

**FIGURA 2. BUCLE CAUSAL EN EL ESCENARIO PODER EN LA CIENCIA Y TECNOLOGIA ESTADOS UNIDOS Y CHINA**



Fuente: Elaboración propia usando la metodología de bucles causales Blanco (2014).

Finalmente, a manera de resumen en el cuadro 1, se muestran los aspectos particulares que en el marco de la teoría del neorrealismo e institucionalismo liberal permiten completar la valoración comparada acerca de la estabilidad y difusión de poder, interdependencia económica e interdependencia tecnológica y digital. Todos consistentes con ámbitos, variables e indicadores del bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China, 2019-2021.

Lo fundamental a nivel comparado entre Estados Unidos y China es la disputa, consolidación, alianzas, conformación, certidumbre, incertidumbre y crisis en Estados Unidos frente a la relación de interés, acreedor, pragmatismo, lejana conformación, certidumbre, incertidumbre y configuración de China. Esto evidencia que los criterios de maximización del poder para Estados Unidos y China, dentro del bilateralismo preponderante durante 2019-2020, implicaron la distribución de poder internacional de las capacidades de cada país para la estructura y el comportamiento anárquico de cada uno como muestra del camino seguido por cada agente en la estructura de Estado y estructura del orden internacional. De esta forma, en la teoría del neorrealismo, la maximización del poder en el bilateralismo Estados Unidos-China no deriva de la conformación de alianzas, sino de la importancia que tiene cada actor en los ámbitos específicos comparados cuyas fuentes de orden o (des) orden se encuentran frente al peligro y la amenaza del equilibrio, así como en difusión del poder individual de cada Estado dentro de la complementación híbrida.

Asimismo, del cuadro 1 también se destaca acerca de la interdependencia económica, que Estados Unidos privilegia como orientadores de su acción a la globalización, las decisiones de líderes, el libre comercio, moldear preferencias del socio y cooperación basada en la política, todo esto luego que ha sido impulsada la cooperación institucionalizada. En contraste, China privilegia acciones particulares mediante la configuración, decisiones del Estado, libre comercio, aseguramiento del ascenso y cooperación basada en la economía. De

esta manera, dentro de la teoría del institucionalismo liberal, la minimización de costos no deriva de la ausencia de cooperación, porque existe una competencia cooperativa que indica resultados en una sociedad internacional cuya estabilidad sigue los acuerdos de interés común a nivel bilateral.

### **CUADRO 1. MARCO COMPARATIVO EN EL NEORREALISMO E INSTITUCIONALISMO LIBERAL DEL BILATERALISMO PREPONDERANTE ESTADOS UNIDOS-CHINA 2019-2021**

#### **Estabilidad y difusión de poder**

##### **Estados Unidos**

Disputa hegemónica  
Consolidación del dólar como moneda de reserva de valor global  
Alianzas específicas y temáticas  
Conformación de bloques delineados  
Certidumbre equilibrio de poder  
Incertidumbre desequilibrio de poder  
Crisis del liderazgo global

##### **China**

Relación de intereses públicos y privados  
Principal acreedor internacional  
Pragmática estrategia de dos vías  
Lejano conformación de bloques delineados  
Certidumbre difusión de poder en entropía  
Incertidumbre poca gestión del conflicto  
Configuración y transición del poder

#### **Interdependencia económica**

##### **Estados Unidos**

Globalización financiera mediante el proceso *off shoring*  
Decisiones expresadas en la naturaleza de los líderes  
Libre comercio y libertades civiles como excepción  
Moldear preferencias de China  
Cooperación por la política de poder estratégico

##### **China**

Configuración de cadenas globales de valor  
Decisiones del Estado hacia las empresas transnacionales de interés públicos  
Libre comercio y libertades civiles como condición o prohibición  
Asegurarse un ascenso ordenado  
Cooperación basada en la economía

#### **Interdependencia tecnológica**

##### **Estados Unidos**

Ciberseguridad consistente con los avances en ciencia y tecnología  
Gobierno digital  
Estandarización de la tecnología 5G  
Competencia estratégica

##### **China**

Ciberseguridad para la superioridad digital  
Economía digital como capacidad para cooperar o no dentro de supervivencia nacional armónica  
Monedas públicas digitales  
Nueva industria financiera guiada por el partido del Estado  
Competencia estratégica

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Actis & Creu (2020), Vogelmann (2021).

Por su parte, acerca de la interdependencia tecnológica y digital, la entropía en la que ocurre el desarrollo de las capacidades digitales en ambas naciones establece un criterio de minimización de costos, comprendido por la existencia de defectos institucionales que no han permitido el objetivo de la cooperación tecnológica y digital. En contraste, la condición que sujeta dicha minimización de costos es la ausencia de argumentos que persigan superar las deficiencias a nivel de imposibilidades creadas en los acuerdos mutuos sobre la tecnología y la dinámica digital.

#### 4. Conclusión

El análisis previo del bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China 2019-2021, ofrece un marco analítico que permite valorar el escenario comparado en ámbitos como equilibrio y difusión de poder, interdependencia económica, interdependencia tecnológica y digital. La orientación del análisis permitió evidenciar hallazgos que relacionan la existencia del bilateralismo preponderante en un marco de incertidumbre y entropía de impacto global. Tratar en la actualidad el bilateralismo preponderante Estados Unidos-China, exige reconocer la existencia de cooperación competitiva y compensación híbrida. En la primera se ubican las variables relacionadas con el desarrollo de tecnología y la capacidad digital, mientras en la segunda se ubican la economía, el comercio y el financiamiento. Dichas variables, comparativamente entre los dos países, ubican a China como mejor posicionada en la cooperación competitiva mientras Estados Unidos tiene un mejor lugar en la compensación híbrida; a pesar de las desventajas que tiene en el marco financiero.

Además, una orientación realista implica que el bilateralismo preponderante entre Estados Unidos y China no podrá alcanzar la maximización del equilibrio de poder producto del riesgo y la amenaza del actor percibido como principal fuente de peligro y amenaza al equilibrio del poder. Mientras que, a nivel de enfoque del institucionalismo liberal, dicho equilibrio establecido mediante la mayor interdependencia frente a la ausencia de cooperación entre ambos actores señala que la sociedad internacional encuentra rápidamente los efectos de no mantener alianzas o desarrollar alianzas aplicables a los ámbitos previamente mencionados.

De esta manera, a nivel del mencionado marco de análisis teórico, Estados Unidos mantiene su disputa de estabilidad hegemónica frente a las relaciones de interés público y privado de China con clara participación del Estado. Situación a la que se suma el objetivo de globalización financiera de Estados Unidos, en oposición de la configuración de cadenas de valor global de China. Para finalmente establecer que, a nivel de interdependencia tecnológica y digital, Estados Unidos prioriza el desarrollo de la ciberseguridad consistente con los avances en ciencia y tecnología mientras China lo hace para la superioridad digital. Sin embargo, al enmarcarse todo esto en un amplio escenario internacional cargado de incertidumbre y entropía, el bilateralismo preponderante se orienta sobre la compensación híbrida junto a la cooperación competitiva, cuyo objetivo es balancear el poder y difundirlo.

## 5. Bibliografía

- Actis & Creud (2020). Estados Unidos – China y la disputa por el poder global. Bs. As., Capital Intelectual. Cap. IV
- Blanco, J. (2014). “Pasos básicos en la modelación ecológica”. *Revista Forestal Baracoa*, Vol. 33 (Número Especial), pp. 471-484
- Burns, N. (2020). Prefacio. En: Nye Jr. & Rice, C. (Comp.) (2020). *The Struggle for power U.S.-China relations in the 21<sup>st</sup> century*. The Aspen Institute, Washington, DC
- Diamond, L & Schell, O. (2018). *Chinese influence & American interests. Promoting constructive vigilance*. California, Stanford University: Hoover Institution Press. Disponible en: [https://asiasociety.org/sites/default/files/2018-11/ChineseInfluenceAndAmericaninterests\\_Report\\_11.29.2018.pdf](https://asiasociety.org/sites/default/files/2018-11/ChineseInfluenceAndAmericaninterests_Report_11.29.2018.pdf)
- Doshi, R. (2021). *The long game. China’s grand strategy to displace American Order*. Oxford University Press
- Graham, A. (2020). The U.S.-China Strategic Competition: Clues from History. En: Nye Jr. & Rice, C. (Comp.) (2020). *The Struggle for power U.S.-China relations in the 21<sup>st</sup> century*. The Aspen Institute, Washington, DC
- Gil, T. (2021). Estados Unidos vs China: ¿puede la relación entre Pekín y Washington recuperarse tras cuatro años de Donald Trump? [01/02/2021] Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55805132>
- Hurtado, A.J. & Zepa de Hurtado, S. (2020). “China-Mercosur: impacto de los acuerdos swaps”. *Cuadernos del CENDES* 37(104):83-103. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/349844813\\_China-Mercosur\\_impacto\\_de\\_los\\_acuerdos\\_swaps](https://www.researchgate.net/publication/349844813_China-Mercosur_impacto_de_los_acuerdos_swaps)
- [Liang, X & Xu, Y. \(2020\). Independent or Interdependent Innovation: The case of Huawei. En: Zhang, W; Alon, I & Lattermann, Ch. \(Eds.\) \(2020\). Huawei goes global. Volume I: Made in China for the world. Switzerland, Palgrave Studies of Internationalization in Emerging Markets. Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-47564-2>](#)
- Manuel, A. Singh, P & Paine, T. (2020). Compete, contest, and collaborate: How to win the technology race with China. En: Nye Jr. & Rice, C. (Comp.) (2020). *The Struggle for power U.S.-China relations in the 21<sup>st</sup> century*. The Aspen Institute, Washington, DC
- Nye, Jr. J.S. (2020). The Rise of China. En: Nye Jr. & Rice, C. (Comp.) (2020). *The Struggle for power U.S.-China relations in the 21<sup>st</sup> century*. The Aspen Institute, Washington, DC
- Sartori, G. (1994). Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. En: Dogan, Mattei and Ali Kazancigil (eds.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies and Substance*, Oxford, UK and Cambridge, US: Blackwell.
- Shambaugh, D. (2020). Toward a “Smart Competition” strategy for U.S. China policy. En: Nye

Jr. & Rice, C. (Comp.) (2020). *The Struggle for power U.S.-China relations in the 21<sup>st</sup> century*. The Aspen Institute, Washington, DC

- Schell, O. Shirk, S. & Panda, A. (2019). Reassessing U.S.-China Relations. Competition, confrontation, or collision course? A new report peers into the future of the world's most consequential bilateral relationship. [31/07/2019] Recuperado de <https://www.carnegie.org/our-work/article/competition-confrontation-or-collision-course-reassessing-us-china-relations/>
- Piovani, J.I. & Krawczyk, N. (2017). "Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas", *Educação & Realidade*, Porto Alegre, Vol. 42 (3: 821-840), Julio- Septiembre. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623667609>
- Vogelmann, J. (2021). *Ascending China and the Hegemonic United States. Economically based cooperation or strategic power politics?* Springer VS. ISSN 2626-2347 DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-31660-0>
- Xuetong, Yan. (2020). "Bipolar Rivalry in the Early Digital Age," *The Chinese Journal of International Politics*, pp. 313–341. DOI: 10.1093/cjip/poaa007





# Asiatic decision maker: Russian Federation and its search for safety strategic leadership in Central Asia by the Shanghai Cooperation Organization (SCO) (2001-2018)

Arthur Mastroiani  
Máximo de Lucena

[arthurmastroiani@gmail.com](mailto:arthurmastroiani@gmail.com)  
Federal University of Paraíba (Brasil)

Alexandre César  
Cunha Leite

[alexcclite@gmail.com](mailto:alexcclite@gmail.com)  
State University of Paraíba (Brasil)

Daniela Vieira Secches

[drvieira@gmail.com](mailto:drvieira@gmail.com)  
Pontifical Catholic University of Minas Gerais (Brasil)

Recibido: 25/02/2022

Aceptado: 02/09/2022

Publicado: 19/10/2022

**Abstract:** The article aims to explore how the Russian Federation seeks regional strategic leadership in Central Asia, through its role in the Shanghai Cooperation Organization (SCO), influenced by the Chinese presence in the region. For this, we have used the methodological case study tool, by deductive method, in order to explore – from general to specific – particularities of the selected case. In the current analysis, the paper is divided into two sections: i) Shanghai Cooperation Organization: idea and conception in international security; and, ii) Russian geopolitics and Chinese trade: Change of power balance at SCO?

**Keywords:** Geopolitics, Asia, Russia, China

- ❖ Cómo citar este artículo: de Lucena, A. M. M., Cunha Leite, A. C. y Secches, D. V. (2022). Tomador de decisiones asiático: la Federación Rusa y su búsqueda de un liderazgo estratégico de seguridad en Asia Central por la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) (2001-2018). *Relaciones Internacionales*, 31(63), 155.

<https://doi.org/10.24215/23142766e155>

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)

## ***Tomador de decisiones asiático: la Federación Rusa y su búsqueda de un liderazgo estratégico de seguridad en Asia Central por la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) (001-2018)***

**Arthur Mastroiani Máximo de Lucena<sup>1</sup>, Alexandre César Cunha Leite<sup>2</sup>, Daniela Vieira Secches<sup>3</sup>**

**Resumen:** El artículo tiene como objetivo explorar cómo la Federación Rusa busca el liderazgo estratégico regional en Asia Central, a través de su papel en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), influenciada por la presencia china en la región. Para ello, se utiliza la herramienta metodológica de estudio de caso, por método deductivo, con el fin de explorar, de lo general a lo particular, las particularidades del caso seleccionado. En el análisis actual, el trabajo se divide en dos secciones: i) Organización de Cooperación de Shanghái: idea y concepción en seguridad internacional; y, ii) Geopolítica rusa y comercio chino: ¿Cambio en el equilibrio de poder en la OCS?

**Palabras clave:** Geopolítica, Asia, Rusia, China

---

<sup>1</sup> PhD student in Geography at the Postgraduate Program in Geography at the Federal University of Paraíba (PPGG/UFPB) and permanent member of the editorial board of the Group of Studies and Research in Asia Pacific (GEPAP-UEPB).

<sup>2</sup> Associate professor and researcher at the State University of Paraíba and permanent Professor of the Graduate Program in International Relations (PPGRI/UEPB).

<sup>3</sup> Associate professor at Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC-Minas) and permanent Professor of the Graduate Program in International Relations (PPGRI/PUCMINAS).

## 1. Introduction

This article aims to analyze the role of Russia's foreign policy in an International Organization operating in Central Asia called the Shanghai Cooperation Organization (SCO). Through the case study and a deductive methodology, as well as through the use of a descriptive quantitative tool, the main objective is to analyze whether Russia can project a strategic security leadership in Central Asia, through its participation in the SCO.

The strategic leadership addressed will be the concept used "as the ability to influence others to make, on a voluntary and routine basis, decisions that increase the long-term viability of the organization, while maintaining financial stability in the short term" (Rowe, 2002, p. 9-10). In addition, it can be characterized as: a) making decisions based on its own values; b) supervising short- and long-term activities; c) formulating strategies of immediate impact, as well as long-term goals; d) strategically controlling the financial scope; and e) using types of linear and non-linear thinking in the strategic decisions made (Rowe, 2002).

Therefore, the following question is posed: How does the Russian security agenda within the scope of the Shanghai Cooperation Organization, between 2001 and 2018, reinforces a search for the country's strategic regional leadership in Central Asia?

The central hypothesis of the article suggests that the Russian Federation instrumentalizes the SCO's organizational apparatus for projecting power onto Central Asia, with the establishment of a political agenda on security in the region. As Russia acts as one of the leaders within the SCO and the organization's purpose is to maintain security for its members, there is a direct relationship between the Russian Federation, the promotion of security and its role in the organization at the international level.

As regards the bibliography analyzed in connection to the method and to address the proposed case study, we have used the approach proposed by Prodanov and Freitas (2013), Henriques, Leite and Teixeira Júnior (2015), Berg (2001) and Venesson (2008).

To study the case, we have carried out an analysis from the general to the specific, applying laws, principles or theories considered as truths to explain particular cases with a rational basis, in order to ascertain hypotheses. As rationality is one of the main objectives of this method, reason can lead to true knowledge as a science, that is, "Through a chain of reasoning in descending order, from analysis of the general to the particular, comes to a conclusion, ( ...) [and] uses the syllogism, the logical construction to, based on two premises, remove a third one (...), called the conclusion" (Prodanov & Freitas, 2013, p. 27).

It should be noted that the instrument used showed precision, as it conceived particular events in its methodological causal chain based on a more general principle, laws and theories. As it will be applied at the SCO, we looked at the causal chain that Russia applies to instrumentalize SCO as a regional projection in Central Asia. The following quote about this type of instrument summarizes its function well: "Case studies are essential to describe, categorize, generate typologies and hypotheses and, finally, explain manifestations of phenomena from the study of selected events, useful to launch [understanding] about a class of phenomena" (Henriques, Leite & Júnior, 2015, p. 13).

Case studies are used to evaluate theories, formulate hypotheses and explain particular events by causal constructions. The great challenge then would be to obtain, from the specific analysis, a generalizable knowledge that is related to other cases, since the phenomenon analyzed empirically would constitute a sample of major occurrences (Venesson, 2008; Berg, 2001).

For the proposed object, from the SCO, the aim was to verify –in practice– the use of the Organization by Russia as an instrument of power for regional projection in Central Asia. To do that, the paper is divided into two main sections: a) Shanghai Cooperation Organization: idea and conception in international security; and b) Russian geopolitics and Chinese trade: changing the balance of power in the SCO?

For the discussion of the balance of power, we will use Waltz's concept. According to the author, balance of power "is a theory about the results produced by the uncoordinated actions of the states. Theory makes assumptions about the interests and motives of states, rather than explaining them. What it explains are the constraints that confine all states" (Waltz, 2002, p. 170).

Both the balance of power and the projection of strategic leadership are concepts that will complement one another in explaining the proposed object, since the interests of the Russian Federation (RF) will be observed as a constraint on the actions proposed by the State within the Shanghai Cooperation Organization, in order to attain strategic leadership in the Central Asia region.

With this division, there is both a descriptive understanding of the SCO as well as an understanding of the geopolitical and economic dimension that the organization provides its members with, especially to the Russian Federation.

Among the main characteristics, what was taken into account since the conception of the SCO in 2001, with historical-descriptive detail, was the influence of neoeurasianism in Russian foreign policy inside the SCO, with the analysis expansion until 2018, to explain the delimited hypothesis and its causal relationship with the research object.

The time frame (2001-2018) was delimited because in 2001 the Shanghai Cooperation Organization was formally established and the organization's official data collection for the elaboration of the research extended until the year 2018.

## **2. Shanghai Cooperation Organization: Idea and Conception in International Security**

With the dissolution of the former USSR, both Russia and the countries belonging to the former block had to adapt to the new international system that had taken shape after the United States defined a unipolar position in the system. Russia, now as a Federation and democratic regime, underwent domestic transformations that made it retreat politically from the international stage (Guimarães, 2016).

Aiming at a greater organization of its oriental international partners, as well as at

maintaining their territory's safety, still in 1996, Russia and China began to intensify a bilateral approach. This effort initially entailed a partnership that would promote a better definition of their borders and the promotion of mutual security (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007).

A year later, in 1997, together with Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan, Russia and China advanced in the field of multilateral security and formed the group of the "Five of Shanghai", with the aim of entering into a series of bilateral agreements that promoted planning, trade and cooperation at the borders of the five countries involved. This stage became an action in relevant foreign policy which was set up in the next four years (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007).

It is noteworthy that this mutual interest between China and Russia, as well as the aforementioned Central Asian countries, led to the increasing engagement of the Sino-Russian bilateral relationship, which grew in parallel with the constitution of the Shanghai Five (Hashmi, 2019).

In their diplomatic history, since the end of the Cold War, Russia and China have signed more than 200 bilateral treaties, the most important of which was executed in 2001 and was called the Bilateral Treaty on Good Neighborhood and Friendly Cooperation, also known as the "Great Treaty" (Korolev, p. 5). This document stands out as being an important treaty of pact and non-aggression commitments by both parties, as it promotes defense between the two countries. This bilateral treaty served as a preparatory environment for the Sino-Russian relationship within the SCO shortly thereafter (Fels, 2018; Korolev, 2018; FMPRC, 2001).

Continuing the process of forming the SCO, in June 2001, with the addition of Uzbekistan, the creation of an International Organization was formally launched so as to promote the safety of the members involved and to seek lasting solutions to border issues, namely the Shanghai Cooperation Organization (SCO). With six members, the SCO arose out of a mutual need for cooperation between members, mainly Russia and China, even though they historically had divergent political thoughts (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007).

The SCO has a practical objective: the control of terrorism, separatism and extremism (mainly on religious grounds) in the geographic region of the member countries and they address these three issues as a priority on the organization's agenda, a fact that continues to the present day, as they can be seen in formal SCO documents released in 2018. Thus, the preservation of regional peace, security and stability is presented as the focal point of the organization (Ahmad, 2018; Hashmi, 2019).

Among the main objectives of the organization, there are also sub-themes that the SCO have paid attention to: the problem of illegal migration, drug trafficking, border problems between member countries and terrorism (Ahmad, 2018; Hashmi, 2019).

That said, in addition to security cooperation, the SCO aims at other areas, such as encouraging the collaboration of its members in the political, economic, commercial, scientific, cultural, technological, communication, educational and environmental spheres (Ahmad, 2018; Bailes, Dunay, Guang and Troitskiy, 2007). Nonetheless, despite the existence

of diverse interests among SCO members, security remains the main focus of the organization's discussions. This is why this paper will highlight this particular aspect.

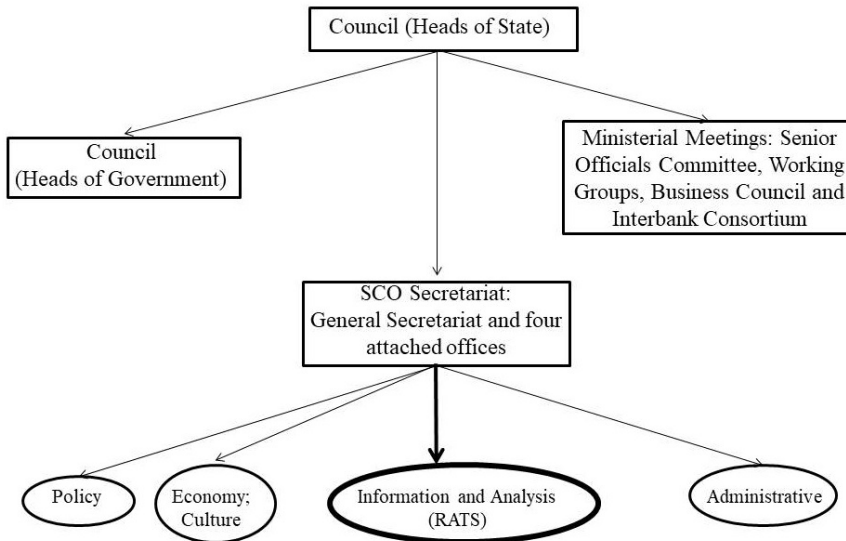
Regarding the economic sphere, on trade in energy products, the good Sino-Russian relations at SCO led to the development of SCO Inter Bank Association in 2005 and SCO Business Council in 2006, in order to “establish a comprehensive dialogue between SCO business circles on trade and investment issues” (RSP, p. 1)

Regarding the promotion of security, the Regional Anti-Terrorism Structure (RATS) of the Shanghai Cooperation Organization was created in 2004. The formal creation of this center was relevant to develop a database within the SCO for the exchange of information and security services involving its members, for the promotion of peace in an analytical and scientific way (Ahmad, 2018; Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007).

In detail, the RATS promotes the “collection and analysis of information about terrorist organizations, information exchange (...), study of different forms of terrorism, monitoring of the counter-terrorist fight (...) and search for new approaches and campaign methods. anti-terrorism” (Ahmad, 2018, p. 123).

In terms of organization, the SCO has four levels, divided into the Council of Heads of State, Council of Heads of Government, Ministerial Meetings, and the Secretariat (this is divided into the General Secretariat and four other attached offices). In addition, the main agenda decisions at the SCO are made by consensus of member countries, which ends up bureaucratically clogging the organization. Below is an explanatory table with a more detailed description.

**FIGURE 1 SCO BUREAUCRATIC STRUCTURE**



Source: Own elaboration based on Ahmad (2018), Yussupzhanovich and Tulkunovna (2019).

The initial stage of SCO, with only six main members, over the years posed some internal questions about which other States could become part of it. In fact, up until 2018 the SCO experiences some modifications in terms of observers, dialogue partners and guests (Fels, 2018).

The SCO has three states which, chronologically speaking, have become associated as observer members: Mongolia (2004), Iran (2005) and Afghanistan (2012). India and Pakistan have also been observers in the organization since 2005, but acquired the position of permanent members more recently in 2018 (Fels, 2018; Yussupzhanovich & Tulkunovna, 2019).

It should be noted that in 2005, in the same year that Iran, Pakistan and India gained entry to the SCO as observers, the United States was consensually denied their request. This measure to exclude the USA from the organization, not only in 2005, but also in later years, shows an anti-Western position within the SCO, shared by all members (Hashmi, 2019; Yussupzhanovich & Tulkunovna, 2019). This anti-Western sentiment will be further discussed in the last section, "Russian geopolitics and Chinese trade: a shift in the balance of power in the SCO?"

Regarding the dialogue between partners and guests, the first group has six countries: Cambodia, Armenia, Azerbaijan, Sri Lanka, Nepal and Turkey, while the guest is Turkmenistan, as formally convened in 2012.

A word needs to be added in connection with Turkmenistan. Shortly after the end of the USSR, this country obtained its independence, as did the other Central Asian countries. Since then and due to the turbulent history it experienced in its foreign policy during the Cold War, it was only in 1995 that the country declared to the United Nations a position of permanent neutrality vis-à-vis the international system. As such, the country has not aligned, since this declaration, with any regional block or military groupings, thus being it left out of several Asian organizations, such as the Collective Security Treaty or the SCO itself (Meshcheryakov, Shamgunov & Khruleva, 2019; Yapici, 2018).

Since then, China and Russia have attempted several bilateral attacks with Turkmenistan to gain their support in the area of security, as well as other political and economic areas (Yapici, 2018).

Comparatively, China had a greater success than Russia in approaching the government of Turkmenistan, mainly in three main moments: a) in 2004 with the creation of the Close Neighbor agreement for the promotion of security and greater bilateral approximation; b) in 2012 with the SCO's formal request that Turkmenistan be a 'guest' actor to participate in the meetings and; c) in 2013 with the Friendly Cooperation Agreement, already inserted in the bilateral commercial scope between China and Turkmenistan (Fels, 2018; (Meshcheryakov, Shamgunov & Khruleva, 2019; Yapici, 2018). Turkmenistan has taken its relationship with SCO in an inviting way, without much interest in becoming a full member so far.

The details of the geographic expansion of SCO with members, guests and observers are presented in map 1.

### MAP 1 GEOGRAPHICAL EXTENSION SCO (2018)



#### Legend

- Member States
- ▣ Observer States
- ▨ Dialogue States
- ▤ Invited States

Source: Own elaboration, based on Bailes, Dunay, Guang e Troitskiy (2007), Yussupzhanovich e Tulkunovna (2019), by Mapchart settings.

Taking into consideration the SCO's current span, it is understood that it extends from Kaliningrad to Vladivostok, as well as from the White Sea to the South China Sea. Furthermore, because of the size of the region, it is understood that the SCO collectively owns 17.5% of the world's proven oil reserves, as well as almost 50% of the natural gas reserves and about 45% of the world population, not including the Indian population, as this country only joined SCO in 2018 as a permanent member (Downs, 2018).

Turning our attention to the area of security, which remains a priority for SCO even after the addition of new members, it should be noted that several military exercises and peacekeeping missions by the organization have been organized and carried out since its creation. Among the most important are seven peacekeeping missions (2006, 2007, 2009, 2010, 2014, 2016 and 2018) and two military exercises of great impact, one in 2006 together



with Tajikistan, due to the activities of terrorist groups in its territory, and one in 2016 involving Russia, Pakistan, Mongolia and India<sup>4</sup> (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007; Fels, 2018).

In view of this military situation, it is worth highlighting some main points involving the Sino-Russian relationship, the two countries with the greatest influence in SCO decision-making, as to security exercises and other areas of SCO cooperation.

Since the creation of the SCO in 2001, Russia and China have shared common mutual security interests, stemming from a reciprocal need for confidence in delimiting their borders and maintaining peace. However, it should be noted that outside this level of agenda with securitized themes, each country has other interests, which differ in comparison with each other's foreign policy (Ahmad, 2018).

Russia has a strong political interest in the SCO, mainly in the energy field, since Central Asia is a strategic region, because of its valuable natural resources and because it provides a favorable market to the Russians in the export of oil and its derivatives. In this case, the search for strategic leadership in the region is of paramount importance for its political purposes, with the western involvement in this process as an exclusionary position (Fels, 2018).

China, being a world economic and commercial power, is more interested in improving the infrastructure that Central Asia can provide for the SCO in its trade routes. With a gigantic project to define the new Silk Road<sup>5</sup> in the 21st century, called OBOR (One Belt, One Road), from 2014 to 2017 China obtained an investment of more than US \$ 110 billion and aims to build roads that connect China to Europe, passing through Central Asia. In addition, it intends to have a direct link with Southeast Asia, North Africa and the Gulf countries (Fels, 2018; Yussupzhanovich & Tulkunovna, 2019).

---

<sup>4</sup> Other military practices that can be cited are the "exercise of border security between China and Kyrgyzstan (...) in 2002; a multilateral exercise in eastern Kazakhstan and Xinjiang, western China, in 2003, with more than 1,000 (...); a major Sino-Russian exercise in August 2005 that was observed by other SCO states, and a multilateral exercise, "EastAnti-terror 2006", conducted by Uzbekistan in 2006, which tested the ability of special forces and law enforcement agencies to defend local infrastructure and rescue hostages" (Bailes, Dunay, Guang and Troitskiy, 2007, p. 22).

<sup>5</sup> The Silk Roads, in the Ancient World, were a series of interconnected routes through the region of South Asia and were used in the silk trade between the European continent and the east. Initially, the route connected cities China to Asia Minor, but later it extended to Japan and Korea, forming consequently the largest commercial network of the time. Civilizations such as Ancient Egypt, Mesopotamia, China, Persia, Rome and India benefited from the development of the silk route, contributing to the development of trade to the modern world (Mendonça, 2016).

FIGURE 2 NEW SILK ROAD (OBOR)



Source: Bloomberg and Straits Times Graphics (2016)

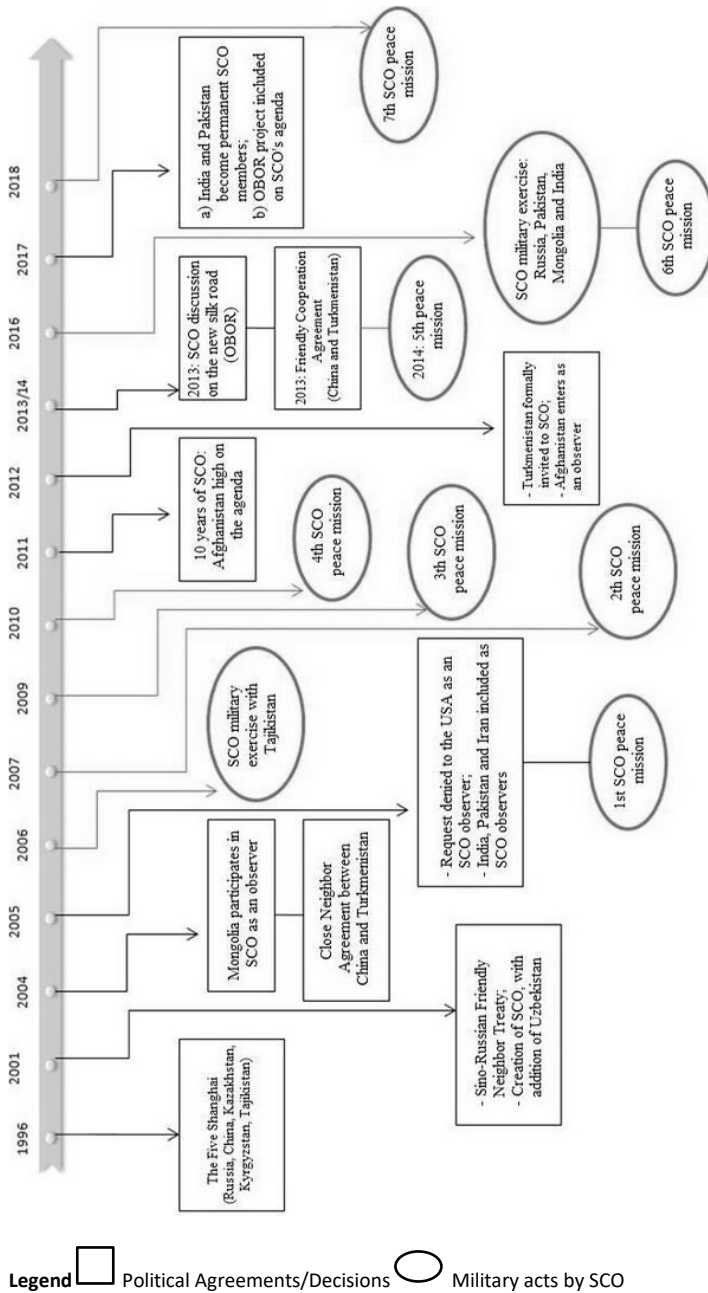
As shown in the figure above, the OBOR project extends through both land and sea, going through Central and South Asia, Europe, the Middle East, as well as the Indian and Mediterranean seas, with a total of sixty-four countries involved (Kettunen, 2018).

The following may help to fully understand the grandeur of the Chinese project in its geographic expansion:

*The OBOR initiative was launched in late 2013 to develop infrastructure for new trade routes. These include the “Silk Road Economic Belt”, connecting China by rail with Central Asia, Europe and the Middle East, and the “21st Century Maritime Silk Road” to develop sea routes from coastal China to the Indian Ocean and to the Mediterranean (...). As part of China’s global economic strategy, OBOR’s geographic scope is ambitious, with 64 countries participating in the plan in Europe, the Middle East, Central Asia and South Asia. (Kettunen, 2018, pp 121-122)*

In view of the foregoing, to better understand the main characteristics of the SCO discussed, involving the associated countries, treaties carried out, Sino-Russian interests and military exercises / peacekeeping missions carried out, we have included a timeline with the events associated with the Organization.

**FIGURE 3 SCO'S TIMELINE (1996-2018)**



Source: Own elaboration based on Ahmad (2018), Bailes, Dunay, Guang and Troitskiy (2007), Yussupzhovich and Tulkunovna, (2019), Hashmi (2019), Downs (2018), Korolev (2018), Russian (2018).

Upon analyzing the previous figure, we can see how much the SCO has developed as an institution since its birth in 2001. Military advances among member countries, basically in the last decade, have not exceeded the margin of two years. In addition, formal contacts and increased cooperation are constantly taking place in other areas of interest that the international organization provides, such as energy and commercial development.

The peace operations carried out by the SCO also present a regional balance of power, as there is a security constraint in demonstrating military strength at the borders and / or in the vicinity of its member countries. Thus, because Russia is present in most of the military apparatus used, there is a projection of security leadership by the Russians in the performance of the international organization.

Due to the new forms of cooperation that the SCO has been opening up, there is a question as to whether it is right to say that the organization has already overcome the barriers of military alliance / cooperation to develop other areas. Thus, it is worth arguing here about the institutional stages that the SCO provides in the military sphere, involving the moderate or advanced level.

Korolev (2018) points out eight main points to identify whether an institution is moderate or advanced in the military sphere. To be considered moderate, it must have five main elements, namely: a) Treaty or alliance agreement; b) Mechanism for regular consultations; c) Technical Military Cooperation and exchange of persons from the armed forces; d) Regular military exercises; and e) Confidence-building measures (Korolev, 2018).

At the level of advanced institutionalization, there are three more characteristics, namely: a) Integrated military command; b) Placement of joint troops and / or exchange of military bases; and c) Common defense policy (Korolev, 2018).

Applying the characteristics highlighted to the SCO, the following result is achieved.

**TABLE 1 DEGREE OF INSTITUTIONALIZATION OF SCO**

<b>Institutionalization</b>	<b>(Yes/No)</b>	<b>Comments</b>
<b>Alliance treaty or agreement</b>	Yes	The SCO, since its creation, promotes a cooperative alliance between members in the security and military sectors
<b>Regular consultance mechanism</b>	Yes	Gradually there are joint meetings between members permanent staff, observers, and guests.
<b>Technical military cooperation and exchange of persons from the armed forces</b>	Yes	The SCO bureaucracy is part of the RATS, a shared group of analysts in promoting security and combating terrorism, involving the members of the organization
<b>Regular military exercises</b>	Yes	There are annual military exercises between member countries, as well as Peace Missions on behalf of the SCO

<b>Construction measures reliable</b>	Yes	The SCO has the formal objective of building trust mutual respect and good-neighbor friendship between member states.
<b>Integrated military command</b>	Yes	There is integration, especially in the Sino Russian relationship
<b>Placement of joint and/or exchange of military bases</b>	No	There is still no formal exchange of military bases and / or troops between permanent members as a whole
<b>Common defense policy</b>	No	Still non-existent, as there was no emergence of a war involving OCS

Source: Own elaboration based on Korolev (2018).

Analyzing the previous table, it is identified that the SCO is currently in a moderate degree of military institutionalization, but moving towards an advanced position, since the characteristic "integrated military command" already exists.

It is noteworthy that this military integration of the SCO, the first step towards an advanced institutionalization, occurs because of the "increasing scope and regularity of military interactions [between] China-Russia, [with] an integrated military command (...). According to some evaluations, there is a modest degree of compatibility and interoperability between Chinese and Russian forces" (Korolev, 2018, p. 14), directly influencing this relationship within the SCO (Korolev, 2018).

This security and, consequently, military development process has given rise to a series of common problems that the SCO member countries share with each other. More than the desire to expand cooperation within the SCO to other areas of interest, a common denominator remains on the organization's agenda, which are the new threats still associated with the security area (Ahmad, 2018).

More than the delimitation and pacification of the borders of the member countries, initial interest for the emergence of the SCO between Russia, China, the countries of Central Asia and now also India and Pakistan, terrorism, separatism, extremism, drug trafficking and illegal migration are examples that remain on the agenda in the SCO's formal dialogues and actions, that is, in the security sphere (Bailes, Dunay, Guang and Troitskiy, 2007; Russo, 2018).

In the next section, these security problems will be dealt with more comprehensively.

### **3. Russian Geopolitics and Chinese Trade: a Shift in the Balance of Power at SCO?**

Since its creation the SCO has been used as a point of convergence of interests among its members and, due to its relevance in the International System, Russia and China share

the power balance inside the organization.

Even though this convergence of interests exists, mainly in the area of security, Russia and China also have their own, both directed to Central Asia and the SCO, which leads to a different discussion involving other issues, such as the particular Sino-Russian agenda. For the Russian Federation, the focus is on a position with a more traditional security policy aspect, with military strengthening and regional stability in this area, gaining greater influence in the Central Asia region and excluding any Western participation. It is in this aspect that Russia invests in regional strategic leadership (Fels, 2018).

In addition, as the Russian role in the SCO has considerable political relevance and weight, the other members with lesser projection within the organization follow the Russian security directive, whether to guarantee their own security, to maintain regional stability or even state survival.

This can be seen in the need for border stability that SCO permanent members have, Russia's historical role in regions that were previously influenced by the USSR, and the maintenance of energy trade routes which Russians have attendance, such as the Caucasus region, gas pipelines crossing Ukraine and parts of Central Asia that connect Sino-Russian trade relations (Adam, 2013; Haas, 2010).

According to the strategic leadership concept, "the ability to influence others to make, on a voluntary and routine basis, decisions that increase the long-term viability of the organization, while maintaining financial stability in the short term" (Glenn Rowe, 2002, p. 9-10), Central Asian countries end up following the Sino-Russian decisions in order to guarantee the characteristics that the strategic leadership concept presents to them (Glenn Rowe, 2002).

For China, on the other hand, the focus is on building a more robust infrastructure that facilitates its commercial exchanges and strategic partnerships, to further expand its economy. To this end, it also wants to limit Western influence as regards its commercial interests, which directly associates China with the Russian position in this regard, even though they are different areas of discussion (Russian security policy and Chinese commercial policy) (Yussupzhanovich & Tulkunovna, 2019).

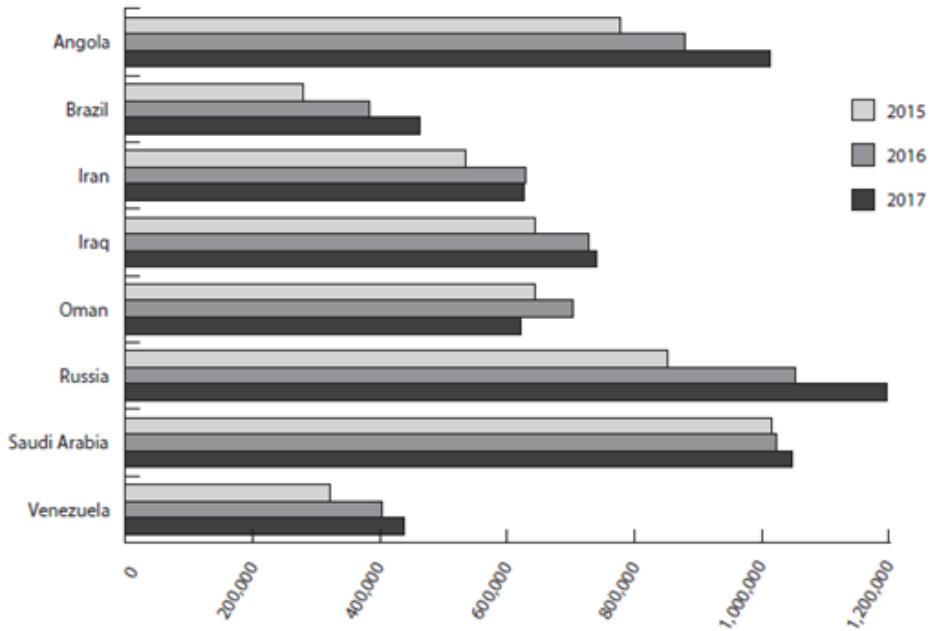
From 2001 to 2018, much was discussed at the SCO, despite maintaining its focus on security, and the expansion to other areas of cooperation has been happening gradually, which has given more advantages to the Russian and Chinese interests so as to share and gain visibility on different issues, changing the power balance inside the organization (He & Feng, 2019).

It is not surprising that China seeks so much commercial expansion and gains an advantage in the International System, because this has been the country's stance since the end of the 20th century. The OBOR project, with the new silk route, mirrors this Chinese strategy (Yussupzhanovich & Tulkunovna, 2019).

In strategic observation of the Chinese trade agenda, Russia invested in a good relationship with the country to take advantage of the growth of the energy market and shape its policy towards Central Asia (Gabuev, 2018; Lo, 2020).

Based on the Putin administration, several Sino-Russian bilateral agreements and joint actions within the SCO, in relation to the trade in oil and its derivatives, resulted in a significant increase in commodity exports between 2008 and 2017. The Russian Federation increased its export to China from 234 thousand barrels of oil to 1.2 million in 2017, even surpassing Saudi Arabia in 2016 and 2017, as can be seen below (Downs, 2018).

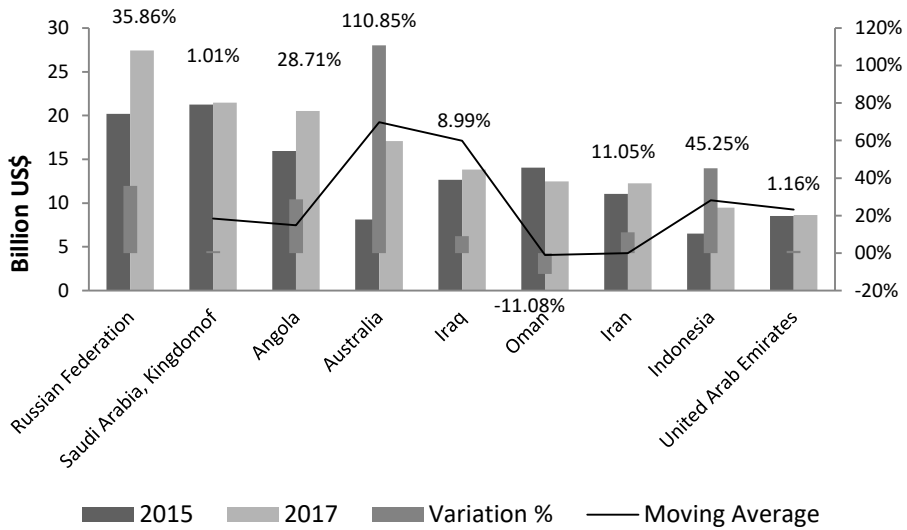
**FIGURE 4 MAIN OIL SUPPLIERS TO CHINA, 2015-2017**



Source: Downs (2018).

When expanding the variable for fossil fuels and minerals in general, we can observe between 2015 and 2017 a significant increase in bilateral Sino-Russian energy trade, with a variation of 35.86% (World Trade Organization, 2019).

**GRAPH 1 CHINESE BILATERAL TRADE - IMPORT OF FOSSIL FUEL AND MINERAL PRODUCTS (Bi US\$)**



Source: Own elaboration, based on World Trade Organization (2019).

In 2015, Saudi Arabia was gradually decreasing, at the same time as the good Sino-Russian relation was advancing. Comparing to the import variation, Saudi Arabia had an increase of only 1.01%, much lower than Russia’s 35.86% increase.

It is worth highlighting that the increase is well above average in relation to Australia. As a result of an FTA (Free Trade Agreement), China and Australia signed an agreement called ChAFTA (China-Australia Free Trade Agreement), conceived in 2014, but executed in 2015, which established free taxes around 93% of Australian products. Such bilateral easy had a powerful effect, resulting in a positive variation of 110.85% (Yan, 2019; Culas & Tim-sina, 2019).

In total exports, involving all Russian products to China, according to Fels (2018), from 1995 to 2015, there was an increase from US \$ 4.2 billion to US \$ 63.5 billion. In Chinese government figures, the variation over the same period was greater, from \$ 5.5 billion to \$ 68 billion (Fels, 2018).

Regardless of the commercial product analyzed, the good Sino-Russian relationship is visible and, as Russia is strong in the trade of energy products, it ends up investing better in this segment (Hashmi, 2019).

This mutual support between Russia and China ends up resulting in the execution of each individual's agenda, both in Russian security policies and in Chinese trade. A practical example of this was when Russia invaded Crimea in 2014 (Downs, 2018). As a consequence of this invasion, the West has implemented several economic sanctions against Russia, resulting in the country's uncontrolled domestic inflation. In this economically unfavorable



scenario, China initially took a neutral stance in the face of this conflicting Russian stalemate, but soon afterwards saw an opportunity to diversify the market, focusing on Asia. There was an increase in Sino-Russian trade and it gave the Russian Federation an economic relief from the sanctions had brought that year (Downs, 2018; Yingyi, Mikhailovna, 2018)

The Sino-Russian partnership to replace Western capital created an opportunity to develop an economic lifeline for the Chinese and rekindled the Russian energy market, promoting multiple national interests in both countries (Yané, 2019). Besides the opportunity for commercial diversification in the East, Russia and China also saw in practice the importance of distancing Western influence (USA and European Union) from their subjects of interest. As a result, the presence of Neo-Eurasian theory in Russian policy has become increasingly present, guiding its foreign policy and influencing the SCO in security policies (Yané, 2019; Fels, 2018).

The anti-Atlanticism that neo-Eurasianism shows itself, at least in the expansionist geopolitical view and the alignment of the Sino-Russian agenda inside SCO, presents some important characteristics for discussion.

Russia wants to maintain its leadership in the energy market and in the definition of security policies in the SCO and Central Asia, while the Chinese are looking for another more ambitious aspect with the OBOR project. As the main objective of the SCO is to focus on security and not on trade, the change in Chinese focus within the organization is giving way to a more active Russian position in this area (He & Feng, 2019).

Even though they have different interests, there is a mutual and coherent alignment between the two countries. There is a certain type of tacit agreement between the Russian Federation and China, in which the Russians maintain their centralized strategic leadership in the political and security spheres in Central Asia, while China takes the lead in commercial and economic progress in the region (Gabuev, 2018; He & Feng, 2019).

In this aspect of dividing influences, it is possible that “a reduction in China's role of [being more] active in the SCO would encourage Russia to try to increase its influence within the SCO space and give it the character of a geopolitical organization, defending anti-Western positions” (Yussupzhanovich & Tulkunovna, p. 53, 2019).

With major Russian participation in the SCO, the power balance would bend in its favor, seeing that the Chinese interests are focused on the OBOR project and the expansion of its market. In this case the RF is centered on the regional policy, security and stability from Central Asia.

Specifically in this relationship between China and the OBOR project, after the 2008 crisis, the Chinese observed a huge deficit in the infrastructure of Asian trade routes, both on land, as well as in sea and aeronautics. In a projection between 2010 and 2020, a report released by the Asian Development Bank pointed out that the sum of US\$ 8 trillion dollars was necessary for the readjustment of the OBOR project and its execution (Vadell, Secches & Burger, 2019).

In this context, it can be observed that the global economic hegemony operates in a multipolar way, in a contemporary globalization called “deglobalization”, since China, after

the crisis of 2008, has increasingly taken away from the United States the position of global economic, as well as commercial and financial, leader. That said, the OBOR project is the great Chinese move in a contemporary neoliberal countermovement (Vadell, Secches & Burger, 2019).

Therefore, turning our attention to the Russian Federation, some characteristics of why Central Asia is a strategic region, in its geopolitics and in the maintenance of security, are worth highlighting below.

To the Russians, Central Asia is understood as a strategic extension of the homeland itself, since Russian is the second most spoken language in the region (approximately five million ethnic Russians) and there is a close cultural proximity. In addition, the region is the only remainder, in comparison to the time of the USSR, that Russia is able to operate without direct interference from the west, that is, without the control of the European Union or NATO (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007).

For this Russian presence to last, security stability in the region is necessary, as discussed so far, as well as the collaboration of the countries of Central Asia and China in maintaining it. Thus, there is a cooperative and non-provocative attitude among SCO members in their relationship with Russia, maintaining the Russian status quo and active presence in the region (Gabuev, 2018; Lo, 2020).

With this ease of Russian action, the Russian Federation was able to implement its security policy in the Central Asian region, having the freedom to use military facilities and play an active role in its foreign policy. In this way, with the greater space in this aspect that China offers to the Russians, the strengthening of the anti-Westernism/anti-Atlanticism of Neoeurasianism is increasingly present, both in Central Asia and in the SCO itself (Bailes, Dunay, Guang and Troitskiy, 2007; Dugin, 2014, 2016; Lo, 2020).

It is important to emphasize that, in addition to the SCO, Russia has other international players that give strength to its activities in Central Asia, as is the case of the Commonwealth of Independent States (CIS) and the Collective Security Treaty Organization (CSTO), reinforcing its neo-Eurasian position in security area (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007).

With this division of interests, we can see the development of two types of strategic leadership operating in Central Asia: Russia, which is focused on the political-security sphere, and China, which is linked to trade. This separation of strategic directions follows two types of decision makers, the decision maker and the decision taker (Shaxson, 2005; Pion-Berlin & Arcenaux, 2000).

The decision maker is the one who creates the political scenario and presents the possibilities of direction, offering possibilities for action. The decision taker, on the other hand, visualizes the possibilities offered by the decision maker, chooses what suits its interests and incorporates it into its policy (Shaxson, 2005; Pion-Berlin & Arcenaux, 2000).

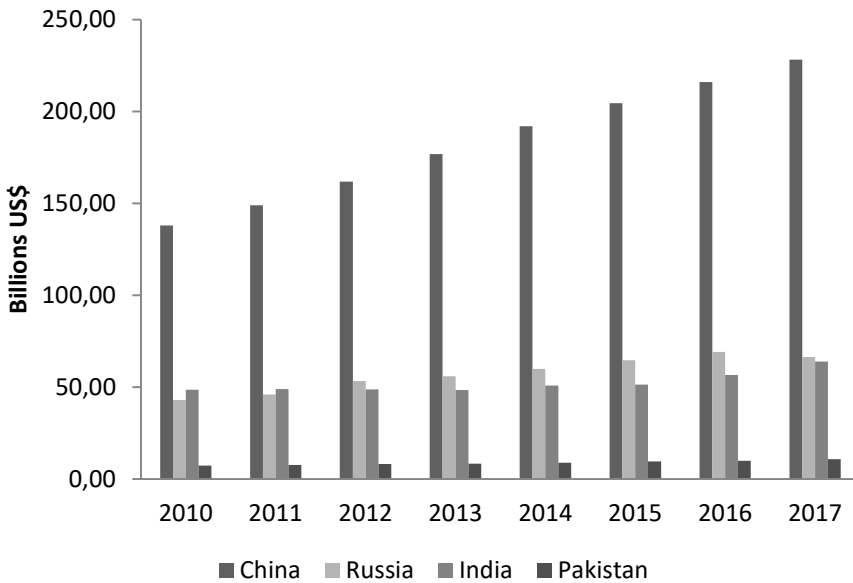
Applying this understanding to the Sino-Russian relationship and SCO participation, China would be the decision maker, while Russia would be the decision taker. China, as a power in the International System, has a greater weight than Russia in the economic sphere, behind only the United States (Gabuev, 2018; Lo, 2020). Therefore, with the intention of

intensifying the Asian market in its favor, Central Asia enters the process as a strategic region to achieve this end, as discussed by the OBOR project. Russia, which is also a powerhouse, but its weight lies in the International System on security and military aspects, ends up losing space in the trade race with the Chinese (Gabuev, 2018; Lo, 2020; Fels, 2018).

However, as it is important for the Chinese to have regional stability, in which security plays a significant role in reaching their commercial interest, it is a good trade-off with the Russians to cede this type of security leadership in Central Asia to the Russian Federation, with the SCO as an active formal organization. Consequently, the Chinese commercial advantage also brings benefits to Russia, with the export of military products and energy trade (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007; Hashmi, 2019).

Regarding the military market, specifically, we can see China's efforts to reduce its dependence on Russian products in this segment, as it has developed its national armaments industry, as can be seen in the graph below. However, even with this commercial retraction under the Russian eye, this is still a market of interest to Russia (Gabuev, 2018; Lo, 2020).

**GRAPH 2 MAJOR INVESTORS IN MILITARY EXPENDITURES FROM SCO MEMBER COUNTRIES**



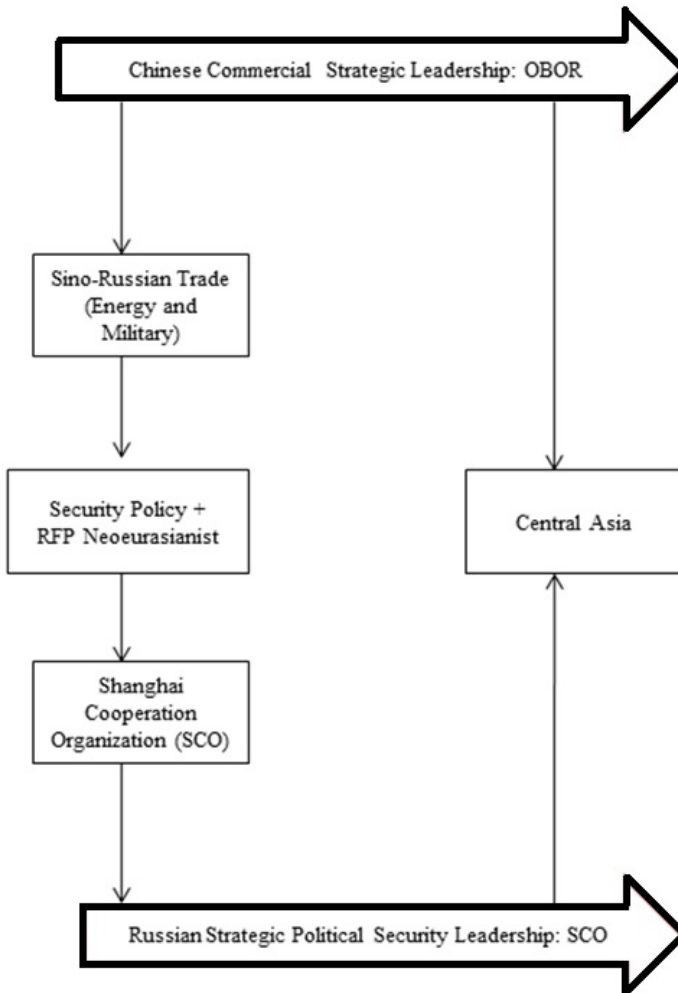
Source: Own elaboration, based on SIPRI (2019).

In the 2010s China turned to the national arms market, leaving Russia in the background. As a result, there was a sharp drop in Russian exports to the country in this commercial niche. As a consequence, Russia has given greater focus to its energy market with exports to China, overtaking Saudi Arabia and becoming the main Chinese partner in fossil

fuel and mineral products (Downs, 2018)

In short, there is a parallel of strategic leaderships involving Russia and China, one from the commercial side and the other from security policy. Even though Russia is in a position of decision taker, it manages to project a strategic security leadership in Central Asia, instrumentalized via the SCO, as can be seen in the explanatory table below.

**FIGURE 5 RUSSIAN AND CHINESE STRATEGIC LEADERSHIP IN CENTRAL ASIA**



RFP (Russian Foreign Policy); SCO (Shanghai Cooperation Organization); OBOR (One Belt One Road).  
Source: Own elaboration, based on Gabuev (2018), Lo (2020), Ahmad (2018) and Fels (2018).

As can be seen above, the Chinese decision maker position unleashes a series of elements associated with Russia that result in its decision taker position. Even hierarchically below the influence of China in the International System, Russia is able to project itself into a strategic leadership in security policies, and in parallel to the Chinese strategic leadership in the commercial sphere.

In order for Russia to keep its role in security policies, the good diplomacy with China and the trade partnerships established with it constitute important factors. The weapon and energy markets stand out. Being China's main partner provides Russia with more investment in its security agenda and towards its foreign policy from a neoeurasian perspective (Lo, 2020; Ahmad, 2018; Fels, 2018).

Consequently, this entire process is instrumentalized via the SCO, since the main objective of the organization is in the security segment involving its members. As China is currently focused on expanding its trade with the new silk route through the OBOR project, it opens up a direct space for the Russian Federation to act on its strategic leadership projection in Central Asia, aligning its neo-Eurasian-influenced foreign policy agenda to the SCO.

In this way, the expansionist neo-Eurasianist current is explored in Russian foreign policy directly via the SCO, that is, as an expansion of Russian anti-Western thought in the Central Asian region and also as an influence on the other members of the organization. Despite being a decision taker, Russia manages to project itself into a strategic leadership role in the field of security, gaining more influence in this area of strategic geopolitical interest to the Russians.

Finally, the SCO's power balance in favor of the Russian Federation means that its own security policies are inserted by the organization. In the new International System, where there is a plurality of international actors, having a formal organization that contributes in an assisted way to Russia's foreign security policy actions is logical and in line with contemporary reasoning in the Central Asian regional political game, even though the RF is a decision taker.

#### **4. Conclusions**

The good bilateral relationship between Russians and Chinese has led to the development of international mutual cooperation projects, as discussed in the case of the Shanghai Cooperation Organization and its creation in 2001. With a focus on security, the Sino-Russian relationship is predominant, even if there are different interests involving other business characteristics, outside the scope of security itself.

About the OBOR project, China intends to expand the old silk route with investments that already exceed US \$ 100 billion. For its project to continue, it is of paramount importance to maintain security stability in Central Asia, a strategic region not only geographically for OBOR's infrastructure to work, but also because it is rich in energy products.

Both China and Russia are looking for regional strategic leadership, but at different levels. Through the OBOR project, it appears that the Chinese are increasingly interested in

economic development, while the Russians in maintaining security policies.

In the International System, China has a greater weight, compared to the Russians, which makes it a decision maker, while the Russian Federation assumes the role of decision taker. However, even though this differentiation exists between the two actors, there is a projection of the leadership positions of both.

Analyzing this Sino-Russian stance in connection with the concept of strategic leadership, it has been shown that both countries have the capacity to influence political decisions that make their interests viable in the long term, whether in the economic or security spheres. Therefore, the projection of leadership takes place in a systematic and strategic way, respecting their zones of influence.

Specifically in Central Asia, China is able to exercise strategic leadership in the commercial sphere, while Russia exercises it in security policies. It is interesting to note that China projects its regional leadership in Central Asia due to the commercial strength it has worldwide, setting aside its influence on security, that is, its participation in the SCO is on a smaller scale.

However, the Russian Federation is investing more and more in security policies, as well as greater military action in Central Asia, instrumentalized by the SCO, leaving the country in greater evidence in the organization.

There is an interesting Sino-Russian exchange among leaders, between the decision maker and the decision taker. China giving the Russians more advantage to act inside SCO, RF consequently manages its own security agenda in the organization, thus achieving a greater projection of strategic leadership in security, as well as leaving the SCO power balance to its own favor.

Even though China is politically aware of this Russian engagement in the security sphere, it is a beneficial to the country to achieve this stability in Central Asia in order to develop its trade project.

Therefore, for the research question proposed in the present work, the Russian instrumentalization via the SCO and projection of its strategic leadership in Central Asia occurs in the scope of security, due to the good diplomatic and economic relationship they have with the Chinese, especially after 2001 with the Sino-Russian Friendship Treaty and the formation of the Shanghai Cooperation Organization itself. In other words, the good relationship between the decision maker and the decision taker means that the two powers are able to strategically project their leaderships, whether in the economy or in security.

In view of this regional scenario, it is clear that the Russian Federation took control again of its international decisions in the 21st century, dealing with a pragmatic foreign policy between economic investment, under a strong and centralizing state.

With the control of domestic privatizations and political decisions in the country, as well as less Western foreign dependence, Putin was able to act in the International System as a relevant actor in his topics of interest, influenced by Duginist neourasianism. In the

case of Central Asia, Russia's anti-Western position vis-à-vis the United States and the European Union, with the support of the SCO and its members, is incisive.

Finally, confirming the tendency of the power balance in its favor in the organization, due to reduced Chinese participation in the SCO, Russia advances in its expansionist geopolitical neo-Eurasianist, while defending multilateralism and anti-Atlanticism and guaranteeing its influence in the "Russia-Eurasian Big Space" in the counter-strategy movement of American unipolar globalization.

It is also important to note that the good relationship with the Chinese, as well as the addition of India and Pakistan to the SCO, results in the expansion of Russian influence in three more regions of Dugin's expansionist neoeurasianism (2014, 2016), which Dugin names as the "Great Islamic Continent Space", "Islamic Continent Space Grid" and "Great Chinese Space" (Dugin, 2014, 2016).

## 5. References

- Adam, G. P. (2018). "Eurasian Union: Multilateralism in the Foreign Policy of the Russian Federation in the 2000s". [Doctoral Thesis]. PPGPOL-UFRGS, 2013. <http://hdl.handle.net/10183/114398>
- Ahmad, I. (2018). Shanghai Cooperation Organization: China, Russia, and Regionalism in Central Asia. In: Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective. Springer, Dordrecht. p. 119-135. [https://doi.org/10.1007/978-94-024-1211-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-94-024-1211-6_6)
- Bailes, A. J. K., Dunay, P., Guang, P., & Troitkiy, M. (2007). "The Shanghai Cooperation Organization." In: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Policy Paper, 17, May.
- Berg, B. L.; Lune, H. (2001). Qualitative research methods for the social sciences. 4. ed. Needham Heights: Pearson.
- Bloomberg. Straits Times Graphics. 2016. Silk Road: A way out of overcapacity woes? <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/silk-road-a-way-out-of-overcapacity-woes>
- Culas, R. J.; Timsina, K. P. (2019). China-Australia Free Trade Agreement: Implications for Australian agriproducts trade and farm economies. <http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.285077>
- Downs, E. (2018). China-Russia energy relations: better than ever. The emerging Russia-Asia energy nexus, "NBR Special Report, 74, 17-31.
- Dugin, A. (2014). Eurasian Mission: An Introduction To Neo-Eurasianism. Arktos.
- Dugin, A. (2016). Geopolitics of Contemporary Russia. IEAGCA - Institute of High Studies in Geopolitics & Auxiliary Sciences, v. 3.
- Fels, E. (2018). The geopolitical significance of Sino-Russian cooperation in Central Asia, in:

Mayer, Maximilian (Hrsg.): Rethinking the Silk-Road. China's Belt and Road Initiative and Emerging Eurasian Relations. Palgrave, S. 247–267.  
[https://doi.org/10.1007/978-981-10-5915-5\\_15](https://doi.org/10.1007/978-981-10-5915-5_15)

- Gabuev, A. (2018). Russia's Policy toward China: key players and the decision-making process. In: *International Relations and Asia's Northern Tier*. Palgrave, p. 59-73.  
[https://doi.org/10.1007/978-981-10-3144-1\\_4](https://doi.org/10.1007/978-981-10-3144-1_4)
- Guimarães, B. G. (2016). The role of the UN in Russia's Great Strategy (2000–2016). In: *III Seminary on International Relations - Rethinking interests and challenges for the international insertion of the Brazil in the 21st century*.
- Haas, M. de. (2010). *Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century - Putin, Medvedev and Beyond*. Routledge, 211 pages.
- Hashmi, S. D. (2019). SCO external relations and focus on regional cooperation. *Modern Diplomacy*. <https://moderndiplomacy.eu/2019/01/31/sco-external-relations-and-focus-on-regional-cooperation/>
- Henriques, A. B. L; Leite, A. C. C. Júnior, A. W. M. T. (2015). Reviving the qualitative method: the contributions of the Case Study and Process Tracing to the study of International Relations. *Revista Debates*, vol. 9, n. 1, p. 09-23.  
<https://doi.org/10.22456/1982-5269.52333>
- He, K., Feng, H. (2019). Leadership Transition and Global Governance: Role Conception, Institutional Balancing, and the AIIB. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 12, n. 2, p. 153-178. <https://doi.org/10.1093/cjip/poz003>
- Kettunen, E. (2019). The One Belt One Road Initiative and the Changing Multi-scalar Governance of Trade in China. In: *Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative*. Palgrave Macmillan, p. 117-141. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92201-0\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92201-0_5)
- Korolev, A. (2018) On the verge of an alliance: Contemporary China-Russia military cooperation. *Asian Security*. <https://doi.org/10.1080/14799855.2018.1463991>
- Lo, B. (2020). The Sino-Russian partnership and global order. *China International Strategy Review*, v. 2, n. 2, p. 306-324. <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00063-7>
- Mendonça, S. (2016). Silk Road, old and new. *Janus 2015-2016 - Regional integration and multilateralism*, p. 124-125. <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/2964>
- Meshcheryakov, K.; Shamgunov, R.; Khruleva, T. (2019). "New Industrialization" in Turkmenistan: Background, Substance and Priorities. In: *2nd International Scientific conference on New Industrialization: Global, national, regional dimension (SICNI 2018)*. Atlantis Press, 2019. <https://doi.org/10.2991/sicni-18.2019.161>
- Pion-Berlin, D.; Arceneaux, C. (2000). Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America. *Armed Forces & Society*, v. 26, n. 3, p. 413-436. <https://doi.org/10.1177%2F0095327X0002600304>
- Prodanov, C. C.; Freitas, E. C. de (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. RS: Feevale.



- Asiatic decision maker: Russian Federation and its search for safety strategic leadership (...) (193 - 217)
- Rowe, G. W. (2002). Strategic leadership and value creation. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 1-15. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902002000100003>
- Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (RSPP) (2022). The SCO Business Council. <https://en.rspp.ru/activity/cooperation/the-sco-business-council/>
- Russo, A. (2018). The Outside-In Facet: Regional Models of Governance Transfer? In: *Regions in Transition in the Former Soviet Area*. Palgrave Macmillan, p. 179-220. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-60624-8\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-60624-8_6)
- Shanghai Cooperation Organization (2021). About SCO. [http://eng.sectesco.org/about\\_sco/](http://eng.sectesco.org/about_sco/)
- Shaxson, L. (2005). Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners. *Evidence & Policy. A Journal of Research, Debate and Practice*, v. 1, n. 1, p. 101-112. <https://doi.org/10.1332/1744264052703177>
- Vadell, J.; Secches, D.; Burger, M. (2019). From globalization to interconnectivity: spatial re-configuration in the Belt & Road initiative and implications for Sur Global. *Transporte y Territorio* magazine, n. 21, p. 44-68, 2019. <https://doi.org/10.34096/rtt.i21.7146>
- Venesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. In: Della Porta, Donatella. Keating: Michael. *Approaches and Methodologies in Social Sciences: a pluralist perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.013>
- Waltz, K. (2002). *International Relations Theory*. Gradiva.
- World Trade Organization (WTO) (2021). *International Trade and Market Access Data: Total Fuels and mining products*.
- Yan, H. (2019). The China-Australia Free Trade Agreement and the Choice of Intellectual Property Interest Balance in the Two Countries. In: *Free Trade Agreements*. Springer, p. 119-137. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-3038-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-981-13-3038-4_7)
- Yapici, U. (2018). From Positive Neutrality to Silk Road Activism? The Continuities and Changes in Turkmenistan's Foreign Policy. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, v. 20, n. 3, p. 293-310. <https://doi.org/10.1080/19448953.2018.1385273>
- Yingyi, W., Mikhailovna, M. N. (2018). Prospects for Sino-Russian cooperation in the framework of the work of the Shanghai Cooperation Organization, 2018. № 6 (22). <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-kitaysko-rossiyskogo-vzaimodeystviya-v-ramkah-raboty-shanhayskoy-organizatsii-sotrudnichestva/viewer>
- Yussupzhanovich, R.; Tulkunovna, Z. M. (2019). Role of SCO in the Eurasian Continent. *India Quarterly*, v. 75, n. 1, p. 43-55. <https://doi.org/10.1177%2F0974928418821487>



## Minidiccionario del presente

**302**  
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2022

COYUNTURA: **Giancarlo Summa**. La tercera vez de Lula en un Brasil partido en dos.  
TRIBUNA GLOBAL: **Sylvain Cypel**. La memoria selectiva de la sociedad israelí.  
TEMA CENTRAL: **Mariana Heredia**. 1%. ¿Alcanza con «combatir» a los súper ricos? **Jordi Bonet i Martí**. Antifeminismo. Una forma de violencia digital en América Latina. **Alejandro Galiano**. Colapso. Tendencia e imagen. **Ricardo Dudda**. Corrección política. La tiranía de las etiquetas. **Juliana Martínez Franzoni**. Cuidados. Entre la ola feminista y la austeridad. **Edgar Straehle**. Fascismo. ¿La llama sigue ardiendo? **Santiago Alba Rico**. Guerra. El conflicto y el mundo. **José**

**Antonio Sanahuja**. Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis. **Laura Fernández Cordero**. Melancolía. Izquierdas y feminismos. **Juan Ruocco**. Meme. Vector de ideas en los ecosistemas digitales y más allá. **Asma Mhalla**. Musk 3t. ¿Una economía de la posverdad? **Moira Pérez**. No binario. Discursos y paradojas. **Peio H. Riaño**. Pantalla. La única realidad que no contagia. **Claudio Ingerflom**. Rusia. La implacable letra z. **Christophe Giraud**. Tinder. El amor en tiempos de *match*. **Siobhan Guerrero Mc Manus**. Trans. Transfeminismo en primera persona. **Éric Sadin**. Twitter. El triunfo de la palabra sobre la acción.

ENTREVISTAS | 50 AÑOS: **Gioconda Belli / Carolina Arenes**. Lejos de una Nicaragua irreal.



**300**  
JULIO-AGOSTO 2022

**América Central  
frente a sí misma**



**301**  
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2022

**Geopolítica en  
tiempos de guerra**

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

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

**Elites y desigualdades en América Latina**



# Reflexiones

## Algunas reflexiones acerca de la Comunidad de destino compartido para la humanidad en una nueva era...bélica

María Francesca Staiano<sup>1</sup>

- ❖ Cómo citar este artículo: Staiano, M. F. (2022). Algunas reflexiones acerca de la *Comunidad de destino compartido para la humanidad en una nueva era...bélica*. *Relaciones Internacionales*, 31(63).

El año 2022 será recordado como el “año cero”: un momento que podría haber marcado un antes y un después como punto de evolución hacia un multilateralismo formal y sustancial, pero que lamentablemente resultó ser el epicentro involutivo de las relaciones internacionales. En particular, es urgente analizar la era contextual global. Estamos ante un panorama que tiene al menos 100 años de atraso en materia de derecho internacional y relaciones internacionales.

Tomando prestada la definición de Gabriel Merino (2022), la época actual se caracteriza por estar en un estado de "Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada": esta hibridación del contexto bélico se manifiesta con una multidimensionalidad de las formas implementadas, involucrando la comunicación, la energía, la economía, además de los métodos tradicionales de guerra *hard*. Este rasgo estructural del contexto global se hizo evidente con toda su fuerza con la situación en Ucrania, donde se ha producido una extrema polarización entre

---

<sup>1</sup> Abogada; Magíster en Derecho Internacional y Derechos Humanos (Sapienza de Roma); PhD en Derecho Internacional y Derechos Humanos (Sapienza de Roma), especializada en Derecho de la RPC; Asociada Experta en Derecho de Asia en el Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales del Consejo Nacional de Investigación de Italia (Isgi-CNR) con el cual colabora desde el 2009; Fellowship Reasercher en la Pekin University - School of Law de 2010 a 2012; Proyectos de investigación con la China Academy of Social Sciences de Pekin (CASS); Docente de Posgrado del IRI-UNLP; Profesora en el Instituto Confucio-UNPL y Coordinadora del Centro de Estudios Chinos del 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)

Rusia y Ucrania. Esta clara división entre el bien y el mal, entre la justa defensa y la criminal invasión, ha incorporado posteriormente otras alianzas, polarizándolas, sin crear las condiciones para una pacificación de los acontecimientos. De hecho, la revitalización de la OTAN y la creación de un "frente unido occidental" pro-Ucrania y contra-Rusia ha cristalizado en una corriente principal que no ha admitido visiones alternativas, con instrumentalización no solo a nivel internacional sino también a nivel de política interna, especialmente en Europa.

Desde el primer punto de vista, podemos enmarcar el conflicto Rusia-Ucrania como una vuelta a la guerra ideológica entre Occidente y Oriente. De hecho, al mismo tiempo que el conflicto ucraniano, la provocación de la visita de Nancy Pelosi a Taiwán (Staiano, 2022), justo en el momento en que el gobierno chino se comprometía a mediar en una resolución pacífica en Ucrania con Putin. La agenda de Biden está demostrando ser mucho más descuidada que la de Trump. De hecho, no solo en el Este, sino también en Europa, Biden ha ordenado un "renacimiento" de la OTAN, imponiendo un fortalecimiento y una expansión sin precedentes en Eurasia. Si pensamos que recién en 2019 la OTAN fue declarada con "muerte cerebral" y completamente "vacía" de su significado de seguridad, tras la decisión de crear "un ejército europeo común" entre los países miembros de la Unión Europea, la "nueva vida" de la OTAN parece haberse impuesto como el último golpe de los Estados Unidos visiblemente en una posición de decadencia.

Internamente, la política de cada país miembro de la UE se ha pronunciado formalmente contra Rusia, tanto a través de comunicaciones oficiales individuales y conjuntas, como de sanciones económicas y "discriminación" generalizada contra la población rusa residente en Europa. Recordamos las medidas ridículas de eliminar cursos sobre escritores rusos en prestigiosas universidades, la exclusión de directores, músicos, bailarines y diversos artistas de sus contextos de trabajo, la incautación de yates rusos en puertos europeos. Todos los absurdos que acabamos de exponer han sido "normalizados" por una comunicación constante en apoyo de Ucrania, nunca en apoyo de la paz. Los símbolos utilizados siempre han sido la bandera de Ucrania, en lugar de la de la paz, y el rostro de Putin. De la comunicación nunca se ha deducido el papel de Europa como posible mediador, como interlocutor "neutral" entre Ucrania y Rusia. Europa siempre se ha mostrado, y sigue siéndolo, como un estrecho aliado cómplice de la OTAN y, en consecuencia, de Estados Unidos. Incluso las últimas elecciones en Italia confirmaron este "impulso de guerra" a través de la victoria de fuerzas de extrema derecha, con una vocación atlantista innata.

La "conexión orgánica" entre Europa y Estados Unidos ha creado un nuevo "enemigo común", Rusia y sus "amigos", acercando países, estructuras y políticas sin considerar su propia dosis de posibles responsabilidades en el nacimiento y gestión del conflicto. En resumen, la paz y la seguridad internacionales han sido perturbadas exclusivamente por Rusia, según EE. UU., la UE y la OTAN. Como si el desorden mundial dependiera sólo del país asiático. Es cierto que la pandemia, como afirman muchos observadores internacionales, ha "creado el terreno" para una guerra mediática sin precedentes hacia el Este y una propaganda de guerra tan descarada. El recuerdo de las dos guerras mundiales parece lejano, el riesgo de utilizar armas nucleares ya parecería tener contramedidas específicas a través de las llamadas "armas nucleares inteligentes". Sin embargo, no es aceptable la indecorosa mitificación de la guerra que se está dando en los medios de comunicación, olvidando que la

guerra sigue siendo guerra, incluso la más “justa” de las guerras es sinónimo de destrucción, muerte, tortura, desplazados, desesperación, crueldad, violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. La actitud belicista de los Estados Unidos ha hecho un avance increíble en la política europea que no ha hecho casi nada para lograr la paz. Al contrario, las sanciones, las declaraciones, el envío de armas a Ucrania han alimentado un odio que ha pasado de ser ideológico a étnico.

Si pensamos en las propuestas asiáticas que se estaban gestando hasta 2022, la situación actual parecería una ficción dramática. De hecho, ha habido muchos pedidos de una “democratización” de las relaciones internacionales “de nuevo tipo” para un orden internacional más justo y equitativo. La más profunda y articulada es sin duda la idea de generar una “Comunidad de destino compartido para la humanidad”, formulada por China e involucrando de manera multidimensional todos los aspectos de las relaciones internacionales, entendidas como globalidad. Este propósito ha sido marcado también en el XX Congreso del Partido Comunista de China, así como expuesto en el Informe del Presidente Xi Jinping, en particular en el capítulo 14, donde se explica la conexión entre la estructuración de la Comunidad de destino y la promoción de la paz y el desarrollo mundial (Xi, 2022).

Partiendo del concepto de *Tianxia*, de hecho, entendemos la vocación global de la propuesta china: “todo bajo el cielo” indica no sólo todos los Estados, sino también todos los pueblos y todos los elementos naturales de la Tierra. Una vocación animista, podemos decir, que se ha amalgamado a través de la sedimentación cultural del taoísmo, el confucianismo y el budismo (Cheng, 2000). Hay numerosos aspectos de convergencia entre estas tres escuelas de pensamiento y el enfoque chino de la convivencia social, un arquetipo necesario para el desarrollo del derecho y las relaciones interestatales, es la integración entre estos. El *Tianxia* preveía un “sentido del mundo” y no un “sentido del Estado”, como propone el concepto griego de *Polis*. Por tanto, “en China se ha dado la estructura estatal a varios sistemas, se ha creado un estado como si fuera un mundo” (Zhao, 2022). Esta es la premisa para entender la Comunidad de destino compartido: cuestiones globales, multidimensionales, que dependen de una responsabilidad y prosperidad comunes. Por lo tanto, no la suma de intereses particulares individuales, ni siquiera un banal equilibrio de intereses, ni un sistema de alianzas con amigos y enemigos, sino una comunidad. Este concepto, además, se materializó en la era contemporánea cuando se establecieron las Naciones Unidas, pensadas precisamente como la institucionalización de la “comunidad internacional”.

Sin embargo, el término comunidad, en las lenguas occidentales, es intrínseco en varias acepciones especialmente en el campo de la filosofía política (Hobbes, Rousseau, Kant, Heidegger, Bataille, Nietzsche, Freud, Bauer, Morin, etc.) y suele asociarse a una idea de *Res publica*, como un bien público, en común, reduciéndolo a una “propiedad común”. Muchos intelectuales, por tanto, han utilizado este término para hablar de algo “propio”, en “común”, conduciendo el discurso hacia una “identidad propia del estado”. Sin embargo, gracias a una lectura de deconstrucción semántica del término realizada por Roberto Esposito (1998-2006), podemos reinterpretar este término a la luz de su auténtica raíz etimológica, del latín *communitas*. Esposito nos dice que “lo común se caracteriza por el *no propio*, el *otro*”, “la *communitas* es el conjunto de personas reunidas no por una propiedad, sino por una deuda (*munus*)”. El *munus*, de hecho, era un don que se tenía el deber de dar como

beneficio recibido, por lo tanto, la comunidad es un conjunto de sujetos que se encuentran unidos por un deber, *cum munus*, pero que en realidad son perfectamente ajenos unos a otros, "dados a la alteridad".

En idioma chino, comunidad se traduce con 共同体 (Gòngtóngtǐ), donde 共 significa "compartir", pero es muy interesante notar cómo, incluso en chino, por ejemplo, tenemos el equivalente de "público" 公 (Gōng), y 贡 (Gòng) que significa "tributo" u "ofrenda", concepto muy similar a *munus*. En cierto sentido, por tanto, es como si el pensamiento antiguo conservase en sí mismo este doble origen del sentido de comunidad, como "participación de un don debido", como "responsabilidad común" hacia la idea misma de humanidad. Además, el mismo 共 de 共同体 se utiliza en otro término clave de las relaciones internacionales chinas, la teoría de las relaciones internacionales de simbiosis, precisamente 共生 (Gòngshēng), que pretende precisamente promover una conciencia de la "necesaria interdependencia" entre las naciones, a través de una la "coexistencia" y el "esfuerzo común" como un "tributo" necesario para resolver los problemas globales de derechos humanos para todos los pueblos (guerras, cambio climático, pobreza).

La idea de crear una "comunidad de destino compartido" apareció oficialmente en septiembre de 2011 en el Libro Blanco sobre el desarrollo pacífico, confirmado más tarde en el discurso de Wen Jiabao en la XIV Cumbre China-ASEAN y repetido por Hu Jintao en el discurso de apertura del XVIII Congreso Nacional del Partido comunista en 2012, en el que se perfeccionó la expresión con la fórmula "comunidad humana con un futuro compartido". Fue posteriormente refinado por Xi Jinping en su célebre discurso de 2015, con motivo del 70 aniversario de las Naciones Unidas, "construir una comunidad de destino compartido para la humanidad", que incluye cinco contenidos: asociación política, seguridad, desarrollo económico, intercambios culturales y medio ambiente. Esta perspectiva se hizo eco en el discurso de Naciones Unidas en Ginebra en enero de 2017 y la idea de la necesidad fundamental de "construir una comunidad con un futuro compartido" fue confirmada en octubre del mismo año en el Informe a la XIX Conferencia Nacional del Partido Comunista e insertado, a través del "Pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para una nueva era", en la Constitución china con la reforma de marzo de 2018.

La importancia internacional de esta vocación comunitaria para el futuro de la humanidad y el planeta se ha manifestado en numerosas cumbres internacionales y documentos de política exterior china. Sin embargo, una de las ocasiones más recientes y relevantes es la Resolución 43/21 del Consejo de Derechos Humanos de 22 de junio de 2020 titulada "Promoción de la cooperación mutuamente beneficiosa en el campo de los derechos humanos", que reconoce la importancia de promover relaciones internacionales basadas en el respeto mutuo, equidad, justicia y cooperación mutuamente beneficiosa y la construcción de una comunidad de destino para los seres humanos en la que todos gocen de los derechos humanos.

De tal manera que la "comunidad de futuro compartido para la humanidad", 人类命运共同体 (Rénlèi mìngyùn gòngtóngtǐ), se presenta como un objetivo clave de las relaciones internacionales de China hacia la creación de un nuevo orden internacional, que también incluye las tres expresiones clave de las teorías chinas de las relaciones internacionales

de "relacionalidad", "autoridad humana" y "simbiosis". La "comunidad" se refiere al conjunto de estados, pequeños y grandes, que conviven pacíficamente entre sí (relacionalidad) a través de valores comunes inspirados en países líderes como responsables del orden internacional (autoridad humana), respetándose y ayudándose mutuamente (simbiosis).

Este nuevo paradigma apunta a construir un nuevo tipo de relaciones internacionales, de una gobernanza global con enfoque centrado en las personas, construyendo una comunidad de destino para la humanidad. Entonces, la Comunidad de Futuro Compartido para la Humanidad representa "una nueva solución de gobernanza global propuesta por China", que prevé la creación de "una comunidad global cinco en uno" que incluye "política, seguridad, economía, cultura y ecología" ( Xue, 2017:337). Todos estos elementos son puntos clave de las protecciones de los derechos humanos de las Naciones Unidas y están en línea con la Agenda 2030 (ODS). En otras palabras, la "comunidad de futuro compartido de la humanidad" es una noción que trasciende las relaciones entre Estados, sino que incorpora el vínculo entre la multiplicidad de pueblos, civilizaciones y religiones que se extienden por el mundo, en línea con nuestro "*munus* común".

Además, la Comunidad de destino compartido no es solo un modelo teórico. Su materialización ha sido múltiple a nivel local, regional y global. De hecho, el desarrollo interno de China ha traído consigo no sólo una mejora económica sino también jurídica. Entre los ejemplos de este notable salto cualitativo en la legislación china, el mayor es la implementación de un "estado de derecho" y la adopción de un Código Civil de última generación.

La experiencia jurídica china es el producto de un proceso cultural multidimensional y acumulativo, en el que las diversas capas de innovaciones jurídicas modernas se han mezclados con los del pensamiento chino antiguo, generando una sedimentación fluida de conceptos, esquemas, modelos y paradigmas pertenecientes a distintas épocas, que en ocasiones estaban fragmentados. La fragmentación y la flexibilidad jurídica (Castellucci, 2007) han sido una de las principales características del derecho chino, así como el "pluralismo jurídico" (Juárez Aguilar, 2015). Sin embargo, varios elementos nos llevan a identificar una conspicua unificación del modelo legal chino, a través de: a) la construcción de un estado de derecho socialista con características chinas (Staiano, 2016); b) una evolución cualitativa del derecho chino, en línea con los principios del derecho internacional (Staiano, 2014; Li, 2008; Liu, 2008); c) la adopción de un código civil (Esborraz, 2019).

La adopción del nuevo código civil chino revela una brecha entre lo real y lo simbólico. Siempre hemos pensado en los códigos occidentales, en Europa en particular, como las mejores experiencias legales por diversas razones, especialmente por sus vínculos históricos con el derecho romano y medieval; por su modernidad y constante actualización. Por otro lado, como ha sido analizado por Esborraz, el primer código civil de la República Popular China, así como el código civil de Argentina de 2015, representan las únicas codificaciones verdaderas del siglo XXI, incluyendo una serie de instituciones jurídicas casi ausentes en los códigos europeos (Esborraz, 2019). Hay muchos aspectos similares entre los códigos chino y argentino, especialmente en lo que se refiere a los elementos humanísticos. Como señala Esborraz con su profunda investigación, en sus palabras:

De la comparación de ambas codificaciones es posible deducir la comunidad de conceptos, principios, instituciones y disposiciones que existen entre ellas, lo que se justifica por el hecho de que ambos órdenes pertenecen al orden romanista. Esto se puede encontrar, en particular, en el sistema general adoptado por ambos Códigos, así como en la atención particular que se presta a la protección de la persona física o humana y del medio ambiente. La pertenencia al ordenamiento jurídico romano facilita el diálogo no solo entre el ordenamiento jurídico argentino y el chino, sino también entre este último y los demás sistemas que forman parte del subsistema latinoamericano, ya que todos se basan en la tradición común de los romanos. ley. Todo esto adquiere especial interés también en consideración de las relaciones que China está estableciendo con América Latina. (Esborraz, 2019: 335)

En cuanto a la evolución del código civil chino, al menos dos aspectos pueden considerarse relevantes para los propósitos de esta discusión: la centralidad de la persona y el llamado principio "verde". Con referencia a la persona humana, hay al menos dos puntos clave:

- a) el artículo 2 de la ley de la parte general del derecho civil de 2017 que establece que "el derecho civil regula las relaciones personales y patrimoniales entre personas físicas, jurídicas, entidades y organizaciones sin personalidad jurídica en pie de igualdad";
- b) Libro V del código dedicado íntegramente a los derechos de la personalidad (人格权编, Réngé quán biān).

Esto es en común con el fuerte desarrollo del enfoque centrado en las personas promovido por la política socialista china. En este sentido, recordamos el pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para la nueva era, insertado en la Constitución china de marzo de 2018, donde el "Pueblocentrismo/ Personacentrismo" (mínběnzhūyì) es un aspecto clave de todos los instrumentos legales y económicos implementados; La construcción del Estado de derecho socialista con características chinas, la economía moderadamente próspera y la nueva normalidad china son ejemplares en este sentido.

Los derechos de la personalidad, incluidos en una sección especial del código civil, no solo representan una innovación a nivel de sistematización del derecho civil, sino que también reflejan una evolución, en clave civil, como corolario operativo de la constitucionalización de los derechos humanos fundamentales.

Los derechos humanos, de hecho, ya estaban presentes en la Constitución china, en el art. 33, reformada en 2004, con una idea muy general y abierta. Sin embargo, la teoría general del derecho de los derechos humanos se fusionó con el derecho interno al proporcionar un título completo dedicado expresamente a estos derechos en el nuevo código, con la expresión "desarrollo humano", incluido el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, el derecho a la dignidad (人格权保护, Réngé quán bǎohù) ya había sido afirmado, en la sesión inaugural del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino el 18 de octubre de 2017, según informó el Tribunal Supremo Popular. : "el derecho a la dignidad es un derecho humano fundamental. Entrando en una nueva era, la principal contradicción social de China



ha cambiado, y ahora las demandas materiales de las personas se han cumplido sustancialmente, la demanda de dignidad de las personas es más fuerte que antes.

De hecho, el art. 109 de las disposiciones generales del código civil establece: "La ley protege la libertad personal y la dignidad de la persona natural", refrendando la declaración de la Corte Suprema y haciéndola manifiesta.

Como argumenta Liu Huawen (ILAW, CASS), este contenido, que ha permeado el "espíritu de las leyes" en los últimos cuarenta años de evolución regulatoria en China, encuentra ahora su manifestación más completa en la redacción del nuevo código civil, que actúa al mismo tiempo como referente moral y legal para todos los ciudadanos.

A nivel regional y global podemos incluir la Organización de Cooperación de Shanghai, la reciente RCEP y el proyecto "la Franja y la Ruta" que abarca no solo las antiguas rutas de la seda euroasiáticas, sino también latinoamericanas. Asimismo, los BRICS(A), las reuniones "17+1" en Europa del Este, los foros CELAC-China, FOCAC-China: todas reuniones integradoras al tradicional "G7", que ofrecen visiones interpretativas innovadoras en un mundo que quiere abrirse pero en el que los poderes dominantes tradicionales tienden a imponer puntos de vista polarizados y reduccionistas.

Entonces, ¿cómo hacer coexistir esta visión/aspiración que se ha materializado a través de la revitalización del espíritu de Bandung con la actual involución internacional?

La respuesta es difícil, pero no imposible. La nueva era es un desafío hacia una transición hacia nuevas formas de relación, desarrollo humano (Cadín, 2019): lo que está en juego no es "simplemente" un nuevo orden internacional sino un proyecto de humanidad que incluye todas las visiones, proyecciones de justicia social. El mundo ya no puede tolerar la guerra como instrumento de las relaciones internacionales, ni someterse a la amenaza nuclear. El "espíritu de los pueblos" ya está mucho más evolucionado y en consonancia con una "nueva era planetaria" (Morin, 2001), pero la política interna e internacional no parece estar a la altura, aún no.

## 1. Bibliografía

Cadín Raffaele (2019), *Profili ricostruttivi e linee evolutive del diritto internazionale dello sviluppo*, Giappichelli editore, Torino.

Castellucci Ignazio (2007), "Rule of law with Chinese characteristics", en *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2007, Vol. 13, pp. 35-92.

Cheng Anne (2000), *Storia del pensiero cinese*, Vol. 1-2, Einaudi, Torino.

Código Civil de la RPC, texto integral versión en idioma chino, <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-233181.html>

Esborraz David Fabio (2019), "Los nuevos Códigos civiles de la República Argentina y de la República Popular China confrontados: dos ordenamientos y un único sistema", en *Roma e America. Diritto romano comune, Rivista di diritto dell'integrazione e unificazione del diritto in Eurasia e in America Latina*, vol. 40, pp. 335-390.

- Juárez Aguilar Beatriz (2015), ¿Estado de derecho liberal o socialista? Perspectivas desde la teoría socialista y del Partido Comunista de China, en 5° Simposio Electrónico Internacional sobre Política china.
- Li Lin (2008), Historia del Derecho Chino y su Sistema Jurídico Contemporáneo, China Academy of Social Sciences Press.
- Liu Huawen (2008), Los Derechos Humanos en China en el marco del Derecho Internacional, China Academy of Social Sciences Press.
- Merino Gabriel, Bilmes Julián y Barrenengoa Amanda (2022). “Ascenso de China: contradicciones sistémicas y desarrollo de la Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada”, en China en el (des)orden mundial. Cuaderno #03, disponible en <https://the-tricontinental.org/es/argentina/chinacuaderno03/> (último acceso Octubre 5, 2022).
- Morin Edgar (2001), Introducción al pensamiento complejo, disponible en [http://cursoenlineasincostoedgarmorin.org/images/descargables/Morin\\_Introduccion\\_al\\_pensamiento\\_complejo.pdf](http://cursoenlineasincostoedgarmorin.org/images/descargables/Morin_Introduccion_al_pensamiento_complejo.pdf), accedido el 13/10/2022.
- Staiano Maria Francesca (2022), “RISE & FALL”, Opiniones del IRI, disponible en <https://www.iri.edu.ar/index.php/2022/08/04/rise-fall/> (último acceso Octubre 6, 2022).
- Staiano Maria Francesca (2016), “La cultura jurídica china: entre tradición e internacionalización”, en Revista Institucional, Bolsa de Comercio de Rosario, Año CV - N° 1529, Rosario, Septiembre 2016.
- Staiano Maria Francesca (2014), El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional. Planificación familiar, Migraciones y Cooperación, Universidad Nacional de La Plata Press.
- Xi Jinping (2022), Informe presentado ante el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China el día 16 de octubre de 2022, Enarbolemos la gran bandera del socialismo con peculiaridades chinas en lucha unida por la construcción integral de un país socialista moderno, disponible en: <http://spanish.xinhua-net.com/20221022/6011cfe4d5a44aef8c38be97eec56dc2/c.html> (último acceso Octubre 28, 2022).
- Xue Li (2017), Community with a Shared Future for Mankind: A New Solution for Global Governance, en The Collected Works at the Symposium on China Studies 2017.
- Zhao, Tingyang (2022), “Tianxia 1.2”, podcast por Gabriele Battaglia, disponible en: <https://www.rsi.ch/rete-due/programmi/cultura/laser/Tianxia-1.2-15662734.html?f=podcast-shows> (último acceso Octubre 2, 2022).



## G20: ¿declina?

Alberto Ford<sup>1</sup>

- ❖ Cómo citar este artículo: Ford, A. (2022). G20: ¿declina?. *Relaciones Internacionales*, 31(63).

La reciente cumbre del Grupo de los Veinte (G20) se vio afectada por la guerra de Ucrania. No podía ser de otra manera dado el impacto que ese conflicto ha llegado a tener en la escena internacional. En este caso, en las deliberaciones y actividades de pasillo, hubo una fuerte condena a la actuación rusa por parte de una mayoría de los países integrantes del Grupo. Se reflejó en la declaración final al deplorar “en los términos más enérgicos la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania” y exigir su retirada total e incondicional de ese territorio. En la cumbre la víctima principal fue el consenso. Así, la necesidad de sacar la declaración dio lugar a la mención de que “hubo otros puntos de vista y diferentes evaluaciones de la situación y las sanciones”. Se aludía de esa manera un tanto forzada a la posición rusa y la de otros países que no fueron tan tajantes en la condena.

En sintonía con sus bases conceptuales, el G20 debe operar en forma consensuada. A fin del siglo pasado cuando el G7 decide su nacimiento, en las primeras definiciones se decía que “el Grupo convoca a dialogar y construir **consenso** para impulsar políticas públicas que resuelvan los desafíos que enfrenta la humanidad”. Ese principio se mantuvo luego de que comenzaran a funcionar las cumbres de líderes en 2008. El primero que rompió la regla fue el presidente de los EE.UU., Donald Trump en Alemania en 2017 cuando propuso abandonar el Acuerdo de París en contra de la opinión de los otros 19 miembros, un desacuerdo que fue reflejado en la Declaración Final. El otro caso se dio ahora en la cumbre de Bali donde, obviamente, Rusia se opuso a condenar el papel que le era endilgado por sus pares, a pesar de lo cual, la Declaración Final, también con las debidas salvedades, no dejó de salir. En ambos casos se daba la paradoja de que en el consenso estaba contenido el disenso. Malabares de los magos de la diplomacia cuando tienen que redactar un párrafo indigerible para una de las partes, la que sin embargo no quiere dejar de firmar para no quedar afuera o aguarle la fiesta al dueño de casa. Sea como sea, en el G20 las fisuras ya están expuestas.

---

<sup>1</sup> Consultor internacional

Otro tema más delicado y de proyección estratégica es la forma en que incide la **grieta global** y la intensidad con que repercute en el seno del G20. También el factor disruptivo fue nuevamente la guerra. En todo caso hubo un reconocimiento explícito a “que el G20 no es el foro para resolver problemas de seguridad” posición que se refuerza por defecto al decir en la misma Declaración que “designamos al G20 como el principal foro para la cooperación económica global”.

La cumbre se inauguró con un llamado del presidente indonesio, Joko Widodo, a la unidad y a la adopción de medidas concretas para arreglar la economía mundial. “No tenemos otra opción, la colaboración es necesaria para salvar el mundo”, dijo. “El G20 debe ser el catalizador de la recuperación económica inclusiva. No debemos dividir el mundo en partes. No debemos permitir que el mundo caiga en otra guerra fría”. Para Jorge Argüello, embajador argentino en EEUU y sherpa para llegar a la cumbre, “si bien el G20 no es el ámbito para debatir cuestiones de seguridad internacional más propias de otras instituciones internacionales, las tensiones geopolíticas impactan de lleno en la agenda de sostenibilidad global, con consecuencias potencialmente devastadoras para todo el planeta y, en particular, para países en vías de desarrollo como la Argentina”

## 1. El breve recorrido del G20

Uno de los aspectos más llamativos del G20 es la forma en que los compromisos y recomendaciones salidos de sus cumbres (*summit*) han llegado a ser actos de gobierno a nivel nacional. Es cierto que los responsables de hacerlas son quienes presiden los países que aportan 85% del PBI mundial, una condición inocultable en materia de autoridad, pero también se debe considerar el hecho de que esos compromisos y recomendaciones llegan a materializarse proviniendo de una organización que carece de los atributos tradicionales de poder. Lo muestra una somera descripción.

El G20 no se basa en una estructura burocrática; sus autoridades y sedes van rotando anualmente. No tiene programas ni presupuesto establecido (cada año el anfitrión paga todos los gastos de funcionamiento de la cumbre y las decenas de reuniones que la rodean). Su andar es transparente (por su composición, el secreto está obviamente excluido, y el producto de sus deliberaciones se publica de inmediato). No toma decisiones y sus recomendaciones y compromisos (alcanzados por consenso, ya que sus instancias organizativas no contemplan el voto) tampoco son vinculantes, es decir, de aplicación obligatoria. Aunque hayan sido sus constituyentes, y de ahí su denominación, *los 19 países más la UE no son representados* por el G20. En su funcionamiento, los presidentes actúan a título personal y no en carácter de máximas autoridades de dichos países (la sutileza es una de las claves para entender la lógica del G20). Por ello las declaraciones de las cumbres comienzan con la frase “*Nosotros, los líderes del G20...*” La pregunta obvia que surge es: ¿Cómo puede ser entonces que el G20, caracterizado por ese conjunto de atributos tan poco comunes, se haya ubicado tras unos pocos años en el vértice de la gobernanza global por encima incluso de un sistema ya maduro de alternativas multilaterales?

La explicación no está exenta de cierta simplicidad prosaica. Por las razones de un

escalafón informal de poder, el G20 ha subsumido a todas las organizaciones internacionales que necesita para su accionar, lo que deriva del hecho de que todas esas organizaciones subsisten con los aportes de los países, principalmente los más ricos, que forman parte del G20. Para dar una idea de la importancia que adquieren estos organismos como asistentes del G20, en la cumbre celebrada en Los Cabos (México, 2012) se hizo un agradecimiento en conjunto a la ONU, el FMI, el GBM, la OMC, FSB, OIT, FAO y la OCDE por su participación en el proceso G20, haciendo notar que “sus informes y recomendaciones han hecho valiosas aportaciones a los debates del G20, en áreas que van desde desarrollo sustentable hasta la regulación financiera”

Al carecer de una agenda fija, en las primeras cumbres el G20, celebradas al fragor del combate contra la crisis de 2008, los temas económicos y financieros ocuparon la casi totalidad de las deliberaciones. Urgían las demandas del momento. Empero, con los años, las proporciones de las temáticas tratadas se fueron modificando sustancialmente al ser incorporados otros ítems de características más sociales, ambientales, etc. Si en la Cumbre de Washington en 2008, el 88% de los compromisos adoptados se refirieron a lo económico y financiero, en la cumbre de Osaka, en 2019, esos mismos temas ocuparon tan solo el 20% del total.

La forma en que el G20 ha ejercido la influencia constituye su principal activo organizacional. Las declaraciones finales que se difunden en cuanto terminan las Cumbres, contienen observaciones, (re)afirmaciones, constataciones, reiteraciones, compromisos, solicitudes, apoyos, alertas, admoniciones, previsiones, reconocimientos, ambiciones, etc., todo lo cual está en el plano de lo discursivo y permanece en la órbita del G20. Lo que no deja de tener cierto carácter inédito, es la diversidad de caminos que siguen esos flujos comunicacionales de tipo informal hasta transformarse en actos concretos de gobierno a nivel nacional.

Sin que implique una enumeración excluyente se puede mencionar los siguientes medios, “engranajes” o “poleas de transmisión”: programas de las Naciones Unidas, organismos multilaterales y sus actividades, reuniones ministeriales y canales diplomáticos, los propios líderes, fundaciones y personalidades, grupos informales convocados ad hoc, organismos regionales, grupos de afinidad y otras instancias del G20.

La actividad del G20 tuvo un alto grado de eficacia; su trayectoria fue celosamente controlada por medios creados ad-hoc. La Universidad de Toronto, donde está situada la base de datos del G20, ha venido elaborando anualmente un material referido a su performance desde el 2008, en el que se mide el cumplimiento de las recomendaciones adoptados en las cumbres anuales. En promedio, de 195 compromisos por año el cumplimiento ha estado en el 71%.

El G20, al no tomar decisiones y excluir el “orden y mando”, al ejercer su **influencia** a través de la persuasión y la disuasión que transmiten las recomendaciones y compromisos alcanzados por consenso las que, por añadidura, *no son de aplicación obligatoria*, hace que ese funcionamiento sui géneris tenga sus complejidades. El problema radica en que quienes presiden los órganos de aplicación son los mismos que formulan las políticas; o sea, los fun-

cionarios actuantes llevan puestos dos sombreros. La figura busca evidenciar la conflictividad que caracteriza esa relación de ambigüedad entre los intereses del país y los regímenes supranacionales. La paradoja había sido analizada oportunamente por Robert Putnam (1988) en su genial trabajo (de reminiscencias cuánticas) *Diplomacia y políticas domésticas: la lógica del juego de los dos niveles*.

--o0o--

El G20 tiene un valor no suficientemente ponderado. En general los medios solo retratan el cotilleo; hasta ahora la academia no ha incorporado el fenómeno en su currícula. En un programa *ad-hoc* de origen inglés se reconoce que “hay poco debate sobre la magnitud del cambio originado por la creación del G20 con respecto a la gobernanza global”<sup>2</sup>. Sin embargo, el G20 es una organización de nuevo tipo, original y autopoiética, con ventajas comparativas únicas para la configuración de la realidad del mundo.

El peso político de sus cumbres para la interacción de actores protagónicos al margen de las formalidades sumado a las actividades colaterales hace que el tratamiento de la temática fundamental para el manejo de la agenda global sea realizado con los recursos disponibles más competentes, funcionando con el máximo de apalancamiento. Esa realidad, única e irrepetible en su magnitud y diversidad de recursos, es lo que hace pensar qué puede pasar en el futuro con el G20 o el legado de un espacio tan exclusivo. Aunque el G20 está efectivamente muerto como un comité de crisis, viable y visible en términos de política colectiva, sigue vivo como *hub* o “punto focal de vértice”.

Salvo en las reuniones de pasillo, los temas nacionales no son tratados (eso no obsta para que los presidentes los puedan citar en sus intervenciones, pero sus demandas no se verán reflejadas en las declaraciones finales). Tampoco el G20 funciona como una organización multilateral o internacional. Los presidentes hablan a título personal y es sobre esa base que hacen las recomendaciones, obviamente de hecho, con el máximo grado de legitimidad.

Hay un ejercicio interesante para los estrategas. Si se quiere ver la evolución futura de una temática hay que consultar los materiales del G20; no hay en el mundo instancia de mayor poder de formateo de la agenda global [el sorpresivo 15% de impuesto que el G20 de presidencia italiana recomendó cobrarles a las grandes empresas tecnológica en 2021 ya había sido planteado muchos años antes a través del proyecto de la OECD *Erosión de la Base Fiscal y Traslado de sus Beneficios* (BEPS)]. A modo de ejemplo se puede echar un vistazo a la forma en que tratan la cuestión de la infraestructura.

## 2. Tratamiento de la infraestructura

No todos los temas de la agenda global se verán igualmente condicionados por la grieta que ya se ha establecido entre el Occidente democrático y el Sur Global. Así, es de prever que las discusiones de tono irritante sobre el comercio, el armamentismo y otros

---

<sup>2</sup>Cooper, Andrew. *Reinventing the G20*. <https://www.globalgovernanceproject.org/reinventing-the-g20/andrew-f-cooper/>

conflictos geopolíticos de alto impacto, no tengan el mismo tratamiento caballeresco que las de cambio climático, la preservación de la biodiversidad o el cuidado de los océanos. Esas tensiones se verán reflejadas inevitablemente en el G20... o en los retazos que de él queden luego de esta crisis. El problema de la **infraestructura**, con especial énfasis en la de **conectividad**, parece integrar felizmente este pelotón de consensos duraderos.

Como consecuencia de una actividad ininterrumpida de 14 años desde que el G20 emergió como bombero para apagar el incendio de Wall Street en 2008, en el entorno de las 16 cumbres de los líderes mundiales que tuvieron lugar desde aquel año se han establecido espacios informales de reflexión como los denominados grupos de afinidad (*engagement groups*) y otros de similares características. Su constitución, producto de la convergencia de ministros y funcionarios de los países miembros, destacadas personalidades convocadas al efecto así como las burocracias técnicas de los organismos internacionales, ha determinado que el G20 cuente con el máximo de la *expertise* disponible en los temas de la agenda. Dicha competencia le ha dado al G20 un enorme poder de *influir* sobre los asuntos globales y el interior de los países. Al hurgar en sus meandros uno puede tener la seguridad de que está accediendo al conocimiento de políticas que a sus propios autores les será difícil desestimar en su actividad nacional ya que se verán condicionados por la doble pertenencia, la exposición pública y hasta el control solidario entre pares.

El G20 ha venido enfatizando ya desde la Cumbre de Hangzhou en 2016 la cuestión de la inversión en infraestructura de calidad. Sensibilizados por el ambiente de China -país donde nació el programa de la Ruta de la Seda, sin duda el más importante de los vigentes en el mundo- en el Comunicado Final de        hay 16 menciones a la infraestructura, principalmente de conectividad, como una muestra del lugar de privilegio que la problemática de las transformaciones estructurales ocupa en la agenda de los líderes.

Tres años después, en junio de 2019, bajo la presidencia japonesa del G20, los ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales (FMCBG) de los países integrantes respaldaron los **Principios del G20 para la Inversión en Infraestructura de Calidad**. El concepto de *inversión en infraestructura de calidad* (QII) refiere a un conjunto de principios voluntarios y no vinculantes para una dirección estratégica común y presupone el logro de la eficiencia (buen uso de los recursos), la eficacia (finalización de las obras) y la efectividad (impacto y utilidad manifiesta) para la concreción de los proyectos. La Declaración de Líderes de Osaka estableció que estos principios debían poner de relieve la importancia de la QII para el esfuerzo continuo del G20 tendientes al cierre de la brecha en infraestructura. Los principios (P<sub>n</sub>) son los siguientes:

- P<sub>1</sub>. Maximizar el impacto positivo de la infraestructura para lograr un crecimiento y desarrollo sostenibles
- P<sub>2</sub>. Elevar la eficiencia económica en vista del costo del ciclo de vida
- P<sub>3</sub>. Integrar las consideraciones ambientales en las inversiones en infraestructura
- P<sub>4</sub>. Crear resiliencia frente a los desastres naturales y otros riesgos
- P<sub>5</sub>. Integración de las consideraciones sociales en la inversión en infraestructura

- P<sub>6</sub>. Fortalecimiento de la gobernanza de la infraestructura

Este año en los espacios técnicos de la presidencia G20 de Indonesia está muy presente la compleja cuestión de los **indicadores** que son los responsables de las buenas prácticas en la formulación de los proyectos de infraestructura. A la elaboración de las recomendaciones pertinentes se le ha dado más lugar que a cualquier otro de los temas de la agenda. De la reunión de los FMCBG del G20 llevada a cabo en Bali los días 15 y 16 de julio de 2022, salió el **Compendio de indicadores de inversión en infraestructura de calidad** y la **Nota de orientación** que fuera aprobado en la reciente Cumbre.

El Compendio tiene como objetivo ayudar a informar la toma de decisiones sobre el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los activos de infraestructura, abordar las deficiencias de información que pueden estar reduciendo la inversión en infraestructura y respaldar el aumento de los flujos de fondos para proyectos de infraestructura. Se basa en los marcos de indicadores existentes que utilizan actualmente los países y diferentes organizaciones, y agrupa los indicadores en la cantidad referida para las seis matrices (M<sub>n</sub>), en cada caso según los seis principios (P<sub>n</sub>) anotados ut supra:

- M<sub>1</sub>. transversales, 33 indicadores
- M<sub>2</sub>. energía, 22 indicadores
- M<sub>3</sub>. agua y aguas residuales, 21 indicadores
- M<sub>4</sub>. TIC, 18 indicadores
- M<sub>5</sub>. Transporte, 23 indicadores
- M<sub>6</sub>. infraestructura urbana, 22 indicadores.

Por su parte, la Nota de Orientación complementa el Compendio de indicadores QII y proporciona para cada indicador la definición; unidades de medida; enlaces relevantes a fuentes de referencia; posibles fuentes de datos para el indicador; y lista de algunas de las instituciones que actualmente los utilizan.

Con respecto a la incentivación de la **inversión privada** en infraestructura sostenible se aprobó un Marco cuyo propósito es identificar y priorizar una lista de acciones plurianuales voluntarias, no vinculantes ni prescriptivas, que pueden ayudar a inspirar e informar la colaboración entre el sector público y privado. Para dar forma al instrumento se realizó una amplia consulta con las partes interesadas clave, en particular el denominado Diálogo de Inversionistas en Infraestructura del G20 de 2021 y 2022. Es importante la siguiente salvedad: el Marco no recomienda nuevos estándares para la inversión en infraestructura sostenible, solo está destinado a ser complementario a los esfuerzos existentes a nivel mundial.

Este Marco se desarrolló a través de un proceso de amplia revisión de la literatura con la participación de las partes interesadas con los miembros del Grupo de Trabajo sobre Infraestructura (IWG), en estrecha colaboración con el Banco Mundial/*Global Infrastructure Facility* (GIF) y la OCDE, la discusión con más de 20 representantes sénior del sector privado a través de un Seminario del IWG realizado al efecto, una encuesta de priorización (enviada a los miembros del IWG y al sector privado) que reunió aportes de más de la mitad de las



economías integrantes del G20 y consultas bilaterales realizadas con coaliciones del sector privado, inversores y proveedores de datos de economías avanzadas y emergentes.

El proceso de priorización identificó cuatro pilares y diez acciones que componen el Marco.

- PILAR 1: Prioridades y objetivos de infraestructura nacional a largo plazo
- PILAR 2: Definiciones y datos para infraestructura sostenible
- PILAR 3: Entorno propicio para la implementación
- PILAR 4: Innovación financiera y tecnológica

Las acciones alientan a las instituciones financieras internacionales incluidos los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) a apoyar a los gobiernos, recopilar y compartir datos, identificar enfoques y mecanismos efectivos, permitir la interoperabilidad de los datos de proyectos, el establecimiento de un foro colaborativo, compartir voluntariamente el análisis del impacto de las palancas de política pública, proporcionar financiación, recursos y apoyo adicionales para la preparación de proyectos de infraestructura, capacitar para la innovación tecnológica y la innovación financiera.

Los días 17 y 18 de febrero de 2022, en su segunda reunión bajo la presidencia del G20 Indonesia, los FMCSBG acordaron “desarrollar políticas para movilizar inversiones en infraestructura inclusiva que alcance a grupos sociales vulnerables y abordar las **disparidades subnacionales** en regiones y ciudades”. Ante la problemática demográfica, se admite que muchas áreas urbanas necesitarán inversiones sustanciales en nueva infraestructura sostenible y resiliente para albergar a 1500 millones de habitantes adicionales para 2050. En el mismo sentido, las áreas rurales también necesitarán inversiones para desarrollar la sostenibilidad, aumentar la resiliencia y mejorar el bienestar de los pobladores. En un sentido general, satisfacer las necesidades de infraestructura, específicas e interdependientes de cada región y ciudad frente a estos desafíos, es fundamental para la inclusión y para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los gobiernos subnacionales (estatales, regionales y locales) tienen un papel clave para proporcionar la infraestructura que apoye el desarrollo económico, alivie la pobreza, ayude a abordar el cambio climático y mejore el bienestar en regiones y ciudades. En ese contexto, la creación de un entorno propicio para la inversión es fundamental para movilizar fondos y financiación en regiones y ciudades lo que refiere, en primer lugar, a los marcos fiscales y regulatorios que respalden o permitan la captura y el uso de fondos, los instrumentos de financiación de las inversiones y el endeudamiento sostenible.

En junio de 2022, se presentó un borrador del kit de herramientas de políticas a los miembros del IWG, que se benefició de los comentarios de los países miembros del G20. Para informar el desarrollo del kit de herramientas de políticas, la OCDE preparó un informe sobre inversión en infraestructura inclusiva para el IWG titulado *Abordar las disparidades territoriales en las necesidades de infraestructura futuras a raíz de la crisis de COVID-19*. Este kit de herramientas de políticas había sido anticipado bajo la presidencia italiana del G20 en 2021, que incluyó la Conferencia de alto nivel del G20 sobre inversión en infraestructura

local y un informe sobre financiación innovadora y financiación en regiones y ciudades.



# Historia

## A 100 años de la Marcha sobre Roma

Patricia Kreibohm<sup>1</sup>

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Kreibohm, P. (2022). A 100 años de la Marcha sobre Roma. *Relaciones Internacionales*, 31(63).

El 28 de octubre de 1922, los fascios di combattimento, liderados por Benito Mussolini, entraban en Roma amenazando con hostigar a la capital si su líder no era designado primer ministro por el rey Víctor Manuel III.

Así, se iniciaba un proceso que no solo afectaría profundamente a Italia, sino que también abriría las puertas a un poderoso fenómeno político, tan novedoso como distorsivo: el Totalitarismo. De hecho, en Europa, este régimen se replicaría en otros dos Estados: la URSS de Stalin, a partir de 1925 y la Alemania de Hitler, desde 1933.

Casi todos los autores coinciden en sostener que el sistema totalitario *es tan poderoso y avasallador que los actores sociales pierden su identidad y se convierten en objetos de la dominación absoluta, ejercida por un aparato de gobierno, casi siempre concentrado en torno a un jefe supremo que ejerce un poder arbitrario y absoluto sobre toda la sociedad.*<sup>2</sup> Según Touraine, se trata de una forma de hacer política que penetró y afectó al cuerpo social, destruyendo su autonomía y eliminando las relaciones normales. De hecho, el Estado totalitario elimina la libertad y la independencia humana y, con el tiempo, conduce a la aniquilación los individuos, que terminarán siendo absorbidos por la estructura política. Su objetivo es lograr una sociedad homogénea, sumisa y despersonalizada. En efecto, en el Totalitarismo, el Estado *devora a la sociedad* y la convierte en un ente inerte y desarticulado.

---

<sup>1</sup> Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Tucumán), coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI-UNLP.

<sup>2</sup> Fue una experiencia política real nueva y muy importante que dejó una huella imborrable en la historia y en la conciencia de los hombres del siglo XX.

Por otra parte, y según Friedrich, *el Totalitarismo es una forma nueva y única de dominio político, cuyo rasgo más relevante es la profunda idea de dominación que el sistema ejerce sobre los individuos y la sociedad*. Dicho dominio abarca a todas las esferas de la vida; tanto a nivel público, como privado y afecta y desvirtúa a toda la cadena de sociabilidad entre los hombres, controlando y dirigiendo las relaciones interpersonales y grupales en cada circunstancia de sus vidas.

Hanna Arendt es una de las autoras más relevantes que ha analizado este tema y en su obra, *Los orígenes del totalitarismo*, identifica tres cuestiones fundamentales: las condiciones que lo hicieron posible; sus rasgos distintivos y sus elementos constitutivos.<sup>3</sup>

Con respecto a las primeras, es indudable que la formación de la sociedad industrial de masas fue fundamental para este régimen; en segundo término, un ámbito mundial dividido, inseguro y amenazador, favoreció la penetración y la movilización de toda la sociedad. Finalmente, la tecnología moderna, que permitió un grado máximo de penetración y movilización monopólica de la sociedad; una penetración sin precedentes en la historia.

En cuanto a sus rasgos distintivos, si bien son numerosos, pueden sintetizarse en cinco principales.

El objetivo único: que es establecido por el líder; es formulado de modo positivo y constituye el eje de la ideología en la que se sustenta el régimen.

La imprevisibilidad y la incertidumbre: éstas fueron las normas de vida, tanto para la gente común, como para los miembros del sistema o del partido oficial y determinaron la existencia cotidiana.

La violencia, que era organizada y justificada a fin de alcanzar el objetivo.

La supresión de las asociaciones civiles para controlar a los ciudadanos e impedir cualquier manifestación espontánea o de oposición.

La participación forzosa de los individuos en las actividades y las organizaciones públicas.

Finalmente, sus elementos constitutivos son:

- a) Un líder o dictador que ejerce un poder absoluto sobre el régimen, haciendo fluctuar a su antojo las jerarquías. Es el depositario exclusivo de la interpretación y la aplicación de la ideología. Su arbitrariedad crea un profundo sentimiento de imprevisibilidad e inseguridad.
- b) La ideología oficial que guía y condiciona las decisiones políticas y, por lo tanto, la vida social. Esta ideología propone una explicación de la historia, orienta la acción del presente y organiza el futuro. Como se ha mencionado, es interpretada por el líder – con todo lo que ello significa – y debe ser abrazada y obedecida por toda la comunidad.
- c) Un partido único de masas, guiado por el dictador, estructurado de modo jerárquico y

---

<sup>3</sup> Los orígenes del totalitarismo. Taurus. 1974

compuesto por un pequeño porcentaje de la población, parte de la cual es fanática del régimen y está dispuesta a realizar cualquier acción para imponerlo. Este partido se superpone con la organización del Estado, trastornando la autoridad y el comportamiento regular y previsible. Politiza todas las relaciones sociales, examinando y vigilando las lealtades, tanto individuales, como colectivas. Este partido es un instrumento organizativo agresivo que borra las diferencias entre el Estado y la sociedad.

- d) La propaganda funcionaba como una herramienta que buscaba estructurar una *organización viva* a través de una nueva forma de expresión de poder. Pero tenía también un *sentido pedagógico*. Pretendía formar al ciudadano común para cumplir con sus deberes, tratando de reconfigurar a la sociedad civil para que acatara y acompañara los designios del poder. En efecto, lo que se buscaba, era que el hombre encontrara su realización en el Estado, dentro del régimen y del partido; que se entregara definitivamente al sistema como si éste fuera un culto. En tercer término, la propaganda era un instrumento de movilización; apuntaba a estimular la fe, la pasión y el entusiasmo en las metas y en los dirigentes y funcionaba como una poderosa *voluntad-instrumento*, es decir como un mecanismo que seleccionaba un objeto, una persona, un hecho, un producto o una doctrina para exaltarlos o denigrarlos, según fuese el caso. Finalmente, servía para ocultar los procedimientos del poder y mantener una apariencia de normalidad en la vida social; una apariencia que calmara los ánimos y evitara cualquier circunstancia adversa con el resto del mundo.
- e) Sin embargo, cuando la propaganda no resultaba suficiente, se recurría al terror. De hecho, estos regímenes configuraron modelos de terrorismo de Estado que empleaban este recurso contra los opositores, pero también, contra los débiles y los indiferentes. Indudablemente, el terror contribuyó de manera decisiva a inhibir la oposición, a incrementar la adhesión y el apoyo activo de las masas al régimen y al líder.

*“El totalitarismo creó una nueva forma de terror que se convirtió en una obsesión colectiva dentro de la cual, el individuo se sentía vigilado, inseguro y perseguido y donde siempre una palabra podía determinar la suerte de quien la pronunciara; en realidad, no existía ni la verdad ni la mentira, solo la arbitraria y tendenciosa interpretación que un hombre del régimen quisiera dar a esa palabra”.*<sup>4</sup>

## 1. La Entreguerras como Transición Intersistémica

Siguiendo la periodización de los Sistemas Internacionales, con la Primera Guerra Mundial colapsó el Sistema Multipolar Europeo y, según Dallanegra Pedraza, lo que sobrevino a continuación fue una Transición Inter-sistémica; es decir, un período en el cual el viejo

---

<sup>4</sup> Art. Citado. P. 43

Orden había desaparecido, pero aún no se había gestado uno nuevo.

*“Lo cierto es que no hay un orden automático. Desaparecido un modelo de orden, no emerge uno nuevo en forma inmediata. Por el contrario, esto se da a través de un complejo proceso, la Transición Intersistémica, que no tiene una duración determinada”.<sup>5</sup>*

Según este autor, las Transiciones son etapas en las cuales no existen parámetros para orientar las decisiones y las acciones; se trata de *un tiempo conflictivo, confuso y volátil*, que no tiene una duración determinada; *un tiempo absolutamente marcado por la coyuntura*, en el cual sólo pueden apreciarse *tendencias*. Pero, además, la Transición está marcada por *el resabio de lo viejo y el enigma de lo nuevo*; es decir que en ella conviven, dificultosamente, elementos del antiguo sistema con otros que son absolutamente novedosos. En definitiva, se trata de un periodo complejo en el que se desarrollará – una vez más – el proceso de polarización; en otras palabras, el proceso en el que los aspirantes a la hegemonía volverán a pugnar para determinar quién o quiénes habrán de triunfar y, por lo tanto, liderarán el nuevo Sistema que se gestará.

Indudablemente, el Totalitarismo es uno de esos elementos novedosos que irrumpió en esta Transición. De hecho, se trata de un fenómeno inédito en la historia, cuyas ideas y prácticas nefastas, no solo martirizaron a sus sociedades, sino que, además, desvirtuaron la convivencia general y buscaron metas que, necesariamente, conducirían a nuevos conflictos y enfrentamientos; sobre todo, si tenemos en cuenta que, en esta etapa, los Estados que mantuvieron sus sistemas democráticos se debilitaron y no fueron capaces de limitar sus avances y avasallamientos.

Así, las secuelas de la mala resolución de la Paz de 1919 y la crisis del 29 - entre otros factores - generaron las condiciones que conducirían al estallido de la Segunda Guerra Mundial. Cuando ésta finalizó, fueron dos los hegemones que estuvieron en condiciones de liderar el nuevo Sistema; un Sistema que sería bipolar y estaría encabezado por la URSS y los EEUU.

## 2. El Fascismo. Su líder y su gobierno

Benito Mussolini era hijo de un herrero socialista formado en ambientes anarquistas y socialistas romanos. Durante su juventud fue maestro de escuela y activista revolucionario en Suiza y, más tarde, se dedicó al periodismo y dirigió un semanario. Sin embargo, con el tiempo, sus disidencias con el partido socialista se incrementaron y por ello fue expulsado. En 1917, ya era partidario de una dictadura militar y se declaró antisocialista.

El Fascismo fue el primero de los totalitarismos europeos y, a pesar de eso, nunca fue

---

<sup>5</sup> Dallanegra, Pedraza, La configuración del Orden Mundial. Ed del Autor. P3

tan sólido y absoluto como el Nazismo y el Stalinismo. En realidad - y como sostienen los especialistas – si bien está claro que se trataba de un nacionalismo de extrema derecha, Mussolini nunca pudo definir claramente cuál era la revolución que pretendía realizar. Apparentemente, era más bien un oportunista y un pragmático que trató de aprovechar las ocasiones que se le presentaban para triunfar; algo que explicaría las razones por las cuales el fascismo sufrió constantes modificaciones; incluso desde el punto de vista ideológico.<sup>6</sup>

Oficialmente, el partido nació en Milán en marzo de 1919, cuando un grupo de poco más de 100 simpatizantes se reunieron para declarar la guerra al socialismo. Desde entonces, Mussolini llamó *fascios di combattimento* a sus seguidores y Fascismo a su movimiento. Al principio, éste solo era un grupo de protesta que apelaba a la conciencia nacional, a los valores de la patria que habían sido profanados y a la dignidad de la Nación. Normalmente, sus blancos de ataque eran los comunistas y los huelguistas.

Desde esos años, Mussolini dedicó buena parte de sus discursos a expresar su rechazo y su resentimiento por los términos de los Tratados de Paz de París, en los que, los italianos habían sido engañados por Londres. Una circunstancia que, indudablemente, indignaba a la población la cual, además, estaba asfixiada por las secuelas de la guerra, severamente empobrecida y frustrada. Conociendo en profundidad esta situación, Mussolini exacerbaba los ánimos y prometía reconstruir a Italia tanto desde el punto de vista material, como desde lo moral; de hecho, su meta era convertirla en una gloriosa nación; una nación que reproduciría los tiempos del imperio romano.

En noviembre de 1919 se llevaron a cabo elecciones legislativas y los fascistas no lograron ganar ninguna banca. Sin embargo, entre 1920 y 1921, el movimiento se convirtió en una organización de masas estructurada militarmente. La violencia de los grupos de choque - los Camisas Negras - aumentó y el movimiento empezó a ser visto con simpatía por amplios sectores de la sociedad. Los fascistas se oponían al movimiento obrero y se consideraban redentores de la burguesía.

En 1921, las nuevas elecciones permitieron la formación de *bloques nacionales* integrados por candidatos fascistas. Esto facilitó que el movimiento se legitimara. En ese año, obtuvieron 33 bancas y, en noviembre de 1922, nació el Partido. A partir de ese momento, Mussolini fue propuesto como candidato para ocupar la jefatura de gobierno, lo que provocó la reacción de los sectores socialistas y obreros que convocaron a las huelgas. La respuesta fascista fue la violencia. La huelga fracasó y, a partir de allí, desaparecieron los obstáculos.

El 27 de octubre de 1922 el partido organizó *la marcha sobre Roma*; una movilización hacia la capital que amenazaba con dar un golpe de Estado para llevar a Mussolini al poder. El rey se negó a reprimirlos y, finalmente, nombró a su líder como jefe de Gobierno.

---

<sup>6</sup> El origen de la palabra fascio - que significa haz o gavilla - proviene del término latino *fascies*: un haz de varas con un hacha encajada en el medio que se llevaba delante de los magistrados en las procesiones públicas en la época del Imperio Romano. Mussolini lo empleó por primera vez para referirse al grupo de exsoldados nacionalistas y simpatizantes que seguían sus ideas.

### 3. El gobierno y la caída

Dentro del sistema Fascista italiano, pueden distinguirse tres períodos: el primero, 1922 a 1929. Esta fue una etapa de acomodamiento en la cual la oposición todavía no había sido vencida totalmente. La segunda, de 1929 a 1936, cuando se consolidó el régimen y Mussolini alcanzó varios éxitos. La tercera, de 1936 a 1943. En ésta, su gobierno fue perdiendo el apoyo de la opinión pública a medida que se acentuaban las medidas totalitarias, aumentaban las dificultades económicas, se agudizaban las penurias de la guerra y se hacía evidente la dependencia que el país tenía con Alemania.

Cuando Mussolini llegó al poder en 1922, su actitud fue moderada y prudente: formó un gobierno de coalición e hizo creer a todos que salvaría la democracia constitucional parlamentaria. De esa forma, obtuvo confianza y plenos poderes en ambas cámaras. En realidad, cuando asumió, no tenía un programa definido, se jactaba de ser pragmático y ecléctico y de no estar unido a ninguna ideología en particular. Así pudo tomar dos medidas que iban a ser fundamentales en el futuro. La primera fue crear la Milicia Voluntaria para la Seguridad Nacional (legitimando los escuadrones fascistas) que fue puesta bajo su autoridad. La segunda medida, consistió en la reforma electoral, aboliendo la proporcionalidad y otorgando 2/3 de las bancas a la mayoría relativa (esto le permitiría conseguir la mayoría en las elecciones de 1924)

En 1924, y gracias a esta reforma y a la violencia política ejercida por sus grupos especiales, consiguió la mayoría en ambas cámaras. Pero la oposición aún se hacía oír. El diputado socialista Matteoti protestó por la ola de violencia y por las irregularidades en los comicios. Pocos días después, el diputado fue asesinado por los escuadrones fascistas. Esto generó las protestas de la opinión pública y Mussolini asumió la responsabilidad del asesinato; sin embargo, en 1925 disolvió los partidos políticos e instauró una dictadura policial.

Hacia 1929, el régimen se había consolidado; especialmente gracias a una serie de medidas decisivas: el control de la prensa, la eliminación de los adversarios políticos, la restricción del sufragio masculino, la destrucción de los sindicatos y la abolición del derecho de huelga y de los partidos políticos. Así, Italia se encaminó hacia un régimen de partido único, que trataba de institucionalizar las ideas antidemocráticas y antiparlamentarias y en las que el gobierno afirmaba sus raíces ideológicas, las cuales contribuyeron a estructurar el proyecto del Estado Totalitario.

En realidad, desde 1925, se había venido afirmando la dictadura personal; todos los resortes del poder dependían del jefe de gobierno que, además, era el jefe del partido. Mussolini se dio a sí mismo el título de Duce (guía) y el *Gran Consejo del Partido Fascista* se convirtió en una institución del Estado; sus funciones eran consultivas y coordinaba la acción entre el partido y el gobierno. También en este año se dio un cambio en política económica: Italia se hizo proteccionista; se inició una mayor participación del Estado en la producción (que se incrementaría a partir de 1929); se procuró disminuir el déficit de la balanza comercial y reducir la dependencia de los mercados exteriores a fin de alcanzar la autarquía y la autosuficiencia.

Respecto a las relaciones sociales, el Fascismo reivindicó la creación de un nuevo orden que debía expresarse en el *Estado Corporativo*. La teoría se basaba en la doctrina de



colaboración de las clases, formuladas por la Iglesia en la Encíclica “Rerum Novarum”. El proyecto intentaba superar la lucha de clases, integrando los intereses de los distintos sectores sociales y productivos en la estructura del Estado de manera que éste actuara como un mediador de conflictos. En otras palabras, se pretendía reemplazar la representación clásica de base territorial por una representación basada en la unión económica, capaz de expresar intereses definidos en vez de representar a un electorado universal. Este sistema corporativo se basaba en la colaboración entre las clases y ponía en manos del Estado la ordenación jurídica del mercado de trabajo.

Pronto, los sindicatos tradicionales desaparecieron y surgieron los sindicatos fascistas. Se abolió el derecho de huelga y los nuevos gremios se convirtieron en instrumentos para el control político de las masas, pues eran ellos los que imponían las condiciones a todos los miembros de la profesión. Lógicamente, sus funciones estaban subordinadas a la policía y al partido.

En 1930 se creó el *Consejo Nacional de Corporaciones* y en 1934 se crearon 22 Corporaciones. Cada una de ellas representaba un área económica y sus delegados, junto al gobierno, decidían las condiciones de trabajo, los salarios, los precios y los programas industriales. Los representantes se reunían luego en el Consejo Nacional, que era donde se definía la política económica del país. Como todas las corporaciones estaban supeditadas al gobierno, este corporativismo era, en realidad, una forma extrema de control estatal sobre la vida económica, pero dentro de un marco de propiedad privada y de economía de mercado.

Un poco más adelante, se creó la *Cámara de Fascios y Corporaciones* que reemplazaba a la cámara de diputados. Sus miembros eran elegidos por el partido y las corporaciones, en lugar de serlo por el voto popular. Sus miembros no eran diputados, sino consejeros que debían colaborar con el gobierno. Según los fascistas, en el parlamento no debían estar representados los partidos políticos sino las fuerzas económicas, pues así se terminaría con la lucha de clases.

Todos estos cambios terminaron definitivamente con el sistema parlamentario y alteraron el sistema constitucional, sustituyendo a la democracia liberal por la representación de grupos de intereses económicos y profesionales (esto también recibe el nombre de “democracia orgánica”) Sin embargo, en Italia, las nuevas instituciones se superponían con las viejas. Así, la monarquía sobrevivió, aunque degradada y humillada; el Senado permaneció, pero perdió prestigio y autoridad; la burocracia estatal creció, ahora integrada exclusivamente por miembros del Partido y si bien el ejército conservó cierta autonomía, al igual que la Iglesia, ambas instituciones quedaron notablemente sujetas a las decisiones políticas del líder.

En definitiva, el fascismo no intentó transformar a la sociedad italiana y este modelo nunca alcanzó el nivel de dominio que tuvieron el stalinismo y el nazismo. Es cierto que tuvo muchos seguidores, pero la mayoría se afilió al partido para poder trabajar y vivir en paz. La oposición se silenció y se refugió en la clandestinidad. De hecho, ya durante los años de la guerra, la resistencia antifascista - los Partisanos - era muy importante; tanto que, fueron ellos los que, en 1943, capturaron y ajusticiaron a Mussolini.

El fracaso del régimen se selló con la guerra que demostró, no sólo la escasa preparación material del Estado, sino también la superficialidad e inestabilidad de la adhesión popular al fascismo.

#### **4. A modo de conclusión**

Hasta nuestros días, el Fascismo sigue generando interrogantes y despertando polémicas. Indudablemente, esto obedece a su complejidad intrínseca, pero también, al asombro que genera la forma en la que los dirigentes lograron captar las voluntades populares para imponer un sistema que, indefectiblemente, se volvió en contra de la propia población. Pero no sólo eso. De alguna manera, este régimen se convirtió en un modelo a seguir por otros dos sistemas que lograron imponerlo e incluso, profundizarlo y sofisticarlo más aún. En efecto, tanto en el caso soviético como en el Nazismo, se elevó su brutalidad hasta confines insospechados, ocasionando verdaderas catástrofes sociales, cuyas marcas – en algunos aspectos – subsisten hasta la actualidad. En otras palabras, y siguiendo las reflexiones de algunos autores, el Fascismo configuró una matriz que, no solo *inspiró y estimuló* a Stalin y a Hitler a implantar sus propios regímenes, sino que también, les proporcionó un cúmulo de ideas, herramientas y métodos que les permitieron perfeccionarlos y profundizarlos hasta el paroxismo.

Finalmente, también parece importante mencionar que, tanto para los totalitarismos de Italia y de Alemania, la responsable de sus caídas fue la derrota en la Segunda Guerra. Sin embargo, en el caso de la URSS, el sistema acabó recién con la muerte de su dictador; un episodio que se produjo 29 años después de su ascenso al poder.



# Lecturas

❖ **Cómo citar este artículo:** Equipo Editorial, (2022). *Relaciones Internacionales*, 31(63).

---

## El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI

Rafa Martínez (coord.)

ISBN; 987-84-259-1931-2, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022, 512 páginas.

Las Fuerzas Armadas latinoamericanas supieron protagonizar la vida política durante buena parte del siglo XX. Sin embargo, actualmente, en pleno siglo XXI las democracias de la región vuelven a estar en jaque. Se dice que la pandemia de COVID-19 aceleró las tendencias existentes en el escenario mundial (Haass, 2020). Es así como la militarización de la política y la utilización del cuerpo castrense para funciones alejadas de su espíritu se ha afianzado como una problemática para los países de la región. Esta compilación parte de este estado de situación e indaga en el rol de las Fuerzas Armadas en América Latina e intenta alertar sobre los peligros que esto ocasiona para la democracia. En este sentido, la obra coordinada por Rafa Martínez se erige como un interesante aporte para repensar y reflexionar sobre el rol de las Fuerzas Armadas en América Latina.

En el capítulo que abre esta compilación, Rut Diamint inaugura la obra con un importante debate: la multiplicación de roles y funciones de las Fuerzas Armadas y su efecto sobre las jóvenes democracias latinoamericanas. Así, la autora plantea que, a contramano del espíritu de los años 80 que pregonaba por los militares en los cuarteles, estos han encontrado la manera de continuar involucrados en política. A través de diferentes formas que la autora analiza, buena parte de ellas impulsadas por los propios presidentes, las Fuerzas Armadas de Latinoamérica continúan participando activamente de la vida política. La militarización de la política<sup>1</sup> o la politización de los militares, concluye la profesora al analizar tanto a go-

---

<sup>1</sup> Entendida como “la presencia —parcial o general— de los militares en las decisiones de las autoridades civiles electas” (2022, p. 39)



biernos de izquierda como de derecha, pone en peligro las frágiles democracias del continente.

El segundo acápite de la obra le corresponde a Rafa Martínez, el coordinador de este proyecto. En él, el profesor se propone brindar precisiones sobre el rol de las Fuerzas Armadas en un contexto mundial que presenta nuevas amenazas a la seguridad. Es así como, tomando el caso español como modelo, ahondará en la peculiar característica de los militares como “administración comodín”. A lo largo del capítulo, se intentará resaltar la importancia de que las Fuerzas Armadas dejen de considerarse últimos baluartes morales de la Nación por encima de la ley, y que, en su lugar, se atengan a ellas. Al mismo tiempo, rescata el lugar que España le da a las Fuerzas Armadas como una administración militar democrática al servicio del gobierno. Propone, dado los cambios en el escenario mundial, una estrategia para “redefinir sus funciones, redimensionar su volumen y (...) reconvertir una parte de sus efectivos” (p. 86) a la que denominará la lógica de las tres r. Estos tres pasos, empero, deben estar guiados por una cuarta r fundamental: la racionalidad.

El tercer capítulo, escrito por Lucía Dammert, detalla la necesidad de llevar adelante una reforma policial teniendo a este cuerpo como administrador del orden a través del uso legítimo de la fuerza. No obstante, los esfuerzos en esta materia han sido poco significativos. Esto se debe a diversos motivos entre los que se mencionan los vaivenes políticos, la incapacidad de los partidos políticos de articular modificaciones contundentes o la diversificación de las organizaciones criminales. Para avanzar con una democracia fuerte, concluye la autora, es necesario que, tanto los partidos políticos como las organizaciones sociales, reconozcan las nuevas dimensiones que implican a la seguridad y sus actores.

El cuarto capítulo de la obra es una colaboración entre Carolina Sampó y Juan Ignacio Percoco quienes precisan que la criminalidad organizada ha tenido una gran evolución en América Latina. A su vez, señalan como ésta ha impactado en sectores sociales en los cuales en el pasado no lo había conseguido. Los autores atribuyen este crecimiento a tres fenómenos facilitadores: la debilidad institucional —en términos de Estado—, la cultura del privilegio y la dinámica de retroalimentación entre corrupción e impunidad. Esta última impacta de manera diversa en dos niveles: social-comunitario y político-institucional. A partir del estudio de los casos de México, El Salvador y Uruguay, se resalta la tendencia de numerosos Estados de la región a la utilización de las Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado. Este fenómeno, concluyen, se potencia en aquellos Estados con mayor fragilidad institucional y menor capacidad operativa.

En el quinto aporte Nicole Jenne evidencia la diferencia clave entre los aprendizajes previos y posteriores tanto a la MINUSTAH como a los períodos de mayor y menor envío de fuerzas a las misiones de paz por parte de los países latinoamericanos. Se explica, detalladamente, cómo los insumos a través de aprendizajes informales son luego traducidos en términos institucionales por quienes son partícipes de las operaciones de paz y, a su vez, el impacto que su disminución tiene en la obtención de estos aprendizajes como insumos. En adhesión se determina que, si bien la información recogida es abundante, sigue siendo insuficiente para desarrollar un análisis robusto y generalizable de la participación de las Fuerzas Armadas de la región en operaciones de paz.

Samanta Kussrow plasma en el sexto capítulo como eje articulador la incertidumbre. Señala al miedo y a lo impredecible como las grandes amenazas del siglo XXI más allá de las ya conocidas como tales en la disciplina. No obstante, la autora señala que, a pesar de este contexto incierto, nos encontramos con una mayor coincidencia a nivel social. La sociedad está en un momento de mayor descreimiento de las instituciones estatales y mayor alienación producto de la pandemia, potenciado por el uso de las redes sociales y la desconfianza hacia los otros. Es en este esquema que deben repensarse las misiones actuales y futuras de las Fuerzas Armadas.

El séptimo capítulo, pergeñado por José Manuel Ugarte, inaugura los estudios de caso de esta obra de trabajo colectivo. En él, el profesor examina el caso argentino y observa que, tras la vuelta de la democracia pero específicamente desde el año 1992, el rol de las Fuerzas Armadas en el mencionado país del cono sur se ha mantenido, en esencia, inalterado. Tras pasar revista de toda la legislación que le da forma, define y sostiene a su labor<sup>2</sup>, el autor identifica a la defensa del territorio nacional frente a agresiones externas como la misión principal de este actor. En contraposición a lo que podrá observarse a lo largo de la compilación, las misiones de las Fuerzas Armadas de Argentina son las más específicas y estrictas de toda Latinoamérica. El autor concluye que, pese a que aún queda mucho camino por recorrer en materia de defensa y varios debates acuciantes por saldar, el caso argentino es una de las excepciones en la región en donde los militares quedan subsumidos a los gobiernos civiles.

El abordaje del octavo capítulo, a cargo de Priscila Carlos Brandao y Suzeley Kalil tiene como objetivo desmitificar algunos de los enunciados que utilizan las Fuerzas Armadas brasileñas en su dinámica y relación con el área civil. Asimismo intenta, a través de un abordaje histórico-político, contribuir a la discusión de la utilidad de las Fuerzas Armadas en Brasil y su rol político. Quienes suscriben este aporte establecen que, luego de la última dictadura militar, la característica de idoneidad y moralidad de los militares ha quedado obsoleta. Además, señalan que se encuentra presente una cuestión de “morbo-gobierno del país” en el que tiene particular participación el Partido Militar. Sin embargo esta concepción ha quedado obsoleta, dicen los autores, ya que hoy en día las Fuerzas Armadas brasileñas carecen de utilidad, de un proyecto político en defensa del territorio, de dignidad en defensa de la población y no se consolidan como instrumentos para la defensa de los intereses nacionales. Con estas características en mente es que se plantean como interrogante para futuras investigaciones: ¿a quién sirven?

En el noveno capítulo, la profesora Pamela Figueroa continúa ahondando en los análisis de caso y en esta oportunidad, abordará las Fuerzas Armadas chilenas. La autora analizará su papel en el convulso escenario del siglo XXI. Este contexto estará marcado por los nuevos desafíos y amenazas a la seguridad global y por un proceso de consolidación de la

---

2 Las cuatro leyes principales que sostienen su accionar son: la Ley de Defensa Nacional (N° 23.554), la Ley de Seguridad Interior (N° 24.059), la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (N° 24.948) y la Ley de Inteligencia Nacional (N° 25.520)

democracia en el país andino. Este, que comenzó a partir del año 2005 y que buscaba eliminar la democracia tutelada o protegida y los enclaves autoritarios, dista de estar plenamente finalizado. Tras rastrear los cambios en el papel de las Fuerzas Armadas en la redemocratización, el artículo detalla los avances y retrocesos en esta labor. Concluye que, pese a los cambios, los militares aún poseen amplios márgenes de maniobra especialmente en materia de políticas públicas y cuestiones presupuestarias.

En el décimo capítulo, Samuel Rivera-Páez se enfoca en la seguridad y la defensa de Colombia y la interacción con las fuerzas militares colombianas en ese contexto. A lo largo de este apartado, el autor aborda las diferentes variables de la evolución del contexto de la seguridad y defensa en aquel país en comparación con diversos casos de América Latina. Afirma que el fenómeno colombiano no es ajeno a lo que sucedió en el resto de la región donde, una vez culminados los gobiernos autoritarios, se llevó adelante un proceso de desmilitarización que ayudó a profundizar las reformas democráticas. Sin embargo, la aparición de nuevos tipos de actividades delictivas, sumado a la inseguridad ciudadana y la falta de eficacia de las fuerzas del orden han llevado a que se adopten medidas más cortoplacistas. En el caso colombiano, el déficit de presencia estatal en algunas regiones ha facilitado el ascenso de la privatización de la violencia y la proliferación de grupos armados organizados que le disputan el monopolio de la violencia al Estado. Al mismo tiempo, se da un discurso de securitización de las agendas económicas y políticas para obtener apoyo en el uso de la fuerza para erradicar la violencia generalizada. El autor concluye que es imperiosa la necesidad del Estado de generar mayor legitimidad política y social y contar con más presencia en las diversas regiones.

En el capítulo onceavo, Laura Tedesco junto a Rut Diamint se plantean qué rol ocupan las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) de Cuba en un contexto marcado por la muerte de Fidel Castro, la retirada de Raúl Castro, la crisis económica de Venezuela, las presidencias de Barack Obama y Donald Trump y la paulatina apertura a las redes sociales en la isla. Las autoras realizan un abordaje de los principales desarrollos de esta temática, sus diferentes aristas, y del contexto político, nacional e internacional de los últimos años. Concluyen que ha habido una creciente participación de los militares en los asuntos públicos. Sostienen que en el caso cubano hay una fusión entre el gobierno, el partido y las Fuerzas Armadas Revolucionarias propio del gobierno instaurado por los Castro. Afirman, además que si bien en un comienzo las FAR eran representativas del pueblo cubano, en la actualidad han pasado a formar una de las élites cubanas a través de la acumulación de capital que aprovecha su lugar preferencial para no ceder su poder.

Por su parte, el capítulo doce cuyo autor es Bertha J. García Gallego, nos plantea el caso de las relaciones cívico-militares en Ecuador y su desarrollo histórico. Luego de realizar un abordaje de la transformación de las fuerzas ecuatorianas, sus misiones y visiones se realiza un análisis del impacto de las reformas constitucionales del 2008 en las áreas de seguridad integral y de defensa. La autora concluye que Ecuador está en una fase de transición en lo que respecta a la adecuación de las normas constitucionales referentes a la seguridad y la defensa y un esquema de un Estado de derecho. Las reformas realizadas, como el Nuevo Esquema de Seguridad Integral, han tenido bajos niveles de comprensión en los actores institucionales lo que ha llevado a que se intentara volver a normas anteriores.

El capítulo trece se centra en el sistema normativo que habilita el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en El Salvador. Su autor, Rafa Molina, realiza un abordaje histórico de las Fuerzas Armadas en distintos periodos desde principios de la década de 1990 al 2021. Concluye que, como resultado de los diversos acuerdos ministeriales y decretos ejecutivos, los gobiernos de El Salvador han empleado a las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública, alegando excepcionalidad, emergencia y falta de recursos humanos o infectividad de la fuerza policial. Como consecuencia, la desmilitarización que plantean los Acuerdos Paz no se ha podido llevar a cabo y la violencia y la inseguridad persisten. Afirma que es necesario analizar qué impacto ha tenido la utilización de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad en las relaciones cívico-militares y el rol constitucional que estas poseen.

Alberto Bueno y Sergio Maydeu-Olivares en el capítulo catorce reflexionan sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el sistema político de Guatemala. Luego de realizar un recorrido histórico de las Fuerzas Armadas desde la vuelta a la democracia, se analiza la situación de los derechos humanos y la corrupción. Posteriormente, se aborda la utilización de las Fuerzas Armadas en los diferentes gobiernos guatemaltecos. Los autores concluyen que los altos niveles de violencia presentes en Guatemala cuestionan el ejercicio y la legitimidad del Estado. A esto se suma la corrupción y la impunidad que dificultan el proceso de paz. Otro de los desafíos que emerge es que el marco constitucional que reglamenta el uso del Ejército no se corresponde con el actual contexto y es necesario delimitar sus funciones. Afirman, asimismo, que es necesario mejorar las relaciones cívico-militares, reformar a la policía nacional civil para dedicarse funcionalmente a las cuestiones de seguridad interior y reclamar la reforma de 1985 como base de la democracia guatemalteca.

En esta línea, el decimoquinto capítulo a cargo de Raúl Benítez Manaut, es un examen exhaustivo sobre el rol de las Fuerzas Armadas mexicanas durante el Siglo XXI y particularmente su diferencia en la pre y post pandemia. El autor resalta algunas transformaciones vitales de las fuerzas como su involucramiento en la lucha contra el narcotráfico y la creación de la Guardia Nacional y su vinculación a tareas sociales y de infraestructura. Al mismo tiempo señala que, con el estallido de la pandemia, se han ampliado sus funciones en áreas civiles. La proclamación de López Obrador —en 2021— de que las Fuerzas Armadas son el pilar del Estado Mexicano es otra de las alteraciones que se señalan. Según sostiene el autor el problema yace en que, mientras las misiones de las Fuerzas no se concreten, México seguirá en un estado de militarización prolongado consolidando así un riesgo de volver al militarismo que se había logrado dejar atrás.

Las relaciones entre los civiles y los militares en la República Bolivariana de Venezuela son el objeto de las reflexiones de la profesora Daniela Lilliu Atance en el décimo sexto capítulo de esta compilación. El caso de Venezuela se presenta como paradigmático debido a la peculiar forma que adquieren las relaciones cívico-militares desde el ascenso de Hugo Chávez y, especialmente, con la presidencia de Nicolás Maduro. Estas transformaciones, que serán analizadas en torno a los ejes de pretorianismo y grupos armados civiles, serán el foco de este capítulo. La autora propone estudiar el caso venezolano a través de la relación trian-

gular que se da entre sociedad, políticos y militares enmarcada en seis dimensiones analíticas<sup>3</sup> que le permiten ver la totalidad del proceso. Este marco teórico es complementado con la visión de estrategias *coup-proofing* que el líder (Maduro en este caso) lleva adelante en un contexto no democrático. Así, la autora concluye que la regresión democrática del país debe entenderse como consecuencia de este proceso de creciente militarización en la esfera civil y política. Y que, en definitiva, los militares funcionan como uno de los pilares más fuertes del régimen de Nicolás Maduro.

Tras la culminación de los Estados burocráticos-autoritarios (O'Donnell, 2009) en América Latina, ahondar en el estudio del rol de las Fuerzas Armadas y las relaciones cívico-militares en la región se vuelve crucial. Especialmente importante resultan estas reflexiones en aquellos países de la región en donde persisten altos niveles de violencia generalizada, baja presencia estatal o escasa institucionalización democrática y baja delimitación de las funciones propias de las Fuerzas Armadas.

Gracias a sus dos partes, la teórica y la de estudio de caso, la obra se convierte en una referencia obligada para estudiosos de relaciones internacionales, política exterior y ciencia política. Sus contribuciones acerca de la seguridad, la defensa, el rol de este actor tan peculiar, la democracia y los procesos de toma de decisión por mencionar sólo algunos, son de importancia cabal para cualquiera que se proponga adentrarse al estudio de nuestra región y sus jóvenes democracias.

En definitiva, esta obra, que permite ser el puntapié de futuras investigaciones en torno a esta temática tan relevante, permite profundizar el entendimiento de los diversos procesos de institucionalización de las fuerzas y el fortalecimiento de las democracias de nuestra región. Democracias que, pese a sus crisis e imperfecciones, siempre valdrá la pena defender.

### **Bibliografía:**

Haass, R. (2020) "The Pandemic will accelerate history rather than reshape it". *Foreign Affairs*, vol. 7

O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Por Melina Torús (IRI - UNLP/UNDEF), Mariel Zani Begoña (UBA/ IRI - UNLP) y Franco Octavio Depietri (UNLa/IRI - UNLP)

---

3 Las dimensiones a las que la autora hace referencia son: "poder militar, marco legal, instituciones de defensa, conocimiento, convergencia y efectividad" (p. 474)



---

## Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur: estrategias marítimas de las grandes potencias del siglo XXI

Ariel González Levaggi

ISBN: 978-950-899-159-1, Instituto de Publicaciones Navales, 2022, 330 páginas.

Finalizada la era unipolar posterior a la Guerra Fría con los Estados Unidos como gran hegemón del sistema, el siglo XXI nos presenta con un escenario de gran competencia con nuevos grandes actores en el sistema internacional. Los debates geopolíticos han retomado la centralidad de las discusiones.

Es en este debate que el autor resalta la importancia de los océanos como “un espacio de competencia estratégica, además de un punto de referencia vital para la proyección estratégica de las armadas en el plano internacional” (p.19). El debate del rol de los mares en la disciplina se remonta a la geopolítica clásica. Dentro de esta discusión se plantea la supremacía de los llamados poderes marítimos (talasocracias) y los poderes continentales (telurocracias). En la actualidad, además de presentarse como uno de los escenarios de la competencia entre los grandes poderes, también destaca el rol geoeconómico de los mares.

Para el autor son dos las dimensiones clave en las que se interpela el orden internacional. Por un lado, aplicando una mirada sistémica:

*“el escenario general se ve afectado por cambios estructurales en la distribución del poder global. En primer lugar, desde una mirada sistémica, cambios en la percepción de la amenaza, modernización naval y cambios en las capacidades navales, junto con cambios en la interpretación y aplicación de la difícil regulación de los derechos marítimos.” (p.21)*

En segundo lugar, se destaca el rol de las amenazas no tradicionales (narcotráfico, piratería, terrorismo y la pesca ilegal).

Estas dimensiones asimismo se enmarcan en, por un lado, el aumento del tránsito de las mercancías por los espacios marítimos y el desplazamiento del centro geoeconómico de poder hacia el este, cuyo máximo representante es la República Popular de China. Por lo tanto, la competencia por la supremacía naval estará caracterizada por el intento de Estados Unidos de mantener su lugar en el sistema y el ascenso/retorno de las potencias tradicionalmente continentalistas que buscan fortalecer su presencia en las zonas de influencia que incluyen a los mares, como serían los casos de Rusia, China e India.

El libro se encuentra dividido en tres secciones, la primera referida a la Gran Estrategia y las estrategias marítimas, la segunda sección por otra parte abarca las políticas marítimas de los grandes poderes, Estados Unidos, China, Rusia e India. Por último, la última sección se centra en el rol del Indo-pacífico y del Atlántico Sur en la competencia global.

En el capítulo 1 se realiza un recorrido sobre las principales teorías de las relaciones

internacionales que se enfocan en el orden internacional, el realismo y el liberalismo. La obra del autor se encuentra enmarcada dentro de la corriente realista. Retomando un concepto de esta corriente, el de competencia entre grandes poderes (o *great-power competition* en inglés), el autor determina que se encuentra presente en los principales documentos sobre política exterior y defensa de los grandes poderes la noción de tensión estratégica.

El tablero de esta competencia, además de tener claras implicancias para el dominio marítimo, se encuentra en el espacio euroasiático y la región del Indo-Pacífico. Resulta clave para el análisis de la competencia a nivel marítimo la geoeconomía marítima, el estatus de las grandes potencias y la seguridad de las vías marítimas vitales de comunicación.

En el capítulo 2 el autor reflexiona sobre el concepto de Gran Estrategia y del rol del ámbito marítimo en la misma, la cuestión de las amenazas y la elección de la estrategia marítima.

El concepto de Gran Estrategia ha evolucionado y posee diversas acepciones involucrando cuestiones no exclusivas del ámbito militar. Para la mayoría de los autores neoclásicos este concepto hace referencia a un “principio ordenador que anima todas las relaciones de un estado con el mundo exterior, con el fin de asegurarse y maximizar sus intereses” (p.48). Por lo tanto, la estrategia marítima forma parte de esta Gran Estrategia siendo aquella donde se “aplican una serie de principios para asegurar la supervivencia y proyectar los intereses de un Estado en el espacio marítimo [...] que incorpora facetas de tipo económico, comercial, política, militar, ambiental, científica y tecnológica” (p.50). Dentro de estas hay cuatro tipos: defensa costera, denegación del mar, control del mar y proyección de poder que no son excluyentes entre sí.

Respecto a la percepción de amenazas, varias perspectivas teóricas han aportado su interpretación al respecto, cada una haciendo foco en diferentes variables. Para el realismo neoclásico, se debe tener en cuenta tanto la posición relativa de los Estados como también el ambiente doméstico. Respecto a este último, se resalta el rol de los poderes ejecutivos quienes tienen en sus competencias la conducción de la política exterior basada no solo en su evaluación del poder relativo del Estado, sino que de las amenazas y las intenciones del resto de los actores del sistema además de los condicionantes domésticos. Las amenazas son definidas en términos del tamaño, proximidad geográfica, capacidades e intenciones ofensivas de otro Estado, siguiendo los propuestos de Walt.

Las coaliciones caracterizadas como nacionalistas e internacionalistas van a influir en qué tipo de estrategia marítima será seleccionada. Sin embargo, se debe tener en cuenta el grado de consenso político sobre el tipo de amenaza que se percibe. Asimismo, para los grandes poderes, la elección de la estrategia marítima también estará determinada por la extensión de la amenaza y las capacidades.

En el capítulo 3 se aborda el rol de los Estados Unidos en el sistema internacional, así como sus intenciones de mantener la supremacía a nivel global como parte de la Gran Estrategia que incluye su dimensión marítima. Luego de hacer un desarrollo histórico del lugar de Estados Unidos en el sistema internacional, sus desafíos y principales debates, el autor concluye que desde finales de la Segunda Guerra Mundial, la principal misión ha sido la defensa de un orden global que permita el libre tránsito de comercio y la protección de los

bienes comunes globales sumado a la defensa de sus aliados.

El poder naval está altamente relacionado con la proyección de poder global norteamericano, siendo el primero una dimensión más. Como parte de la estrategia de supremacía naval se ha empleado la superioridad de sus capacidades en conjunto con la preparación y despliegue global de los medios navales. Si bien estos aspectos no han cambiado, el desafío por la hegemonía global se trasladó hacia Eurasia y al Indo-Pacífico.

La República Popular de China es el caso de estudio del capítulo 4. El ascenso de China no solo como potencia económica, sino también tecnológica y militar lo perfila como el principal competidor de Estados Unidos. En el apartado se analizan los principales elementos de la gran estrategia de China, tanto regional como global y cómo se refleja en el ámbito marítimo y militar.

La postura de China se encuentra dividida entre lo defensivo y lo ofensivo, así como entre la dicotomía terrestre y marítima como eje de acción geoestratégico. El autor afirma que hay una gran estrategia china que se caracteriza por encontrarse en un periodo de transición de una posición defensiva a una mixta como consecuencia de los compromisos regionales y globales resultante del crecimiento económico y de la intensificación de las percepciones de amenaza marítimas sobre las terrestres. Asimismo, hay una intensificación en el desarrollo de las capacidades militares navales chinas.

A lo largo del capítulo 5, se desarrolla el caso de la Federación de Rusia. A pesar de ser un poder continental, por su gran extensión terrestre, el ámbito marítimo es clave para afirmar su rol como gran potencia. La estrategia naval y marítima actualmente es crecientemente ofensiva, cuyo objetivo es asegurar su integridad territorial y proyectar su poder a nivel global.

Para conseguir esto, se emplea una “armada balanceada” con una combinación de distintas capacidades navales. Algunos de los equipamientos datan de la era soviética, sin embargo, ha habido un desarrollo de la construcción de nuevos buques y tecnología misilística y de detección, así como proyectos a futuro.

El Capítulo 6 aborda el estudio de la República de la India. En las últimas décadas India ha visto un crecimiento exponencial tanto de su poderío económico como de su influencia política; sin embargo, existen varios desafíos a su supremacía en el Indo-pacífico, por un lado, la presencia de China y por el otro el complejo escenario regional consecuencia de su conflicto con Pakistán.

A nivel marítimo se suman otras variantes como son la presencia de otras potencias extrarregionales, el aumento de las capacidades militares de sus adversarios y desafíos convencionales y no convencionales. India ha apostado al desarrollo tecnológico a largo plazo para mejorar su margen de maniobra e influencia.

El tercer y último apartado del libro comienza con el capítulo 7. Allí se analiza al Indo-Pacífico como escenario de competencia global. Luego de realizar un abordaje desde el aspecto geopolítico, de definir qué se entiende por Indo-pacífico y delimitar a los principales actores del tablero, concluye que los diversos puntos de vista e intereses que plantean los

poderes de esta región están creando un escenario complejo caracterizado por la competencia y que en los próximos años el reacomodamiento de los actores globales y regionales definirá el nivel de cooperación o conflicto en el sistema internacional.

El Atlántico Sur es el último caso de estudio y se aborda en el capítulo 8. Esta región ha sido un centro vital para la proyección estratégica de países como Argentina, Sudáfrica, Brasil, Reino Unido y los Estados Unidos; sin embargo, el escenario actual de competencia marcado por el ascenso de nuevos actores (Rusia y China) y el especial rol de la Antártida implican un desafío para la estabilidad regional. A lo largo del capítulo, se reflexiona sobre la presencia de los diversos actores en la zona del Atlántico Sur y del desafío para las potencias euroasiáticas.

El apartado final del libro analiza el caso del dilema estratégico argentino y los diferentes desafíos que enfrenta en este nuevo escenario internacional que se ha descrito a lo largo de la obra.

El autor logra en el desarrollo del libro abordar las principales cuestiones del sistema internacional actual, incorporando perspectivas teóricas propias de las Relaciones Internacionales y de la Geopolítica. Sin embargo, la mirada desde lo marítimo presenta un punto de abordaje que dista de lo predominante en la academia en los últimos años la cual se centra en el rol de “lo terrestre” y resulta altamente relevante para explicar las dinámicas actuales. Asimismo, son interesantes los aportes que realiza para poder comprender no solo las estrategias de los grandes poderes del sistema internacional sino sobre el rol de Argentina y los desafíos que posee en este nuevo escenario global y marítimo.

**Por Melina Torús (IRI - UNLP/UNDEF)**

---

## **Historia de la deuda externa argentina: de Martínez de Hoz a Macri**

**Noemí Brenta**

ISBN 978-987-614-568-8, Capital Intelectual, 2019, 240 páginas.

Este libro escrito por la economista Noemí Brenta hace un interesante recorrido crítico por los principales sucesos que han definido la evolución de la deuda externa argentina. Iniciando su análisis a partir del crecimiento explosivo del endeudamiento durante la última dictadura militar en el país, continúa observando cómo los siguientes gobiernos enfrentaron las cuestiones de la deuda, pasando por la gestión de Raúl Alfonsín, Carlos Saúl Menem, los presidentes de la tristemente célebre crisis del 2001, Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y Mauricio Macri.

En lo que tiene que ver puntualmente con la publicación, corresponde señalar que es una entrega versátil, de lectura accesible para quien no es idóneo en la disciplina económica

y financiera, sin que ello redunde en simplificaciones. De hecho, al respecto de los tecnicismos la autora señala en más de una ocasión cómo en realidad las decisiones que tienen que ver con el endeudamiento argentino, tanto desde el acreedor como del deudor, no se deben tanto a razones de índole técnica sino de estrategia política.

Por otro lado, el libro cuenta con seis capítulos, a lo largo de los cuales se analiza, como dijéramos anteriormente, el devenir histórico. En el primer capítulo se proponen algunos conceptos necesarios para sumergirse en el tema, para luego, entre los capítulos dos y seis, problematizar la gestión de la deuda como parte del modelo de desarrollo de las sucesivas autoridades nacionales -legítimas o no legítimas- de la Argentina. Si bien no menciona específicamente el término “modelo de desarrollo”, se sugiere que es clave en tanto la autora expresa que el constante endeudamiento sustrae el excedente económico del país, siendo este uno de los más grandes obstáculos al desarrollo económico, político y social del país.

Lo más llamativo del libro es su claridad y rigurosidad para explicar cómo la deuda externa es uno de los principales determinantes de las relaciones de dependencia argentinas respecto de los países centrales -acreedores-, que condicionan no sólo cómo Argentina debe utilizar su excedente económico -para pagarle a acreedores foráneos- sino también cómo debe generarse ese excedente, es decir, determina el mantenimiento y las modificaciones de su estructura productiva. Esto sucede por efecto de las continuas aperturas no sólo financieras sino comerciales que los países deudores deben aceptar al profundizar su endeudamiento. Con la destrucción de las barreras protectoras de la economía nacional, se destruyen las producciones vulnerables a la competencia extranjera irrestricta -lo cual genera desempleo y pobreza- además de reforzarse el carácter dominante de los sectores que subsisten a esta apertura, que no sólo son beneficiados por la apertura a nuevos mercados internacionales, sino que también logran con esto consolidar e incrementar su poder doméstico respecto del resto de los actores nacionales. Estos sectores han sido, históricamente, los grandes agroexportadores y recientemente los dedicados a la producción energética -en la economía productiva- y el sector financiero.

De hecho, la autora expresa que el haber recurrido al Fondo Monetario Internacional (FMI) para ocasionar la profundización de la deuda, responde más bien al interés de generar un orden económico y político favorable a ciertos intereses puntuales, como los mencionados anteriormente.

Una contradicción que señalan una y otra vez los análisis de Brenta es que esta enorme apertura al capital extranjero y a los mercados globales es precisamente la limitante principal para poder pagar la deuda: he allí la principal contradicción de la gestión de la deuda. Esto sucede porque al eliminarse las barreras protectoras de la economía nacional, el pago de la deuda queda sujeto a una obtención de divisas que es sumamente variable en el corto plazo, dadas las continuas modificaciones en los precios de las materias primas que exporta el país, en cuya formación la Argentina no tiene ninguna influencia. Por tanto, la apertura irrestricta combinada con endeudamiento en el exterior no hace más que atar de pies y manos cualquier posibilidad de pago, por lo que parecería ser los acreedores no esperan que Argentina pueda pagar su deuda, y poder así obtener otros beneficios del impago.

Por todo esto, es una lectura obligada para quien desee comprender cabalmente la enorme cuestión política que subyace en el problema de la deuda externa argentina. Esta problematización es comúnmente dejada de lado, ignorando -posiblemente a sabiendas- las relaciones de poder involucradas.

**Por Estefanía Yacosa Bermúdez (IRI UNLP)**

---

## **Europa: 28 mujeres escriben sobre el futuro de Europa**

**Asja Bakić et al**

ISBN: 9788417971540, Galaxia  
Gutenberg, 2020, 224 páginas

El Libro *Europa 28 Mujeres escriben sobre el futuro de Europa* es un volumen de ensayos escrito por algunas de las principales escritoras y feministas de Europa. El Hay Festival, premio Princesa de Asturias de Comunicación y Humanidades, y Wom@arts invitaron a 28 mujeres de cada uno de los países de la Unión Europea de los campos de literatura, la ciencia y las artes, y de todas las generaciones, a reflexionar sobre el futuro del continente europeo y nuestro mundo. El resultado es un conjunto de narraciones y ensayos que arma un rompecabezas de lo que actualmente preocupa y moviliza a los europeos. El libro se publicó a la vez en español, inglés y croata, al ser la ciudad de Rijeka (Croacia) la capital Europa de la Cultura en 2020.

La introducción del libro inicia reconociendo que las mujeres ven las cosas de una manera distinta y puede resultar sorprendente contemplar nuestro mundo solo a través de la mirada de las mujeres. Por lo que para evaluar dónde nos encontramos y seguir adelante, debemos encontrar nuevas maneras de ver el mundo que nos rodea, es decir nuevas maneras de mirar tanto Europa como el mundo que queda más allá de ella, y la voluntad de forjar formas nuevas de habitar este planeta. Es así como a través de la mirada de las mujeres, podemos empezar a ver las cosas de un modo distinto, porque hemos estado acostumbrados a verlas a través de la mirada masculina, sin ser conscientes de ello. Para un continente cuyo nombre, Europa, procede del mito de una violación, mirarse de nuevo a sí mismo a través de la mirada de las mujeres es un concepto innovador y necesario.

Yvonne Hofstetter de Alemania escribe “La búsqueda del papel estratégico global de Europa”. Menciona que Europa es un mosaico de coloridos Estados de tamaño mediano o pequeño con una diversidad de culturas y experiencias históricas que colindan con Rusia y China. La pertenencia de Europa a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), su conceptualización de los derechos humanos, el Estado de Derecho, la democracia y la economía de mercado social la hacen ver como una entidad unificada. Principios ausentes en Rusia, China y que retroceden en Estados Unidos. Sin embargo, la unidad europea se ha visto socavada por las redes sociales, y que por ello han surgido varias “Europas”, separaciones como el *Brexit* y el auge de movimientos nacionalistas son también consecuencias de

esta división.

Julya Rabinowich de Austria en su ensayo “Grietas en el hielo” destaca que lo que está creciendo en Europa es la resistencia ante la unidad y el nacionalismo. Es el nacionalismo con el que la Unión Europea pretendía acabar, cuyos representantes políticos a menudo han mostrado una notable cercanía con Rusia, especialmente con Vladimir Putin. Por ejemplo, el aumento de filtraciones sobre las transferencias por parte de Rusia a partidos como el de Marine Le Pen de Francia. Habla de la necesidad de una Europa de la afinidad, una Europa de la empatía, una Europa de cooperación e igualdad de oportunidades. Plantea la necesidad de recordar lo que los hace europeos: la Ilustración y el Humanismo. Y en ese sentido, pensar cómo enfrentar a las muertes de los refugiados en el Mediterráneo en las playas europeas donde pasarán sus próximas vacaciones. Plantea el dilema: ¿Evitar pensar en ellos o prevenir tales tragedias?

Invita a reflexionar sobre cómo explica Europa el fracaso humanitario en sus fronteras. Los casos de las violaciones a los derechos humanos en los campos de acogida en Grecia, los refugiados hambrientos y en pésimas condiciones en Hungría. O la deriva autoritaria y populista de derecha como el caso de Viktor Orban y la destrucción a la prensa también en Hungría. La autora escribe desde Viena, está sentada en su escritorio y mira por la ventana, ve las *Stolpersteine*, los adoquines de latón en los que hay grabados los nombres de los judíos asesinados después de 1938, un recordatorio elaborado con mental frente a las puertas de lo que fueron sus hogares. Y nota que justo en el edificio de al lado de ella, alguien ha dibujado una esvástica en el cristal cubierto de polvo de un piso que están remodelando. Esta es la realidad actual de Europa, aquello que creían que había superado, ha regresado.

Annelies Beck de Bélgica en su ensayo “Construir Europa” habla sobre Bruselas como el corazón de la Unión Europea. Destaca que en la actualidad hay una discusión de todas partes de Europa que desafía el papel de la Unión Europea. Pone como ejemplo, a los “adolescentes climáticos” que se lanzan a las calles inspirados por Greta Thunberg y exigen a la UE que se responsabilice de lo que no está haciendo. Jóvenes que se hacen llamar “identitarios” desafían la idea de la UE en su conjunto, y las nuevas generaciones hablan de supervivencia, reconocimiento, dignidad y vivienda. Fenómenos como la “inmigración interna” se ha convertido en una amenaza igual de grave que la amenaza percibida de gente que cruza el Mediterráneo. Eventos como el *Brexit* les ha enseñado a los europeos que separarse tiene un precio y que esto ha dado la sensación de que cada vez menos partidos quieren salirse de la Unión.

Tereza Nvotová de Eslovaquia escribe un ensayo llamado “Parque de atracciones”. Relata las protestas multitudinarias en Eslovaquia tras el asesinato del periodista Ján Kuciak y su esposa Martina Kušnírová. Son las manifestaciones más numerosas que ha tenido Eslovaquia desde la Revolución de Terciopelo. Habla de cómo Eslovaquia empezó a desperdiciar tan solo después del trágico asesinato de un periodista y su prometida. Desde entonces, los eslovacos eligieron a una mujer como presidenta, una mujer que ha dedicado su vida a luchar contra la corrupción y a favor del medio ambiente. Insiste en que Europa necesita *persistencia*. Es gracias a esa *persistencia* que los populistas, los criminales y los fascistas reclaman el poder en Europa. La *persistencia* es una herramienta que los europeos que valoran la democracia, la igualdad, la libertad y los derechos humanos han perdido. Invita a los

Europeos a estar presentes todo el tiempo porque la libertad no es ni ha sido un *statu quo* permanente.

Renata Salecl de Eslovenia escribe el ensayo “La crisis de confianza”. Toca temas como la falta de confianza de los europeos hacia el proyecto europeo de la Unión Europea, así como el movimiento antivacunas de personas que manifiestan su desconfianza en la ciencia que las respalda y que tampoco tienen problema en creer en teorías falsas que aparecen en internet y hablan de los peligrosos efectos secundarios de las vacunas. Esto lo atribuye al individualismo agudizado y a las redes sociales. Es decir, argumenta que la gente decide no anteponer el bien de la comunidad al suyo propio, pero espera que otros sí lo hagan. Es así como afirma que nos encontramos ante una situación en la que las personas ya no se consideran parte de la comunidad, y no obstante, imaginan que tal comunidad existe y que otros creen en ella.

Eduardo Portela de España escribe el ensayo “La misma piedra”. Su relato aborda el proyecto *Stolpersteine* (que significa literalmente “piedras con las que tropiezas”) del alemán Gunter Demnig cuyo objetivo es conmemorar internacionalmente a víctimas del nazismo y del fascismo. Reconoce que nuestro tiempo también tiene su fascismo y que hay señales presentes hoy en día, pero que Europa sigue sin ser capaz de frenar su avance como el avance de la ultraderecha y su discurso. Hoy en día, los “otros” son los inmigrantes, las comunidades LGBT+, los musulmanes, las feministas y cualquiera que se oponga a sus intereses es definido inmediatamente como antipatriota. Es así como se justifica la exigencia de un Estado fuerte, se persigue la libertad de expresión y de prensa, los derechos humanos y civiles, y la independencia del poder judicial. Recuerda a los europeos que normalizar los discursos de odio los convierte a todos en cómplices y los invita a no tropezar dos veces con la misma piedra.

Caroline Muscat de Malta en su ensayo “La ilusión de Europa” habla sobre el horrible asesinato con un coche bomba de su amiga Daphne Caruana Galizia, una periodista que escribía sobre la corrupción existente en las más altas esferas del gobierno de Malta, el país más pequeño de la UE. Menciona que la libertad de expresión, la libertad de opinión y de derecho a la información han constituido los cimientos esenciales de los valores europeos compartidos. Europa ha defendido estas libertades, hasta el punto de abogar por la seguridad de los periodistas en los países totalitarios o Estados fallidos. Pero, dichas libertades están ahora en peligro en Europa. La muerte violenta de Daphne obligó a Europa a prestar atención a Malta. Pero no es un problema solo de Malta, se trata del Estado de derecho y la democracia en Europa. Los valores por los que luchó Daphne y por los que la mataron son los valores que unían a Europa.

Si algo crece en el mundo es la incertidumbre, son muchos los desafíos que la humanidad tiene planteados y para hacerles frente son imprescindibles la reflexión compartida y el debate abierto. Este libro es una muestra de ello desde una perspectiva feminista para analizar los desafíos que enfrenta Europa.

**Por Rafael Moreno Valencia, (Universidad de Corvinus. Hungría y Universidad de Guadalajara México).**



---

## Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em Relações Internacionais

Aureo Toledo (coord.)

ISBN: 978-65-5630-092-4, Editora da UFBA, 2021, 288 páginas

El presente libro es el fruto del esfuerzo colectivo de la *Rede Interinstitucional De Pesquisas E Estudos Sobre Colonialidades E Política Internacional*, conformada por intelectuales de distintas instituciones de educación superior de Brasil. Su objetivo central es interrogar las bases de las Relaciones Internacionales (RI) y contribuir a la valorización de los estudios poscoloniales y decoloniales en ese campo de estudios. Estos enfoques teóricos son utilizados, a su vez, para repensar críticamente la posición de Brasil en el orden internacional.

Según sostienen sus autoras/es, la producción poscolonial y decolonial, aunque invisibilizada por el discurso dominante de nuestra disciplina, fue fundamental para la construcción de un pensamiento crítico en las RI. Aún hoy sigue deconstruyendo su mirada eurocéntrica y occidentalista, reflexionando sobre la construcción del Otro, sobre aquellos "lugares" y "objetos" olvidados por las perspectivas "mainstream", denunciando la persistencia de prácticas coloniales en la producción económica, cultural y epistemológica (Pontes Nogueira, 2021, p. 9)<sup>4</sup>. Estos aportes son necesarios para bosquejar configuraciones alternativas a las estructuras de poder globales.

Este libro se divide en dos partes. La primera *-Autores-* aborda contribuciones importantes de un grupo de pensadores "clásicos" de la teoría poscolonial y decolonial. En cada capítulo, los autores y autoras interpelan estos aportes a la luz de discusiones atravesadas por conceptos como raza, género e identidad, fundamentales para reconsiderar los desafíos de estas teorías en el mundo capitalista del siglo XXI.

La segunda parte *-Diálogos-* articula miradas diversas con respecto a temáticas relevantes de la política internacional y a las bases de la disciplina de las RI, problematizando, en ambas, la omnipresencia silenciada de la colonialidad del poder.

### Primera parte: Autores

El primer capítulo es desarrollado por Aureo Toledo (2021), quien describe el trayecto que permitió la materialización del presente libro. El autor menciona la variedad de registros poscoloniales reunidos en la presente obra, producidos en la periferia, particularmente en el Sur Global. Es palpable la intención de reconocerle a los estudios poscoloniales y decoloniales su tradición plural y la variedad de orígenes en distintos países y regiones.

Los autores y las autoras que colaboran en la presente obra buscan cuestionar los orígenes hegemónicos de la económica, la política y la cultura de occidente, que posicionan al

---

4 Traducción propia.

“Tercer Mundo”, ahora “Sur Global”, como un “Otro”. Las producciones intelectuales buscan reconstruir las categorías analíticas pensadas desde una base occidental. Finalmente, Aureo Toledo repasa cada capítulo con la intención de brindar un panorama general de la diversidad de aportes, variedad que resulta fundamental para poder entender los desafíos de la escuela poscolonial dentro de la disciplina de las RI.

En el segundo capítulo, *Aimé Césaire: As Exclusões E Violências Da Modernidade Colonial Denunciadas Em Versos*, Martha Fernández (2021) analiza la importancia de la contribución de Césaire al concepto de negritud y su denuncia el pseudo-humanismo de occidente a través del nazismo. La obra de Césaire toma recursos de la teoría marxista, de la filosofía hegeliana y del surrealismo.

El capítulo se divide en dos partes. En la primera Fernández (2021) recorre la evolución del concepto de negritud para Césaire, su denuncia al racismo en Francia, la hipocresía del humanismo occidental y a la infamia con la que se observa a las culturas no occidentales. Césaire intenta por medio de su poesía rescatar la cultura africana del salvajismo con que la señaló el sistema capitalista y presentarla como una alternativa emancipadora. En la segunda parte se enfoca en el pseudo-humanismo blanco y cómo los instrumentos de poder utilizados contra el *Otro*, se vuelcan hacia el interior de la civilización occidental intoxicándola, generando fenómenos como el nazismo.

En el tercer capítulo, *Resistência política e (im)possibilidades da liberdade entre Frantz Fanon e Ashis Nandy*, las palabras de Rodrigues Selis y Félix de Sousa (2021) asumen un doble objetivo: aportar herramientas para el estudio de la colonialidad y, a la vez, para resistirla y poder liberarse de la misma. Para esto, toman dos figuras claves del pensamiento anti/pos-colonial y confrontan sus respectivas propuestas de resistencia frente a la violencia colonial.

Con este horizonte, las autoras plantean una disyuntiva central: la respuesta a la colonialidad, ¿debe ser violenta o no? Fanon, por un lado, abogó por la afirmativa, manifestando que las/os colonizadas/os debían *exorcizar* violentamente (de sí y de su territorio) a las/os colonizadoras/es para poder liberarse definitivamente. Nandy, por otro lado, sostuvo que la resistencia violenta no lograba salir del pensamiento binario moderno (colonizada/o-colonizador/a) y que la liberación debía entenderse, en cambio, como una *reconciliación* superadora. De esta manera, el artículo elabora una reflexión sobre cómo ambas posturas entran en diálogo para pensar la liberación anti/pos-colonial de hoy en día, construyendo, al mismo tiempo, una ciencia comprometida con la transformación social.

En el cuarto capítulo, *O Humanismo Crítico De Edward W. Said*, Marcos Costa Lima (2021) recorre la producción de Said para desafiar los silencios en torno al imperialismo de la cultura occidental, legitimando un sistema de normas violento hacia los pueblos colonizados y sus culturas. La construcción de un *Otro* salvaje y violento, el rol hegemónico asumido por Estados Unidos y su deber de llevar al mundo entero la humanidad y la democracia. Seguido de esto, se analizan las consecuencias de las luchas de independencia y liberación, que acarrearán vicios del régimen colonial. Particularmente se recorre el caso Palestino y la reflexión de Said sobre la necesidad de desmitificar la cultura del *Otro*.

Costa Lima hace hincapié en la empresa de Said de visibilizar las contribuciones de

autores de la periferia en la disciplina. Aborda las temáticas asociadas al exilio, las diásporas y movimientos de refugiados desplazados por escenarios de violencia a nivel mundial, los cuales Said considera como factores de suma importancia en el escenario geopolítico mundial.

El quinto capítulo de esta obra es titulado *Naeem Inayatullah, David Blaney E A Crítica Da Economia Política Internacional*. Leonardo Ramos, Rodrigo Corrêa Teixeira y Marina Scotelaro (2021) analizan una de las críticas más importantes al liberalismo y a las RI. La principal objeción de Inayatullah y Blaney a la perspectiva liberal es su abordaje de la diferencia, ya que entiende el *self* y el *other* separados de manera absoluta. De esta forma se excluye y desestima todo lo que es diferente y queda englobado en el *other*, estableciendo una dificultad para entender momentos sociopolíticos no occidentales.

El capítulo reflexiona sobre la construcción de la disciplina de las RI y de la Economía Política Internacional sobre “bases éticas” etnocéntricas, en las que se da prioridad lógica a una economía construida desde la cultura de la competencia (Ramos, Corrêa Teixeira y Scotelaro, 2021, pp. 114-116)<sup>5</sup>. Una vez que la diferencia se supera y todo se encuentra dentro del *self*, es posible establecer un diálogo entre culturas y economías distintas. La reflexión final del capítulo invita a volcarse nuevamente a las discusiones sobre riqueza y pobreza a nivel internacional desde una nueva mirada, haciendo énfasis en la construcción de una disciplina que incluya la otredad.

## Segunda parte: diálogos

Ramón Blanco y Ana Carolina Teixeira Delgado (2021) inauguran la segunda parte con un título particular: *Problematizando o outro absoluto da modernidade: a cristalização da colonialidade na política internacional*. En este estudio, las/os autoras/es analizan de qué manera las problematizaciones en torno a la *mismidad* europea y la *otredad* amerindia elaboradas por Francisco de Vitoria, Bartolomé de las Casas y Juan Ginés de Sepúlveda fueron esenciales para el asentamiento de la colonialidad en la política internacional.

El artículo intenta mostrar que cada uno de estos autores se encuentra atravesado por el *doble movimiento* de la colonialidad. Es decir, todos reconocen la diferencia, pero sin reconocerla del todo. Sitúan jerárquicamente a la identidad amerindia en una posición inferior a la europea, pero sin colocarla por fuera de las fronteras de humanidad. Con este juego hermenéutico, logran habilitar lógicamente la *praxis civilizatoria*: la asimilación al mundo cultural propio (el *universal*) se vuelve una *necesidad*, ya que es la forma de *corregir* o *salvar* a la humanidad racializada de su propia barbarie. Este esquema bosquejado por los pensadores españoles será el germen fundamental del modelo de relacionamiento dominante entre naciones (europeas y no-europeas) hasta nuestros días.

---

5 Traducción propia.

El siguiente capítulo, *Pode o migrante falar? Um exercício de rearranjar desejos, escavar o eu e tornar delirante o outro em nós*, asume una estética mucho más cercana al ensayismo. Roberto Vilchez Yamato (2021) va hilvanando imágenes, retazos de películas, historias personales y ajenas, para repensar y escarbar una afirmación realizada por Gayatri Spivak: la persona subalterna hoy, es “la migrante irregular” (p. 157)<sup>6</sup>.

Tomando las herramientas de la deconstrucción derrideana, las palabras del autor intentan destejer la relación entre la ciudadanía y la migrante subalterna. Es decir, entre ser políticamente significada o ser políticamente in-significada. Este análisis lo lleva a sostener que el sistema internacional moderno (capitalista y neoliberal) condiciona la vida humana desde sus comienzos: marca, selecciona qué personas serán incluidas y cuáles excluidas; quiénes pertenecerán y quiénes no; quiénes tendrán el privilegio de ser escuchadas/os y quiénes serán obligadas/os al silencio. La migrante irregular representa, entonces, el afuera constitutivo de la ciudadanía, aquella base subterránea que es necesaria para sostener la identidad política dominante de los Estados-nación modernos.

Luciana Maria de Aragão Ballestrin (2021) nos invita, en el octavo capítulo, *Para uma abordagem feminista e pós-colonial das relações internacionais no Brasil*, a repensar las RI desde las contribuciones teóricas, epistemológicas, metodológicas y políticas del poscolonialismo y el feminismo. El diálogo entre ambos enfoques (y su puesta en práctica en el análisis del orden internacional) nos permitiría, según sostiene el artículo, visibilizar ciertas problemáticas que permanecen ocultas o encubiertas para las llamadas teorías *mainstream* (realismo, liberalismo y afines).

Producto de esta renovación de la mirada de las RI, emergen como posibles aristas analíticas, entre otras, las siguientes: la interseccionalidad entre “raza”, género y clase; el colonialismo como empresa masculina; la colonización/violación del cuerpo-territorio femenino; los diferentes tipos de violencia a los cuales son sometidas las mujeres en ocupaciones o intervenciones militares; la explotación de la mujer migrante; el turismo sexual; y la masculinidad en la reproducción de la guerra. Una renovación indispensable para, en términos de la autora, “desprovincializar, descolonizar y desmasculinizar” nuestra disciplina (de Aragão Ballestrin, 2021, p. 181)<sup>7</sup>.

En el capítulo nueve, “*Interpretações do Brasil*” e “*formação*”: *considerações para a exposição de um lugar*, Victor Coutinho Lage (2021) propone ciertos lineamientos generales para un abordaje internacionalista y poscolonial/decolonial de las llamadas *interpretaciones del Brasil*. En aras de reinterpretar *internacionalmente* un grupo de textos con un objeto de estudio supuestamente *interno*, el autor presenta una doble problematización conceptual: la relación entre el *lugar* y la política del conocimiento, en la primera parte del trabajo; y la noción de *formación* como punto de entrada analítico, en la segunda.

Estas reflexiones teóricas serán puestas en *práctica* en la tercera parte, en la cual analiza los trabajos centrales de dos intérpretes del Brasil: Sérgio Buarque de Hollanda (*Raízes*

---

6 Traducción propia.

7 Traducción propia.

do Brasil) y Florestan Fernandes (*A Revolução Burguesa no Brasil*). Fruto de esta relectura, Coutinho Lage (2021) sostiene que las interpretaciones del Brasil son, al mismo tiempo, modernizantes y críticas de la modernización global; textos que incorporan el discurso eurocéntrico, pero, a la vez, lo critican, sin por ello caer en una oposición “nativista” o esencialista/nacionalista (p. 218).

El capítulo diez, *Pensando As Relações Internacionais A Partir Da Periferia: Antropofagia E Perspectivismo Ameríndio*, Flavia Guerra Cavalcanti (2021) analiza dos conceptos aportados por pensadores brasileños con el objeto de repensar las RI a la par del poscolonialismo: la *antropofagia* de Oswald de Andrade y el *perspectivismo ameríndio* de Eduardo Viveiros de Castro.

El concepto de *antropofagia* nos ayuda a releer la historia de Brasil desde las voces que fueron acalladas y suprimidas. Entendiéndose como “un proceso de asimilación crítica” (Guerra Cavalcanti, 2021, p. 248)<sup>8</sup>, donde la división del yo-otro se diluye y se transforma, la antropofagia permite eliminar la predeterminación de las identidades y posibilita la apropiación de culturas consideradas etnocéntricamente como irracionales. El *perspectivismo ameríndio* introduce el concepto de canibalismo para comprender la relación asimétrica entre culturas que viven un mismo espacio-tiempo: la sociedad occidental estática y predatora que absorbe, en contraposición el “cogito canibal” (Guerra Cavalcanti, 2021, p. 250)<sup>9</sup> que se deja absorber con entrega y abnegación absoluta.

El último capítulo del libro, *A saga pelo desenvolvimento e/ou autonomia na América Latina: a ascensão e queda do Brasil*, en manos de Francine Rossone de Paula (2021), construye una fuerte crítica a los discursos “optimistas” que vieron en el crecimiento económico de Brasil de principios de siglo XXI un supuesto ascenso a país de “primera categoría” (p. 261)<sup>10</sup>. Su objetivo es exponer los diferentes niveles de subordinación que deben enfrentar los países del sur global y que son ignorados por estas lecturas.

Para esto recurre a las narrativas teóricas de la teoría de la dependencia y el pensamiento decolonial. Con ellas, reinterpreta el aparente ascenso de Brasil a partir de dos grandes perspectivas. Una referida a las posiciones estructurales en el sistema político y económico internacional y a la co-constitución entre subyugación y dominación. La otra vinculada a la colonialidad del saber y la geopolítica del conocimiento. Fruto de este análisis, la autora bosqueja un camino alternativo de autonomía, recuperando la propuesta andina del *buen vivir*.

\*\*\*\*\*

A lo largo de los capítulos de este libro, las/os autoras/es buscan descubrir y visibilizar una perspectiva ocultada por las tendencias teóricas dominantes en las RI. Este hablar desde

---

8 Traducción propia.

9 Traducción propia

10 Traducción propia.

las sombras, desde los silencios disciplinares, impregna sus artículos de una ostensible textura de inconformidad, de protesta. Una protesta que en los textos asume la forma de una reiterada necesidad de demostrar las potencialidades analíticas del pensamiento poscolonial y decolonial. Como si sus palabras partieran de una previa *racialización* del conocimiento generado por las periferias, y ésta constante *sospecha* demande esas evidencias de *cientificidad* que tanto abundan en la obra.

Sin embargo, más allá de los expresos intentos de validación o valorización de estos enfoques dentro de nuestra disciplina, el libro posee, a su vez, una intencionalidad subyacente: un profundo horizonte político. Político, porque busca transformar el statu-quo social en un doble sentido. Por un lado, procura descolonizar las RI, quitándole esa pretensión etnocéntrica de universalidad que entiende las diferencias como deficiencias, la otredad como barbarie a civilizar. En otras palabras, pretende extirparle su eurocentrismo crónico. Por otro lado, busca esbozar y proyectar un mundo-otro, donde ya no existan aquellos privilegios fundados en los siglos de explotación colonial, un mundo en el que quepan muchos mundos. Este doble objetivo es el que, precisamente, hace de esta colección un gran aporte a la liberación de nuestros pueblos.

**Por María Daniela Fernández Mundet (IRI – UNLP) y Juan Ignacio Malnis (IRI UNLP)**



# Tesis

## La Economía Política de la Gestión Externa Subnacional en la Región Centro, Argentina: 2004 - 2019<sup>1</sup>

Federico Trebuca<sup>2</sup>

- ❖ Cómo citar este artículo: Trebuca, F. (2022). La Economía Política de la Gestión Externa Subnacional en la Región Centro, Argentina: 2004 – 2019. *Relaciones Internacionales*, 31(63).

**Resumen:** El objetivo de este resumen es presentar el proceso y los resultados de la tesis “La Economía Política de la Gestión Externa Subnacional en la Región Centro, Argentina: 2004 - 2019” presentada en junio de 2022. Se trata de una investigación que se inscribe en la literatura sobre paradiplomacia y gestión transnacional de gobiernos intermedios, pero que se vale de las herramientas conceptuales de la Economía política internacional para alcanzar un nivel explicativo de una estrategia concertada de internacionalización territorial. El análisis se basa en tres premisas que configuran una explicación a la estrategia de vinculación transnacional a partir de la configuración de intereses e instituciones en el plano regional, la relación con el gobierno central, y el contexto internacional.

**Palabras clave:** Economía Política Internacional; paradiplomacia; Región Centro; gestión externa subnacional; relaciones transnacionales

---

<sup>1</sup> Resumen de la tesis del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata presentada el autor el día 03 de junio de 2022. Este documento está desarrollado a los fines de exponer los principales hallazgos de la investigación. Para acceder a la versión completa dirigirse a <http://se-dici.unlp.edu.ar/handle/10915/138659>

<sup>2</sup> Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP) Magister en Relaciones Económicas Internacionales (UBA), Profesor de Economía Política Internacional y Director de la Especialización en Negocios Internacionales (US21). El autor agradece la colaboración de Valentina Cuello (US21) para realizar comentarios y aportes a la selección aquí expuesta.



# *The Political Economy of Subnational External Management in Argentina's Central Region from 2004 to 2019*

**Federico Trebucq**

**Abstract:** The aim of this summary is to present the process and results of the thesis dissertation entitled "The Political Economy of Subnational External Management in the Central Region, Argentina: 2004 - 2019" presented in June 2022. This research is framed within the literature on paradiplomacy and transnational management of intermediate governments, but it uses the conceptual tools of international political economy to ran explanation for the concerted strategy of territorial internationalization. The analysis is based on three cornerstones which provide an explanation for the transnational linkage strategy: the configuration of interests and institutions at the regional level, the relationship with the central government, and the international context..

**Keywords:** International Political Economy; paradiplomacy; central region; subnational external management; transnational relations

## 1. Introducción

La Región Centro (RC) es un organismo de integración subnacional, compuesto por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, con el objetivo de promover el desarrollo económico de las provincias a través del fortalecimiento de las capacidades productivas y de infraestructura, de la defensa del federalismo y la promoción de la proyección internacional. Si bien se fundó en 1998, la Región comenzó a funcionar institucionalmente a partir del año 2004, y desde entonces llevó a cabo una constante política de vinculación transnacional, enfocada principalmente en campo económico, en las que se destacan dos grandes orientaciones. Por un lado, la búsqueda de una mayor integración física en el marco del Corredor Bioceánico Central (CBC), y por el otro, el posicionamiento de la oferta exportable regional en mercados del este asiático y países emergentes.

La inquietud inicial para abordar este estudio está basada en la búsqueda de una explicación al desarrollo de la política de vinculación transnacional de la Región Centro, Argentina. No obstante, este trabajo interpreta que los abordajes explicativos en los estudios paradiplomáticos, que se orientan a analizar la actividad internacional de gobiernos no centrales, responden a patrones o factores específicos del caso analizado, por lo que se asume que no hay una teoría general que contribuya a explicar la conducta externa de unidades subnacionales, ni tampoco una sola explicación a un proceso complejo que influenciado por múltiples realidades. En este sentido, la convergencia con otros campos de estudio puede aportar valiosos interrogantes que contribuyan a identificar los aspectos que influyen en el proceso de definición de la política pública de internacionalización.

La Región Centro es una institución intergubernamental por lo que las actividades que



son llevadas a cabo bajo su dominio se encuentran en el marco de una lógica de toma de decisión por consenso, lo cual implica un ejercicio de negociación constante entre los tres gobiernos sobre cuáles son las políticas a implementarse. Además, posee un mecanismo de participación del sector privado mediante el Consejo de la Sociedad Civil (CSC), creado a los fines de implementar un formato de gobernanza para la toma de decisiones, en donde los diferentes sectores sociales involucrados en el proceso tengan espacio para elevar sus propuestas y plantear sus inquietudes.

Asimismo, la naturaleza subnacional de la actividad paradiplomática se encuentra condicionada por la relación con el Estado central, tanto en materia de política exterior como en cuestiones vinculadas al modelo de desarrollo que impacta en las políticas productivas y de infraestructura, que determinan en parte las posibilidades de vinculación con actores fronteras afuera. En este sentido, no se puede desvincular la proyección internacional de las provincias sin considerar las condiciones de gobernanza multinivel.

Por otro lado, el contexto internacional define una estructura de oportunidades y amenazas que los tomadores de decisión y los involucrados en el proceso de internacionalización de la Región Centro deben considerar a los fines de definir destinos y actividades en sus políticas de vinculación transnacional.

En base a lo anterior, el objetivo general de este trabajo es:

Analizar la configuración de la política de vinculación transnacional de la Región Centro de Argentina en el periodo 2004-2019 en función de la distribución de intereses regionales, su vinculación con el gobierno central y la influencia del contexto internacional.

Siendo objetivos específicos:

- Describir la política de vinculación transnacional de la Región Centro, Argentina en el periodo 2004-2019.
- Analizar la distribución de preferencias entre los actores públicos y privados encargados de formular y ejecutar las acciones de vinculación transnacional de la Región Centro y su configuración a través de las instituciones regionales.
- Analizar la relación entre la política de vinculación transnacional de la Región Centro y el gobierno central de Argentina respecto de su autonomía y convergencia con el modelo de desarrollo y la política exterior.
- Identificar los condicionantes del contexto internacional que incidieron en la configuración de la política de vinculación transnacional.

Según Winchester (2011) una política se define como un conjunto de actividades (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamentos) dirigido hacia un objetivo general. Para este caso la política de vinculación transnacional o gestión externa está compuesta por acciones y estrategias que resultaron en dos grandes líneas complementarias de trabajo. Por un lado, en 13 misiones comerciales e institucionales a lo largo de 16 años de gestión, en donde se llevaron a cabo diversas actividades de promoción comercial y atracción de inversiones, de fomento para el intercambio de buenas prácticas y de cooperación técnica.

**Cuadro 1: Misiones Comerciales e Institucionales de la Región Centro 2004-2019**

Periodo	Misiones
2004-2007	China (2005), Centroamérica (2005) Sudáfrica (2006) y Rusia (2006), India (2007),
2008-2011	Malasia y Singapur (2009), China (2010), Emiratos Árabes Unidos (2011).
2012-2015	Curitiba, Brasil (2012) - Paraguay (2014)
2016-2019	China (2016) - Emiratos Árabes Unidos (2017) – Tailandia y Vietnam (2018)

Fuente: Elaboración propia en base a Trebucq (2021)

Por el otro, una dimensión menos estructurada orientada al fortalecimiento del espacio regional ampliado en el marco del Corredor Bioceánico Central, que vincula eventos, acciones de lobby y diversas formas de articulación de intereses para la promoción de la integración productiva y el desarrollo de obras de infraestructura para la conectividad física.

El foco de esta investigación estará puesto sobre los determinantes que definen el perfil de la política. Es decir que independientemente de los destinos, los socios, las actividades, incluso, independientemente de los resultados que se obtengan de esas acciones; interesa a este trabajo indagar el proceso político mediante el cual los actores involucrados delinearon la estrategia internacional de la Región.

## 2. Explicación y componentes de la tesis

La tesis se estructura en cuatro secciones. En una primera sección, los capítulos 1, 2 y 3, relacionados al Estado del Arte de la disciplina, el Marco Conceptual y el Marco Metodológico que orientan la investigación.

En el capítulo 1 se llevó a cabo una revisión de la literatura sobre Paradiplomacia y Economía Política Internacional, luego se abordan los puntos de convergencia entre ambas disciplinas identificando el espacio donde este trabajo asienta su marco conceptual y realiza su aporte al estudio de la cuestión.

El capítulo 2 consiste en la elaboración del marco conceptual para el análisis del proceso de toma de decisiones respecto de la gestión externa de unidades subnacionales a escala regional y específicamente para ser aplicado al estudio de caso propuesto.

El capítulo 3 corresponde al marco metodológico de la investigación en donde se explicará el diseño de metodología mixta, junto con la estrategia de estudio de caso y las técnicas utilizadas para el desarrollo del trabajo. El capítulo culmina con la operacionalización de las variables a relevar a los fines de extraer las conclusiones que emergen del estudio de la gestión externa de la Región Centro.

En la segunda sección, se encuentran los capítulos 4, 5 y 6 que consisten en una aproximación al tema de estudio. En el capítulo 4, se desarrolla una aproximación contextual a partir del análisis de la globalización y sus tendencias estructurales identificando los puntos de conexión entre los asuntos globales y locales, y el marco de posibilidades que se abren para nuevos actores en un escenario transnacional. Este capítulo es importante a los fines de situar el desarrollo de la política de vinculación transnacional de la Región Centro en un contexto histórico estructural que permitirá, hacia el final del trabajo, poder realizar aportes que contribuyan a un entendimiento sistémico del proceso de regionalización bajo una configuración dinámica del orden global.

En el capítulo 5, se lleva a cabo un análisis del proceso de integración en la Región Centro, contextualizando las motivaciones de sus orígenes y propósitos generales. Para ello se realizará un análisis de la historia y los antecedentes de la Región, luego se abordarán las instituciones y las características de su funcionamiento, y finalmente, una descripción de sus objetivos y líneas de trabajo a partir del plan estratégico de integración regional.

En el capítulo 6 se describen de manera lineal los acontecimientos que formaron parte de la política transnacional de la Región Centro, para ello se optó por una división en cuatro etapas correspondientes a cada uno de los periodos de gobierno. De este capítulo se desprenden los principales hitos a ser considerados bajo análisis en la siguiente sección. La tercera sección corresponde a los capítulos 7, 8 y 9, y consiste en el análisis de la política transnacional de la Región Centro.

En el capítulo 7 se desarrolla el análisis de las preferencias y los intereses de los actores públicos y privados que intervienen en el proceso de internacionalización de la Región, así como también la configuración institucional resultante y el proceso de toma de decisiones.

Posteriormente, en el capítulo 8, se estudiará la relación entre la Región Centro y el gobierno central enfocándose en las disposiciones que inciden en la estrategia de internacionalización regional, para ello se abordan tanto la autonomía, como la naturaleza de las relaciones intergubernamentales en relación con la convergencia del modelo de desarrollo y la estructura de vínculos de la política exterior.

Finalmente, la sección concluye con el capítulo 9 donde se analiza el contexto internacional en el periodo de estudio, para ello se realizará un análisis de la coyuntura internacional que acompañó el periodo bajo estudio, identificando los factores sistémicos que influyeron a lo largo de los años en la política de vinculación transnacional de la Región Centro.

La cuarta sección corresponde a los capítulos 10, 11 y 12 que contienen las conclusiones del trabajo. En el capítulo 10 se desarrollará un análisis integrado de la política internacional de la Región Centro para el periodo 2004-2019. En el capítulo 11 se exponen las conclusiones teórico-metodológicas del caso y las aportaciones al estudio de la Paradiplomacia desde una perspectiva de la Economía Política Internacional. Finalmente, el capítulo 12, concluye el trabajo con recomendaciones para el desarrollo de la política internacional de la Región Centro de cara a la elaboración del próximo plan estratégico.

### 3. PARTE 1: Aspectos teórico-metodológicos para el estudio de la gestión externa de la Región Centro

#### 3.1- Aproximación conceptual

Esta investigación se inscribe en la convergencia de dos campos de estudio, la Paradiplomacia como disciplina encargada de estudiar la actividad internacional de gobiernos no centrales (Cornago, 2010; Duchacek, 1984; Kuznetsov, 2014) y la Economía Política Internacional interesada en explicar procesos y resultados en la economía mundial a partir de interacción entre los mercados y la autoridad política (Cohen, 2014; Keohane, 2009; Tussie, 2015).

Las vinculaciones entre Paradiplomacia y Economía Política Internacional, no han sido exploradas en profundidad. Sin embargo, es posible encontrar complementariedades a partir de analizar la emergencia de las entidades subnacionales como un actor con capacidad de acción e influencia en la economía mundial, y de identificar otros niveles de análisis más allá del Estado central.

La relación entre las fuerzas políticas y económicas trae al debate, actores, estructuras y la naturaleza de la vinculación internacional y doméstica. Por lo que la EPI se encuentra motivada por identificar dónde reside el poder, quienes son los actores, cuáles son sus intereses y las estructuras que determinan los ganadores y perdedores (Cohen, 2014; Cox, 1988; Oatley, 2019a; Ravenhill, 2017; Strange, 1997).

Así, la EPI puede ser utilizada como una perspectiva para el estudio de la Paradiplomacia, pero también puede contribuir a superar sus limitaciones, tanto para explicar sus causas, como para indagar en el proceso de toma de decisiones. Es decir, que la convergencia entre ambos campos de estudio se puede complementar en dos ámbitos: En el estudio de las causas estructurales de la paradiplomacia a través comprender las tendencias profundas que dan forma al orden global y sobre la cual se asientan las interacciones de la economía mundial. Y en identificar herramientas analíticas para explicar la toma de decisiones a partir de su enfoque sobre los actores y sus intereses, y cómo resuelven los problemas de acción colectiva.

En este sentido se desarrolla un marco conceptual comprehensivo que permite analizar el proceso de toma de decisiones respecto de la actividad internacional a escala regional. Este marco propone tres dimensiones de análisis a partir de los objetivos de investigación establecidos para abordar la conducta internacional de una región:

La *distribución de preferencias y el entorno institucional a nivel regional*, a partir del análisis de los procesos de reescalamiento de intereses y de la configuración institucional resultante. Si bien la EPI ha generado modelos explicativos a partir de las ventajas comparativas y del papel que cumplen las ideas en la definición de la conducta internacional, es preciso adaptar esos modelos a escala subnacional donde las preferencias pueden variar de acuerdo con las competencias del nivel de gobierno.

Con respecto a la *vinculación con el gobierno central*, será abordada desde dos pers-

pectivas, por un lado, un enfoque de la autonomía que incluye una subdimensión constitucional respecto de las potestades de las unidades subnacionales y de las capacidad para establecer y cumplir objetivos; y por el otro, de las relaciones intergubernamentales en donde estarán en juego la convergencia entre el modelo de desarrollo que baja del gobierno nacional y los objetivos de la región, así como también la estructura de vinculaciones de la política exterior que inciden en la actividad internacional de la provincias.

Finalmente, el *contexto internacional* que condiciona las preferencias y la toma de decisión. Desde la EPI se identifican dos vías a través de las cuales la agenda internacional impacta en la toma de decisión doméstica: de manera directa y de manera indirecta (Frieden & Martin, 2003). La primera hace referencia a los acontecimientos en el devenir de la coyuntura internacional que influyen en el sentido de oportunidad de los tomadores de decisión a nivel regional, mientras que la segunda emerge de las disposiciones y regulaciones formales de la gobernanza global que condicionan el margen de actuación o implementación de políticas.

### **3.2- Aproximación al diseño metodológico**

Para el desarrollo de la investigación se propone un diseño de metodología mixta o hibridación metodológica, que implica una combinación de paradigmas cualitativos y cuantitativos en diferentes fases de proceso de investigación, es decir que la mixtura se da no solo en el diseño, sino también en las teorías utilizadas y en las técnicas de investigación aplicadas (Forni & De Grande, 2020; Hernández Sampieri, 2014).

En este caso, el abordaje es secuencial explicativo con predominio del enfoque cualitativo, dado que se propone en primer lugar un abordaje cualitativo, y luego, la aplicación de un diseño cuantitativo para explicar la conducta internacional de un organismo público colegiado. El predominio de la metodología cualitativa está determinado en que esta investigación parte de la concepción que la política transnacional de la Región Centro está construida sobre una base de significados y símbolos que derivan en el funcionamiento institucional mediante el cual se canalizan las ideas, intereses y condicionamientos, que luego asumen la forma de acción o estrategia.

Sin embargo, en orden de articular la información disponible y contribuir a un estudio sistematizado de la proyección internacional de unidades gubernamentales intermedias, es preciso complementar no solo con datos cuantitativos, sino con un enfoque estructurado que permita llegar a conclusiones explicativas a partir de la construcción de un marco conceptual y la operacionalización de variables, propias de un proceso secuencial y deductivo. Este enfoque permitirá también extraer conclusiones del caso que contribuyan al desarrollo teórico del campo de estudio.

## 4. PARTE 2: Aproximación a las causas, propósitos y acciones de la gestión transnacional de la Región Centro

### 4.1- Región Centro: características, orígenes y propósitos

El presente capítulo tiene como objetivo analizar los orígenes y propósitos de la Región Centro a los fines de contextualizar la estrategia de vinculación transnacional en el curso del proceso de integración. Para ello el capítulo se estructura en cuatro secciones. La primera consiste en un repaso por los aspectos generales que configuran la Región tanto en el ámbito geográfico como económico y político. La segunda, en un análisis de los antecedentes y la evolución histórica que dio origen a la firma del tratado de integración regional y al protocolo de Córdoba que establecen las bases del funcionamiento institucional. La tercera sección describe las instituciones que forman parte del proyecto regionalizador y la dinámica institucional a través de la cual se implementan los proyectos y acciones en el ámbito de su dominio. Finalmente, la cuarta sección consiste en un análisis de los propósitos y motivaciones estructurales que guían el proceso de integración y las líneas de trabajo establecidas en el plan estratégico regional.

#### Resultados

Los orígenes de la Región Centro se enmarcan en el contexto de la reforma constitucional de 1994 y consecuentemente en el debate sobre los proyectos de regionalización del territorio nacional. La configuración de las provincias que forman parte de la Región Centro está estrechamente vinculada con la percepción sobre las problemáticas y desafíos que deben enfrentar, así como también una mayor convergencia sobre los intereses y la visión de un modelo de desarrollo. Las tres provincias en su conjunto representan, en términos económicos y políticos, un bloque de alta relevancia en el conjunto nacional, tanto por el peso específico de sus indicadores, como por el desarrollo institucional.

Si bien el tratado constitutivo se firmó en 1998 y en 1999 se incorpora Entre Ríos, no fue hasta el 2004 que la región comenzó a trabajar la integración a partir de un esquema institucional consolidado con la firma del protocolo de Córdoba. Las reuniones institucionales anuales, fueron el punto de encuentro para coordinar los esfuerzos y articular los intereses.

De las instituciones que define el Protocolo, la Mesa Ejecutiva es la que se encarga de administrar el proceso de integración y de coordinar los avances, así como también, mantener un diálogo constante con el Consejo de la Sociedad Civil y específicamente el Foro de Entidades Empresariales (FEE). El ejercicio de gestión está diseñado sobre una base de gobernanza participativa, que además es el resultado de un largo proceso de consultas interinstitucionales que fueron forjando el perfil público privado del proceso.

Entre los temas que definen el propósito de la integración regional, se destacan el federalismo, la infraestructura y desarrollo productivo, y la proyección internacional. Si bien la Región entiende en numerosas áreas de gestión, estas tres líneas emergen como ámbitos de actuación concertada, que a su vez manifiestan una interdependencia de sus avances y retrocesos.

Los propósitos de la Región Centro han sido materializados en un plan estratégico diseñado en 2006 con horizonte temporal al 2020. Si bien no hay una comisión de Asuntos internacionales, la planificación cuenta con un análisis de contexto internacional y los principales programas de internacionalización se registran en las comisiones de producción e infraestructura.

#### **4.2- La gestión transnacional de la Región Centro**

El objetivo de este capítulo es describir los acontecimientos que formaron parte de la gestión transnacional de la Región Centro bajo el periodo de estudio propuesto. A los fines expositivos se estructuran de manera lineal en cuatro secciones que corresponden a los periodos de gobierno: 2004 -2007; 2008-2011; 2012-2016; y 2016-2019.

##### **Resultados**

A lo largo de los años bajo estudio, la política de vinculación transnacional de la Región Centro se caracterizó por dos líneas de acción claramente definidas: el fortalecimiento del espacio regional ampliado en el marco del Corredor Bioceánico Central y la Hidrovía Paraná-Paraguay, y el desarrollo de misiones comerciales e institucionales a países emergentes con el objetivo de ampliar mercados.

Con respecto a la primera línea de trabajo, la geografía cumple un rol destacado, dado que la Región se asume en el contexto sudamericano y consciente de su potencial propone desde el comienzo una integración desde abajo hacia arriba con las regiones y Estados subnacionales de Brasil y Chile. Las iniciativas de vinculación transfronteriza han sido constantes a lo largo del periodo estudiado, sin embargo, en el marco institucional de la Región Centro, nunca han prosperado más allá de declaraciones, reuniones de trabajo e iniciativas conjuntas.

Es importante mencionar que las limitaciones de la integración física, que a su vez incide en la capacidad vinculación de las estructuras productivas, no puede ser llevado a cabo de manera autónoma por los actores subnacionales. Las obras de infraestructura para conectar los Estados del sur de Brasil a través de la Hidrovía y las regiones chilenas mediante los pasos trasandinos, pero también los ferrocarriles y carreteras que atraviesen el extenso territorio central argentino, demanda un esfuerzo multinivel para financiar, planificar, coordinar y ejecutar las obras necesarias.

Frente a esta situación se identifican dos problemáticas estrechamente vinculadas. Una es que no hay un solo proyecto de corredor bioceánico central que defina prioridades y establezca un área precisa de influencia. La otra problemática es que al no tener una decisión clara del proyecto tampoco se puede precisar cuál es la inversión necesaria y por ende los esfuerzos en conseguir financiamiento se vuelven poco efectivos.

Se puede observar como a lo largo de los años, durante las Reuniones Institucionales se renueva casi automáticamente el compromiso de los actores vinculados en el proceso de integración, pero especialmente de sus máximas autoridades, los gobernadores. Este apoyo no se condice con los avances en el proyecto, más bien corre el riesgo de perder legitimidad

ante tantas declaraciones y decisiones que no han demostrado realmente avances concretos en la construcción del corredor bioceánico como espacio de desarrollo económico y plataforma de internacionalización.

Con respecto a las misiones comerciales e institucionales, a lo largo del periodo se puede observar que con el correr de los años han tomado un perfil más específico orientado al sector agroindustrial y de alimentos. Si bien las primeras misiones tuvieron un perfil multisectorial, la experiencia de gestión y el perfil productivo de la Región Centro contribuyeron a una mayor especificidad en el esfuerzo por abrir mercados.

La estrategia de misiones muestra una continuidad durante los dos primeros periodos, en los cuales se desarrolló una intensa actividad internacional con variados destinos y actividades. Posteriormente en el tercer periodo de análisis, la estrategia se vuelca al plano regional, con un enfoque más convergente con la integración productiva y el fortalecimiento de las relaciones comerciales en el contexto del Mercosur. No obstante, con el cambio de autoridades a partir de 2016, comienza una nueva etapa de misiones que vinculan a la Región Centro con mercados del este asiático y medio oriente, aunque la organización de las misiones estuvo orientada a la participación en ferias.

En esta línea de acción el Consejo Federal de Inversiones representa un actor fundamental, no solo porque es la institución que se encarga de financiar los viajes, sino también por su rol en la organización y en la logística de las ferias y rondas de negocios.

Como características generales de la estrategia de misiones, el perfil de empresa que participa son pymes agroindustriales o vinculadas al sector como proveedores. No ha sido excluyente a la participación de otros sectores. En términos generales las delegaciones estuvieron compuestas entre 10 y 20 empresas por provincia y en todos los casos participaron representantes de los gobiernos de las tres provincias, en ocasiones con las máximas autoridades presentes.

Las misiones también contaron con reuniones con instituciones intermedias, en su mayoría de perfil económico como cámaras, agencias de desarrollo e inversión, y otras instituciones del meso entorno. Como resultado de este tipo de encuentros se han firmado acuerdos con diversos objetivos, entre los que se destacan la cooperación para el fortalecimiento de las relaciones comerciales y el desarrollo de inversiones. A pesar del volumen de actividad, en gran parte de los casos, no se registra una continuidad de las relaciones políticas, incluso en destinos repetidos, las reuniones han sido con diferentes actores, lo que puede ser interpretado como una falta de continuidad en los vínculos desarrollados por las autoridades de la Región.

La política de vinculación transnacional de la Región Centro tiene un marcado perfil económico y está orientada principalmente al desarrollo de las cadenas agroindustriales. Si bien no tiene un objetivo y una estructura formalmente definida, la internacionalización de la Región Centro se constituye como uno de los pilares estratégicos del proyecto de integración. El abordaje desde las dos líneas de acción, si bien se pueden definir como codependientes, también tienen motivaciones diferentes. Mientras que la consolidación del Corredor Bioceánico implica un modelo de desarrollo territorial y conectividad física, en donde los beneficiarios son los actores territorializados, los productores, la comunidad en general;



las misiones son específicas para pequeñas y medianas empresas que requieren de una acción política para ampliar mercados y encontrar oportunidades en la exportación.

Es importante mencionar que la política de internacionalización, a lo largo de los años bajo estudio, no ha tenido un proceso de planificación que defina objetivos, destinos, acciones de manera sistemática o estratégica. Este proceso de algún modo ha sido suplido por el Consejo Federal de Inversiones, quien planifica las acciones a llevarse a cabo en una misión, pero que se limita a sus objetivos institucionales. Por ello, el curso de la política de vinculación transnacional posee diversas explicaciones y abordajes para comprender los resultados de la acción exterior y analizar el potencial de la Región Centro en el mundo.

## **5. Parte 3: Análisis de la política de vinculación transnacional de la Región Centro**

### **5.1- Intereses e instituciones de la gestión externa en la Región Centro**

En este capítulo se analizan las preferencias y los intereses de los actores públicos y privados que intervienen en el proceso de internacionalización de la Región, así como también la configuración institucional resultante y el proceso de toma de decisiones.

#### **Resultados**

La configuración de intereses público-privados en la Región Centro ha sido relativamente estable a lo largo del periodo analizado. En términos generales se ha apoyado desde los diferentes sectores que participan en el proceso de integración una estrategia de vinculación transnacional de doble abordaje: por un lado, misiones comerciales e institucionales para ampliar mercados, y por el otro, la definición del área de influencia del Corredor Bioceánico Central como ámbito geográfico de expansión productiva y territorial.

De acuerdo a los datos relevados, las preferencias materiales de los sectores económicos y las ideas sobre el rumbo que debe tomar la política internacional han sido convergentes en definir al sector agroindustrial como prioritario en la política de internacionalización, específicamente el público objetivo se encuentra en pequeñas y medianas empresas del rubro alimenticio o afines, sin perjuicio de que se organicen actividades con mayor amplitud de sectores o se busque potenciar cadenas de valor de sectores de servicios o industrias no relacionadas.

En estos términos no caben dudas de las ventajas comparativas que posee la Región y cómo la estrategia se asienta sobre las potencialidades del territorio. Sin embargo, dado el nivel de análisis y el perfil meso económico de la autoridad de los gobiernos que conforman la Región, los objetivos del proceso de internacionalización fueron más ambiciosos y convergentes en la transformación de esas ventajas comparativas en competitivas a través de los encadenamientos productivos y el agregado de valor, que permitiera no solo incrementar el comercio intrarregional en el contexto del Mercosur y Chile, sino también mejorar la condiciones de acceso a terceros mercados.

No obstante, los problemas surgen en el proceso institucional, es decir cuando ya no

dependen de la dotación de factores, sino de las capacidades y organización de los actores. Las interacciones toman una dinámica propia y cada actor atiende sus propios objetivos y prioridades, que en ocasiones suelen ser divergentes a lo expresado en público o en las Reuniones Institucionales. Esto ha limitado la capacidad para desarrollar una estrategia internacional conjunta a partir de logros efectivos en la integración real.

Las demandas sobre las ventajas competitivas, que se originaron desde los sectores empresariales que participan del Foro, incluso existen desde antes de su instrumentación, se mantuvieron como la prioridad en materia de preferencias, de hecho, si bien los sectores empresarios participaron en todas las misiones, sus intereses en materia de internacionalización fueron siempre fortalecer el Corredor a través de las obras de infraestructura y el desarrollo de misiones a países limítrofes.

Sin embargo, se destaca que los reclamos de los sectores empresarios con el correr del tiempo fueron perdiendo espacio en el proceso de toma de decisión y esto ha generado que desde el propio FEE se articulen proyectos y acciones individuales que permitan cubrir esas demandas, pero no dejan de ser acciones aisladas en un proceso que se encuentra a mitad de camino.

En términos institucionales, de acuerdo a las categorías establecidas por Medina y Molins (2014), la Región Centro adopta un formato corporativista, dado que las instituciones políticas no son solo mediadoras, sino que interceden los intereses a través de Foros estables. En este sentido, los intereses que son representados por el FEE exceden por mucho al marco de toma de decisión de la Junta de Gobernadores, lo cual encuentra cuellos de botella constantes, dado que desde las provincias no pueden solucionar algunos reclamos que dependen del gobierno nacional o bien de una coordinación multinivel.

Dentro de este marco corporativo se revela que el Consejo Federal de Inversiones no solo es un actor facilitador, sino que sus intereses también inciden en la definición de la estrategia, dado que es en el marco de sus equipos técnicos donde se definen las propuestas de destino de las misiones.

También es importante considerar la dependencia del financiamiento de la estrategia por parte del CFI que de algún modo “impone” a la Mesa Ejecutiva y en última instancia a los gobernadores a tomar como dado el esquema de actividades. De hecho, se verifica que, a lo largo de los años, el CFI fue quien armó las agendas y la búsqueda de contrapartes. Esto también puede ser contrastado con las actividades relativas al Corredor Bioceánico o el desarrollo de las obras de infraestructura que superan al ámbito de articulación con el Consejo y los avances han sido más bien escasos.

Aquí hay dos cuestiones que suscitan la atención. La primera es la superficialidad de la política, que no define destinos, sectores, estrategias de vinculación, ni instrumentos. Mas bien es una práctica que se va desarrollando a medida que avanza el tiempo, pero no el proceso de integración. Es este sentido, es importante notar que el esquema de representación de intereses, de acuerdo Keating y Wilson (2014), está basado en un consejo social, en donde la toma de decisiones se realiza por consenso. Quizás los magros resultados representan los límites del consenso que se pueden lograr en el marco de la Región.

La segunda cuestión es que la amplitud de la línea estratégica de trabajo brinda un extenso margen en el desarrollo e implementación, sin embargo, las acciones siempre han sido las mismas y consecuentemente los resultados. No se observa un proceso de innovación institucional, ni acciones o actividades que promuevan otras formas de vinculación aparte de las misiones comerciales y de las reuniones que buscan fortalecer el corredor bioceánico.

## **5.2- Relaciones con el Gobierno Central: Autonomía y convergencia**

En esta sección se analiza la relación entre el gobierno central y la política de vinculación transnacional de la Región Centro en orden de identificar factores que contribuyan a dar explicación al proceso de internacionalización regional. Para ello se divide en dos secciones. La primera se encarga de analizar la autonomía de la Región Centro respecto al gobierno central a partir del análisis de las competencias constitucionales y del nivel de descentralización. La segunda sección, aborda las relaciones intergubernamentales a partir del modelo de desarrollo que define una estructura de política económica, y de las vinculaciones institucionales de la política exterior que pueden influir en la toma de decisión respecto a las acciones que configuran la gestión transnacional de la Región Centro.

### **Resultados**

El proyecto de la Región Centro nace a la luz de la reforma constitucional de 1994, por lo tanto, se encuentra amparado bajo un régimen jurídico que permite a las unidades constitutivas desarrollar una estrategia de internacionalización con objetivos de desarrollo económico y social. En este marco, la forma de gobierno federal, la existencia de constituciones provinciales, ofrecen un esquema descentralizado con amplias competencias en materia de comercio exterior, servicios, transporte, vialidad, entre otros, que contribuyan a la implementación de una estrategia de desarrollo ajustada a los intereses regionales.

En este sentido, en tanto aspecto jurídico-legales, las provincias de la Región cuentan con elevado nivel de autonomía respecto al gobierno central. Sin embargo, esta dimensión no es suficiente para analizar el grado real de descentralización puesto que, en términos de financiamiento para el desarrollo de esas actividades, dependen en gran parte de la relación con el gobierno central.

De acuerdo con la ley de coparticipación, las provincias se autofinancian en un 40%, siendo que el resto proviene de transferencias del gobierno central o de las posibilidades de tomar deuda. En todo caso, se puede decir que la autonomía es mayor para planificar y establecer objetivos que para poder cumplirlos.

La Región como entidad no es sujeto de la relación federal, dado que es competencia de las provincias que la componen, pero es insoslayable desvincular los dilemas del federalismo de la propia génesis de proyecto regionalizador. Si bien, en términos institucionales nunca las decisiones formales de la Región Centro se enfocaron en las cuestiones de financiamiento, se ha utilizado el espacio como un escenario de reclamos y defensa del federalismo.

Sin embargo, las provincias que componen a la Región Centro cuentan con posibilidades de financiamiento propio o capacidades para la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, pero queda sujeto a las propias decisiones de las autoridades, que no han innovado más allá de los fondos que provee el Consejo Federal de Inversiones. Esto implica que la política de gestión transnacional se encuentra condicionada por el gobierno nacional en su financiamiento, sobre todo en temas vinculados al corredor bioceánico, aunque no se constituye como un elemento excluyente para poder llevar a cabo una estrategia en el ámbito internacional.

A pesar de estas discusiones, hay dos cuestiones que exceden al análisis de la autonomía, una tiene que ver con que las vinculaciones transnacionales, que adoptan un perfil informal y mucho más frecuente, desbordan las propias disposiciones de la constitución; y por el otro, que el esquema de descentralización es importante para explicar la estrategia, en el sentido que representa las bases, pero no es determinante para detallar los cursos de acción específicos que la componen.

En una dimensión de análisis más específica, el perfil que asumen las relaciones intergubernamentales puede aproximar una explicación a la estrategia resultante, que se encuentra ligada a las condiciones de un modelo de desarrollo que es impuesto desde el nivel central. El relanzamiento de la Región Centro en 2004 coincidió con la implementación de un nuevo modelo de desarrollo iniciado con la presidencia de Néstor Kirchner con perfil neo desarrollista orientado al fortalecimiento de las capacidades industriales endógenas y con un perfil autonomista en las relaciones externas, donde se privilegiaron los vínculos regionales, especialmente con Brasil, y un acercamiento a las potencias emergentes. En esta coyuntura las condiciones macroeconómicas fueron favorables, un tipo de cambio competitivo y estabilidad en el frente fiscal.

Se observa una convergencia entre los objetivos de las relaciones internacionales de la Región Centro con el modelo de desarrollo y la orientación de la dimensión económica de la política exterior. Este escenario permitió consolidar las bases de la política de gestión externa orientada en el ámbito regional a la integración productiva en el marco del corredor bioceánico y a la expansión de mercados en países emergentes.

Para ese entonces, los gobiernos provinciales y el gobierno nacional respondían a una misma orientación política, que, si bien no estuvo exenta de tensiones, fue el periodo de mayor armonía registrado. Incluso la primera misión a China en 2005 tiene como antecedente la misión presidencial de 2004 en donde participaron los gobernadores Obeid y de la Sota.

Sin embargo, el escenario toma un giro durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), en donde el modelo de desarrollo fue mutando hacia un perfil más centrado en el desarrollismo tradicional, con un creciente esquema proteccionista, desequilibrios macroeconómicos y aislacionista en lo externo.

Este viraje tuvo impacto en la Región Centro, primero en el funcionamiento general de la integración y luego en la política de proyección internacional. La crisis por el intento de subir las retenciones a la exportación de productos agrícolas en 2007 fue el punto de inflexión que marcó el desacople de las políticas del gobierno nacional con los objetivos de

la Región Centro. A su vez el alineamiento del gobierno de Entre Ríos con el gobierno de Fernández generó tensiones al interior de la Región que dejaron como resultado una menor intensidad en acciones y proyectos.

En materia de política de gestión externa, a partir del año 2011, las condiciones macroeconómicas y la situación con el gobierno central influyeron en un cambio de estrategia, en donde las misiones se orientaron al contexto regional y cobró una renovada importancia el proyecto del corredor bioceánico junto con la Hidrovía, como resultado de un mayor espacio para la influencia del Consejo de la Sociedad Civil.

La situación cambia en el último periodo de gobierno con la entrada de la coalición cambiamos y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo orientado sobre el sector externo de la economía. A pesar de que fue el periodo de mayor divergencia entre signos políticos, la vocación de expandir mercados y promover una cultura exportadora, fue propicio para relanzar la estrategia de internacionalización y llevar a cabo una activa promoción del corredor bioceánico.

Si bien las condiciones macroeconómicas todavía presentaban desequilibrios, una política comercial externa menos restrictiva y la baja de retenciones al agro favorecieron los intereses económicos de la Región, que especialmente se tradujo en un mayor apoyo del Foro de Entidades Empresariales.

No obstante, en lo político, si bien al comienzo de la gestión las relaciones fueron cordiales, con el correr del tiempo las tensiones fueron escalando y el dialogo con el gobierno nacional se redujo considerablemente. La crisis económica del 2018 fue el punto de quiebre, en donde la retórica por parte de las provincias de la Región se recrudeció ante la negativa de apoyar la propuesta para acceder a financiamiento chino en el marco del corredor bioceánico.

En términos generales, el contraste de los objetivos de internacionalización de la Región Centro y el modelo de desarrollo fueron determinantes para llevar a cabo una estrategia e incidieron en las condiciones de consenso que hacen posible organizar una misión de manera exitosa. No obstante, si bien en aquellos momentos donde la convergencia de objetivos fue mayor, no se verifica que desde el gobierno nacional hayan cumplido un papel condicionante respecto al perfil específico de la estrategia, es decir la selección de los destinos, la modalidad de la vinculación y los actores a los que se orienta. Sin embargo, en las oportunidades donde se alcanzó un nivel elevado de cooperación e involucramiento por parte de las embajadas, los resultados han sido positivos en tanto organización y efectividad de las acciones.

### **5.3- El contexto externo en la política de vinculación transnacional de la Región Centro**

El presente capítulo tiene como objetivo identificar los condicionantes del contexto internacional que incidieron en la configuración de la política de vinculación transnacional de la Región Centro, para ello se estructura en tres secciones. La primera sección dará cuenta del análisis internacional que se llevó a cabo durante el proceso de planificación estratégica regional. La segunda sección consiste en un repaso por los principales hitos que

marcaron la coyuntura internacional bajo el periodo de estudio a los fines de contextualizar y contrastar la toma de decisiones de la Región Centro. Finalmente, la tercera sección analiza la percepción de los actores regionales sobre las oportunidades y amenazas del contexto externo respecto al diseño e implementación de la política de vinculación transnacional.

## Resultados

El inicio del funcionamiento institucional de la Región Centro es inherente a un contexto internacional favorable, tanto en términos estructurales, respecto al creciente rol que ocupaban las unidades subnacionales en la economía mundial; como en una coyuntura específica que favorecía la internacionalización de la producción local gracias a un incremento sostenido de la demanda externa y las condiciones de competitividad a las que se enfrentaban los productores locales.

Si bien toda política de vinculación transnacional está condicionada por el contexto internacional, la atención por parte de quienes diseñan e implementan la estrategia no siempre es la misma. Para el caso de estudio, el plan estratégico regional, contempló dentro de sus insumos, un análisis prospectivo de la coyuntura internacional indicando escenarios positivos, intermedios y pesimista. Estos insumos serían considerados dentro de las acciones proyectadas hasta el año 2020.

De los escenarios analizados, se puede decir que ninguno ha sido completamente verificado con la realidad, aunque es posible identificar algunos aciertos respecto al cambio tecnológico, la importancia de los mercados emergentes, al estancamiento de la Ronda de Doha y el deterioro del Mercosur como espacio de influencia regional. Sin embargo, la crisis económica internacional de 2008, que fue un acontecimiento no previsto, marcó un quiebre significativo en el curso de la economía mundial y tuvo sus efectos en la gobernanza mundial de los años venideros.

Asimismo, también es importante señalar que el análisis recogido del estudio de prospectiva corresponde a un mediano plazo, siendo difícil poder proyectar con algún grado de exactitud el escenario de incertidumbre que se experimentó en el orden mundial con posterioridad a la crisis. De hecho, el plan estratégico no ha redundado en más que una orientación general de la estrategia de internacionalización, que posterioridad al primer periodo ha sido subsidiario de las coyunturas, es decir que no ha correspondido con una estructura de objetivos, metas y acciones.

De la política de vinculación transnacional se desprende que hay una influencia directa del contexto externo en la definición de los destinos de las misiones comerciales e institucionales, traccionada principalmente por el crecimiento económico de los países emergentes, en los que se destaca China a lo largo de todos los años bajo estudio.

En el primer periodo, la emergencia de los BRICS, llamo la atención de las autoridades de la Región y del Consejo Federal de Inversiones puesto que representaban mercados novedosos y hasta ese momento era destinos no tradicionales para las exportaciones de la Región. También se visualizaba una oportunidad para obtener financiamiento para las obras necesarias del Corredor Bioceánico Central. La misma motivación subyace a los mercados emergentes del sudeste asiático, a los que se orientó la estrategia en el segundo periodo,

dado que presentaron un mayor dinamismo que los países del BRICS, sobre todo con posterioridad a la crisis.

Con el correr de los años, la estrategia de misiones comerciales fue orientada a la participación en ferias, en donde las características y el devenir de la economía en los mercados de destino no tenían mayor gravitación en la definición sino más bien las oportunidades a las que podrían acceder por participar en la feria. En este sentido, el sector y el ámbito geográfico agregado son factores que influyen, quizás más que las características que ofrece el mercado del país anfitrión.

Se observa que la coyuntura internacional fue perdiendo espacio en la consideración de las acciones internacionales de la Región, siendo que los únicos análisis externos a los que accedían los tomadores de decisión eran los estudios de viabilidad presentados por CFI, ante la demanda por parte de los gobernadores de continuar con la estrategia de las misiones, que, a su vez, son estudios orientados específicamente a identificar oportunidades comerciales.

Incluso en el último periodo bajo análisis, a pesar de un contexto que podría ser tomado como negativo para los objetivos de la Región en el medio internacional, no fue un obstáculo para relanzar la estrategia con misiones a China, Emiratos Árabes Unidos y el sudeste asiático.

En este sentido se revela que muchos acontecimientos de la coyuntura internacional no han sido tratados, en tanto oportunidades o amenazas, para definir la estrategia de vinculación internacional a excepción de algunos acontecimientos aislados como fue el caso del tratado de la Unión Europea-Mercosur que no llegó a concretar una acción específica.

En términos de Frieden y Martin (2003) no se ha registrado una afectación indirecta en el proceso de toma de decisiones, lo que no excluye que la economía y las empresas de la Región puedan haber experimentado algún tipo de impacto de esta naturaleza o ser tratados de manera individual por cada una de las provincias.

En definitiva, el contexto externo tuvo una mayor gravitación durante los primeros años de funcionamiento de la Región Centro, siendo que en los periodos posteriores la estrategia fue adquiriendo un perfil más reduccionista en donde la coyuntura internacional fue perdiendo valor como variable definitoria, a la par que el escenario global era cada vez más complejo e incierto. Esto también puede ser leído como una pérdida de oportunidades ante el potencial que se abrió a nuevos sectores como es el caso de la exportación de servicios o la participación en redes y foros internacionales.

Es importante mencionar que, dentro de la estructura institucional de la Región, más allá de vinculación que pueden tener las áreas de promoción comercial y de la inteligencia que se pueda articular con el CFI, no ha contado con un análisis sistematizado de la coyuntura internacional o un área que se ocupe de la evaluación de las oportunidades y amenazas que de ella emergen.

## 6. Parte 4- Conclusiones

### 6.1- La Economía Política de la vinculación transnacional de la Región Centro

La estrategia de gestión transnacional de la Región Centro se gestó a la luz de las transformaciones estructurales en globalización hacia finales del siglo XX y principios del Siglo XXI. Los actores públicos y privados que participaron del proceso de formación institucional del proyecto regionalizador sentaron las bases y los lineamientos de las acciones que configuraron la política vinculación externa por los próximos 16 años.

Se verifica una estrategia de internacionalización de perfil económico, sobre la base de las ventajas comparativas, que por un lado promueve el agregado de valor y la transformación a ventajas competitivas, y por el otro, la expansión a mercados emergentes y el posicionamiento de la oferta exportable local, con predominancia de pequeñas y medianas empresas.

Las acciones se concentraron en el desarrollo de misiones comerciales e institucionales, que con el tiempo adquirieron un perfil más especializado en tanto se orientaban principalmente a participar en ferias o grandes eventos de perfil alimenticio. Con oportunidad de las misiones, las autoridades políticas presentes participaban de encuentros institucionales con autoridades locales u organizaciones intermedias con el objetivo de establecer lazos de amistad, explorar oportunidades, también, en algunos casos buscar financiamiento para obras de infraestructura.

El Corredor Bioceánico Central representó otra dimensión de la estrategia de vinculación transnacional, aunque de perfil menos estructurado, ha sido el objetivo que se ha mantenido a lo largo de todo el periodo bajo análisis con una fuerte impronta territorial y de pertenencia al espacio regional ampliado vinculado al Mercosur y las regiones chilenas de Atacama y Coquimbo. A pesar de esta continuidad, no ha existido un proyecto común sobre el corredor, ni tampoco un esquema programático consensuado que oriente avances, acciones y lineamientos. Esto ha generado que el ámbito de acción sea diverso, donde por un lado se gestiona ante el gobierno central obras de infraestructura o el aval para el acceso a financiamiento internacional, y por el otro, se participa en los comités de integración o en actividades y foros que promocionan el desarrollo de la iniciativa. En este sentido se observa una gran dispersión, que con el paso del tiempo generó una pérdida de consistencia en el reclamo y divisiones al interior de la Región.

La estrategia de vinculación transnacional de la Región Centro ha sido una política consistente a lo largo de los años, pero desarticulada en cuanto a objetivos y metas, y superficial en materia actividades. Esto puede ser leído como el resultado de un proceso donde los intereses dominantes estuvieron en línea con la percepción de las autoridades políticas provinciales respecto al potencial de internacionalización, con baja incidencia del sector empresarial en el proceso de toma de decisiones. Tanto la coyuntura internacional, como la vinculación con el gobierno central fueron factores condicionantes en algunas situaciones específicas, pero no determinantes de las grandes líneas estratégicas. Mas bien se puede decir que ha sido un proceso definido en los primeros años en base a las condiciones estruc-



turales de la globalización y luego continuó en una trayectoria dependiente del curso institucional, sin mayores innovaciones ni resultados.

## **6.2- Conclusiones teórico-metodológicas sobre el estudio de la Economía Política de la gestión externa subnacional en la Región Centro 2004-2019**

El objetivo de esta investigación fue “Analizar la configuración de la política de vinculación transnacional de la Región Centro de Argentina en el periodo 2004-2019 en función de la distribución de intereses regionales, su vinculación con el gobierno central y la influencia del contexto internacional”.

Para ello se elaboró un marco conceptual que integró la Paradiplomacia como campo de estudio dedicado a las relaciones internacionales de gobiernos no centrales y la Economía Política Internacional, como una disciplina encargada de analizar las interacciones y resultados en la economía mundial.

El punto de convergencia entre estas dos dimensiones del estudio de las Relaciones Internacionales se encuentra bajo una perspectiva transnacional de la economía mundial, es decir que opera desde múltiples nodos institucionales y es definida por interacciones que ocurren en y desde un lugar específico. En este sentido se identifican dos puntos de convergencia, por un lado, la relocalización de la autoridad política para la toma de decisiones en el plano económico, y por el otro, la emergencia de nuevas dinámicas relacionales que dan lugar a nuevos actores, alianzas y relaciones de poder

Un aspecto a considerar en la elaboración de un marco conceptual que permita alcanzar un nivel explicativo de una estrategia paradiplomática, es que los objetivos de proyección internacional son contingentes al espacio en donde es formulada la estrategia, por lo tanto, dependen de una configuración específica de factores, que, dada la multiplicidad de casos posibles, vuelve superficial cualquier tipo de aproximación que busque generalizar o universalizar patrones causales.

Por ello, la aplicación de categorías analíticas de la EPI al estudio del caso de la Región Centro, permitió identificar en la distribución de intereses regionales y la configuración institucional del proceso de toma de decisiones, en las relaciones que derivan de la vinculación con el gobierno central, y en la influencia contexto internacional; explicaciones posibles a la gestión externa regional que son propias de su realidad y de su lugar en la estructura de la globalización vigente en un momento dado de la historia.

En orden de aplicar esta construcción transdisciplinaria al desarrollo de la investigación se utilizó un diseño de hibridación metodológica bajo un estudio de caso único. En línea con la concepción de que los fenómenos sociales requieren para su entendimiento de una interpretación de los agentes que formaron parte de los procesos bajo estudio, se optó por un abordaje secuencial con predominio del enfoque cualitativo, pero también con criterios estructurados para llegar a conclusiones explicativas que permitan sistematizar un aporte al estudio de la cuestión.

En este sentido, la política de vinculación transnacional no se explica a partir de una variable que excluye a las demás, sino de una configuración específica de la conducta de

cada dimensión bajo estudio en un momento determinado. Así, se observa que durante los primeros años la influencia que ejercen tres dimensiones en la definición de la estrategia es mucho mayor de la que se observa en los periodos siguientes, sobre todo a partir de finales del segundo periodo de gobierno, en donde la trayectoria dependiente del curso institucional aisló el proceso de toma de decisiones, generando una dinámica de perfil endógeno y limitada en cuanto a su potencial.

### **6.3- Aportes del caso para una nueva estrategia de vinculación transnacional en la Región Centro**

En la presentación de la tesis, se establece que las motivaciones para el estudio del caso trascienden las inquietudes académicas en busca de extender puentes y acercar posiciones con la experiencia de gestión. La idea que subyace es poder realizar aportes que contribuyan a pensar la continuidad de la política de gestión externa en la Región Centro, considerando que el periodo bajo estudio culmina junto con la planificación estratégica realizada en 2006 y que pueden ser considerados de cara a un próximo ejercicio.

Por ello, tanto el análisis, como las conclusiones presentadas brindan elementos para exponer aciertos, limitaciones y desafíos que encuentra la Región al momento de diseñar e implementar una política de internacionalización. A modo de cierre final, se exponen a continuación algunas consideraciones, que, a título recomendatorio, se presentan como aportes a la planificación estratégica en materia de gestión externa:

En lo institucional, será importante contar con una oficina supraprovincial que lleve a cabo un seguimiento de acciones, metas y objetivos, así como también una agenda vinculada a obtener financiamiento de instituciones y organismos internacionales y participar de manera conjunta en foros y espacios de discusión global. Esto puede ser retomado como la implementación efectiva de la secretaría administrativa o bien innovar con otro tipo de agencia a los mismos fines. Es importante que la actividad de esta oficina solo esté enmarcada dentro de iniciativas bajo objetivos y competencias regionales.

En cuanto a la regionalización, sin dudas que la integración productiva y la capacidad de generar interdependencias económicas es un factor determinante para cualquier iniciativa internacional que emerja de la Región, sin embargo, es necesario contar con proyectos y planes consensuados de integración en sectores con verdadero potencial de complementación, es decir aquellos que pueden generar encadenamientos verticales y horizontales a lo largo de la geografía regional.

Lo mismo para el caso del Corredor Bioceánico Central, que salvo los estudios generados por instituciones del Consejo de la Sociedad Civil o de los think tanks relacionados, la Región Centro no ha contado con un proyecto detallado sobre su importancia en el ámbito geográfico regional, ni las acciones concretas a desarrollar para su concreción. En este sentido es sustancial contar una propuesta comprehensiva de cohesión territorial para el desarrollo del corredor bioceánico que permita posicionar la iniciativa en el contexto macrorregional y contar con información asertiva para el desarrollo de proyectos que contribuyan a su financiamiento.

Con respecto a la estrategia, será clave la diversificación de la agenda. Con el tiempo

la estrategia internacional de la Región se volvió reduccionista y prácticamente desde la Mesa Ejecutiva no emergió ningún proyecto ni iniciativa que contribuya a darle mayor relieve y profundidad a las posibilidades de vinculación con actores internacionales.

Si bien las provincias cuentan con sus propias estrategias paradiplomáticas, desde el nivel regional desarrollar una agenda de cooperación internacional, participar en foros y discusiones globales, asociarse con iniciativas concertadas similares en diferentes partes del mundo para compartir experiencias e intercambiar buenas prácticas, son solo algunas de las oportunidades que puede contribuir, no solo a robustecer el marco de actividades internacionales, sino a fortalecer el proyecto regional y aportar desde el nivel de toma de decisión supraprovincial al desarrollo económico, social y sostenible de las tres provincias que la componen.

Finalmente, merece la atención considerar la incorporación de especialistas formados en asuntos internacionales y específicamente en Economía Política Internacional y Paradiplomacia que puedan integrar un entendimiento sistémico de la tendencias estructurales y coyunturales de la globalización para aportar al diseño, la planificación y la implementación de políticas públicas regionales con perspectiva global.

## 7. Bibliografía

- Baldwin, R. (2016). *La Gran Convergencia. Migración Tecnología y la Nueva Globalización*. Antoni Bosch.
- Cerny, P. (2010). *Rethinking World Politics. A Theory of Transnational Neopluralism*. Oxford University Press.
- Cohen, B. (2014). *Advance Introduction to International Political Economy* (1ra ed.). Edward Elgar.
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 11-36. <https://doi.org/10.1163/1871191x-05010102>
- Cox, R. W. (1988). Production, power and world order: social forces in the making of history. In *International Affairs* (Vol. 64, Issue 2). <https://doi.org/10.2307/2621861>
- Dicken, P. (2015). *Global Shift* (7ma ed.). Guilford Press.
- Duchacek, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, 14(4), 5-31.
- Forni, P., & De Grande, P. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(enero-marzo), 159-189.
- Frieden, J., & Martin, L. (2003). International Political Economy: Global and Domestic Interactions. In H. Milner & I. Katznelson (Eds.), *Political Science: The State of the Discipline* (pp. 118-146). Norton.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta Edic). Mc Graw Hill Education.

- Keating, M. (2000). Paradiplomacy and Regional Networking. In *Forum of Federations: an International Federalism*.
- Keating, M., & Wilson, A. (2014). Regions with regionalism? The rescaling of interest groups in six European states. *European Journal of Political Research*, 53(4), 840–857. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12053>
- Keohane, R. O. (2009). The old IPE and the new. *Review of International Political Economy*, 16(1), 34–46. <https://doi.org/10.1080/09692290802524059>
- Kuznetsov, A. (2014). Theory and Practice of Paradiplomacy. In *Theory and Practice of Paradiplomacy*. <https://doi.org/10.4324/9781315817088>
- Medina, I., & Molins, J. M. (2014). Regionalism and employer groups in Spain, Italy, and the UK. *Territory, Politics, Governance*, 2(3), 270–286. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.954602>
- Oatley, T. (2019). International Political Economy. In *International Political Economy* (Sixth Edit, pp. 24–49). Routledge.
- Paul, D. E. (2002). Re-scaling IPE: Subnational states and the regulation of the global political economy. *Review of International Political Economy*, 9(3), 465–489. <https://doi.org/10.1080/09692290210150680>
- Pérez, C. (2010). Technological revolutions and techno-economic paradigms'. Cambridge Journal of Economics. *Cambridge Journal of Economics*, 34(1), 185–202. [http://www.carlotaperez.org/downloads/pubs/Revoluciones\\_tecnologicas\\_y\\_paradigmas\\_tecnoeconomicos.pdf](http://www.carlotaperez.org/downloads/pubs/Revoluciones_tecnologicas_y_paradigmas_tecnoeconomicos.pdf)
- Ravenhill, J. (Ed.). (2017). *Global Political Economy* (Fifth Edit). Oxford University Press.
- Strange, S. (1997). El declive de la autoridad de los estados/Los Patrones del Poder. In *La retirada del Estado*.
- Trebucq, F. (2021). *La Economía Política de la Gestión Externa Subnacional en la Región Centro, Argentina : 2004 – 2019*. Universidad Nacional de La Plata.
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas Para El Debate. *Relaciones Internacionales*, 24(48), 155–175.
- Underhill, G. R. D. (2000). State, market, and global political economy: Genealogy of an (inter-) discipline. *International Affairs*, 76(4), 805–824. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00166>

# 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](mailto:revista@iri.edu.ar).

### i. Ética y buenas prácticas

La Revista Relaciones Internacionales suscribe a estándares de ética y buenas prácticas de publicaciones académicas. En función de ello, garantiza el anonimato y la confidencialidad durante el proceso de evaluación por pares (para ambas partes) y la imparcialidad en el tratamiento de los trabajos enviados, valorando únicamente el contenido según criterios de calidad e interés para la comunidad científica, con independencia de otro tipo de intereses y sin discriminación de ningún tipo.

La Revista garantiza la revisión de los trabajos por parte de dos especialistas del tipo "doble ciego", en caso de discrepancia solicitará una tercera revisión. El Comité Editorial

aceptará, solicitará cambios o rechazará un escrito según las consideraciones de los revisores. El mismo se reserva el derecho de rechazar un escrito cuando éste no se adecúe a la temática de la Revista o cuando se comprueben plagios, reiteración excesiva de contenidos o duplicación de publicaciones. Asimismo, podrá rechazar envíos por incumplimiento de las normas de publicación.

Es responsabilidad de los autores proponer para su evaluación trabajos inéditos, originales, de autoría propia, que no hayan sido parcial o totalmente publicados en ningún soporte, y adecuados a las normas de ética de publicaciones académicas. Además, el autor se compromete a no someter paralelamente el trabajo a evaluación en otras publicaciones. Los autores deberán, asimismo, explicitar en su manuscrito la fuente de financiamiento, si existiere, que haya sido utilizada para la elaboración de la investigación.

## ii. Normas de Publicación

1. Los trabajos propuestos para su evaluación deberán ser originales, no admitiéndose la presentación de trabajos que hayan sido parcial o íntegramente publicados en cualquier soporte. El autor se compromete a no someter paralelamente el artículo a evaluación de otras publicaciones.
2. Los escritos inéditos deben estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
3. Sólo se aceptarán archivos de texto editables.
4. Podrán estar redactados en español, inglés o francés.
5. Los textos deben ser remitidos a la revista a través del sistema Open Journal System en el Portal de Revistas de la UNLP, en la siguiente dirección <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/index>. La redacción de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción.
6. La extensión de los trabajos no podrá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25, a espacio y medio, Times New Roman, cuerpo 12; en papel tamaño A4, con numeración consecutiva de todas las páginas incluyendo la bibliografía. Márgenes: 1,5 derecha; 2,5 izquierda; 2,5 superior; 2 inferior. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (que no exceda las 120 palabras), 4-7 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
7. Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: (Autor/es, año: página). En caso de haber varias referencias a los/las mismos autores/as, en el mismo año, la distinción se hará de la siguiente forma: Primer texto: (Autor/es, año a: páginas); Segundo texto: (Autor/es, año b: páginas); Tercer texto: (Autor/es, año c: páginas). Las citas de Internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), año: página; el link completo de la página web y la fecha de consulta.
8. La bibliografía correspondiente a las citas bibliográficas deberá incluirse al final del texto, respetando el siguiente formato:
  - Libros: Autor/es (año de publicación), *Título*, lugar de edición: editorial.

- Capítulos en obras colectivas: Autor/es (año de publicación), "Título", en, compilador/es o editor/es, *Título de la obra colectiva*, lugar de edición: editorial, páginas del capítulo (ej.: pp. 15-33).
  - Artículos en revistas: Autor/es (año de edición), "Título", *nombre de la revista*, lugar de edición, volumen o tomo, número, páginas del artículo (ej.: pp. 8-36). Volumen se escribirá: v.; tomo: t.; número: nº; página/as: p./pp. Cuando se refiere a información de periódicos que no tenga autor, se debe realizar de la siguiente manera: *Nombre del periódico*, fecha abreviada, Ciudad, País. Cuando se trata de un autor institucional colocar: Nombre completo de la Institución en mayúscula (siglas), (Año), "Título".
9. Las citas textuales situadas en el cuerpo del texto y de una extensión mayor a cinco líneas (extraídas de libros, revistas, periódicos, documentos, testimonios de informantes, entrevistas, etc.) serán en cuerpo 10, en párrafo con sangría 1 cm.
  10. El título que encabeza la colaboración se escribirá en negritas en el idioma original del artículo y en inglés, si ésta no fuera la lengua del trabajo.
  11. En un archivo distinto deberá incluir la información siguiente: Nombre y currículum breve del autor (5 renglones máximo), además de correo electrónico.
  12. Las imágenes, cuadros, tablas y diagramas deberán enviarse en archivo separado, estar generados en blanco y negro o escala de grises y tener una resolución de, al menos, 200 dpi.
  13. Las *Lecturas* de libros y número especiales de revistas de Relaciones Internacionales deberán respetar el mismo formato que los artículos.

## Políticas de plagio

La política de la revista es publicar trabajos originales, redactados por quienes declaran su autoría, e inéditos, no pueden haber sido publicados previamente en ningún medio impreso o electrónico.

Ante las limitaciones de los programas de detección automática plagio con el idioma castellano y a fin de dar respuesta a aspectos más amplios que se inscriben como prácticas de plagio -entre ellos las traducciones, la fragmentación de resultados o "salami slicing", duplicación, entre otros- la revista implementa un procedimiento específico para evitarlo, a saber:

Al momento de la presentación de un artículo, se les solicita a las/os autoras/es que declaren que el artículo no ha sido publicado previamente ni enviado a otras revistas para evaluación. Además, se les pide que declaren que están siguiendo las Directrices para los Autores, en las cuales se establece que los artículos a postularse deben ser originales.

Al recibirlo -y previo a comenzar el proceso de evaluación-, se utilizan herramientas de búsqueda en Internet, a fin de rastrear otras obras de los/as autores/as y cotejar el título,

fragmentos del resumen, del apartado metodológico y de los resultados del artículo presentado a revisión, a fin de corroborar la originalidad y evitar prácticas de plagio.

Al enviarlo a evaluar los pares revisores, se solicita a los evaluadores también prestar atención a posibles indicadores de plagio, ya que ellos son quienes conocen las fuentes y la literatura sobre el tema.

La revista considera como plagio a las prácticas que se listan y explican a continuación:

**Plagio directo. Se incurre en este tipo cuando:**

Hay omisión de la autoría y no se indica con comillas lo tomado de otro texto.

Se realizan cambios mínimos en el texto de otro (se modifica la estructura de la oración, se sustituyen minúsculas por mayúsculas o viceversa, se usan sinónimos, etc.) y se presenta como original.

**Plagio por el uso inadecuado de la paráfrasis, se realiza cuando:**

Aunque se anota la autoría, el texto original se reproduce con unos pocos cambios que no constituyen paráfrasis.

**Plagio complejo usando una referencia, se comete cuando:**

Existe la referencia de autoría original, pero se señalan con inexactitud las páginas de la fuente.

Parafraseo en que se resumen textos extensos, pero con muy poca o ninguna indicación de que corresponden a paráfrasis.

Ausencia de comillas en palabras y frases del texto original que se reproducen textualmente.

**Plagio con comillas sueltas, se realiza cuando:**

Se continúa reproduciendo una cita textual una vez que se han cerrado comillas o se omite que las frases anteriores corresponden a la misma cita.

**El parafraseo como plagio, ocurre cuando:**

Hay parafraseo y no se anota la referencia de la fuente original.

El parafraseo es continuo y extenso, no se añade material que permita interacción o enriquezca la información, a pesar de que se menciona la fuente.

Los trabajos académicos –que exigen pensamientos originales y reflexiones críticas sobre los puntos de vista de otras personas– se convierten en textos que no superan la repetición de otros textos académicos.

No se identifican claramente, como tales, los pasajes parafraseados.

*No se considera plagio cuando:*

No domina por sobre el trabajo de quien escribe.

Se utiliza para permitir al autor interactuar críticamente con los puntos de vista de



otra persona.

El argumento del texto original es re-escrito en palabras diferentes.

### **El “auto-plagio” o fraude de reciclaje, se comete cuando:**

Se le cambia la apariencia a un trabajo y se presenta como si fuera otro distinto.

Se omite la indicación de que el trabajo está siendo reciclado, es decir, que es un trabajo anteriormente publicado pero con correcciones o nuevos agregados.

*No se considera autoplagio cuando:*

El trabajo previo es base para una contribución nueva, y deben repetirse partes clave para explicar y defender los nuevos argumentos.

El autor considera que lo que ya dijo no se puede decir de mejor manera para la nueva publicación.

La repetición no supera el 30% del trabajo original.

### **Aspectos éticos y conflictos de Intereses**

La publicación de [La revista] es el resultado colectivo del trabajo y esfuerzo de autores/as, editores/as y evaluadores/as que se interesan en el desarrollo de la ciencia para el desarrollo social y cultural. Por dicho motivo, y en el marco de la política de acceso abierto que se impulsa la Universidad Nacional de La Plata, la revista no cobrará a los/as autores/as ningún cargo por la publicación, quedando disponibles inmediatamente los artículos en acceso abierto.

Los editores de la revista se comprometen a evitar la existencia de cualquier conflicto de interés entre los actores que participan en la producción. Todo texto enviado será evaluado por su contenido intelectual evitando que interfiera en el proceso la pertenencia étnica o nacional de los autores, su género, su orientación sexual, sus creencias religiosas, o su filosofía política. Del mismo modo se desestimarán aquellas evaluaciones externas que interpongan cualquier posición personal a la calidad del trabajo.

Se les solicita a los autores y a los evaluadores que manifiesten de antemano los conflictos de intereses relevantes que pudieran llegar a tener, así pueden ser tenidos en cuenta a la hora de asignar las evaluaciones. Si surgiera algún conflicto posterior a la publicación de la contribución, de ser necesario, se realizará una retractación o la manifestación del hecho.

Se entiende como “conflicto de interés” la situación en la cual se produce una divergencia entre los intereses personales de un individuo y sus responsabilidades respecto a las actividades científicas que lleva a cabo, ya sea como autores, revisores y miembros del comité editorial, que puedan influir en su juicio crítico y en la integridad de sus acciones. Los conflictos de interés pueden ser:

**Económicos:** cuando el participante (autor/revisor/editor) ha recibido o espera recibir dinero por las actividades relacionadas con la investigación y su difusión

**Académicos:** cuando los revisores o editores adhieren a una determinada tendencia

metodológica o ideológica de manera tal que pueden estar sesgados para evaluar el trabajo de otros. Por esta razón se les solicita que se manifiesten con anterioridad.

Relaciones personales o laborales: cuando los participantes (autores/revisores/editores) tienen algún tipo de vínculo de amistad, enemistad o de relación laboral. Para evitarlo, los editores deberán tener en cuenta las fuentes de financiamiento y la afiliación de los autores, para elegir evaluadores que no pertenezcan a esos círculos específicos.

### **Lineamientos internacionales**

A partir de analizar los problemas específicos de la práctica editorial científica, distintas entidades a nivel internacional se han dado a la tarea de consensuar criterios y generar guías y documentos que brindan soporte tanto a editores como a autores, entre ellas:

COPE | Committee on Publication Ethics

International Committee of Medical Journal Editors

Council of Science Editors

Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Los editores de la revista considerarán directrices y guías que han sido consensuadas a nivel internacional para resolver los problemas específicos de la práctica editorial científica. Se tendrá en cuenta principalmente las instrucciones brindadas por COPE | Committee on Publication Ethics. Asimismo, se considerarán lineamientos de otras organizaciones de reconocido prestigio internacional como International Committee of Medical Journal Editors, Council of Science Editors y Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Se invita a los/as autores/as, investigadores/as y revisores/as a interiorizarse en los lineamientos internacionales vinculados a ética en publicación, específicamente los enlazados a continuación, para evitar faltas que podrían generarse por su desconocimiento.

### **COPE | Committee on Publication Ethics**

Provee lineamientos a seguir en los siguientes casos:

Qué hacer si sospecha que una publicación es redundante o duplicada

Sospecha de publicación redundante en un manuscrito recibido

Sospecha de publicación redundante en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay plagio

Sospecha de plagio en un manuscrito recibido

Sospecha de plagio en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay datos inventados

Sospecha de datos inventados en un manuscrito recibido

Sospecha de datos inventados en un artículo publicado

Cambios de autoría

El autor correspondiente solicita añadir un autor adicional antes de la publicación

El autor correspondiente solicita eliminar un autor antes de la publicación

Solicitud para agregar un autor adicional después de la publicación

Solicitud para eliminar un autor después de la publicación

Qué hacer si sospecha la existencia de autores anónimos, invitados o de la autoría regalada

Cómo detectar los problemas con la autoría

Qué hacer si el revisor sospecha que hay un conflicto de interés no revelado en un manuscrito recibido

Qué hacer si un lector sospecha que hay conflicto de interés no declarado en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay un problema de ética en un manuscrito recibido

Qué hacer si sospecha que un revisor se ha apropiado de las ideas o los datos de un autor

Gestión por parte de COPE de las reclamaciones contra los editores

#### **International Committee of Medical Journal Editors**

Uniform Requirements for Manuscripts Submitted to Biomedical Journals: Writing and Editing for Biomedical Publications

Última actualización: diciembre 2017

#### **Council of Science Editors**

CSE's White Paper on Promoting Integrity in Scientific Journal Publications

Última actualización: mayo 2018

#### **Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services**

Avoiding plagiarism, self-plagiarism, and other questionable writing practices: A guide to ethical writing

Última actualización: 2015