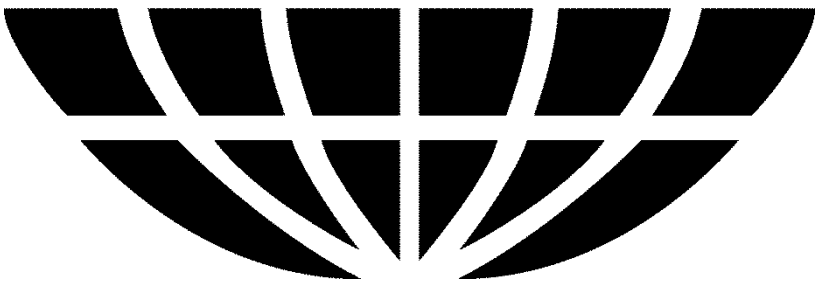


R E L A C I O N E S
I N T E R N A C I O N A L E S



RELACIONES INTERNACIONALES



Es una publicación Del
Instituto de Relaciones Internacionales (ISSN 1515-3371)

DIRECTOR - FUNDADOR:

Norberto E. Consani

COMITÉ DE REDACCIÓN:

Juan Alberto Rial

Secretario de Redacción

Asistentes:

Bárbara Bavoleo, Carolina Sampó
(Coordinación Comité de Evaluadores)

Celina Manso (Documentos)

Emiliano Dreon (Cronología)

María Elena Baquedano (Legislación)

Gabriel Tudá (Parlamentarias)

Alejandro Simonoff (Política Exterior Argentina)

Julia Espósito (Jurisprudencia)

Grupo de Jóvenes Investigadores,

Luz Marina Mateo (Lecturas)

Patricia Kreibohm (Historia)

Julieta Amorebieta y Vera

(Traductora)

Silvina Fernández Cortés (Secretaría de Prensa)

Georgina Gioiosa (Biblioteca)

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 Estudos Políticos e Sociais,
Rio de Janeiro, Brasil

Gordon Mace

Institut québécois des hautes études internationales,
Cánada

Alberto Sepúlveda Almarza

Academia Diplomática, Chile

Sonia Alda Mejías,

Real Instituto El Cano, España

José Angel Sotillo Lorenzo

Universidad Complutense de Madrid, 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

Lorenza Sebesta

Centro de Excelencia Jean Monnet,
Universidad de Bologna, Italia

Kiyoshi Matsushita,

Ritsumeikan University, Japón

Zidane Zeraoui

Instituto Tecnológico de Monterrey (TEC), México

Gerardo Caetano

Universidad de la República, Uruguay

Catalogada 1 (nivel superior de excelencia)

Sistema LATINDEX – CONICET

(área de Publicaciones Científicas)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Revista Relaciones Internacionales

Publicación semestral. Instituto de Relaciones Internacionales

(IRI). — Buenos Aires, Enero/Junio 2018.

235p.; 16 x 23 cm. (Año 27 – nº54)

ISSN (versión papel) 1515-3371

ISSN (versión digital) 2314-2766

1. Relaciones Internacionales

Editorial **7**

Diálogos **13**

Jorge Argüello

Estudios **21**

Theorising Chinese International Relations and the Rise of China:
A Preliminary Investigation

*Teorizando las Relaciones Internacionales y el ascenso de China:
una investigación preliminar*

Sudeep Kumar **23**

Participación electoral y transnacionalismo político. Los ciudadanos
caboverdianos residentes en la Argentina y su voto en las elecciones
presidenciales de Cabo Verde

*Electoral participation and political transnationalism. Cape Verdean residents in
Argentina and their vote in the presidential elections in Cape Verde*

Marta Maffia Luz Mateo **33**

Lo que importa es la pregunta. Aportes de la Economía Política Internacional
en Latinoamérica para el debate en el contexto de crisis de la globalización

*What matters is the question. Contributions of International Political Economy
in Latin America, for the debate in the context of the crisis of globalization*

Julieta Zelicovich **55**

O regime de comércio internacional: evoluções e impasses do GATT à OMC

*The International Trade Regime: GATT and WTO Evolutions and Impasses
Regimen de comercio internacional: evoluciones e impases del GATT a la OMC.*

Mayane Bento Silva, Mário Miguel Amim Garcia Herreros, Fabricio Quadros Borges **69**

Participación de Chile en el Consejo de Defensa Suramericano:
moderación y pragmatismo

*Chile's participation in the South American Defense Council:
moderation and pragmatism*

Jorge Riquelme Rivera **88**

Governança global: visões teóricas e pluralidade de atores

*Global governance: theoretical views and plurality of actors
Gobernanza global: visiones teóricas y pluralidad de actores*

Juliano Oliveira Pizarro, Carmen Silvia de Moraes Rial **108**

La burocracia norteamericana y el cambio de Política Exterior. La transición a la política de Derechos Humanos de Carter hacia la Argentina (1976-1977) <i>American bureaucracy and foreign policy change. The transition to The U.S. human rights policy to Argentina under the Carter administration (1976-1977)</i>	122
Alejandro Avenburg	
Acuerdos comerciales y tecnología Mecanismos de transferencia y efecto derrame de conocimiento: evidencia empírica y casos de estudio <i>Trade agreements and technology. Transfer mechanisms and knowledge spillovers: empirical evidence and case studies</i>	
Santiago Chelala	142
Régimen de solución de controversias inversor-Estados: ¿resistencias del modelo relacional en un marco institucional de las relaciones internacionales? <i>Investor-State dispute settlement regime: resistance of the relational model in an institutional framework of international relations?</i>	
Magdalena Bas Vilizzio	164
Crisis del Estado neoliberal y de la inserción internacional: evolución de las posiciones del gobierno de De la Rúa frente al ALCA entre agosto de 2000 y mayo de 2001 <i>Neoliberal State and international insertion crises: the evolution of the positions of De la Rúa's administration around the FTAA between August 2000 and May 2001</i>	
Rodrigo Pascual , Igal Kejsefman	180
<hr/>	
Reflexiones	202
<hr/>	
Impresiones sobre Mayo Frances de 1968 Alejandro Simonoff	202
<hr/>	
Debate	210
<hr/>	
Discusiones en torno a la necesidad de debatir la Defensa Nacional Francisco De Santibañes	
<hr/>	
Lecturas	216
<hr/>	

“La patria no es la tierra. Los hombres que
la tierra nutre son la patria”

Rabindranath Tagore (escritor indio)

“Si eres neutral en situaciones de injusticia,
has elegido el lado del opresor”

Desmond Tutu (obispo sudafricano)

Cuesta reflexionar sobre la irracionalidad

El asedio a la comunidad internacional...

Desde el inicio el IRI, a través de sus diferentes publicaciones y en especial en las editoriales de esta Revista, trabajamos siempre con la premisa de ir aportando nuestras ideas a la construcción de una verdadera comunidad internacional

Pero en estos tiempos, la idea misma de comunidad, es decir de compartir ciertos principios y valores que estén por encima del puro egoísmo nacional de los Estados, mediante un multilateralismo que represente la participación más democrática posible de todos los actores que componen el sistema internacional, está siendo seriamente afectada por el accionar de ciertos países, que por sus capacidades y responsabilidades deberían liderarlo más que debilitarlo.

A modo de ejemplo citaremos tales comportamientos:

Los gobiernos de los países centrales y en primer lugar, los Estados Unidos tratan de imponer políticas proteccionistas en el comercio internacional que claramente, violando las reglas del mismo y demostrando el doble estándar en su accionar, ya que declaman en todos los ámbitos su política de apertura y de “juego limpio”, y en la práctica hacen exactamente lo contrario.

Políticas que, en diferentes contexto históricos, por sus relaciones asimétricas, han tenido para el mundo periférico nefastas consecuencias para el desarrollo de sus pueblos.

El no respeto de uno de los principios básicos del orden jurídico mundial:

“pacta sunt servanda”, que significa que «lo pactado obliga»: el presidente Trump rompió *unilateralmente* el acuerdo sobre no desarrollo de armas nucleares alcanzado conjuntamente por el anterior gobierno de los Estados Unidos con Alemania, China, Francia, Reino Unido, Rusia con Irán en julio de 2015, después de 12 años de negociaciones. El mismo constituía una garantía al régimen internacional de no proliferación nuclear y fue avalado por una resolución unánime del Consejo de Seguridad de la ONU.

Asimismo, la Organización Internacional de la Energía Atómica (AIEA), encargada de controlar el acuerdo, certificó que el país persa venía cumpliendo con sus obligaciones.

El traslado de la Embajada de los Estados Unidos ante el gobierno de Israel de Tel Aviv a Jerusalén: ¿Qué ha quedado de la resolución 194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que establecía el libre acceso a Jerusalén, su desmilitarización, y el derecho de los refugiados palestinos a volver a sus hogares previo a la guerra árabe-israelí de 1948?

Las reiteradas violaciones al principio de No uso de la fuerza, establecido claramente en el Carta de las Naciones por parte de las potencias que integran el Consejo de Seguridad del Organismo y demás miembros fundadores de la Organización.

El continuo desconocimiento y desprecio al derecho internacional por parte de las principales potencias a lo largo de la historia de la ONU, ha tenido como corolarios la imposición de sanciones al margen del Consejo de Seguridad o el incumplimiento de las decisiones del mismo o, peor aún, convalidar la aplicación extraterritorial de las mismas.

La denuncia irresponsable por parte del actual gobierno de los Estados Unidos del Acuerdo multilateral sobre el Cambio Climático logrado en París en diciembre de 2015, arduamente negociado por la mayor parte de los países que integran la sociedad internacional, incluida la anterior administración norteamericana, desoyendo el claro mensaje de miles de científicos de casi todo los países en el mundo que han advertido la urgencia de los tiempos para frenar esta destrucción paulatina de nuestra casa común; porque mañana puede ser tarde...

En el marco regional, Europa nos interpela con el drama de los refugiados y nos hace reflexionar si no existe actualmente una “crisis de solidaridad” (que fue la idea rectora en el proceso de construcción europea) que ha llevado ahora al resurgimiento de toda clase de populismos xenófobos y de ideas fundamentalistas que pueden conducir a una nueva tragedia en la historia del continente.

Finalmente, también nuestra situación regional nos preocupa, por eso queremos reproducir algunos párrafos de la opinión institucional expresada recientemente en el IRI.

“... El Cono Sur, América del Sur y el Continente todo entienden que *la democracia es un valor que todos los países han elegido compartir y tutelar.*

Sin embargo, cuando dicho valor parecía llamado a ser respetado a pies juntillas, serios indicios nos señalaban grietas en la estructura: juicio político exprés y posterior destitución al presidente **Lugo** en Paraguay, asonadas contra el presidente **Morales** en Bolivia, polémica destitución del presidente **Zelaya** en Honduras, profundización de los rasgos autoritarios de la experiencia bolivariana en Venezuela, más que cuestionable destitución de la presidente **Dilma Rousseff** en Brasil (forzando hasta lo inaceptable a las instituciones y dando lugar a un gobierno carente de la legitimación popular, tanto en el origen como en el ejercicio) y la grave situación en Nicaragua...

La democracia es un valor que tiene que ser preservado, más allá de las ideologías y de cualquier tipo de identificación política. Los dictadores lo son, más allá de los rasgos de derecha o de izquierda que traten de exhibir, y como tales tienen que ser señalados y calificados...

Ni la derecha ni la izquierda tienen el monopolio de las instituciones ni de la democracia. Como pueblo es nuestro deber no permitir que nos roben el derecho a elegir

nuestro destino. Porque ya nos lo han robado en el pasado. Y sabemos las trágicas consecuencias que ello trae aparejado.”¹

Como aporte tenemos:

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

Sudeep Kumar

Indian doctoral research scholar in department of politics at East China Normal University, Shanghai. He is currently working on 'China-Pakistan-India Strategic Triangle and its implications. Email: sudeepkumar85@yahoo.com

Marta Maffia

Profesora de Filosofía, licenciada en Antropología y Doctora en Ciencias Naturales (orientación Antropología) de la (FCNyM-UNLP). Es Profesora Titular de Métodos y Técnicas de la Investigación Sociocultural de la misma Facultad e Investigador Principal del CONICET. Su principal área de interés académico es el estudio de las migraciones, específicamente las provenientes del África subsahariana a la Argentina. E mail: maffia@fcnym.unlp.edu.ar

Luz Mateo

Magíster en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), Especialista en Epistemologías del Sur (CLACSO). Licenciada en Comunicación Social. Secretaria del Departamento África del IRI-UNLP. Secretaria de la Cátedra Libre de Estudios sobre el Sáhara Occidental -única en el mundo- del IRI UNLP. E mail: catedra.saharaunlp@gmail.com

Julieta Zelicovich

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

Jorge Riquelme Rivera

Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile, y en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército de Chile). Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. y de la Academia Nacional de Estudios Estratégicos (ANEPE, Chile).

Alejandro Avenburg

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston y actualmente becario postdoctoral de Conicet con sede en la Universidad Nacional de San Martín. Su investigación se centra en dos áreas principales: corrupción y accountability y Derechos Humanos. Contacto: avenburg@bu.edu; aleavenburg@gmail.com

¹ Ver opinión completa en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/06/opiniones-en-el-iri-rial-consani-junio.pdf>

Santiago Chelala

Doctor en Economía (UBA), Doctor en Historia (Universitat Pompeu Fabra) y Profesor Regular de la Universidad de Buenos Aires. Email de correspondencia: schelala@gmail.com. El autor agradece la asistencia de Bianca Pacini

Magdalena Bas Vilizzio

Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior (UDELAR, Uruguay), Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores, Uruguay, Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNLP). Miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la Comisión Administradora del Río de la Plata. E-mail: magdalenabas@gmail.com

Rodrigo Pascual

Docente Investigador del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Becario Posdoctoral CONICET. Licenciado en Ciencia Política (UBA). Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador UNQ. rpascual@untdf.edu.ar.

Igal Kejsefman

Economista (UBA), Mg. en Estudios Sociales Latinoamericanos (UBA), Becario doctoral CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-FSOC-UBA). igalkej@gmail.com

Mayane Bento Silva

Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre pelo Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Bacharelada em Relações Internacionais pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Atualmente é professora adjunta da Universidade da Amazônia e coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Produção Científica de Relações Internacionais. e-mail: mayanesilva@unama.br

Mário Miguel Amim Garcia Herreros

Doutor em Agricultural Economics pela University of Florida. Mestre em Agricultural Economics pela University of Florida. Graduado em International Agriculture (Minor: Economics) pela California State Polytechnic University. Professor Visitante do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA) Professor Visitante do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA) (2008-2012). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação em Administração ? PPAD da Universidade da Amazônia (UNAMA). Professor do Programa de Mestrado em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA). e-mail: marioamin@gmail.com

Fabricio Quadros Borges

Pós-Doutor pelo IPEN/USP - Universidade de São Paulo - Área de Gestão da Tecnologia. Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pela UFPA - Universidade Federal do Pará. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela UFPA. Graduado em Administração. Graduado em Economia. Servidor Federal efetivo do Quadro Permanente de Professores do IFPA - Instituto Federal do Pará, pelo Departamento de Gestão Pública. Consultor ad hoc da CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Professor Permanente do PPAD - Programa de Pós-Graduação - Doutorado e Mestrado - em Administração da UNAMA - Universidade da Amazônia. e-mail: posdoctorborges@gmail.com

Juliano Oliveira Pizarro

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas e graduando em Educação Física Licenciatura pelo Centro Universitário Claretiano. Realizou tutoria presencial de Inglês pela Rede e-Tec/IFSUL (Campus CAVG), estágio no Serviço de Assistência Judiciária da UFPel e monitoria de Direito Internacional Público - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Realiza pesquisas nas áreas de esporte e teoria política internacional, com enfoque nas temáticas sobre governança global, soft power, decolonialidade latino-americana, futebol e economia política. E-mail: jopizarro@hotmail.com

Carmen Silvia de Moraes Rial

Jornalista e antropóloga. Doutora em Antropologie et Sociologie pela Université de Paris V. Professora Titular do Departamento de Antropologia da UFSC (1982), atua no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social e no Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas, os quais coordenou. Realizou pós-doutorado no Laboratoire d'Anthropologie Sociale (Collège de France/CNRS), na École des Hautes Études en Science Sociale (EHESS) e na Université de Toulouse. Participou da criação das revistas *Ilha*, *Vibrant*, *Novos Debates* e da TV ABA e integra mais de 20 conselhos. Atualmente, é vice-Presidente do Conselho Mundial de Associações Antropológicas (WCAA), representante da Comissão de Antropologia Urbana da IUAES na América Latina e coordenadora do PPGICH. Email: rial@cfh.ufsc.br

DIALOGOS

Jorge Arguello, ex-embajador argentino en Naciones Unidas (Nueva York) Washington (Estados Unidos), Portugal y actual Presidente de la Fundación Embajada Abierta

DEBATE

Continuando con el debate sobre la Defensa Nacional, en esta edición, tenemos la opinión de Francisco de Santibañes (miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales -CARI-).

REFLEXIONES

Impresiones sobre Mayo Frances de 1968 por Alejandro Simonoff (profesor del Doctorado y la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP, Coordinador del CERPI-IRI y miembro del IDIHCS de la Facultad de Humanidades de la UNLP).

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,

Historia,

Investigaciones,

Jurisprudencia,
Legislación,
Parlamentarias,
Política Exterior Argentina,
Publicaciones,
Tesis
(Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales-UNLP)

Hasta el próximo número

Prof. Dr. Norberto E. Consani
Director

Diálogos

Jorge Argüello¹

Entrevista realizada por los integrantes del IRI: **Javier Surasky**, *Coordinador del Departamento de Cooperación y Desarrollo*; **Pilar Bueno**, *Coordinadora del Departamento de Medio Ambiente*; **Carolina Sampo**, *Coordinadora del Grupo de Jóvenes Investigadores*; **Emiliano Dreón**, *Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe*; **Luz Mateo**, *Coordinadora de la Cátedra Libre de Estudios sobre el Sahara Occidental y Secretaria del Departamento de África*; **Juan Rial**, *Secretario del Instituto y Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa*

1. *Creado en 1999 como foro financiero, el G20 incorpora reuniones cumbre a partir de 2008 y la necesidad de lograr respuestas concertadas a la crisis mundial, logrando con ello su momento de mayor relevancia política. Pasada la crisis ¿Cuál es el rol actual de las Cumbres del G20?*

Las cumbres anuales de líderes del G20 continúan siendo un lugar de debate sobre temas centrales de la gobernanza global que el foro fue incorporando a su agenda, más allá de lo estrictamente económico, pero de importancia global, como el cambio climático o el terrorismo. Estamos en una transición, del orden de posguerra a uno todavía por definirse, y en esta etapa el G20 es un canal eficiente para coordinar a potencias tradicionales, emergentes y medias, todas con importancia sistémica y/o regional. Naciones Unidas sigue siendo el ámbito más democrático y universalmente legítimo para discutir cuestiones globales, pero carece por ahora de la agilidad que exigen estos tiempos.

2. *¿Cómo considera el G20, y la presidencia argentina en particular, que debe ser la actuación del G20 para el cumplimiento de la Agenda 2030?*

Creo que el G20, en la actual coyuntura, tiene otras prioridades, como evitar una guerra comercial, aunque su poder de influencia global puede acompañar la realización de la agenda. Si bien hubo hasta ahora una tibia cooperación y poca sinergia entre la ONU y G20, difícilmente haya un cambio a corto plazo en ese sentido, y menos en la Cumbre que presidirá Argentina.

3. *¿Cuál es la real capacidad de influir en decisiones del G20 que tienen el T20 y el C20?*

En el caso del T20, no creo que busque “influir” en las decisiones, ya que no es una plataforma de promoción de ideas. Prefiero decir que busca ser un “banco de ideas”. En

¹ Ex Embajador ante las Naciones Unidas, Estados Unidos y Portugal. Presidente de la Fundación Embajada Abierta

cambio, el C20 sí busca incidir en la agenda desde que fue creado, en 2013, como ámbito de la sociedad civil que aporta otra mirada respecto de la que predomina entre los Estados miembro del G20.

La efectividad del T20 y del C20 de hacer oír sus voces dependerá tanto de su capacidad para que sean escuchadas por la opinión pública global como de la apertura de los propios líderes del G20 hacia estos nuevos actores del foro.

4. *¿Qué elementos quisiera que la presidencia argentina del G20 le deje a Japón, que la sucederá en el ejercicio?*

Tener una cumbre “exitosa”, algo de por sí difícil, no es algo que dependa exclusivamente del país anfitrión, cuya principal misión es articular posiciones y convertirse en un buen facilitador. De hecho, el sherpa argentino del G20, Pedro Villagra Delgado, suele decir que entre una cumbre exitosa y que Argentina salga campeón del mundo de fútbol prefiere lo segundo, por el impacto positivo que tendría. Lo que puede hacer nuestro país de aquí a diciembre, tanto el gobierno como todos los que estamos involucrados, es poner nuestro máximo esfuerzo para estar a la altura de las circunstancias.

Espero que dejemos la “vara” muy alta en cuanto a organización y compromiso de todos los participantes. En ese sentido, con el CARI y CIPPEC estamos haciendo todo lo que podemos desde el T20.

5. *¿Cómo articulan sus posiciones en el G20 los países que pertenecen al G77+China?*

El G7, de los países más desarrollados y ricos del planeta, discuten y acuerdan con tiempo su posición de bloque dentro del G20 de cara a cada cumbre, si bien las diferencias sobre comercio y cambio climático que planteó Estados Unidos durante la última cumbre ha debilitado ese consenso.

Ese nivel de articulación, en cambio, ha sido mucho más difícil entre los emergentes, y eso incluye a los países de América Latina (México, Brasil y Argentina). Es, definitivamente, una carencia a resolver para asegurar un real equilibrio dentro del G20 como foro de cooperación global.

6. *Los temas que debate el G20, ¿no deberían en realidad debatirse en Naciones Unidas como foro central? En caso afirmativo, ¿qué aporta que esos debates se hayan movido al G20?*

La crisis de 2008 me encontró representando a la Argentina como embajador ante la ONU, así que fui testigo de la primera cumbre del G20 convocada por el presidente George Bush. En la primera sesión de la Asamblea General que siguió, un colega africano pidió la palabra para hacer ese planteo: “¿por qué hablar de un G20 si aquí está el G192 (el número de los países miembros, sin Sudán del Sur).

Pero lo cierto es que la dimensión de la crisis impuso tiempos cortos, debates concentrados y acciones urgentes. El G20 reunió a Estados que representaban a la gran mayoría de la población, el PIB y el comercio globales. O sea, aunque resulte exclusivo, es sistémicamente representativo. La ONU, de legitimidad universal, tenía y sigue teniendo otros plazos.

Aún así, durante esta década han concertado algunas acciones sin plantear una competencia que los enfrente o neutralice. El propio secretario general de la ONU en

2008, Ban Ki-moon, fue invitado a la primera cumbre del G20, y se pronunció a favor de un “nuevo multilateralismo”, justo, flexible y receptivo, dijo. De hecho, la OIT y la FAO tienen participación en el proceso del G20.

7. *¿Cuál es el motivo por el cual Argentina decidió invitar a Chile y a los Países Bajos a esta reunión?*

No tengo la respuesta oficial, pero sí algunas suposiciones. En el caso de Chile, nuestro país entró en un proceso de aproximación. Aunque nosotros vemos como marco natural de integración el Mercosur, el actual gobierno convirtió a Argentina en miembro “observador” de la Alianza del Pacífico. Aquí vale la idea de una “convergencia en la diversidad”, que expresó el ex canciller chileno Heraldo Muñoz para referirse a las posibilidades de integración de los distintos bloques subregionales de América Latina.

En cuanto a Holanda, seguramente hay un interés en el gobierno de captar la mirada y atención de ese país para que repercuta en una relación bilateral más fluida y, finalmente, en la captación de inversiones; que ha sido un eje fundamental para la Cancillería desde 2016.

8. *¿Qué puede aportar el G20 a la Argentina y viceversa?*

Lo que Argentina puede darle al G20 es un territorio “neutral”. Dado ciertos conflictos políticos y comerciales, como los que ya comentamos entre Estados Unidos y sus aliados históricos, además de China, podemos ser campo fértil para que se comiencen a destruir algunos de esos conflictos.

Por lo demás, a la Argentina se le abre en esta cumbre del G20 la posibilidad histórica de influir en la agenda del G20, una capacidad que han ejercido otras presidencias anteriores, y también darnos una mayor y mejor visibilidad mundial.

Finalmente, Argentina puede dar el puntapié inicial a la articulación de intereses de los países de América Latina en el G20, así como en otros foros, una deuda que persiste desde la creación misma del foro y que le priva a la región de conseguir una mayor influencia en cuestiones globales.

9. *¿Puede explicar el proceso a la toma de decisiones del G20? ¿Está conforme con su grado de transparencia?*

Presido una fundación, Embajada Abierta, desde donde intentamos poner el foco en las cuestiones esenciales de las actuales relaciones internacionales, así como en el proceso de toma de decisiones de impacto global. Y por supuesto, históricamente hay medidas que se toman a puertas cerradas y entre pocos. Volviendo al caso de la ONU, el sistema multilateral contempla un Consejo de Seguridad con participación relativamente amplia pero que otorga poder de veto a cinco potencias (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia y China).

En ese sentido, si bien la sociedad civil -como todos los ciudadanos- debe abogar por la mayor transparencia y participación posibles en la gobernanza global, las potencias con capacidad para dictar algunas reglas básicas, o “rule makers” siguen siendo unas pocas y las debaten y acuerdan de manera reservada para que el resto, los “rule takers”, finalmente las sigan.

Pero ese proceso tiene muchas aristas y posibilidades que se juegan en esa gran mesa de intereses que es el G20, por lo cual la conclusión es que conviene tener alguna parte en él, como le pasa a la Argentina, hoy con la posibilidad adicional de presidirlo.

10. *¿En qué sentido los países elegidos para participar y que no integran el G20 contribuyen al debate sobre los temas elegidos por Argentina?*

Como país a cargo de la presidencia, Argentina tiene la responsabilidad adicional de atender las inquietudes de los países invitados. La incidencia que logren esos Estados dependerá de la dinámica de la agenda central que se acuerde para la cumbre, de su coordinación con los intereses de los miembros y también de la coyuntura misma que rodee la cumbre, porque a veces una situación de conflicto internacional determinado termina restando tiempo a otras cuestiones de gobernanza de más largo plazo, aunque después puedan quedar integradas para las reuniones que preceden a las siguientes cumbres.

11. *¿Qué estrategia ha seguido el gobierno nacional para informar sobre el avance de los grupos en un contexto de bastante hermetismo y de desinformación por parte de los argentinos respecto al G20 y su relevancia?*

Por supuesto, es atribución y también responsabilidad del propio gobierno a cargo de la organización de la cumbre. Pero nosotros, desde la Fundación Embajada Abierta, llevamos bastante tiempo haciendo divulgación en ámbitos académicos y entre el público general para interesarlo en la cuestión y promover su participación como ciudadanos. Puedo citar mi último libro sobre el rol de G20 en la gobernanza global, “¿Quién gobierna el mundo?”.

12. *¿Cree que los mecanismos informales de gobernanza global, como el G20 o los BRICS, aportan nuevas herramientas que permiten administrar mejor el orden internacional?*

Creo que sí, que la vertiginosidad de los cambios tanto políticos como económicos de la actualidad han vuelto un poco lento los ámbitos de toma de decisiones como la ONU, sin poner en tela de juicio su legitimidad como foro universal. En ese sentido, el G20 tiene la capacidad de responder de manera más ágil y efectiva.

Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), específicamente, replican desde la Periferia, a través de potencias emergentes, el formato de articulación de intereses instaurado desde los 70's por los países más ricos y desarrollados.

Pero también forman parte de las nuevas opciones de “diplomacia de cumbres” o “de líderes” que, en el caso de los BRICS, abre opciones de autonomía frente a las potencias centrales y favorece nuevos equilibrios globales frente a un orden financiero multilateral que sigue dominado por el Norte.

13. *¿En la reunión del G20 de 2017, se reconoció a África como una región prioritaria, por las repercusiones globales que tiene ese continente en cuestiones como migraciones, refugiados, pandemias y medio ambiente, entre otras. En tal sentido, ¿qué puede aportar el G20 para, contribuir a la solución de los principales problemas afri-*

canos relativos a esos temas? De existir tales aportes posibles, ¿en qué se diferenciaría de lo actuado al respecto hasta el momento por la ONU?

La inclusión de África y su salida de una situación histórica de pobreza y subdesarrollo, que ha persistido aun después del proceso de descolonización, debe llamar la atención sobre la necesidad de evitar de parte de algunas potencias, tanto occidentales como orientales, un proceso de neo colonización.

De todos modos, aun cuando sea movido por intereses nacionales, específicamente económicos, la propia ONU le ha reclamado al G20 desde su primera cumbre de 2008 que si sus países miembros ejercían su poder ante la crisis se aseguraran de que la estabilidad y crecimiento alcanzaran también a las naciones más pobres, no sólo a las más afectadas por la crisis financiera.

Yo diría que toda ayuda al desarrollo, y no sólo a la pura estabilidad, debe ser alentada desde las naciones más ricas, con la eficiencia que ha demostrado el G20 para superar las crisis y los criterios universales de justicia, igualdad y solidaridad que ha sostenido la ONU desde su creación.

14. *¿Si se dice que África es un continente prioritario para el G20, ¿por qué hay un solo país africano entre sus miembros y por qué es Sudáfrica (y no Nigeria, por ejemplo, la otra potencia económica del continente)?*

Es cierto que África es el continente con menor representación en el G20. Al conformarse la mesa de los veinte representantes se tuvo en cuenta su importancia sistémica, económica pero también regional.

La presencia de Sudáfrica se explica, en parte, por pertenecer a los BRICS y, en parte, por su valor sistémico propio -aunque no sea tan determinante en lo económico, su influencia regional y su importancia geopolítica. Creo que si bien económicamente Nigeria se destaca, no tiene aún la importancia regional que ha logrado Sudáfrica.

15. *¿Entre 1990 y 2000, las Naciones Unidas establecieron el Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo. Sin embargo, tanto en Argentina como en África hay territorios pendientes de descolonización (Islas Malvinas y Sáhara Occidental). ¿Tiene el G20 alguna opinión al respecto? De no ser así, ¿cree que debería expresarse sobre el tema?, ¿en qué sentido? En el caso particular de la Argentina, ¿cree que debe sumarse al reclamo africano para culminar el proceso de descolonización?, ¿por qué y, de ser afirmativo, de qué modo?*

El de la descolonización, junto a la Cuestión Malvinas, son asuntos que explican por qué el G20 tiene algunos límites que difícilmente podrá cruzar respecto de la jurisdicción que se le reconoce a las Naciones Unidas, considerando que el G20 está integrado por países como Gran Bretaña y Argentina, que mantienen un litigio abierto en ese sentido.

Sin embargo, siendo un foro informal cuya fuerza depende de los consensos políticos, Argentina, como principal representante de América Latina en esta cumbre que le toca presidir, debe aprovechar diplomáticamente la oportunidad para insistir en reivindicar sus derechos de soberanía sobre las islas tanto como su aprecio por una salida pacífica y negociada del litigio. E inscribirlo, claro, dentro de los casos pendientes del proceso de colonización.

16. *¿Es el G20 una herramienta útil para incrementar las relaciones Sur-Sur entre Argentina y África? ¿Por qué?*

Después de su auge en los 60's y 70'1, la división conceptual Norte-Sur, y la cooperación Sur-Sur que se desprende de ella, perdieron fuerza en el discurso diplomático y público que llega a los ciudadanos. Sin embargo, en los 2000, América Latina dio muestras de cómo recuperar algunas herramientas de cooperación Sur-Sur, que se proyectaron en forma de acuerdos comerciales pero también políticos, hasta la participación en foros como los BRICS de países emergentes.

Sin embargo, si bien es importante visitar esas ideas de justicia, solidaridad y desarrollo equitativo que compendia el concepto de Sur, frente a un Norte industrializado y rico que velaba por sus propios intereses, el surgimiento de algunas potencias emergentes, las mutaciones en el Norte y la transformación que nos trajo capitalismo globalizado en las formas de producir y comerciar han multiplicado esa línea divisoria original en varias, que además son permeables y se cruzan todo el tiempo.

Podríamos decir, simplificando, que aquella ecuación Centro-Periferia que aprendimos con Aldo Ferrer hoy se ha replicado en varios Centros y Periferias, en relaciones de dominación-dependencia más complejas y fragmentadas que van más allá de un esquemático Norte-Sur. Hay ahora varios "Sures" y las acciones de incidencia en la agenda tanto de la ONU como de foros informales del tipo del G20 deben contemplar este tipo de nuevas realidades.

17. *¿Cuál puede ser el rol del G20 cuando el principal de sus miembros da claras muestras de un mayor unilateralismo en temas de índole política, militar y económica? En tal sentido, cuenta el G20 con herramientas que le permitan impedir o, en el peor de los casos, limitar los resultados de la "guerra comercial" que ha anunciado EEUU frente a China?*

Excelente planteo. Como hemos dicho, están quienes hacen las reglas y quienes las siguen. Estamos asistiendo a un paradoja de la Historia en la cual la potencia que dictó las reglas y se benefició del mundo de posguerra hoy vuelve a una postura aislacionista y amenaza la estabilidad sistémica. Es más me atrevo a decir que la "guerra comercial" serán un tema destacado del G20.

18. *¿Cómo se explica que Argentina, habiendo corrido el riesgo de perder la membresía del G20, ahora presida dicho espacio, siendo que su estatura económica no ha sufrido cambio alguno?*

Argentina es un país de una importancia sistémica y regional innegable, por historia política y diplomática, por sus dimensiones, por sus recursos naturales potenciales, por su capacidad e incidencia y por las condiciones particulares de su economía. Éso es lo que toma en cuenta un foro como el G20. Ello no quiere decir que, en algún momento, el grupo reconsidere su integración.

19. *¿Cuáles son los objetivos perseguidos por Argentina en el G20, y con cuáles de los miembros podría colaborar más estrechamente para su obtención? ¿Hasta dónde los mismos se ven debilitados ante la difícil coyuntura que vive Brasil, su principal socio?*

Me parece que uno de los objetivos más importantes que debe imponerse en ese sentido es el de liderar la articulación de los intereses de América Latina en el foro, donde han estado históricamente subrepresentados porque las diferencias pesaron más que las coincidencias, como ocurrió en la anterior cumbre realizada en suelo latinoamericano, en Los Cabos, México, en 2012.

La Cumbre de Buenos Aires es una oportunidad histórica para comenzar ese proceso. Hay antecedentes positivos, como la presión conjunta para reformar instituciones multilaterales de crédito como el FMI y el Banco Mundial, y la toma de posición formal del G20 respecto de los “fondos buitres”, como un peligro para la soberanía de los países y la estabilidad financiera en general.

20. *¿Frente al objetivo de establecer políticas públicas que materialicen el empoderamiento de las mujeres ¿Cuál es el real impacto –si es que existe tal- de la conformación del grupo de compromiso denominado Women 20 (W20)*

Los reclamos en pos de un equiparamiento de derechos entre las mujeres hace tiempo que vienen avanzando en la agenda internacional. Fue un reclamo que, inclusive, tuvo eco en la última designación del Secretario General de Naciones Unidas, cuando muchos pensaron que era el momento de designar a una mujer.

Nuestro gobierno, por su parte, ha sostenido que la cuestión de género atraviesa la agenda del G20. El “real impacto” de lo que el grupo afín W20 está por verse. Por supuesto, estimo que es sumamente importante y está poniendo la discusión del rol de las mujeres en distintos ámbitos (profesional, de negocios) en esa agenda. Queda por ver si se logran medidas concretas.

21. *¿Qué opinión le merece la reciente declaración por parte del ex canciller Argentino, Jorge Taiana, acerca que el G20 tiene una creciente intrascendencia luego de haberse superado la crisis que le dio sentido?*

Respeto la opinión de Taiana pero no la comparto. Es cierto que ha habido un cambio en la agenda del G20, ya que en la actualidad no parece que pueda repetirse una crisis de carácter financiero. Pero si está a la orden del día la posibilidad de una “guerra comercial”. Como opiné recientemente en “Global Solutions” (evento realizado en Berlín) el G20 puede ser parte de la solución política que se necesita.

22. *¿En el contexto de la reunión del G20 en Hamburgo (2017), una de las críticas que se visibilizó, a través de la sociedad civil, fue la referida a que el G20 es ilegítimo. ¿Cuál es su opinión al respecto?*

Hay una dicotomía entre la legitimidad institucional que representa la ONU y los consensos efectivos que logra el G20. Actualmente, esa tensión ha quedado contenida por una relación de tibia cooperación y escasa sinergia. Mi opinión, como dije antes, es que estamos en un momento de transición, entre un viejo orden que no termina de desaparecer y uno nuevo que no termina de ser creado. .

Nueva Carrera de Posgrado
**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 / www.institutoconfucio.iri.edu.ar



Instituto de
Relaciones
Internacionales



Universidad
Nacional
de La Plata



Xi'an
International
Studies University
(XISU)



—● Estudios

Theorising Chinese International Relations and the Rise of China: A Preliminary Investigation¹

Teorizando las Relaciones Internacionales y el ascenso de China: una investigación preliminar

Sudeep Kumar ²

Abstract: This paper critically analyses the case study of Chinese international relations theory through the lens of a non-Western International relations theoretical framework. There should be an attempt to democratise the existing international relations discipline because societal interactions among the countries across the globe cannot be judged by the yardstick of Western experiences. Non-Western international relations theories can be also generated under the post-positivist methodological framework, as it is equally important to include the localised voices and experiences of Asian, African and Latin American countries by reactivating their local historical traditions and ancient philosophies, sociological perspective and ontological, epistemological and axiological dimension of international relations theories³.

Key words: International Relations Theory - Tribute System – Confucian Model of Governance – World Order

Resumen: Este artículo analiza críticamente la teoría china de las relaciones internacionales, como estudio de caso, desde la perspectiva del marco teórico de las relaciones internacionales no occidentales. Debe haber un intento de democratizar la disciplina existente de las relaciones internacionales ya que las interacciones sociales entre los países del globo no pueden ser juzgadas desde la perspectiva de las experiencias occidentales. Las teorías de las relaciones internacionales no occidentales también pueden ser generadas dentro del marco metodológico post-positivista ya que es igualmente importante incluir las voces y experiencias localizadas de los países asiáticos, africanos y latinoamericanos a partir de la reactivación de sus tradiciones históricas locales y sus filosofías antiguas, la perspectiva sociológica y la dimensión ontológica, epistemológica y axiológica de las teorías de las relaciones internacionales.

Palabras Claves: Teoría de las Relaciones Internacionales - Sistema de tributo – modelo confuciano de gobernanza – orden mundial

¹ Recibido: 06/03/2017. Aprobado: 18/09/17

² Sudeep Kumar is an Indian doctoral research scholar in department of politics at East China Normal University, Shanghai. He is currently working on 'China-Pakistan-India Strategic Triangle and its implications. Email: sudeepkumar85@yahoo.com

³ This paper was originally presented in International Studies Association Global South Caucus International Conference 2015 (ISA GSCIS 2015) on the theme - Voices from outside: Reshaping International Relations Theory and Practice in an Era of Global Transformation at SMU, Singapore.

1. Introduction

The rise of China and its integration to the global community are two of the most important phenomena in the post Cold war era. Although there are several studies from the Western international relations theories, the basic problem lies on the existing Western international relations theories (IRT), which were primarily based on the geo-political, geo-cultural, and historical experiences of European modern nation-states. Hence they are not sufficient to explain the international affairs of civilisation states like China, India and Iran, among others. It can also be claimed that the understanding of the rise of China depends on the kind of international relations theoretical framework employed. In fact, there are various debates on the western form of democracy and the developmental trajectory of China. This study, however, is an attempt to examine the nature and implications of theorising Chinese international relations and explaining the Chinese foreign policy decision making process.

Initially, Chinese International Relations (IR) were controlled by the Chinese Communist party, especially during the Maoist era (1949-76). Marxism-Leninism-Mao Zedong thought was the official guiding force in dealing with other countries. But only after the Fourteenth Party Congress of the Communist Party of China (CPC) in 1992, did Deng Xiaoping's 'Socialism with Chinese Characteristics' become the guiding ideology, where special attention was given in order to establish IR as an academic discipline for theoretical and empirical research. As a result, the 'National Association of History of International Relations' (NAHIR) was set up in 1980, changing its name 1999 into 'China National Association for International Studies' (CNAIS) on account of its wide coverage and clear objectives. Over the years, China as a civilisation state started realising that there was a need to develop its own Chinese international relations theories (IRT). For Chinese IR scholars, Chinese IRT should be rooted in traditional Chinese philosophy and Western theoretical achievements, as we see in the case of Western IRT.⁴ Now we see the dialogues between different Chinese schools as well as a dialogue between Chinese schools and western IRT. This ultimately can give birth to the possibility of Chinese international relations theory under the non-Western international relations perspective, which will help to pluralise the epistemological bases of Western international relations theory by adding rich and diverse ontological assumptions. Here, one can argue that the local traditions of such civilization states are going to help in developing a more inclusive, democratic, and progressive methodology for theorising international relations.

2. Phases in Chinese IR Theories

Since we have already discussed the institutional building for the establishment of IR as an academic discipline in China, let us now have a closer look at the different phases involved in this process in this section. With reference to Professor Qin Yaqing, who argues that the development of IR as an academic discipline has taken place in three phases in China, namely: the pre-theory phase (1978-90), the theory-learning phase (1991-

⁴ Yaqing, Qin (2009), "Development of International Relations Theory in China", *International Studies*, Delhi, v.46, No.2, pp. 185-201.

2000) and the theory-innovation phase (2007 till today).⁵ In the pre-theory phase (1978-90), both Marxism and Leninism were dominant, but no conscious attempt was made to build a theoretical paradigm. This was the period when Mao Zedong developed his 'Three World Theory'.⁶ Marxism-Leninism and Mao Zedong thought were the guiding principle using dialectic materialism as a tool to gauge the contradictions in international affairs. How come Marxism as a theory is not considered to be pragmatic or realistic? Why can we not develop a theoretical paradigm under the existing Marxism-Leninism and Mao Zedong thoughts?

Under the theory-learning phase (1991-2000), dominant western IRT like liberalism and realism became the guiding force among the Chinese IR communities for explaining Chinese foreign policy's decision-making processes. After the fourteenth party congress of the Communist Party of China (CPC) in 1992, special attention was paid to establish IR under Deng Xiaoping's Socialism with Chinese Characteristics for theoretical and empirical research. Attempts were made to develop Chinese international relations theories by employing traditional Chinese philosophy and Western theoretical achievements, because of the tension between dominant Western international relations theories and endeavours to develop Chinese IR theories. At the sixteenth party congress of the Communist Party of China (CPC) in 2002, Jiang Zemin proposed 'Three Represents'.⁷ The focus of IR in China has somewhat shifted from classical mainstream IR theories to the English School of IR in particular.⁸ These were the times when CPC was trying to learn from the dominant western IRT, but Chinese IR scholars were really looking for alternative narratives to explain Chinese foreign policy, especially after the 1989 Tiananmen Square incident. Actually, this phase compelled Chinese IR scholars to creatively work on existing dominant western IRT and Chinese philosophy together.

After the theory-learning phase, the deepening stage (2001-07) developed an interest in constructivism, which coincided with the debate on the 'peaceful rise of China' under the Chinese philosophy of *yi jing* or *I Ching*, which implies that identity and behaviour are changeable. Also, Chinese IR scholars realised that IR theories were not only a tool for interpretation of foreign policy but also a means to understand the complexities of international politics.⁹ There is no doubt about this being the phase when Chinese IR scholars learned western methodology and analytical frameworks, but they tried to derive the ontological essence from the ancient Chinese philosophy in order to explain the integration of Chinese economy into the World Trade Organization (WTO) in 2001.

⁵ Yaqing, Qin (2009), "Development of International Relations Theory in China", *International Studies*, Delhi, v.46, No.2, pp. 185-201.

⁶ Three World Theory consists of the US and the USSR as first world; the second world consists of the US and Western allies, on the one side, and the USSR and Eastern European allies, on the other side; and the third world includes Asian, African and Latin American countries.

⁷ "Three Represents" is referred to as a political thought in the party documents, where the Chinese communist party was expected to represent the advanced social productive forces, advanced culture and representing people's interests.

⁸ Yaqing, Qin (2009), "Development of International Relations Theory in China", *International Studies*, Delhi, v.46, No.2, pp. 185-201.

⁹ Yaqing, Qin (2009), "Development of International Relations Theory in China", *International Studies*, Delhi, v.46, No.2, pp. 185-201.

In the theory innovation phase (2007 till today), the focus is more on ‘how to build Chinese IR theory’ than on ‘whether to develop Chinese IR theory’, where - how to - questions marked the beginning of theory innovation phase. At the Seventeenth Party Congress of the Communist Party of China (CPC) in 2007, Hu Jintao articulated the ‘scientific outlook on development’ under which emphasis was placed on ‘harmonious world’ and ‘harmonious society’, which cannot be achieved without peaceful development. One can see clearly that Jiang Zemin’s emphasis was on building a ‘well off society’ by 2020 through maintaining a high growth rate, but Hu Jintao’s stress was on balanced and sustainable economic development. Moreover, the interest in Constructivism coincided with the official debate on a peaceful rise of China, which led to redefine both China’s national interests and Chinese strategy for peaceful development in the world.¹⁰ After the Eighteenth Party Congress of Chinese Communist Party (CPC) in 2012, President Xi Jinping talked about the ‘Chinese Dream’ and the ‘Belt and Road Initiative (BRI)’. Internally, he stressed more the building of a well-off society by eradicating poverty for around 50 million people under the supply side reform of the Chinese economy by 2020. Externally, he talked about the positive roles of the BRI by connecting Europe with Asia and reviving the ancient silk routes. Now, there are talks about the possible inclusion of west-Asian or Middle Eastern, Latin American and African countries in China’s BRI too. The establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the BRICS New Development Bank, the hosting of G-20 summit in Hangzhou and Chinese President Xi Jinping’s speech in the World Economic Forum this year, where he highlighted the benefits of globalization, as well as China’s leadership role in Paris Climate Deal 2016 for building an inclusive, equitable and just world economic order cannot be ignored. Hence, there is clearly a shift in Chinese foreign policy from Deng Xiaoping’s 24 characters strategy, which constitutes ‘keeping a low profile and bide for your time’, to Xi Jinping’s the global leadership role in geo-political and geo-economic affairs.

3. Sinicization of the IR Theories Debate

This section deals with the development trajectories of Chinese International relations, where prominent Chinese scholars like Yan Xuetong, Zhao Tingyang and Qin Yaqing are constantly pressing for the need of either a ‘Chinese school’ of International Relations or ‘IR theories with Chinese characteristics’.

Yan Xuetong emphasized the need to first develop theories and then work towards the gradual development of a ‘Chinese school of IR’. He takes into account the traditional thoughts from the ‘spring & autumn period’ and ‘warring states period’ by stressing social scientific methodology and theoretical universalism. His emphasises lies on quantitative methods with the acknowledgement that different questions need different methods of study, including hypothesis testing, causal analysis, objectivity, and verifiability. Therefore, he endorses Kenneth Waltz’s neo-realist concept that international politics is all about hard power and can be understood effectively through ‘level of analysis’ tools. As a result, he puts the analytical perspectives of ‘Mozi and Laozi’ on the level of system,

¹⁰ Yaqing, Qin (2011), “Development of International Relations theory in China: progress through debates”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Oxford, v.11, No.1, pp. 231-257.

those of 'Guanzi and Hanfeizi' on the level of the state, and those of 'Confucius, Mencius, and Xunzi' on the level of the individual. His greater emphasis, however, is on political power as opposed to economic and military power, hierarchy as opposed to anarchy, and on international norms, state morality, political ideas, and the very idea of human authority which led to 'realism with Chinese characteristics'.¹¹ He is undoubtedly using a scientific quantitative research methodology but, at the same time, he is also trying to use ancient Chinese thoughts to explain the foreign policy decision making process of China. But it would be interesting to see how far his usage of Kenneth Waltz's level of analysis tool will critically analyse the rise of China. Does it really make the use of quantitative methodology compatible with ancient Chinese thoughts and concepts?

Zhao Tingyang argues that the existing world-order is a 'non-world' due to the absence of a transnational governance structure in existing Western inter-state institutions; hence, the various international organizations and regional organizations cannot solve the current issues and affairs of global nature. Under Confucianism, the term *Tianxia* (meaning "all under heaven") has a triple meaning: as the land of the world, as all peoples in the world, and as a world institution. And, the *Tianxia system* emphasizes the unity of the physical world (land), the psychological world (the general heart of the peoples'), and the political world (a world institution). As a result, *Confucian Tianxia Institutions* are world institutions in the real sense, and can therefore be used for establishing a global world and solving global problems in effective ways. The Chinese worldview is also different in the sense that it emphasises political characteristics of a worldview, which favours hierarchy. For him, social factors like ethics, hierarchy and identity, which are shared amongst all people in the world, are key to the *tianxia system*. He also sees the 'Chinese School' as the assertion of cultural sovereignty to protect China's unique way of understanding the world.¹²

His advocacy for a Chinese school comes from the vantage point of culture, where he argues that globalisation is a danger in the process of conceptualising a new world order. He does talk about knowledge as the function of power, but can this school of international relations lead to the emergence of non-Western international relations theories? How is this creation of a Chinese school of International Relations as an academic discipline not a reactionary response against the so-called existing dominant western international relations theories? In fact, one can also argue that knowledge is interdependent, pluralistic, cross-cultural and fluid in nature, but what he is trying to do is to create an epistemology based on the ancient Chinese world order, that is, the *Tianxia* worldview.

Qin Yaqing talks about the combination of Western and Chinese ways of logical reasoning and theory development. Informed by both Chinese and Western thoughts, he has made an effort to conceptualise the core Chinese thought for constructing a theoretical system, and to use Chinese practices to enrich established IR theories. While the core theoretical problematic of American IR theory is hegemonic maintenance; the core theoretical problematic of British IR theory is the formation and development of international

¹¹ Xuetong, Yan (2008), "Xun Zi's Thought on International Politics and Their Implications", *Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v.2, No.1, pp. 135-165.

¹² Tingyang, Zhao (2009), "A political world philosophy in terms of All-under-Heaven (tian-xia)", *Diogenes*, California, v.56, No.1, pp. 5-18.

society under the European concept of *rationalism*. Here, he explores a 'core theoretical problematic' based on the ancient Chinese thought of *relationalism* to build both informal networking and *relational governance*, which is strongly influenced by Imre Lakatos's hard core-protective belt argument about research programs in research methodology. Furthermore, he elaborates three basic characteristics for developing a distinct Chinese theory, as follows: a) It should be based on Chinese culture, historical traditions, and practical experience. b) It should be universally valid, transcending local traditions and experience. c) Its core assumptions must be distinct from those of other theories.¹³

He focuses more on the development of a Chinese theory under the larger framework of non-Western International Relations theory by using a scientific methodology. He stresses the importance of dialogues between Chinese International Relations scholars and Western International Relations scholars; between existing dominant Western International Relations scholars and non-Western International Relations scholars, and finally among Chinese International Relations scholars. But it would be interesting to see how this process of Chinese International Relations theories can be accommodated under the larger framework of non-Western International Relations theories as non-Western International Relations discourse, which is still in its nascent stage.

4. The East Asian World Order and the Relational Governance Model

It is important to note how the rise of China is going to locate its ancient tributary system worldview in relation to East Asia countries and the other countries of the world, e.g. that the tribute system is not just a division of territories among sovereign modern nation-states. In ancient Chinese thought, history has always been the guiding force to conduct foreign affairs. Therefore, understanding ancient Chinese thoughts on intra-state relationships, i.e. Sino-centrism, is crucial in order to understand the Chinese foreign policy decision making process today. In fact, the East Asian world order was also based on the notions of Chinese centrality and superiority, which were hierarchical and non-egalitarian, similar to Chinese society itself. Terms such as *Tianxia* (all under heaven), *Tianzi* (son of a heaven) and *Zhongguo* (middle kingdom) highlight this fact. Historically, East Asian Order was based on the tribute system language. But one can also analyse these inter-state relations without adhering to these terms in a literal sense, because the main reason behind this language system was western scholar John King Fairbank's interpretation of the Chinese worldview. The tribute system, however, dates back to the traditional Chinese historical source as *chaogong tixi*, and not even the Chinese people had any idea about its conception. In this scenario, one can argue that the East Asian world order needs to be understood in a much broader sense, and that any attempt to apply the Fairbankian notion of tribute system would be insufficient. So an important question arises here: to what extent was the relationship under the tributary system justifiable? It is undeniable that there is a need to develop creative methods for transcending the existing tributary system paradigm in order to make conceptualisations un-

¹³ Yaqing, Qin (2010), "International Society as a Process: Institutions, Identities, and China's Peaceful Rise", *Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v.3, No.1, pp. 129-153.

der such ancient concepts as *chaogong tixi*. In fact, one can question the purpose of the tributary system, as there was no element of territorial conflict in it.¹⁴

In order to conceptualise *chaogong tixi*, emphasis is given to looking at Chinese intellectual traditions, which are deeply rooted in their ancient culture. The convergence and divergence of Chinese imagination and Western imagination of the world order in the past and future can be another way to look at it. But can we map the Chinese imagination of world order today? How do we need to apply today's tributary system's concrete material conditions? How can this ancient concept of tribute system be transformed in order to understand Chinese foreign policy decision-making process today?¹⁵

One possible way is through the idea that the ancient Chinese state was based on Confucius's principle of *datong* (meaning "Universal Great Harmony") with cultural harmony. That is why we see a big influence of these ancient Chinese thoughts on the theme of government policy from the second to the fifth leadership generation in the Chinese communist party. In their government policy, they always strive for peace and broad development. China as a nation-state no longer follows ancient concept like *zhongguo* (meaning "middle kingdom") today, but one can also wonder to what extent the Chinese foreign policy decision-making process is guided by tribute system worldview. For many Chinese scholars, the tribute system is still a relevant concept because China is trying to constantly transform and conceptualise as a learning state in the realm of world politics.¹⁶

Since the liberation of New China in 1949, one can witness the irrelevance of the tribute system as a sovereign modern nation-state. Another question can also be asked: under the Sino-Soviet rapprochement, was Mao in a position to establish China-centred foreign relations with other countries of the world? In 1971, China established diplomatic relationship with the US; then, China moved more closely to the Western world with the permanent membership to the United Nations Security Council (UNSC). In fact, Chinese political culture was also gradually influenced by the norms and political culture of these international organizations and the existing world order after the collapse of Soviet Union in 1991. But even today the ancient concept of *Datong* (Universal Great Harmony) and Cultural harmony are guiding cultural forces to protect Chinese sovereignty and national integrity. This shows China's cultural confidence to learn from western cultures without any insecurity. Despite Chinese attempts to avoid great power politics under the tribute system, one can question the relevance of Francis Fukuyama's end of history and last man thesis. China, with its one party rule, is projecting an alternative model of politi-

¹⁴ Gungwu, Wang (2008), "China and International Order: Some Historical perspectives", in Wang Gungwu and Zheng Yongnian (eds.) *China and the New International Order*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 21-31.

¹⁵ Gungwu, Wang (2005), "China and Southeast Asia: Changes in Strategic Perceptions", in Ho Khai Leong and Samuel C.Y. Ku (eds.) *China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 3-14.

¹⁶ Yongnian, Zheng and Sow Keat Tok (2008), "Intentions on trial: Peaceful Rise and Sino-ASEAN Relations", in Guoguang Wu and Helen Lansdowne (eds.) *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, New York: Routledge Publications, pp. 175-197.

cal and economic development and the main reason behind this is the ancient Chinese cultural belief in the inevitability of change.¹⁷

The main reason behind the Chinese cultural belief is change as a dialectical process, which influences both China as a civilisation state and the Western modern nation-state in the course of its rise and integration with the global community. The ancient Chinese concept of *I Ching* or *yi jing* has been the guiding force for this Chinese cultural belief in the 'inevitability of Change' for more than 5,000 years. Moreover, China's integration into the existing world order (i.e. *jiegui*) can be interpreted in many ways: some Chinese scholars believe that Chinese integration has its own benefits and is good for the interests of the global community as a whole. But these Chinese scholars are also determined to use ancient Chinese concepts, such as the tribute system, as a tool to protect New China's national interests. In fact, China has carefully chosen to join the global community in order to obtain benefits from it so as to safeguard the economic interests of their population.¹⁸

5. Conclusion

As Michel Foucault rightly points out, knowledge production is the function of power. One can argue that the existing dominant Western International Relations theories are colonial in nature and thus deny space for the localised traditions and historical experiences from the non-Western world. At present, International Relations scholarship is primarily dominated by North American (known as the 'West') with some European scholars, but as of now European countries have yet to receive their due share in the creation, formation and influence on existing western International Relations theories. There are many countries that make up the western world, but it is primarily North American International Relations theorists who are projected as the sole representatives of the entire European and North American International Relations Scholarship. This raises a concern about the whole task of theorising and establishing the methodological, ontological and epistemological bases of Western International Relations theories; but, at the same time, there is a need to allow for the realisation and formulation of non-Western International Relations theories. There should be an attempt to democratise the existing International Relations as an academic discipline, where the global heritage of International Relations theories can also be derived from the post positivist non-Western International Relations perspectives based on the historical experiences of Asian, African and Latin American countries (known as the 'non-West'). Hence, the societal interactions among these non-Western countries cannot be judged only with the yardstick of North American and European historical experiences. If the 'West' is successful in projecting their International Relations theories as universal and homogenous, then the 'non-West'

¹⁷ Gungwu, Wang (2008), "China and International Order: Some historical perspectives", in Wang Gungwu and Zheng Yongnian (eds.) *China and the New International Order*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 21-31.

¹⁸ Gungwu, Wang (2008), "China and International Order: Some historical perspectives", in Wang Gungwu and Zheng Yongnian (eds.) *China and the New International Order*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 21-31.

can also create and project their own International Relations theories in order to pluralise the epistemological bases of existing International Relations theories. It is equally important to give proper attention to the alternative histories and different trajectories of socio-political-economic development, as well to apply the traditional philosophies of Asian, African and Latin American countries with the aim of enriching the ontological, epistemological and axiological dimension of existing International Relations theories.

In this context, there is a need to ask how this conceptualisation of Chinese international theories can be realised under a broader framework of non-Western International Relations perspectives. In fact, a non-Western International Relations perspective does not have any approach towards feminism or reflexivism. How are they going to apply a quantitative research methodology, like testable hypotheses and research programme? One should not forget that the generation of any theory has its own context; hence, it is crucial to debate, dialogue and discover the context behind the generation of non-Western International Relations theories from a civilisation state's perspective in general and Chinese International Relations theories under the phenomenon of the rise of China in particular.

6. Bibliography

- Callahan, William A. (2008), "Chinese Vision of World order: Post-hegemonic or New Hegemony", *International Studies Review*, Oxford, v.10, No.4, pp. 749-761.
- Fairbank, John K. (1942), "Tributary Trade and China's Relations with the West", *The Far Eastern Quarterly*, New York, v.1, No.2, pp. 129-149.
- Feng, Zhang (2012), "The Tsinghua Approach and the Inception of Chinese Theories of International Relations", *The Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v.5, No.1, pp. 73-102.
- Foucault, Michel (1980), "Truth and Power", in Colin Gordon (eds.) *Power/Knowledge: Selected interviews and other writings*, New York: Harvester Wheatsheaf Press, pp. 109-140.
- Gungwu, Wang (2005), "China and Southeast Asia: Changes in Strategic Perceptions", in Ho Khai Leong and Samuel C.Y. Ku (eds.) *China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 3-14.
- Gungwu, Wang (2008), "China and International Order: Some historical perspectives", in Wang Gungwu and Zheng Yongnian (eds.) *China and the New International Order*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 21-31.
- Kang, David (2003), "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks", *International Security*, Cambridge, v.27, No.4, pp. 57-85.
- Tingyang, Zhao (2006), "Rethinking Empire from a Chinese concept 'All-Under-Heaven' (Tianxia)", *Social Identities*, Milton Park, v.12, No.1, pp. 29-41.
- Tingyang, Zhao (2009), "A Political World Philosophy in Terms of All-under-heaven (Tianxia)", *Diogenes*, California, v.56, No.1, pp. 5-18.

- Xuetong, Yan (2008), "Xun Zi's Thought on International Politics and Their Implications", *Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v.2, No.1, pp. 135-165.
- Xuetong, Yan (2011), *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, New Jersey: Princeton University Press.
- Yaqing, Qin (2009), "Development of International Relations Theory in China", *International Studies*, Delhi, v.46, No.2, pp. 185-201.
- Yaqing, Qin (2010), "International Society as a Process: Institutions, Identities, and China's Peaceful Rise", *Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v.3, No.1, pp. 129-153.
- Yaqing, Qin (2011), "Development of International Relations theory in China: progress through debates", *International Relations of the Asia-Pacific*, Oxford, v.11, No.1, pp. 231-257.
- Yaqing, Qin (2011), "Rule, Rules, and Relations: Towards a Synthetic Approach to Governance", *Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v.4, No.1, pp. 117-145.
- Yaqing, Qin (2014), "Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy", *Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v.7, No.3, pp. 285-314.
- Yongnian, Zheng (2010), *China and International Relations: The Chinese view and the contribution of Wang Gungwu*, New York: Routledge Publications.
- Yongnian, Zheng and Sow Keat Tok (2008), "Intentions on trial: Peaceful Rise and Sino-ASEAN Relations", in Guoguang Wu and Helen Lansdowne (eds.) *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, New York: Routledge Publications, pp. 175-197.
- Zhang, Feng (2012), "The Tsinghua Approach and the Inception of Chinese Theories of International Relations", *The Chinese Journal of International Politics*, 5 (1): 73-102.

Participación electoral y transnacionalismo político. Los ciudadanos caboverdianos residentes en la Argentina y su voto en las elecciones presidenciales de Cabo Verde¹

Electoral participation and political transnationalism. Cape Verdean residents in Argentina and their vote in the presidential elections in Cape Verde

Marta Maffia² Luz Mateo³

Resumen: Cabo Verde desde 1991 realiza elecciones democráticas en los tres niveles de poder político: municipales, legislativas y presidenciales. A partir de la revisión constitucional de 1992 los caboverdianos no residentes en el archipiélago, con edad igual o superior a los 18 años que estén registrados en los padrones electorales, tienen derecho al sufragio. Los caboverdianos residentes en la Argentina, como parte del denominado “circuito electoral de la diáspora”, han participado en las tres últimas elecciones presidenciales. El propósito de este trabajo, es referirnos de un modo específico, al transnacionalismo político en relación con el voto de la comunidad caboverdiana en el extranjero en general y en la Argentina en particular, en vinculación con el ejercicio de la ciudadanía y la identidad.

Palabras clave: voto, África, Argentina, Cabo Verde, transnacionalismo, ciudadanía, identidades.

Abstract: Since 1991 Cape Verde has held democratic elections in the three levels of political power: municipal, legislative and presidential. As of the 1992 constitutional review, Cape Verdeans not living in the archipelago and aged 18 or over who are registered in the electoral rolls, have the right to vote.

Cape Verdean residents in Argentina, as part of the so-called “electoral circuit of the diaspora” have participated in the last three presidential elections.

The aim of this work is to refer specifically to the political transnationalism in relation to the votes of the Cape Verdean community abroad in general and in Argentina in particular, regarding the exercise of citizenship and identity.

Key words: vote, Africa, Argentina, Cape Verde, transnationalism, citizenship, identities.

¹ Recibido: 18/05/2017. Aceptado: 23/11/2017

² Profesora de Filosofía, licenciada en Antropología y Doctora en Ciencias Naturales (orientación Antropología) de la (FCNyM-UNLP). Es Profesora Titular de Métodos y Técnicas de la Investigación Sociocultural de la misma Facultad e Investigador Principal del CONICET. Su principal área de interés académico es el estudio de las migraciones, específicamente las provenientes del África subsahariana a la Argentina. E mail: mmaffia@fcnym.unlp.edu.ar

³ Magíster en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), Especialista en Epistemologías del Sur (CLACSO). Licenciada en Comunicación Social. Secretaria del Departamento África del IRI-UNLP. Secretaria de la Cátedra Libre de Estudios sobre el Sáhara Occidental -única en el mundo- del IRI UNLP. E mail: cate-dra.saharaunlp@gmail.com

1. Introducción

El acto electoral es el mecanismo de participación política más convencional de las sociedades democráticas y, en muchos casos, la única forma utilizada por los ciudadanos como modo de intervención en los asuntos públicos (Bobbio, 1986).

Cabo Verde desde 1991, realiza elecciones democráticas en los tres niveles de poder político: municipales, legislativas y presidenciales. A partir de la revisión constitucional de 1992, los caboverdianos no residentes en el archipiélago, con edad igual o superior a los 18 años que estén registrados en los padrones electorales, tienen derecho al sufragio (Cohen y Vicente, 2015, p.37) (Silva y Chantre, 2008, p.213).

El análisis del voto transnacional en la región, como bien lo desarrolla Brenda Canelo, comparando las experiencias bolivianas y peruanas en la Argentina, “Contribuye a reflexionar acerca de las formas que asumen actualmente la pertenencia política y prácticas ciudadanas, así como repensar los límites territoriales, sociales y simbólicos del Estado nación modernos” (Canelo, 2016, p.1).

Los caboverdianos residentes en la Argentina, como parte del que han dado en llamar “circuito electoral de la diáspora”, han participado en las tres últimas elecciones presidenciales a pesar de ser una muy pequeña parte o un mínimo segmento de la diáspora de este país. Esto, que podríamos llamar en términos metodológicos un *corpus* minimalista, nos permite indagar y profundizar aspectos de los procesos sociales de este grupo, tomando en cuenta que es la única comunidad de afrodescendientes en la Argentina que vota en un país africano y que, a su vez, esta posibilidad de sufragio ha coadyuvado al incremento de pedidos de ciudadanía caboverdiana por parte de los descendientes.

Algunas de las preguntas que nos formulamos, cuyas respuestas enmarcaremos en el contexto teórico del transnacionalismo y las diásporas, son: ¿Cómo han respondido los caboverdianos frente a la propuesta del Estado de votar en un país en el que desde hace décadas ya no viven? ¿Quiénes participaron, cómo y dónde se organizaron los comicios? ¿Cuáles fueron las actitudes y comportamientos electorales? ¿Qué expresan los distintos comportamientos frente al voto? ¿Cambiaron las relaciones entre los inmigrantes y el país de origen? ¿Se produjo algún impacto sobre la totalidad de la comunidad de caboverdianos que ya suma más de cuatro generaciones nacidas en la Argentina?

La metodología de trabajo, fue básicamente cualitativa, haciendo uso de la búsqueda documental, bibliográfica, hemerográfica y entrevistas a informantes clave.

2. Ampliación de la ciudadanía, transnacionalismo político y diáspora

Si bien el debate sobre el concepto de transnacionalismo se viene desarrollando desde hace más de dos décadas -y parece estar lejos de cerrarse- creemos necesario a los fines de este trabajo, retomar algunos elementos de aproximación al mismo, que nos permitirán referirnos de un modo más específico al transnacionalismo político en relación con el voto de la comunidad caboverdiana en el extranjero en general y en la Argentina en particular.

Antes de introducirnos en el tema propuesto, consideramos asimismo importante mencionar que lo relativo al transnacionalismo comprende en su seno la idea de “nación”, por lo que adscribimos a quienes le dan a la misma un contenido no solamente

referido a la nación “territorial” sino que consideran a esta última como una parte de algo más abarcativo, que -siguiendo a Matory (1999)- también comprende a la nación “diaspórica”.

De este modo, “nación” “tiene el sentido de un grupo de personas ligadas nítidamente por la ascendencia, lengua o historia compartidas hasta el punto de formar un pueblo distinto”. Por lo tanto, lo “territorial” y lo “diaspórico” -lejos de ser ideas contrapuestas- conviven, interactúan y se retroalimentan en un proceso de resignificación permanente del concepto de “nación”. Esta aproximación a lo que entendemos por “nación”, nos conduce a la idea de una “perspectiva transnacional” de las migraciones (Autor 2, 2014).

Esta perspectiva transnacional de las migraciones referida, se relaciona con el concepto de “transnacionalismo”⁴, cuyo surgimiento data de los albores de la década del ‘90 del siglo pasado, definiéndose como “un proceso por el cual los migrantes a través de su vida cotidiana, sus actividades sociales, económicas y sus relaciones políticas, crean campos sociales que cruzan las fronteras” (Moraes Mena -citando a Basch-, 2010, p. 31-32).

La idea de “proceso”, de este modo, nos permite inferir que el espacio transnacional se caracteriza por ser dinámico y no exento de intereses en pugna o en diálogo (según el caso) entre aquellas actividades desarrolladas por los grupos migrantes tanto en la sociedad receptora como en el país de origen. De este modo, dentro de lo transnacional conviven cuestiones fundamentales como la inserción del migrante en su lugar de residencia, el tema de la asimilación y la aculturación—tan debatidos y controvertidos- y, a la vez, las relaciones con su lugar de procedencia y las posibilidades de participación social, económica y política en el mismo, entre otros tópicos.

A la vez, la propia dinámica de evolución de las tecnologías en comunicaciones a las que asistimos, sobre todo en las últimas dos décadas (internet, redes sociales y las amplias posibilidades de comunicación virtual tanto escrita como oral y audiovisual de forma gratuita), permite advertir que la idea de lo transnacional no puede presentar al espacio de acogida y al de procedencia como dos compartimentos estancos, sino que, por el contrario, se trata de un espacio múltiple en el que se articulan acciones en las que ambos se entrecruzan y combinan. En ese sentido, coincidimos con Lafleur (2012, p.18-19) en que:

Los emigrantes son capaces de involucrarse simultáneamente en actividades sociales, políticas o económicas que implican tanto a su país de origen como a su país de residencia (...) El espacio no está claramente dividido (...) En consecuencia, los espacios transnacionales no pueden ser considerados como entidades fijas, sino como entidades dinámicas que cambian con el tiempo.

En lo específicamente relativo al transnacionalismo político, entendido este como la participación política de los migrantes tanto en el país de residencia como en el de origen dada en ese espacio de articulación transnacional al que hemos hecho referencia, Lafleur destaca el trabajo de clasificación de las actividades de ese tipo -y los objetivos

⁴ Para una ampliación del tema del transnacionalismo ver entre otros: Glick-Schiller, Basch y Blanc-Santon (1992); Guarnizo, Portes y Haller (2003); Østergaard-Nielsen (2009).

perseguidos- realizado por Eva Østergaard-Nielsen (2009) (que abarcan la cooperación al desarrollo local en el país de origen, el mejoramiento del estatus en el país de residencia y actividades políticas destinadas a impactar en la política interna o externa del país de origen), señalando que, en este marco, el transnacionalismo político:

Parece particularmente relevante en el estudio de la participación electoral de los emigrantes en su país de origen (...) la perspectiva transnacional de la migración permite entender el voto en el exterior no como un mecanismo de participación electoral destinado a emigrantes temporalmente en el exterior, sino, por el contrario (...) el voto en el exterior se ha convertido en una forma de pertenencia a la comunidad política, independientemente del deseo del migrante y de sus descendientes de retornar al país de origen. En este sentido, el creciente número de estados que permiten el voto en el exterior también revela el interés de estos estados por reforzar sus vínculos con su población en el exterior. (Lafleur, 2012, p.21).

En el mismo sentido, Toledo (2012, p.24), señala que el transnacionalismo político es un concepto que constituye una herramienta de aproximación al surgimiento del voto en el exterior “en función de los cambios que se dieron en las últimas décadas en el campo de las migraciones internacionales” y que, a la vez, contribuye “a entender al voto como una forma (entre otras) de participación política que tienen las diásporas”.

En el próximo apartado, abordaremos la cuestión puntual de la participación política de los caboverdianos en el exterior a través del voto, recorriendo previamente los principales aspectos relativos al país de origen y en relación con esa participación.

3. Cabo Verde: contexto general y voto de la diáspora

3.1. Algunos datos sobre el país y su carácter diaspórico

Cabo Verde es un Estado archipelágico compuesto por diez islas, de las cuales nueve están habitadas. Situado en África noroccidental, fue colonia portuguesa durante cinco siglos, hasta la proclamación de su independencia el 5 de julio de 1975, la cual se produjo en el marco general del proceso de descolonización africana. Tuvo régimen de partido único hasta 1991, momento en el que se realizó una reforma constitucional (adoptada en 1992) en virtud de la cual se convocó a elecciones pluripartidistas, instituyéndose una democracia parlamentaria.

Según datos oficiales del *Instituto Nacional de Estatística* (2015, p.21), en el país residían -para 2014-518.467 habitantes, sobre lo cual el gobierno caboverdiano destaca que “la falta de recursos naturales y las escasas lluvias en el archipiélago determinaron la partida de muchos caboverdianos hacia el extranjero. Actualmente, la población emigrada es mayor que la que vive en Cabo Verde”⁵(Gobierno de Cabo Verde, sitio web). Sobre esta población emigrada no existe una cifra exacta pero esta afirmación realizada de modo oficial, permite comprender por qué desde los distintos organismos de gobierno e instrumentos jurídicos (Presidencia, Ministerio de las Comunidades, Constitución Nacional y leyes) se destaca en forma permanente que, dada la cantidad de caboverdianos en

⁵ Traducción propia del original en portugués.

el extranjero, Cabo Verde es una “nación global”, “nación diaspORIZADA” o “nación sin fronteras”, en alusión a la comunidad caboverdiana y los caboverdianos “esparcidos por el mundo” (Autor 2, 2014).

Sin embargo, esa voluntad oficial de dar una cierta unicidad a la “nación global” independientemente del lugar de residencia, se enfrenta a las diversidades que presenta esa diáspora según el país al que haya emigrado (europeo, estadounidense, latinoamericano o africano, por ejemplo), lo que representa el desafío de lograr los niveles necesarios de conocimiento mutuo, interacción y participación política. Sobre este reto, el investigador caboverdiano Orlando de Borja (2002:1) sostiene que “la realización de nuestra diáspora es una de las mayores inversiones que Cabo Verde puede y debe hacer”⁶, al tiempo que agrega que:

Hoy, afirmar que nuestra diáspora es parte integrante de la Nación Caboverdiana, parece ser una idea aceptada por casi toda la sociedad: por los emigrantes, por los caboverdianos residentes, por los partidos y por los gobiernos. Lo que parece ser diferente es el nivel de conciencia de esa realidad. Tal vez por eso lidiamos con ella de forma diversa y divergente. Por ese motivo, se torna urgentísimo conocer mejor a nuestra emigración⁷ (de Borja, 2002, p.1).

Desde su independencia, Cabo Verde ha creado instituciones e instrumentos jurídicos orientados al conocimiento y la participación de la diáspora en la vida del país (*Instituto de Apóio ao Emigrante, Conselho das Comunidades e Instituto das Comunidades, Ministério das Comunidades*), destacándose que “El papel de las comunidades en el proceso de desarrollo de Cabo Verde es notorio, yendo más allá de las remesas. Su participación se ha notado en la movilización de competencias, en la divulgación de la cultura caboverdiana en el mundo y en su fuerte contribución a la economía nacional”⁸(Ministerio de las Comunidades, sitio web).

Es en este contexto general veremos de qué manera el país ha dado lugar al voto de los residentes en el extranjero -que tuvo lugar con la adopción de la Constitución vigente hasta la actualidad- pudiendo participar tanto de las elecciones legislativas como presidenciales.

3.2. El sistema electoral caboverdiano y el voto de la diáspora

La Constitución Nacional y el Código Nacional Electoral son los dos instrumentos jurídicos de la República de Cabo Verde en los que se halla plasmado el sistema electoral y “en los términos de los cuales la legitimación de los órganos del poder político (y de soberanía) y del poder local es realizada por sufragio general, directo y secreto o, en el caso del Gobierno y de los Tribunales, a través de otros mecanismos de designación”⁹ (Silva Sacramento, 2014, p.32). Cabe destacar que el voto no es obligatorio.

⁶ Traducción propia del original en portugués.

⁷ Traducción propia del original en portugués.

⁸ Traducción propia del original en portugués.

⁹ Traducción propia del original en portugués.

En cuanto a las elecciones, estas se realizan cada cinco años. Desde la independencia del país hasta hoy hubo elecciones presidenciales en 1991, 1996, 2001, 2006, 2011 y 2016. Las elecciones legislativas se realizan en forma casi simultánea con las presidenciales. Los miembros de los órganos elegidos por voto directo, secreto y universal resultan de tres instancias:

1. Las elecciones legislativas, donde se elige a los diputados nacionales que conforman la Asamblea Nacional por un mandato de 5 años, por los ciudadanos caboverdianos residentes en el país y en el extranjero, donde elijen a los partidos políticos utilizando el sistema proporcional según el método D'Hondt.
2. Las elecciones presidenciales, que eligen al Presidente de la República por un mandato de 5 años por los ciudadanos residentes en el país y en el extranjero (...) según el sistema electoral mayoritario (mayoría absoluta).
3. Las elecciones autárquicas locales, que comprenden una Asamblea electa con poderes deliberativos en un órgano colegiado ejecutivo responsable ante aquella, electa por un mandato de 4 años, por los ciudadanos electores residentes en la circunscripción territorial de la autarquía, según el sistema de representación proporcional¹⁰. (Silva Sacramento, 2014, p.32).

En cuanto al voto de la diáspora, podría haberse planteado un problema en lo referido a la elección presidencial, dado que los residentes en el extranjero -por su superioridad numérica en relación con quienes viven en el territorio nacional- estarían en condiciones de definir qué candidato sería el presidente. Bruce Baker (2006) en su trabajo "Cape Verde: the most democratic nation in Africa?", señala que si bien votan pocos en la diáspora, ese *pool* electoral, según algunos entrevistados, podría ser manipulado al punto de volcar la voluntad del pueblo de las islas. Para evitar eso, se ha elaborado un sistema por el cual el total de los votos de quienes sufragan en la diáspora "no puede representar más de un quinto del total de votos emitidos en el territorio nacional. Si el número total de votos de los electores registrados en el extranjero excede ese límite, se convierten a un número igual al del límite y el número de votos emitidos en el extranjero para cada candidato se ajusta proporcionalmente" (ACE Project, 2007). La cuestión del voto de la diáspora al día de hoy, constituye un tema en disputa.

A esto debe agregarse, que los residentes en el extranjero no pueden ser candidatos a la presidencia, porque la legislación establece que el candidato debe haber residido en Cabo Verde durante los tres años anteriores a la elección y, además, no puede tener ciudadanía de otro país.

Vemos claramente cómo a pesar de incorporar la diáspora a la Nación caboverdiana, aún subyace en el Estado la concepción de nación territorializada, ya que solo aquellos que viven en el archipiélago gozan de la totalidad de los derechos políticos, es decir, persiste el acoplamiento entre territorio y ciudadanía plena.

Respecto de la Asamblea Nacional, los miembros de la diáspora sí pueden ser candidatos a diputados, ya que existe los conocidos como "diputados por la diáspora", con la división de estos en tres círculos electorales: África, América y Europa y el resto del mundo, cada uno con dos legisladores (ACE Project, 2007). La Asamblea Nacional está compuesta por un total de 72 miembros: 40 del MpD (*Movimento para a Democracia*), 29 del

¹⁰ Traducción propia del original en portugués.

PAICV (*Partido Africano da Independência de Cabo Verde*) y 3 de UCID (*União Caboverdiana Independente e Democrática*).

Según un estudio publicado por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) sobre participación electoral en Cabo Verde, “el circuito electoral de la diáspora con mayor número de inscriptos es el de Europa y resto del mundo. Este representa a la comunidad caboverdiana con más emigrantes residentes e individuos empadronados” (Évora y Ramos, 2013, p.73).

Cuadro 01: Cantidad de empadronados según cada circuito electoral de la diáspora para las elecciones presidenciales entre 1991 y 2012

	Leg_91	Pre_91	Leg_95	Pres_96	Leg_01	Pre_01.1	Pre_01.2	Leg_06	Pre_06	Leg_11	Pre_11
África	2.976	2.976	4.414	4.419	5.702	5.704	5.704	8.475	8.429	4.196	8.306
Américas	857	857	5.993	6.072	8.120	8.123	8.120	11.388	11.419	7.994	4.610
Europa y resto del mundo	2.997	2.997	10.114	8.862	14.182	14.180	14.180	31.677	31.686	22.157	24.029
Total diáspora	6.830	6.830	20.521	19.353	28.004	28.007	28.004	51.540	51.534	34.347	36.945
Total general	166.818	159.534	207.647	207.146	260.126	260.221	260.209	322.767	323.554	298.567	304.621
Peso diáspora	4,1	4,3	9,9	9,3	10,8	10,8	10,8	16,0	15,9	11,5	12,1

Fuente: Évora y Ramos (2013, p.73).

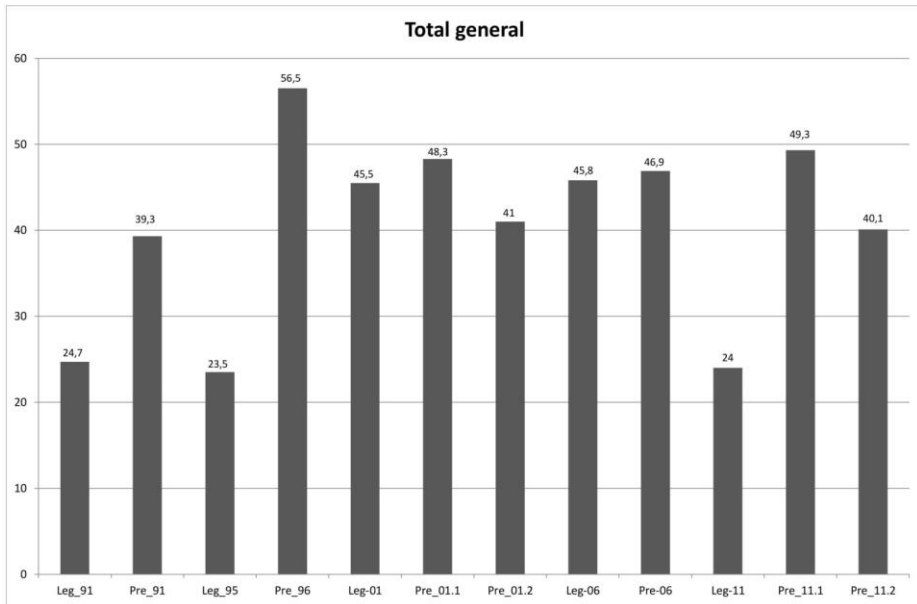
3.2.1. La participación electoral

Los partidos políticos caboverdianos (tanto en el gobierno como en la oposición), en cada elección observan con detenimiento los niveles de participación que se registran entre la ciudadanía en general y en la diáspora en particular. Una muestra de ello es que, en 2015, el gobierno lanzó la segunda edición de la “Guía del ciudadano elector”. En el caso de ese documento de sesenta y tres páginas (realizado por la Comisión Nacional de Elecciones y la Comisión Nacional para los Derechos Humanos y la Ciudadanía), ponen de relieve el tema de la abstención electoral, definiendo a la misma como la referida “a los ciudadanos electores que, estando inscriptos en los padrones electorales, por un motivo u otro, no comparecen en la mesa para votar. La abstención es motivo de preocupación, pues la falta de participación fragiliza a la democracia¹¹” (Cohen y Vicente, 2015, p.25).

En lo que hace específicamente a la diáspora, el mencionado estudio del PNUD contiene dos gráficos, en los que se reflejan los niveles y evolución de la abstención entre 1991 y 2012 para los tres circuitos electorales de residentes en el extranjero.

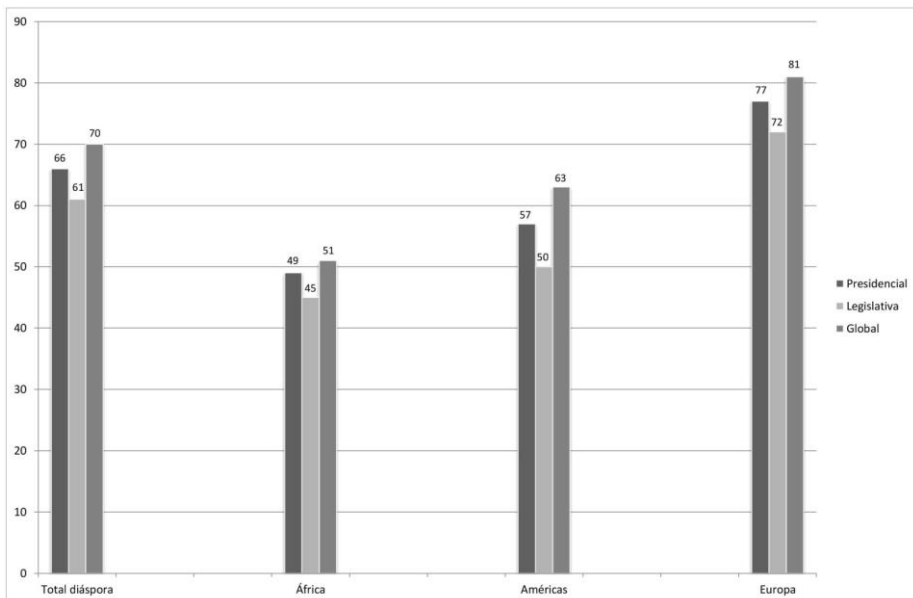
¹¹ Traducción propia del original en portugués.

Gráfico 01: Evolución de abstención en el período mencionado:



Fuente: Évora y Ramos (2013:118).

Gráfico 02: Abstención para el período 1991-2012 desagregando el tipo de elección (legislativa o presidencial)



Fuente: Évora y Ramos (2013:118).

Cabe destacar que, pese a los esfuerzos por alentar la participación tanto en la diáspora como en el territorio nacional, las elecciones legislativas del 20 de marzo de 2016, registraron una abstención general (sin diferenciar a los residentes en el extranjero de los que habitan en el país) que alcanzó el 32,8% (EFE, 2016) y que fue calificada como “elevadísima” y “un desafío para la clase política”, según ha declarado a diversos medios de prensa Janira Hoppfer Almada, presidenta del PAICV (derrotado en estas elecciones), destacando que 118.000 caboverdianos no concurren a votar.¹²

Estos datos abonan lo que varios estudios como el de ACE Project (2007) afirman, referido puntualmente a la diáspora, al sostener que “Entre los principales retos que tienen que enfrentar las autoridades electorales de Cabo Verde está lograr un nivel más alto de registro y una mayor asistencia a las urnas”.

En cuanto a las causas de la abstención electoral en los circuitos de América, África y Europa y el resto del mundo, el informe del PNUD destaca la complejidad en el proceso organizativo de las elecciones. Así, señalan como posibles causas de los altos niveles de abstención 1) el desconocimiento del país de acogida de los caboverdianos por parte de las autoridades electorales de Cabo Verde y la imposibilidad de tener un control diario sobre el proceso (como sí pueden tenerlo en el territorio nacional; 2) las distancias existentes entre las localidades de residencia y las de votación dentro del mismo país de acogida; 3) la dispersión de la diáspora en varios países de tres continentes y 4) la cuestión de la documentación, ya que para poder votar, aunque sea ciudadano de otro país el sufragante debe tener un documento caboverdiano válido¹³ (Évora y Ramos, 2013, p.119-120)¹⁴.

Por su parte, el diplomático caboverdiano David Leite atribuye esta apatía hacia la participación electoral, entre otras cosas a la “ausencia de información”. En un artículo publicado tras las elecciones de 2016, en referencia a los altos niveles de abstención

¹² Dieter Nohlen (2004), quien reflexiona sobre el abstencionismo y su alcance en países de América Latina a partir de la democratización de los últimos decenios, señala que solo Colombia tiene una participación electoral tradicionalmente baja, oscilando entre el 32 y el 55%. En el transcurso de los últimos años la participación electoral en Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, ha estado bajando continuamente: roza el 50% o se mantiene por debajo. Si bien Venezuela perdió participación electoral durante los años '90, se recuperó hasta alcanzar el 56,5% en el año 2000. La participación sigue siendo alta por encima del 70% en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. En Uruguay es tradicionalmente alta y subió durante los años '90 también en Perú, Paraguay y en México, donde llegó al 63%. Nohlen considera que solo en términos generales existe la tendencia hacia un aumento del abstencionismo y que la situación empírica es algo distinta del discurso, por lo que es necesario trabajar más a fondo la temática en base a estudios de casos.

Para la percepción de los políticos y de los medios de comunicación el alto de nivel de abstención de los ciudadanos caboverdianos es preocupante: ver a modo de ejemplo, el *Jornal Expresso das Ilhas* del día 2 de octubre de 2016, que recoge, después de las elecciones, las opiniones de políticos y analistas sobre la “Abstenção que preocupa a todos”.

¹³ Traducción propia del original en portugués.

¹⁴ Para un estudio más amplio de las razones del abstencionismo como objeto de análisis en general, ver: Nohlen Dieter, “La Participación electoral como objeto de estudio”, en *Elecciones (2004)*, 3,137; Lima, ONPE. pp. 137-157.

Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448EFA19052575A50082DEE9/\\$FILE/1objeto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448EFA19052575A50082DEE9/$FILE/1objeto.pdf) [Última entrada: 06/09/17].

electoral en la diáspora (72% en el circuito Europa y el resto del mundo), sobre la falta de información expresa que

La ausencia o insuficiencia de información ha sido (ayer más que hoy) el principal óbice al voto de los caboverdianos expatriados. ¡Imaginemos lo que era cuando nuestra comunicación social no salía de las islas, internet no era para todos los bolsillos y Facebook aún no estaba en todos los hogares como ahora! E internet, bien que podría ser mejor rentabilizada (al mando o a pedido de la CNE, por qué no a través de los diarios digitales, vehiculizando informaciones prácticas [para] el elector emigrante y, en primer término, para los propios agentes electorales¹⁵. (Leite, 2016).

En relación con la necesidad de profundizar las políticas de integración, el PNUD indica que es “imperativo romper la tendencia de las altas tasas de abstención de los circuitos de la emigración pues ya hay señales de consolidación y, a corto plazo, puede transformarse en un proceso de abstención crónica”, al tiempo que destacan que “las autoridades nacionales se han empeñado en empadronar a los caboverdianos residentes en el extranjero a través de fuertes inversiones hechas en este dominio, sin embargo, esta inversión aún no se traduce en una participación electoral deseable”¹⁶ (Évora y Ramos, 2013, p.121).

Otra explicación al aumento de la abstención “que preocupa a todos”-como destacan ampliamente los medios de comunicación de Cabo Verde-es la formulada por la licenciada en ciencia política y relaciones internacionales Gomes Da Luz Pires (2015) en su trabajo “2016-O Ano de todas as eleições em Cabo Verde”. Ella considera que la misma tiene sus raíces en la pérdida de confianza de los caboverdianos en sus instituciones en base a los sondeos realizados por el equipo de *Afro barómetro* en Cabo Verde. Según este trabajo, para marzo de 2015, los caboverdianos se mostraban menos confiados en sus instituciones que para el año 2011. Todas las instituciones fueron afectadas por esa pérdida de confianza: desde la Presidencia de la República, pasando por la Asamblea Nacional, el Primer Ministro y todos los partidos políticos. Es generalizada la percepción de los ciudadanos de que los políticos colocan como prioridad la solución de sus problemas en detrimento de los de la población. (Gomes Da Luz Pires, 2015).

En el siguiente apartado, abordaremos la cuestión específica de los caboverdianos en Argentina, una breve caracterización de su migración y sus organizaciones y, finalmente, su participación electoral.

4. Breve caracterización de la migración caboverdiana hacia y en la Argentina

En la primera mitad de siglo XX, la Argentina fue uno de los países de destino de los caboverdianos. Esta migración, única proveniente de África subsahariana hasta la década del noventa, cobra relevancia aproximadamente a partir de los años veinte, con la presencia de pequeños grupos o individuos provenientes en su mayoría, de las islas de São

¹⁵ Traducción propia del original en portugués.

¹⁶ Traducción propia del original en portugués.

Vicente, Santo Antão y São Nicolau. Otros períodos de mayor afluencia los situamos entre 1927 a 1933 y un tercero después de 1946, decreciendo en intensidad alrededor de los años sesenta (Autor 1, 2010). La mayor parte de los caboverdianos que migraron hacia la Argentina en esos períodos, lo hicieron con nacionalidad portuguesa y la gran mayoría son actualmente argentinos naturalizados. Con posterioridad a la independencia de Cabo Verde (1975) algunos tramitaron una nueva documentación. Por otra parte, es dable señalar que un pequeño grupo de caboverdianos migró hacia la Argentina después de 1975.

Los emigrados en la primera parte del siglo XX, atravesaron -como la mayoría de los grupos migratorios que llegaron al país- un “proceso de argentización”, que respondía al modelo imperante en la Argentina, que requería de la homogeneización de la población impulsada fundamentalmente por el Estado a través de instrumentos como la escuela, el servicio militar obligatorio, entre otros. En este proceso muchos se vieron presionados (por factores internos, a los que se sumaron factores externos como lo testimonian numerosos inmigrantes caboverdianos) a obtener la ciudadanía argentina¹⁷.

Yo no tuve problemas porque yo tenía a mi mamá y mis hermanas eran nacidas en Argentina [...] sí la perdí (la nacionalidad portuguesa) en aquel tiempo la perdí, pero la caboverdiana no, yo tengo derecho a la caboverdiana actualmente [...] cuando juramos la bandera, juramos la Constitución entre varios y yo me acuerdo en el 51 el juez nos dijo: nunca más podrán usar el documento de origen; eso nos dijo en aquel tiempo a riesgo de perder la nacionalidad argentina (Otero Correa, 2000, p.67).

Pero el trabajo no fue la única razón que los motivó a pedir la ciudadanía argentina también fueron los temores frente al cambio de gobierno que se avecinaba en Cabo Verde después de las luchas por la independencia: “Unos por trabajo, otros cuando venía la Independencia muchos se hicieron ciudadanos argentinos porque no sabían lo que venía...” (Otero Correa, 2000, p.67).

Para hacer frente a las múltiples dificultades con las que se encontraron a su arribo a la Argentina y a modo de espejo de lo ocurrido con los colectivos mayoritarios de inmigrantes, como los españoles y los italianos, los caboverdianos comenzaron a organizarse.

4.1. Sus organizaciones

En Argentina, las dos principales Asociaciones, consideradas de las más antiguas del mundo, son la *Asociación Cultural y Deportiva Caboverdiana de Ensenada*, fundada en 1927 y la *Unión Caboverdiana de Socorros Mutuos de Dock Sud* (Avellaneda) de 1932, ambas radicadas en la provincia de Buenos Aires.

A diferencia de otras asociaciones de colectividades de inmigrantes de la provincia, las dos caboverdianas no poseen documentación vinculada a sus respectivas fundaciones, solo han quedado los testimonios orales transmitidos de generación en generación, que sirvieron para la construcción de la memoria colectiva. En la actualidad ya ninguno de los fundadores vive.

¹⁷ La ley Nº 346 de 1869 obligaba a renunciar a la ciudadanía anterior al momento de adoptar la ciudadanía argentina. Esto se flexibilizó en 1995, mediante la ley 24.533, aceptándose la doble ciudadanía.

Estas instituciones se fundan justamente entre el 27 y el 32 en plena crisis económica, con elevados índices de desocupación, en el mundo y en la Argentina, por lo que las principales necesidades que cubrían eran en primer término las referidas a ocupación, alojamiento, servicios médicos, fúnebres y secundariamente a recreación y manifestaciones culturales de orden general. Han sido y aún son el escenario donde se desplegaron las luchas por la hegemonía de distintos grupos y donde los capitales en juego fueron y son fundamentalmente las identidades étnicas que implican a su vez distintos posicionamientos políticos (Autor 1, 2007).

En la década del ochenta, Marcelino Santos, un joven caboverdiano del último contingente migratorio, crea a raíz de disidencias con caboverdianos de la Asociación de Dock Sud, una nueva: *Amigos de las Islas de Cabo Verde* en Avellaneda. En el año 1997, a su regreso de su visita a las islas de Cabo Verde, un descendiente de caboverdiano, Pedro Ribeiro, funda el Círculo de Descendientes de Caboverdianos en la ciudad de Mar del Plata.

Más allá de la creación de estas dos últimas entidades mencionadas, fueron las asociaciones de Ensenada y Dock Sud, las escogidas por el gobierno de Cabo Verde como sedes de las elecciones presidenciales y legislativas, por ser las más antiguas y las que concentran mayor número de asociados.

4.2. Elecciones en Cabo Verde y voto de los caboverdianos en la Argentina

La primera vez que los caboverdianos residentes en la Argentina participaron de una elección en Cabo Verde, fue en las presidenciales del año 2006, donde solo votaron los nacidos en ese país. En las elecciones de 2011, eligieron candidatos a presidente y legisladores. En 2016, sufragaron en las legislativas y presidenciales y votaron descendientes nacidos en la Argentina con su nueva documentación como ciudadanos caboverdianos.

En la primera votación, el Consulado Honorario fue el encargado de conformar la Comisión de Empadronamiento con el fin de saber qué personas estaban en condiciones de votar y en posesión de los documentos que acreditasen la ciudadanía. Ese órgano, una vez finalizada su misión, envió los datos a Cabo Verde, donde se verificaron y, luego de ello, el gobierno caboverdiano reenvió el padrón definitivo. Para sufragar, se instalaron sendas mesas en las asociaciones de Ensenada y Dock Sud.

En 2010, el gobierno caboverdiano envió un coordinador desde Brasil (donde se halla la Embajada con competencias concurrentes en nuestro país) para organizar la votación del año siguiente. En este caso, no se utilizó el padrón anterior -de 2006-, sino que se realizó un nuevo empadronamiento utilizando maquinaria y tecnología procedente de Cabo Verde, con el fin de tomar fotografías, huellas digitales y registro de la firma de cada votante. Dos personas se trasladaron desde Cabo Verde para capacitar a dos operadores de esas máquinas -que fueron dos descendientes de caboverdianos-, miembros de la CRE (*Comissão de Recenseamento Eleitoral*) los cuales fueron designados por la Asamblea Nacional de Cabo Verde -rentados-, los que no tenían permitido participar del proceso electoral.

Otra de las diferencias entre ambas elecciones, es que en la segunda se contó con la conformación de una Comisión Electoral, en la cual los dos partidos mayoritarios (PAICV y MpD) nombraron un representante en el país. En 2016, se utilizó el mismo padrón que en 2011. Las legislativas se realizaron en marzo, las presidenciales fueron en

octubre de 2016. El gobierno de Cabo Verde designó a una coordinadora por Brasil y Argentina de todo el proceso electoral.

En todas las elecciones realizadas en Argentina se empadronaron un número mayor de los que efectivamente fueron a votar.

Somos una comunidad chiquita cada vez más chica. Según algunas versiones habría intención por parte del gobierno de Cabo Verde dejar de lado estas comunidades chicas. Sin embargo en la Asamblea aprobaron nuestra designación y el presupuesto por lo tanto el gobierno mantiene la decisión de respetar a todo ciudadano que esté en condiciones y quiera votar. En esta última (2016) en Dock Sud había 40 personas en condiciones de votar, de las 60 inscriptas; en Ensenada 20 si descontamos los fallecidos que no los pueden dar de baja porque no han traído sus familiares el certificado de defunción, serán unos 15 (Entrevista realizada a un dirigente, junio 2016).

Preguntándonos ¿Cómo han respondido los caboverdianos radicados en Argentina frente a la propuesta del Estado caboverdiano de votar en un país en el que desde hace décadas ya no viven? ¿Cuáles fueron las motivaciones que los llevaron a votar o no? Nos encontramos con tres grupos que responden de alguna manera a categorías clasificatorias, usadas desde hace tiempo por los inmigrantes llegados en distintos períodos: los “más viejos”, “los más grandes”, “los más jóvenes”, “los que llegaron primero”, “los que llegaron después”, a las que podemos agregar aquellos que llegaron “antes de la independencia” y “después de la independencia”, con documentación portuguesa (o clandestinamente, sin ninguna) con documentación caboverdiana o siendo ciudadanos portugueses o ciudadanos caboverdianos¹⁸.

Respecto de los “más viejos”, de los cuales quedan en la actualidad muy pocos o ya son muy ancianos, algunos jóvenes entrevistados expresaron lo siguiente:

...a los grandes les interesa estar censados y les interesa saber qué pasa con Cabo Verde, pero votar no les interesa demasiado. Los que vinieron acá (a Argentina) son los padres de los que hicieron la revolución, es otra generación, se está muy alejado, se creen de otra identidad. La ligazón emocional con Cabo Verde (de algunos) es más una ligazón con la familia no con la tierra. Los que vinieron en una época más cercana a la revolución tienen otro orgullo, de pertenencia... (Entrevista, 2016).

“¿Quiénes se creen de otra identidad?”, aquellos pertenecientes a las viejas generaciones de inmigrantes que se sintieron plenamente identificados con Portugal, inclusive hasta después de la Independencia, situación que fue por largo tiempo fuente de tensiones y conflictos con aquellos que se identificaban como caboverdianos y africanos (Autor 1, 2010).

Otro dirigente asociativo nos manifiesta distintos comportamientos frente al voto de “los mayores”: “Pocos caboverdianos quedan, los lazos se fueron diluyendo... Estaban muy contentos porque votaban... se sacaban fotos en la urna... sentían un lazo con el país... no mucho más que eso” (Entrevista, 2016).

¹⁸ Para una ampliación de este tema ver Autor 1, 2010.

También, existieron otras razones por las cuales algunos decidieron no ir a votar. De ellas no se habla públicamente y, sin embargo, operan -a veces- en forma inconscientemente. Esas razones tienen que ver con las diferenciaciones sociales, culturales, económicas y hasta “de color” de piel en el archipiélago y que siguieron operando en la tierra donde emigraron:

Mucha gente que conozco no fue a votar, algunos porque están ocupados, por falta de información, en muchos casos hay prejuicios de tipo social por el barrio en el que está la asociación. Antes era muy evidente, ya menos que antes, pero existe, no te lo dicen pero venir a Dock Sud es de menor valía, los tradicionales, nacidos en Cabo Verde. Los que vienen ahora son otros, es gente nueva. (Entrevista, 2015).

Mientras que dentro de los inmigrantes caboverdianos más jóvenes que llegaron post-revolución, o recientemente, existe otra percepción respecto al porqué del voto. Por un lado, ellos son críticos de la opresión colonial portuguesa, están informados acerca de la situación actual de Cabo Verde y de los derechos que tienen como ciudadanos de la diáspora, aunque les resulta de alguna manera conflictivo, como manifiesta José, migrado en la década de los ochenta.

Yo voto solo en el sentido...que es mi derecho como ciudadano caboverdiano, es mi derecho. Me es conflictivo en el sentido que puedo incidir sobre los gobernantes de Cabo Verde sin vivir allí. La realidad mía es diferente a la realidad de los residentes en Cabo Verde. Ese es “mi único rollito que tengo con eso”. Que también lo tienen en Cabo Verde porque afuera nosotros podemos votar. En ese sentido es contradictorio porque todos los caboverdianos que viven en países donde los ingresos son importantes no se olvidan de Cabo Verde, toda su platita que van ganando la invierten en Cabo Verde, mandan dinero para su familia...las remesas. En un momento el 50% de la plata del Banco de Cabo Verde era plata de los caboverdianos que estaban afuera. No pasa lo mismo con los que vivimos en Brasil y la Argentina porque los ingresos no nos dan.

Pero como Cabo Verde es un país muy democrático no podían dejar que los que están en EE.UU. voten y nosotros no, estarían coartando nuestra libertad, nuestros derechos, por eso así haya 5, haya 10, haya 20 tienen la obligación de darnos nuestros derechos como los de Estados Unidos que son una montaña, como los que viven en Francia, o viven en Portugal, todos vivimos afuera pero somos ciudadanos del mismo nivel.

Con ese pensamiento yo voy a votar contento. Estoy ejerciendo mi derecho como caboverdiano.

Porque está la otra: Cabo Verde es responsable de que uno se vaya, porque si Cabo Verde te da todas las garantías de un bienestar nadie tendría la necesidad de irse. Yo no viviría en ninguna parte del mundo si yo pudiese desarrollar ahí a mí y mi familia. Porque cualquier comida que uno come estando tan lejos tiene otro sabor, a veces no sabe a nada

Afuera están muy al tanto de cómo es la política caboverdiana, ellos viajan una o dos veces al año. Aquí no. A mucha gente no le llega nada, ninguna información de política de Cabo Verde. El interés en la votación no pasa

por el hecho de volver a Cabo Verde o no, pasa netamente por una cuestión sentimental, emocional, es el hecho que pongo un voto por mi país, sea para el lado que sea, sin saber cuál es la política de uno o del otro.

Pienso “a pesar de todo sigo siendo caboverdiano”, tengo el derecho a poner el voto. No vas pensando que siquiera puede haber algún beneficio, si lo llega a haber es para los que viven allá, uno sabe que está lejos. Es como si tu madre tuviera 10 hijos y vos te fuiste de chiquito pero siempre tu madre te está recordando y eso siempre está bueno, eso es lo que nos pasa aunque yo soy de los más jóvenes, pero ya son más los de este lado que los de allá...es como que de pronto uno se siente mimado, ¿entendés?, porque vos no sos de aquí ni sos de allá pero cuando ponés el voto sos de allá. Cuando ponés el voto sos de allá. (Entrevista, 2016).

Hoy, como la mayor parte de los científicos sociales reconocen, las identidades se han tornado mucho más complejas y plurales. Los migrantes, señala Velasco, “viven a caballo entre dos mundos y se produce así un doloroso proceso de “doble desafiliación” y de “doble revinculación” (2013, p.36). Hay un reconocimiento de esas múltiples afiliaciones e identidades, aunque en ciertos momentos se presentan y se viven como ambivalentes, contradictorias, conflictivas.

El tercer grupo lo conformarían, “los nuevos ciudadanos caboverdianos”, que en Argentina son aún pocos pero muy activos. Descendientes, hijos y nietos, manifiestan a través de sus acciones la intención de pertenecer a la comunidad transnacional de los caboverdianos en la diáspora (Autor 1, 2010), solicitando la ciudadanía, participando políticamente a través del voto, con las limitaciones que no dejan de reconocer que tienen por la distancia geográfica, el número y la situación económica.

Así lo testimonian varios descendientes hijos y nietos:

La gran mayoría de los solicitantes son nietos. Una camada es de cuarenta y pico cincuenta y pico, pero la mayoría son de 30 para abajo. Tenemos claro que queremos nacionalizarnos para poder votar. Queremos tener cierto peso en las elecciones, no te digo como los que viven en EE.UU. que son totalmente definitorios en una elección, fueron los que definieron la elección del 90 la que ganó el MpD o los de Europa que también tienen un gran peso específico...primero porque tienen la nacionalidad es una generación de jóvenes que nacieron después del 70 o migraron después del 70 y conservaron la nacionalidad caboverdiana, nosotros tenemos que tramitarla y es un tema.

Siempre pensamos en intensificar los lazos culturales y sociales...traer artistas intelectuales, estudiantes y hay un grupo minoritario que piensa en que se pueden hacer inversiones económicas, son los que tienen capacidad económica, los que no la tenemos pensamos en otras opciones...

Está prosperando la búsqueda de raíces. (Entrevistas, 2016).

Un testimonio sobre el papel que les cabe a las instituciones societarias y las redes sociales de comunicación es el siguiente:

Pensamos que desde la Asociación podemos impulsar lo de la ciudadanía. Hay como 30 que ya han buscado los papeles estamos traduciendo las partidas... Publicando en Facebook en dos meses conseguimos 35 so-

licitudes. Si juntamos en un año 30 de Ensenada, 30 de Dock Sud, 20 de Avellaneda en un año duplicamos la comunidad de electores -sobre todo de jóvenes- que por la redes sociales está más al día de lo que pasa y más participativa. Porque tal vez el grande quiere pero no se puede trasladar, está menos informado. Yo lo veo como una estrategia. Es como cerrar un círculo de pertenecer (lo económico no), muy pocos me han preguntado con el pasaporte caboverdiano dónde puedo ir, qué puedo hacer. Las dos o tres que me preguntaron finalmente no trajeron los papeles. A la mayoría le interesa eso de “soy caboverdiano”.

Llegado este punto, nos preguntamos acerca de la importancia que puede tener acceder a la ciudadanía caboverdiana por parte de los descendientes en Argentina. La información recabada permite establecer una fuerte vinculación entre la cuestión de la ciudadanía y la identidad colectiva e individual: “a la mayoría le interesa eso de *soy caboverdiano*”, “es una cuestión simbólica”, como afirman aquellos de mayor capital educativo. Las posibles ganancias económicas, las oportunidades de incidir políticamente en la tierra de sus ancestros y/o el capital social que podrían adquirir a través de las relaciones con funcionarios y políticos del archipiélago, poseen un menor valor con respecto al sentimiento de pertenecer, de ser, de recuperar las raíces.

En ese sentido, desde el punto de vista de las prácticas transnacionales en la esfera política, se revela la existencia de una carga simbólica que, siguiendo a Pedro Góis (2008, p.96), “en el caso caboverdiano tiene origen en los movimientos de lucha por la independencia de Cabo Verde en 1975 y en la apertura del país al sistema multipartidario en 1991. Tanto en el primero como en el segundo caso, fue muy importante la participación de académicos, artistas o intelectuales que se movilizaron en el exterior”¹⁹.

5. Algunas conclusiones

Los caboverdianos residentes en el exterior, como “parte de la nación global caboverdiana” (Cardoso 2008, p.198), pueden votar en las elecciones legislativas y presidenciales desde 1992. En Argentina ejercen ese derecho desde el 2006, a instancias de algunos de los últimos inmigrantes que llegaron y de jóvenes descendientes activos e interesados en participar de algún modo en la vida política del archipiélago.

En el derrotero del trabajo, nos detuvimos en caracterizar someramente la migración histórica de los caboverdianos hacia la Argentina, que fue numéricamente minoritaria en comparación con el elevado número que se desplazó hacia los Estados Unidos y, posteriormente, hacia varios países del continente europeo, principalmente Portugal. Nos detuvimos en la creación de sus organizaciones -dos de ellas, las más antiguas del mundo-, las que se constituyeron en los espacios de realización de las tres elecciones. Si bien solo hubo aproximadamente un centenar de empadronados -y no todos en condiciones de emitir el voto- la mayoría mostró, de un modo u otro y a través de la palabra, las fotografías o la gestualidad, un fuerte énfasis en la emoción de ser parte nuevamente

¹⁹ Traducción libre propia, del original en portugués.

de Cabo Verde a través del acto de sufragar, lejos del deber cívico que el mismo representa para otros ciudadanos.

¿Por qué prestar atención académica a este fenómeno de la participación transnacional electoral de esta “minoría”, dentro de la gran diáspora caboverdiana? El interés se centra, por un lado, en observar “de cerca” este caso particular, como muestra de la variabilidad de las construcciones de ciudadanía en tiempos de globalización y espacios transnacionales y, por otro, en destacar la importancia de la carga simbólica de prácticas transnacionales como la votación que, en este caso, está asociada a los movimientos de lucha por la independencia y la posterior apertura del sistema democrático con elecciones pluripartidistas.

El comportamiento de los electores fuera de Cabo Verde, con su alto porcentaje de abstención, constituye una preocupación para el Estado caboverdiano. En los sucesivos gobiernos siempre está en discusión el voto de la diáspora -y, particularmente, de las minorías-, dado que la votación implica un enorme gasto para el país, con pocos resultados. Sin embargo, el hecho de excluir a la diáspora produciría una grieta en la imagen internacional que lograron construir a través del tiempo en tanto “Nación global” que, a la vez, se identifica como uno de los Estados africanos más democráticos”.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, haciendo centro en el transnacionalismo político, en el caso de los caboverdianos en la Argentina no se aprecia un cambio sustancial en el vínculo entre los inmigrantes y el país de origen ya que, como hemos dicho, la carga simbólica de la participación en los comicios tiene su raíz en períodos anteriores a la posibilidad de votar. Sin embargo, se detecta un leve impacto en las generaciones de descendientes, si consideramos el hecho de que algunas decenas de ellos, a partir de la realización de los sucesivos comicios, han iniciado los trámites de ciudadanía caboverdiana.

Otra cuestión a tener en cuenta en la calidad e intensidad de la relación de los caboverdianos en la Argentina con el Estado caboverdiano, tiene que ver con lo pequeño de la comunidad en términos numéricos. Esta característica hace que no sea una de las comunidades prioritarias para el Estado caboverdiano desde el punto de vista de su política exterior, que tiene objetivos estructurales centrados en la “diplomacia del desarrollo”, a partir de su condición de “Estado pequeño, archipelágico y vulnerable”, de lo cual resulta que “los principales donantes [de cooperación al desarrollo de Cabo Verde], son simultáneamente los principales países de acogida de la emigración caboverdiana” (Cardoso, 2008, p.204)²⁰.

En otras palabras, la Argentina no es donante y la comunidad caboverdiana es pequeña en relación con otras comunidades caboverdianas en el mundo (Estados Unidos y Portugal, por ejemplo), lo cual permite inferir que el tamaño de la comunidad hace que esta tenga una escasa o nula capacidad de *lobby* (en tanto grupo de presión) en el país de acogida y que Cabo Verde y su política exterior no formen parte de la agenda en el haz de relaciones con las instituciones argentinas que mantienen de los caboverdianos residentes en la Argentina y sus descendientes.

En este trabajo, tuvimos la oportunidad de referirnos de un modo específico al transnacionalismo político en relación con el voto de la comunidad caboverdiana en el extranjero en general y en la Argentina en particular, en vinculación con el ejercicio de la

²⁰Traducción libre propia, del original en portugués.

ciudadanía y la identidad. Nos queda pendiente seguir profundizando en la transformación del tejido social y el entramado cultural que se está dando en las nuevas generaciones que hacen uso de “nuevos modelos de ciudadanía vinculados a los procesos de globalización y progresivo reconocimiento universal de los derechos humanos” (Velasco 2009, p.36), sin disociar esto del análisis del contexto más amplio de la asimetría económica, marginación y/o exclusión que podrían generar estos procesos de cambio enmarcados en la globalización y el transnacionalismo, entre las distintas comunidades de la diáspora caboverdiana.

6. Bibliografía

Libros, artículos y tesis

- ACE Project (2007). *Cabo Verde: una gran diáspora y baja participación de los electores en el extranjero*. Disponible en: http://aceproject.org/ace-es/topics/va/vay/vay_cv [Última entrada: 31/05/16].
- Autor 1 (2010). Para asegurar una revisión a ciegas, esta referencia se completará al momento de la aprobación del artículo para su publicación.
- (2007). Para asegurar una revisión a ciegas, esta referencia se completará al momento de la aprobación del artículo para su publicación.
- Autor 2, (2014). Para asegurar una revisión a ciegas, esta referencia se completará al momento de la aprobación del artículo para su publicación.
- Baker, Bruce (2006). “Cape Verde: the most democratic nation in Africa? En: *Journal of Modern Africa Studies*. Cambridge University Press. 44,4. pp.493-511.
- Bobbio, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*. FCE, Ciudad de México.
- Canelo, Brenda (2017). “Votar desde el exterior. Las experiencias boliviana y peruana en Argentina”. En: *Temas de Antropología y Migración N° 8*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL, UBA. En prensa. ISSN 1853-354X.
- Cardoso, Kátia (2008). “A diáspora ao serviço do desenvolvimento: os pontos de contacto entre a emigração e a política externa cabo-verdiana”. En Góis Pedro (org.), *Comunidade(s) Cabo-verdiana(s): as múltiplas faces da imigração cabo-verdiana*. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), Lisboa, 2008. pp. 193-206.
- Cohen, Zelinda y Vicente, Rosa (2015). *Guia do Cidadão Eleitor. 2ª Ed.* CNE-CNDHC, Praia, abril de 2015.
- De Borja, Orlando (2002). “E(i)migrantes caboverdianos: da integração tardia à luta pela cidadania”. Ponencia presentada en el *IV Congresso de Quadros Cabo-verdianos da Diáspora*. Praia, 31 de julio de 2002 (versión adapta). Disponible en: <http://docplayer.com.br/6646383-E-i-migrantes-caboverdianos-da-integracao-tardia-a-luta-pela-cidadania.html> [Última entrada: 29/05/16].
- EFE (2016). “Ulisses Correia e Silva será el próximo primer ministro de Cabo Verde”. En *La Vanguardia*, 21 de marzo de 2016. Disponible en:

<http://www.lavanguardia.com/politica/20160321/40582959604/ulisses-correia-e-silva-sera-el-proximo-primer-ministro-de-cabo-verde.html> [Última entrada: 01/06/16].

- Évora, Roselma y Ramos, Noemi (2013). *Estudo sobre a participação eleitoral em Cabo Verde: uma perspectiva de género. Relatório final*. PNUD/UNICEF/UNFPA. Abril de 2013.
- Glick-Schiller, Nina; Basch, Linda y Blanc-Szanton, Cristina (1992), "Towards a Transnational Perspective on Migration". *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645: 1-24.
- Góis, Pedro y Marques, José (2008). "Práticas transnacionais dos imigrantes cabo-verdianos em Portugal". En Góis Pedro (org.), *Comunidade(s) Cabo-verdiana(s): as múltiplas faces da imigração cabo-verdiana*. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), Lisboa, 2008. pp. 87-104.
- Gomes Da Luz Pires, Aline (2015). *2016. Ano de todas as eleições em Cabo Verde*. Monografía. Universidade do Mindelo. Departamento de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais. Mindelo.
- Guarnizo, Luis; Portes, Alejandro y Haller, William (2003), "Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants". *American Journal of Sociology*, 108(6): 1211-1248.
- Instituto Nacional de Estatística (2015). *Cabo Verde 2015. Anuário Estatístico*. Instituto Nacional de Estatística, Praia, 2015. Disponible en: http://www.ine.cv/anuarios/Anuario_CV_2015.pdf [Última entrada: 29/05/16].
- Lafleur, Jean-Michel (2012). "Transnacionalismo, diáspora y voto en el exterior". En Lafleur, Jean-Michel (ed.) *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Cidob, Barcelona.
- Leite, David (2016) "Eleições e abstenção na Diáspora: Ausência de informação e omnipresença do partido governante". En *Cabo Verde Direto*, 1 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.caboverdedireto.com/index.php/opiniao/colunistas/item/887-eleicoes-e-abstencao-na-diaspora-ausencia-de-informacao-e-omnipresenca-do-partido-governante-david-leite> [Última entrada: 01/06/16].
- Matory, Lorand (1999). "Jeje: repensando nações e transnacionalismo". En *Mana. Estudos de Antropologia Social*. Vol. 5. Nº 1. Rio de Janeiro. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0104-93131999000100003&script=sci_arttext [Última entrada: 16/05/17]
- Meintel, Dredre (2002). "Cape Verdean transnationalism. Old and new". En: *Anthropologica*. Vol. 44, Nº 1. Canadian Anthropology Society. pp. 25-42.
- Merenson, Silvina (2013). "Tras el 'voto Buquebús'. Políticas, prácticas e interdependencias en la producción de la ciudadanía transnacional". *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 52, Nº 207-208, 405-425.

- (2016). "El voto extraterritorial en Uruguay: inequidades y asimetrías en una trama política transnacional". En: *Revista de investigaciones políticas y sociológicas. RIPS*. Vol. 15, Nº 1, 123-142.
- Moraes Mena, Natalia (2010). *Transnacionalismo político y nación: el papel del Estado y la sociedad civil migrante en la construcción de la trans-nación uruguaya*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, Granada.
- Navarro Fierro, Carlos y colaboradores. (2016). *Estudios electorales en perspectiva comparada. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. Instituto Nacional Electoral, México.
- Nohlen, Dieter (2004). *La participación electoral como objeto de estudio*. En: *Elecciones (2004)*, 3,137; Lima, ONPE. pp. 137-157.
 Disponible en:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448FA19052575A50082DEE9/\\$FILE/1objeto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448FA19052575A50082DEE9/$FILE/1objeto.pdf) [Última entrada: 06/09/17].
- Østergaard-Nielsen, Eva (2009). "La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes". En: Escrivá, Ángeles, Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes (eds.). *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 17-41.
- Otero Correa, Natalia (2000). *Afroargentinos y caboverdianos. Las luchas identitarias contra la invisibilidad de la negritud en la Argentina*. Tesis de maestría no publicada. Maestría en Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones, Argentina.
- Silva, Nuias y Chantre, Arlinda (2008). "Cabo Verde: una gran diáspora y baja participación de los electores en el extranjero". En IDEA-IFE, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA internacional*. IDEA-IFE, Ciudad de México. pp. 213-215.
- Silva Sacramento, Gerson (2014). *O sistema eleitoral cabo-verdiano*. Trabajo final de carrera de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de Mindelo, Cabo Verde.
- Toledo, Blas (2012). *Participación electoral de los argentinos residentes en el exterior*. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en:
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.688/te.688.pdf> [Última entrada: 28/05/16].
- Velasco, Juan Carlos (2009). "Transnacionalismo migratorio y ciudadanía en mutación". En: *Claves de Razón Práctica*, Nº 197, noviembre de 2009, pp. 32-41. España.

Sitios web

- Asamblea Nacional: <http://www.parlamento.cv/>
- Código electoral: http://www.cne.cv/documentos/codigo_eleitoral.pdf
- Comisión nacional de elecciones: <http://www.cne.cv/>
- Dirección General de Apoyo al Proceso Electoral: <http://www.dgape.cv/>

-Gobierno de Cabo Verde: <http://www.governo.cv/>

-Instituto Nacional de Estadística: www.ine.cv

-Jornal *Expreso das Ilhas*, <http://www.expressodasilhas.sapo.cv/presidenciais-2017>, 2 de octubre de 2016 consultado on line.

-Ministerio de las Comunidades: <http://www.mdc.gov.cv/>

Documentos

-Boletim Oficial I Série, Número 58, 11 de octubre de 2016. Editado por Comissão Nacional de Eleições, Praia.

Agradecimientos

A Fátima Almeida, diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de Cabo Verde; Rui Tubarão Delgado, miembro del CRE de Brasil; cónsul honorario de la República de Cabo Verde en la Argentina, Adalberto Dias; dirigentes y exdirigentes de las asociaciones caboverdianas de Ensenada y Dock Sud (Avellaneda); miembros de las comisiones electorales de la Argentina; inmigrantes y descendientes entrevistados.



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**

Noticias

Hemos creado una nueva herramienta de comunicación denominada **"Noticias"**, a través de la cual compartiremos con ustedes la última información que se produzca en el Instituto para que tengan actualizadas nuestras actividades.

Usted puede recibirlas en forma gratuita con sólo suscribirse en nuestra página web o en nuestra dirección electrónica iri@iri.edu.ar

Tiempo Internacional

El programa de radio del IRI y del Confucio UNLP

Análisis y comentarios de la actualidad internacional, con entrevistas e investigaciones especiales de las diferentes áreas del IRI.

Se emite desde 1998.

Escúchelo en AM 1390 Radio Universidad de La Plata los domingos de 0 a 1; en internet www.lr11.com.ar o en nuestra página web

visite nuestra página web: 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

Lo que importa es la pregunta. Aportes de la Economía Política Internacional en Latinoamérica para el debate en el contexto de crisis de la globalización¹

What matters is the question. Contributions of International Political Economy in Latin America, for the debate in the context of the crisis of globalization

Julieta Zelicovich²

Resumen: En el artículo se analizan las características del desarrollo reciente de la Economía Política Internacional en la región latinoamericana. Se busca resaltar la contribución de la Economía Política Internacional a las Relaciones Internacionales, para cuestionar los procesos de transformación en curso, definidos como crisis de globalización. Para ello se recopilan las preguntas de investigación de una serie de trabajos de reciente publicación, a través de las cuales puede apreciarse la capacidad crítica de este campo de estudio.

Palabras claves: Economía Política Internacional, Relaciones Internacionales, Crisis de globalización.

Abstract: The article analyzes the characteristics of the recent development of the International Political Economy in the Latin American region. It seeks to highlight the contribution made by International Political Economy to International Relations, to question the ongoing processes of transformation, which are defined as a crisis of globalization. To this end, several research questions from a series of recently published works are collected, through which the critical capacity of this field of study can be appreciated.

Key words: International Political Economy, International Relations, Crisis of globalization.

¹ Recibido: 17/08/17. Aceptado: 23/11/17

² Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora Asistente en CONICET. Profesora de la licenciatura el Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

El presente trabajo tiene como meta contribuir al debate acerca de las características, alcances y límites de la Economía Política Internacional (EPI) como perspectiva analítica³. En este sentido, se trata de un artículo que está en diálogo con dos trabajos previos publicados en la revista *Relaciones Internacionales*: el de Tussie (2015), que analiza los orígenes del campo, sus debates y sus líneas rectoras, tanto a nivel general como particular de la Argentina, y el de Peixoto (2017), en el que se argumenta en favor de los puntos de encuentros entre la EPI y el Derecho. En las próximas páginas, se busca resaltar la contribución de la EPI en el área de las Relaciones Internacionales para incrementar la capacidad de cuestionar los procesos de transformación en curso. Para ello, se realiza un recorrido por las preguntas que la EPI permite formular, trascendiendo tanto los análisis de política internacional, como los de economía internacional y los de derecho internacional. Dado que es un campo en formación, y que está en permanente cambio (Blyth, 2009), sostenemos que resulta más lógico centrarse en las preguntas que en las respuestas.

En el primer apartado se define a la EPI, como perspectiva de análisis y campo de investigación, y se explicitan cuáles son los supuestos centrales de la misma. En el segundo apartado, se focaliza en la interrelación entre la EPI y las Relaciones Internacionales y se presenta un conjunto de interrogantes que de ese entrecruzamiento emergen en el contexto de la crisis de globalización, que tiene lugar la segunda década del siglo XXI. Seguidamente, en el tercer apartado, se indaga de qué manera la producción académica latinoamericana ha reflejado este tipo de interrogantes en su agenda de investigación reciente. Para la selección de los artículos reseñados en dicho apartado se hizo un muestreo no aleatorio, focalizado principalmente en artículos publicados en revistas académicas latinoamericanas de ciencias sociales, entre 2015 y 2017, por investigadores radicados en universidades de la región. En algunos casos, se incluyeron también libros o tesis que cumplieran con los mismos requisitos. Cabe indicar que se trata de un recorrido no exhaustivo puesto que el objetivo es ilustrar el avance de nuevas preguntas en el desarrollo disciplinar, antes que realizar un acabo estado de la cuestión de la EPI. Por último, se exponen las conclusiones del artículo.

1. ¿Qué es y qué investiga la Economía Política Internacional?

La interdependencia entre la economía y la política es lo que distingue a la EPI. ¿Qué significa ello? Que “mientras que los economistas ven a la Economía como un mercado compuesto de fuerzas impersonales, los especialistas en economía política lo interpretan como un sistema sociopolítico integrado por actores con poder” (Gilpin, 2001, p. 38). Es decir, se reconoce que elementos propios de las relaciones de poder y de las instituciones, condicionan el funcionamiento de la economía, y viceversa. Conforme señala Underhill (2000, p.792) tres son las premisas que dan cohesión a la EPI: la primera, que la economía y la política no pueden ser separadas, ni en sentido real, ni con fines analíticos; la segunda, que la interacción política es una de las principales vías a través de la cual las estructuras económicas del mercado se establecen y transforman; y tercero,

³ Agradezco los comentarios de Esteban Actis a este trabajo. Los errores y omisiones que pudieran existir son enteramente de mi autoría

que hay una estrecha conexión entre los niveles de análisis domésticos e internacional. En términos sintéticos, el interrogante que condensa a los estudios de la EPI es: ¿cómo se relacionan las estructuras económicas y la autoridad política (en sentido amplio) en el continuo y acelerado proceso del cambio global? (Underhill, 2000, p 803). Detrás de ello se desagregan otros interrogantes tales como cuáles son los agentes de esa relación, cuáles son los niveles de análisis, cómo se modifica la estructura y cómo se produce la relación entre lo doméstico, lo internacional y lo transnacional. Conforme la define Susan Strange, la EPI concierne a los acuerdos sociales, políticos y económicos que afectan al sistema global de producción, intercambio y distribución, y al conjunto de valores que en ello se reflejan; y su estudio, implica analizar las causas profundas, que están enraizadas en cada uno de estos acuerdos (Strange, 1988).

Tal como sostiene Peixoto: “La EPI es un enfoque desde donde mirar al mundo, buscando conexiones invisibilizadas en los enfoques tradicionales de las disciplinas de las que se nutre, proponiendo dejar al descubierto las relaciones de fuerzas, las desigualdades, las voces, los actores, las agendas que contribuyen el orden global, nacional, regional e internacional” (Peixoto, 2017, p. 182). En términos de Seabrooke y Young (2017), la economía política internacional es más bien un campo de investigación, antes que una disciplina. De allí que coexistan diversas perspectivas epistemológicas, ontológicas, teóricas y metodológicas.

Tradicionalmente, se distinguen tres ramas: una liberal, una mercantilista –ligada al realismo- y una estructuralista –próxima a la perspectiva marxista⁴. Los estudios del pensamiento liberal ponen el foco en una multiplicidad de actores más allá del Estado (y al interior de éste). En efecto, consideran a los agentes individuales, a la vez que asumen que el Estado no es un actor racional unificado sino que en su interior conviven y pugnan distintos actores y fuerzas, que se distinguen por sus preferencias o intereses. Sostienen que el sistema internacional es interdependiente, y que las relaciones no necesariamente son de suma cero, sino que de la cooperación pueden obtenerse beneficios mutuos. Desde este enfoque teórico se pregunta por el impacto de las transformaciones sistémicas al interior del Estado, o bien por cómo se realizan los procesos de toma de decisión al interior de los mismos. El enfoque realista considera que el Estado es el actor principal en la EPI y que los actores se rigen por acciones racionales. Considera además, que el sistema internacional es anárquico, y que los Estados se enfrentan en él por poder y riqueza. Las relaciones son, en última instancia, de suma cero. La economía global se subordina a la política internacional. La pregunta central dentro de esta perspectiva es cómo se distribuye el poder entre los Estados. Por su parte, el enfoque estructuralista, también llamado perspectiva crítica, se concentra en los agregados colectivos por oposición al interés nacional, y pone el foco en la estructura del sistema global. Derivado del marxismo, conserva como principal actor de la EPI a las clases sociales. Tanto el Estado como las empresas son instrumentos y expresiones de las clases sociales. Para este enfoque las relaciones son eminentemente conflictivas, y dicho conflicto emana del sistema de producción. Se enmarcan en este enfoque los estudios de la teoría de la dependencia, cuyo epicentro de desarrollo estuvo en América Latina. La agenda de investigación más reciente-

⁴ Debe señalarse sin embargo que en las agendas de investigación más recientes esta distinción esté tendiendo a ser dejada de lado, a la vez que se coloca más énfasis en la trayectoria de investigación según el anclaje geográfico de la producción del conocimiento (Blyth, 2009; Ravenhill, 2014).

te desde esta perspectiva incluye los estudios sobre movimientos laborales, medio ambiente, feminismo, etc.

El origen de la EPI como campo de investigación suele datarse para 1970 en su componente “atlantista”, aunque reconoce antecedentes mucho más tempranos si se toman en cuenta perspectivas “del sur”, como la teoría de la dependencia. (Cohen, 2008; Weber, 2015). La locación geográfica de cada núcleo de producción académica ha derivado en un conjunto particular de preguntas y conceptos ordenadores. En particular, “Así como la autonomía es el concepto organizador en la experiencia latinoamericana, en la escuela norteamericana lo son la hegemonía y la construcción de normas o regímenes internacionales de manera de proveer estabilidad al orden económico y asegurar el libre-cambio como piedra basal del dicho orden” (Tussie, 2015, p. 165).

En la Argentina, el desarrollo de la EPI ha estado ligado al debate de la teoría de la dependencia, primero, y de los proceso de integración, después –particularmente en torno al MERCOSUR– y ha tenido un mayor crecimiento en los últimos años, a partir de la incorporación de investigadores que adoptan esta perspectiva dentro del CONICET (Tussie, 2015). Sin embargo, quienes adoptan la EPI como perspectiva analítica no han adquirido aún una identidad propia, sea por reconocimiento propio o por distinción desde otras disciplinas. Una de las razones que llevan a ello es que si bien la EPI tiene un carácter interdisciplinar, nutriéndose tanto de la economía, como del derecho, la política y la sociología; los puntos de encuentro entre los investigadores de estas disciplinas es más bien bajo. Existen así además de los “encapsulamientos” regionales, otros de carácter disciplinar: la EPI de los economistas, la EPI de los internacionalistas, la EPI de los sociólogos, y la EPI de los abogados, por ponerlo de alguna manera. Por ejemplo, si se revisan los programas de los congresos y jornadas académicas de ciencias sociales en la Argentina la EPI es abordada en no más de uno o dos paneles dentro de una gran variedad de cuestiones de las disciplinas de origen. Con la excepción del congreso de Economía Política Internacional, cuya primera edición tuvo lugar en 2014, no se encuentran entrecruzamientos entre diversas formaciones de base en el debate de la EPI, e incluso en ese congreso hay una clara preeminencia de economistas⁵. De tal forma ese intercambio está aún ausente, y la producción académica se dispersa. La problemática que ello genera es presentada por Blyth del siguiente modo:

After all, one consequence of not being able to ‘bound’ IPE is that one is bound to run into other academics who are doing essentially the same thing, but not calling what they do IPE. So the obvious question becomes to what extent is this ‘the same wine in a different bottle’ or a wholly different way of ‘doing’ IPE? (Blyth, 2009, p.16)

Entrecruzamiento de la EPI y las Relaciones Internacionales frente a la crisis de la globalización

Al centrarnos en el entrecruzamiento de la EPI y las Relaciones Internacionales, debe resaltarse que el aporte de la EPI a la disciplina se ha ido incrementando y ha estado focalizado en la diversidad de interrogantes. Acorde a Tussie y Riggiozi (2015):

Mainstream IPE makes a major contribution to scholarly enquiry by opening up the traditional concerns of IR: the interaction of states; the

⁵ En la II edición del Congreso de Economía Política Internacional, del año 2016, sobre un muestreo de las ponencias seleccionadas se observa una presencia prioritaria de economistas (65%), por sobre otras disciplinas (ciencia política, 5%; sociología, 5%, Historia, 10%; ingeniería, 5%; no identificado, 10%).

emergence and operation of multilateral institutions; order and stability in the international system, and the position of the United States as a hegemonic power. This differs from traditional IR in that it introduces a concern with economic factors and market rules in a non-Marxist epistemology, and the belief that these are as important, if not more so, than political and military relations (Tussie, Riggiozi, 2015, p.1045)

Así la EPI contribuye a “correr un velo de ingenuidad” de las RRII respecto al mercado y a cuestionar nociones *statusquistas*, como la del orden internacional, a la vez que obliga a poner el foco en las fuerzas transnacionales.

En el contexto de transformaciones globales que se vienen sucediendo en la segunda década del siglo XXI, esta perspectiva resulta por demás de relevante, especialmente para los análisis y *policy makers* “del sur”. Y es que en un momento histórico en el que desde los países desarrollados se discuten y ponen en disputa los modos en los que se ordena el sistema internacional, una perspectiva que permita cuestionar las raíces de aquello –material e ideológico- que se produce, se vuelve un imperativo para la formulación de políticas en los países en desarrollo y su comprensión desde la academia, que es interpelada en tal situación⁶.

En efecto, la serie de sucesos que tuvieron lugar desde 2015, constituyen un contexto fértil para el crecimiento y desarrollo de la IPE en la región. Sucesos tales como el *Brexit* o la elección de Donald Trump en EEUU, fueron la expresión de una serie de transformaciones en curso, tanto de mediano como de largo plazo, que han llevado a plantear la existencia de una “Crisis de la Globalización” (Hale, Held y Young, 2013; Feenstra y Tay-lor, 2013; Sanahuja, 2016; Hass, 2017). Ésta refiere al agotamiento/ralentización/mutación de la globalización -entendida en términos de intensificación de vínculos de comercio y producción que se dio a partir de los ‘90 con la reducción de las barreras al comercio y la revolución de las tecnologías de la información y comunicación (TICs)-, así como a la ruptura del consenso en torno al internacionalismo liberal, en el que tal expansión de la globalización tuvo lugar. Se trata de un proceso de transformación de las formas de producción, de las dinámicas del comercio, de los polos y fundamentos del poder, de las normas y valores que lo orientan y regulan. Ni los análisis que abordan meramente a las relaciones de poder, ni aquellos que se focalizan en las relaciones económicas por sí solos alcanzan para explicar la realidad en curso. En este marco, la EPI, con su carácter interdisciplinar, cobra relevancia, especialmente para los países del sur que deben encontrar un lugar en ese entorno.

Uno de los interrogantes que se plantea, y en el que desde la EPI pueden producirse reflexiones relevantes, es aquel referido a la gobernanza económica global. Este concepto, se define siguiendo a Keohane y Nye (2000), como el proceso y las instituciones, formales e informales, que orientan y restringen las actividades colectivas de un grupo; remite tanto a la sanción de leyes y normas, como también a la interacción de las fuerzas del mercado y de las instituciones (*architecture*). En cierto modo es asimilable a la idea de regímenes internacionales. Incluye tanto a actores Estatales, como no estatales, y apunta a las lógicas de la

⁶ Sobre la vinculación entre la academia y la política, especialmente en temas económicos, véase Botto (2007).

cooperación internacional⁷ (Patrick, 2014). La crisis de globalización implica una crisis de la gobernanza económica global, en tanto altera la forma en la que se producen y ordenan tanto las actividades, como los valores, los actores y las formas de interacción de la economía internacional.

En este marco fenómenos tales como la estructuración y reestructuración de las cadenas globales de valor son analizados dentro de los estudios de la EPI del *mainstream* “atlántico”, así como las negociaciones de los acuerdos de libre comercio en su formato del “regionalismo del siglo XXI” (Baldwin, 2011) y en la modalidad de las negociaciones mega regionales y acuerdos plurilaterales, tanto así como las nuevas cláusulas en los tratados bilaterales de inversión (TBI). El rol de las instituciones existentes (negociaciones Ronda Doha en OMC, por ejemplo) entra en tensión con estos nuevos patrones de producción y de regulación, dando lugar a un conjunto de análisis también en crecimiento. Por su parte, se enfoca desde la EPI las propias políticas económicas internacionales de los Estados, las cuales se han ido redefiniendo en el proceso señalado a medida que partidos políticos de cohorte nacionalista y/o proteccionistas llegan al poder, mientras que en otros países, anteriormente menos involucrados en las dinámicas de la gobernanza global, ahora se intensifica su participación en el mundo, como China. En el caso regional, tanto el fin del giro a la izquierda en América Latina, como la crisis brasilera, han sido estudiados en el entrecruzamiento de política internacional y economía internacional.

En estos procesos la EPI tiene gran capacidad para generar preguntas. Tomando como punto de partida los supuestos propios de tal campo de estudio ensayamos algunos planteos: ¿quién detenta el poder en la reestructuración de la gobernanza económica global? ¿Ese poder yace en el Estado, o en el mercado? En todo caso, ¿en qué Estados, respecto de qué sectores del mercado? ¿En qué normas, instituciones, y dinámicas se plasma el proceso de transformación? ¿Quién hace esas normas? ¿Son normas que se enmarcan dentro de instituciones existentes o nuevas instituciones? ¿Qué efectos distributivos generan? ¿Quién las promueve? ¿Por qué quienes acuerdan nuevas modalidades de cooperación o regulación acceden a ello?

Recuperando la tradición latinoamericana de la EPI, con anclaje en la perspectiva de los países del sur, cabe formular un segundo conjunto de preguntas más específicas: ¿cuál es el lugar de los países latinoamericanos en ese proceso? ¿De qué manera esta nueva letra de acuerdos contribuye a la autonomía, la inserción, y el desarrollo de los países de la región? ¿Cómo se relacionan los mismos con las estructuras productivas globales? ¿De qué manera interactúan las empresas transnacionales en esta crisis de la globalización? ¿Y la sociedad civil? ¿Cómo se refleja ello en las dinámicas de integración regional? ¿Quién o quiénes se benefician de este proceso y quiénes se perjudican?

2. La producción científico-académica latinoamericana de la EPI en el contexto de la crisis de globalización

Esta serie de preguntas, específicas de la EPI, va permeando paulatinamente la

⁷ La gobernanza global remite al “esfuerzo colectivo de los Estados soberanos, las organizaciones internacionales y otros actores no estatales para afrontar a los desafíos comunes y aprovechar las oportunidades que trascienden las fronteras nacionales” (Patrick, 2014).

agenda de investigación y producción académica en la región. El número 44 de la revista *Pensamiento Propio* (julio-diciembre, 2016), del CRIES, es una de las obras que permiten pensar este conjunto de preguntas desde Latinoamérica, con la perspectiva de la EPI. Las revistas académicas de la disciplina, tales como *Problemas del Desarrollo y Relaciones Internacionales* (ambas de la Universidad Nacional Autónoma de México), *Estudios Internacionales* (del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile), *Relaciones Internacionales* (del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina), *Estudios Internacionais* (de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), también han publicado durante los últimos dos años diversos artículos en los que se abordan partes de estos interrogantes⁸, demostrando una ampliación de las temáticas abordadas en la región desde la EPI, ya no sólo centrada en las cuestiones del desarrollo y la integración regional, sino con miradas sobre una multiplicidad de fenómenos que se derivan del proceso de transformación-crisis en curso.

En las investigaciones relevadas priman los estudios de base empírica, que aluden a las problemáticas de la coyuntura, y sus antecedentes estructurales. Se presentan distintas perspectivas teóricas y metodológicas, las cuales convergen en una serie de regularidades temáticas, según se resume a continuación.

En primer término, sobresale la problematización de la transformación en los polos de poder en la economía internacional y su impacto político. En esa línea, Aronskind (2017) toma los supuestos de la EPI para ahondar en las causas de la crisis de la globalización y lo que él observa como tendencias contracíclicas y su impacto en la región. Su trabajo concluye, por ejemplo, preguntándose “¿a quién representa Trump en el mundo del gran capital? ¿Es el representante de una fracción emergente con poder para sostener una disputa frente al sector “globalizador” de las corporaciones mundiales? ¿O es un fenómeno que refleja una dimensión fuertemente política, habitualmente soslayada por los ideólogos de la globalización, dónde la búsqueda de congruencia económica es secundaria?” (Aronskind, 2017, p.77). Por su parte Mendez-Coto (2016), poniendo el foco en las condiciones previas de la transformación global, se pregunta “¿En qué medida la ampliación del G7 al G20 en la atención de la crisis económica implica un reconocimiento de los cambios en la estructura económica del siglo XXI, particularmente en la influencia de los BRICS en la definición de la gobernanza económica mundial?”

Tomando en cuenta particularmente la presencia de China en la región, desde la EPI se presentan preguntas tales como si ¿existe una transición de una hegemonía norteamericana a una china? Y ¿si el vínculo con China puede ser considerado estratégico para la inserción de los países de América Latina? Y en todo caso, ¿si es autonomizante o dependiente? (Svampa y Slipak, 2015). Bernal-Meza (2016) también indaga en cómo el ascenso de China al rango de potencia económica mundial afectó el desarrollo y la inserción internacional de América Latina. Entrando en un mayor grado de especificidad, y teniendo en cuenta esta creciente vinculación de América Latina con China, en Zelicovich (2017) se pregunta acerca de si los acuerdos de libre comercio firmados por China durante los primeros cinco lustros del siglo XXI han presentado una situación de acoplamiento-adhesión al orden vigente o de reforma-transformación de la gobernanza global del comercio internacional. Por su parte, en Paikin y Dulcich (2017) se toma en consideración

⁸ Trabajos más sistemáticos acerca del estado del campo de la EPI en las publicaciones científicas a nivel global pueden consultarse por ejemplo en Seabrooke and Young (2017)

el impacto del ascenso de China en la región, a partir del análisis de la incidencia de China en las dinámicas de comercio del MERCOSUR.

Este proceso de integración, el MERCOSUR, así como la Alianza del Pacífico (y en su conjunto, la literatura sobre regionalismos) continúan presentes en las reflexiones y producciones de la EPI. Se postulan análisis tanto sobre las cadenas de valor y la integración productiva, como respecto de las cuestiones político-estratégicas de estos procesos, ahora enmarcadas en un contexto de transformaciones globales. Botto, por ejemplo, en un trabajo reciente, recurre a la interacción de fuerzas exógenas y endógenas para explicar las crisis del MERCOSUR, en el contexto de crisis internacional, sosteniendo “la necesidad de superar las explicaciones de índole endógeno (propia de los países miembros o región) para incluir factores exógenos que — como las crisis globales⁹ — intervienen también en los vaivenes de ese proceso” (Botto, 2017, p. 156). Paikin y Perrota (2016) analizan en profundidad las interacciones entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, recuperando la cuestión del *qui bono*: se preguntan: “¿en que se beneficiaría concretamente la Argentina con su incorporación a dicha Alianza [del Pacífico]?”.

Otro trabajo a resaltar, es el de Vivares y Dolcetti-Marcolini (2015) el cual pone el valor a la perspectiva de la EPI crítica, para considerar las heterogeneidades de los procesos de integración en la región. Si bien no es una investigación en la cual la perspectiva de crisis de globalización esté presente en la pregunta de investigación, sí es valioso el aporte conceptual que realiza como fortalecimiento de la EPI de la región en tal contexto. En la misma línea, también Deciancio (2016) sistematiza los aportes teóricos de la EPI a la literatura del regionalismo, con base en América Latina.

La mirada sobre agentes no estatales es menos frecuente en la EPI que viene produciéndose en la región, pero no inexistente. Halperin, en un trabajo reciente, analiza el papel de las empresas transnacionales en el escenario latinoamericano, poniendo el foco en la relación de esas empresas y sus Estados originarios, y los modos de vinculación entre sector público y el sector privado en función de la inserción de las economías latinoamericanas dentro del sistema global (Halperin, 2017). Giacalone, por su parte, impulsa desde hace tiempo una agenda de investigación con foco en el sector empresario y la EPI. En un trabajo de 2015, se interroga acerca de cómo fue la participación de los sectores empresarios en las negociaciones comerciales, con una perspectiva diacrónica: el G-3 por un lado, y la Alianza del Pacífico por otro; y haciendo un reconocimiento explícito sobre uno de los pilares de la EPI, cual es la interacción de los planos doméstico y sistémico, a la vez que de la relación Estado-Mercado. Desde una lectura de la economía política internacional del marxismo, Delgado Wise y Martín (2015) se preguntan sobre el papel de las diferenciales salariales en la estrategia de reestructuración productiva, comercial, financiera y de servicios impulsada por las grandes corporaciones multinacionales bajo la égida de la globalización neoliberal. Con la excepción del trabajo de Halperin, son muy pocos los trabajos que ponen el foco en la empresa y están atravesados por el contexto de transformación global actual, siendo ésta un área de investigación dentro de la agenda de la EPI en la que se detecta una laguna en la producción científica. La agenda

⁹ “Entre ellas podemos incluir cambios en la regulación global del comercio multilateral, cambios en la direccionalidad de los flujos financieros globales y en la estrategia de inversiones de las empresas transnacionales. Esos cambios de orden global y exógeno generaron fuertes cimbronazos/crisis en el bloque regional que fueron seguidas por procesos de deconstrucción institucional” (Botto, 2017:172)

se amplía si se focalizan otras temáticas, como la de los medios de comunicación (Martens, Vivares y McChesney, 2014; Schleifer, 2013), o el delito (Pontón Cevallos, 2016).

Por su parte, cobran relevancia estudios que ponen el foco en la relación Estado-Mercado, por ejemplo, en la relación entre Estado, empresas transnacionales y su marco jurídico y político. Arroyo Picard y Ghiotto (2017) se preguntan: “¿por qué Brasil, que durante alrededor de 25 años se negó a ratificar sus tratados sobre inversiones, ahora avanza en la firma de nuevos tratados?”. Por su parte, Actis (2016) analiza el vínculo entre Brasil y las empresas multinacionales desde una lectura político-estratégica, reflexionando en torno a si “¿el accionar externo del Estado brasileño fue un elemento que permitió consolidar y potenciar el proceso de internacionalización brasileño entre los años 2003 y 2010? O por el contrario, ¿las inversiones de las compañías brasileñas en terceros mercados fueron funcionales a una estrategia particular de la PEB?”¹⁰

Los regímenes internacionales y tratados internacionales en cuestiones financieras y de comercio constituyen también una agenda fructífera para el entrecruzamiento de EPI y Relaciones Internacionales en el contexto actual en la región. Se trata de uno de los nuevos más tradicionales de la EPI, que es replicado, redefinido y ampliado con una perspectiva propia de los países en desarrollo. Por ejemplo, Nemiña (2017) cuestiona las dinámicas de negociaciones entre FMI y países en desarrollo, señalando que “Si bien EE.UU. posee una posición dominante dentro del organismo, su acción suele tomar en cuenta la posición de las demás potencias y la burocracia del FMI. Asimismo, la respuesta de los gobiernos frente a un acuerdo refleja el equilibrio entre los intereses de la administración y los actores políticos internos.” (Nemiña, 2017, p.22). Así, concluye, “la interrelación entre estructura y agencia, la crítica al actor racional y la consideración de los intereses como condicionantes de la acción permiten considerar la relación entre el FMI y los países en desarrollo como un vínculo complejo y dinámico, cuyo resultado no está determinado de antemano.” (Nemiña, 2017, p.22).

Una problemática específica de Latinoamérica y que tiene lugar en el contexto de antesala de la crisis de globalización es la del endeudamiento y la reforma de la arquitectura financiera. Salgado Rodrigues (2016) plantea “¿cuáles son las bases de una nueva arquitectura financiera? En ello, aludiendo al contexto de transformación global ¿Cuál es el papel de los países BRIC en el mundo y del Banco del Sur en el contexto latinoamericano del siglo XXI?” En torno a los procesos de endeudamiento existen miradas sobre su relación con el desarrollo: “¿por qué, con pocas excepciones, las deudas acumuladas por los países en desarrollo no pudieron ser amortizadas en la segunda parte del siglo XX?” (Mango y Aschieri, 2015); “¿cuál es la diferencia entre endeudamiento de los países pobres con el endeudamiento de los países ricos?”, poniendo el foco en el “poder de deuda” y “poder de deudor” (Aschieri y Jedlicki, 2014); “¿cuál es la relación entre el crédito externo (en divisas) y las posibilidades de contribuir al desarrollo capitalista en un país periférico como la Argentina?” (Gosparini, Sanchez y Tavilla, 2014). Por su parte, Fernández Alonso y Stanley (2017)

¹⁰ Existen otros trabajos, publicados ya no en revistas académicas sino como tesis de grado y posgrado, que exploran más casos del accionar de empresas multinacionales en relación a la política exterior del Estado. Tal es el caso de Aldana Chillo (2015) “Petrobras y PDVSA en Ecuador (2008-2010): softpower y poder estructural de las empresas multinacionales” y Cortés Saenz (2015) “El petróleo como recurso de poder e instrumento de política exterior a partir de la noción de poder estructural de Susan Strange. Venezuela en Post Guerra Fría”

analizan los retos que enfrentan los países sudamericanos para acceder a la financiación del desarrollo, particularmente ¿cuáles son las condicionalidades que los países sudamericanos tienen para afrontar el acceso a dicho financiamiento?

Las negociaciones comerciales multilaterales, y la participación de los países en desarrollo dentro de las mismas, vienen siendo analizadas fundamentalmente por Tussie en sucesivos trabajos desde la década del 1980: “¿Cómo responden y se ajustan los países menos desarrollados al orden comercial reflejado en el GATT?” (Tussie, 1993); “How can developing countries manage the terms of integration into the global economy? How do different sets of external pressures place constraints on national development strategies? What offsetting mechanisms have emerged?” (Saguier y Tussie, 2014). En el contexto actual de transformaciones y crisis de globalización, se han retomado tales interrogantes y se han realizado esfuerzos por comprender el avance de las negociaciones de la Organización Multilateral de Comercio desde la perspectiva de la EPI. Los interrogantes son “¿Cómo se pasó del estancamiento de la Ronda Doha a una instancia más dinámica de las negociaciones durante las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi? ¿Se trata de un cambio estructural o de resultados coyunturales?” (Zelicovich, 2017) “¿cuáles son las implicancias del acuerdo de Nairobi para la debatida gobernanza global del comercio internacional?” (Zelicovich, 2016). La tradición de investigación desde EPI en relación a los países en desarrollo dentro de estos organismos es abordada también en función de las transformaciones reciente, así se plantea, ¿cómo pueden lograr países, como los BRICS, incidir en la reforma de la OMC y la gobernanza global? (Delich, 2016).

Este breve ejercicio de recorrida por la EPI de la región –que dista claramente de ser un relevamiento exhaustivo del estado del arte- basta para mostrar el crecimiento de su campo de investigación y sus aportes para las relaciones internacionales. Al tomar a la EPI como perspectiva de análisis del proceso de “crisis de la globalización” en curso es posible incrementar la lectura crítica, y aprender los cursos más profundos de transformación, y su impacto regional. La interacción entre economía y política permite ahondar en una comprensión del proceso de reacomodo del orden internacional, que no se queda ni en el diseño institucional, ni en los documentos firmados, ni en la evolución de flujos de comercio, IED y PBI, sino en el entrecruzamiento de todos estos aspectos. La perspectiva también permite formular recomendaciones de políticas que permitan a los países del sur global tener más opciones que una adscripción y aceptación del orden internacional en formación.

3. Reflexiones finales

La EPI tiene una gran capacidad para formular preguntas, y es a partir de éstas que el conocimiento avanza. Si se toma la experiencia de otros campos, como la filosofía política, es notorio el potencial que la EPI tiene para el desarrollo de los estudios de las Relaciones Internacionales.

Al ver las experiencias políticas comunes desde un ángulo ligeramente diferente al prevaleciente, al formular una antigua pregunta en una forma novedosa, al rebelarse contra las tendencias conservadoras del pensamiento y el lenguaje, los pensadores han contribuido a liberar las formas establecidas de pensamiento y a imponer a sus con-

temporáneos y a la posteridad la necesidad de repensar la experiencia política (Wolin, 2012, p. 46)

En este trabajo hemos intentando recuperar cuál es el conjunto de preguntas que desde la EPI se plantea para comprender la transformación global contemporánea. Queda de manifiesto que la misma ha servido como incentivo para ampliar la agenda de investigación en América Latina, y en consecuencia ir fortaleciendo el desarrollo de este campo de investigaciones en las Relaciones Internacionales. Existen, no obstante, numerosas lagunas –preguntas sin responder- y una agenda institucional por ser desarrollada, a fin de generar puntos de entrecruzamiento y reconocimiento de las distintas disciplinas que nutren la EPI de la región, en general, y de Argentina, en particular.

4. Referencias bibliográficas

- Actis, Esteban (2016), “¿Qué fue primero, el huevo o la gallina? Política exterior e internacionalización de capitales en Brasil bajo los gobiernos de “Lula” da Silva”, Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 21, núm. 2, pp. 393-421.
- Aldana Chillo (2015), “Petrobras y PDVSA en Ecuador (2008-2010): softpower y poder estructural de las empresas multinacionales” Monografía presentada como exigencia para obtención de grado de Bacharelado en Relaciones Internacionales e Integración de la Universidad Federal De Integración Latinoamericana. Disponible en <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/483>
- Aronskind, Ricardo (2017), “Trump: ¿un parche nacionalista a la crisis de la globalización?” Revista Estado y Políticas Públicas, n° 8, pp. 59-79
- Arroyo Picard, Alberto y Ghiotto, Luciana (2017) “Brasil y la nueva generación de Acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones: un análisis del Tratado con México” en *Relaciones Internacionales*, n°52, pp 39-54.
- Aschieri, Enrique y Jedlicki, Claudio (2014) “Poder de la deuda y poder del deudor. La hegemonía del dólar revisitada” Ponencia presentada en el I Congreso de Economía Política Internacional. Disponible en <http://www.unm.edu.ar/congresoekonomiainternacional/ponencias/aschieri.pdf>
- Baldwin, Richard (2011), “21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, n° ERSD-2011-08.
- Bernal-Meza, Raúl (2016), “China y América Latina: de la oportunidad al desafío”, Revista tempo do mundo, v 2, n° 2, pp 63-78.
- Blyth, Mark (2009), Routledge Handbook of International Political Economy. New York: Routledge.
- Botto, Mercedes (2007), Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales. Buenos Aires: Prometeo Libros
- Botto, Mercedes (2017). “El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana”, Estado & Comunes, revista de políticas y problemas públicos, n°5, vol 2. Pp 155-176.

- Cohen, Benjamin (2008), *International Political Economy: an intellectual history*. Princeton: Princeton University Press.
- Cortés Saenz (2015), “El petróleo como recurso de poder e instrumento de política exterior a partir de la noción de poder estructural de Susan Strange. Venezuela en Post Guerra Fría” *Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques*. Disponible en <http://hdl.handle.net/10803/382480>
- Deciancio, Melisa (2016), “El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales” *Iberoamericana*, vol 16, n° 63, pp 91-110
- Delgado Wise, Raúl y Martín, David (2015), “La Economía política del arbitraje laboral global”, *Revista problemas del desarrollo*, n°183, vol 46. Pp 13-32
- Delich, Valentina (2016), “Gobernanza Global y BRICS: reformando la OMC a fuego lento” en Pelfini, Alejandro y Fulquet, Gastón (coord.), *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad. ¿Reforma o adaptación?*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 51-62
- Feenstra, Robert; Taylor, Alan (2013). *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*. Chicago: University of Chicago Press
- Fernández Alonso, José y Stanley, Leonardo (2017), “The changing problems of regional development finance in Latin America” *mimeo*
- Giacalone, Rita (2015), “Comparación de la participación empresarial colombiana en las negociaciones del G-3 y la Alianza del Pacífico”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, vol 11, n°32. Pp 1-28.
- Gilpin, Robert (2001), *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Gosparini, Florencia; Sánchez, Esteban y Tavilla, Pablo (2014). “Hegemonía financiera internacional, regímenes de acumulación y endeudamiento externo en la periferia”. Ponencia presentada en el I Congreso de Economía Política Internacional. Disponible en <http://www.unm.edu.ar/congresoekonomiainternacional/ponencias/gosparini.pdf>
- Hale, Thomas; Held, David; Young, Kevin (2013). *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*. Cambridge: Polity Press.
- Halperin, Marcelo (2017), “Las empresas transnacionales en el escenario latinoamericano del capitalismo tardío”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Vol 23, Nº 36, pp 1-43.
- Hass, Richard (2017). *A world in disarray: American foreign policy and the crisis of the old order*. New York: Penguin Press.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (2000) “Introduction” en Dohahue, J. (ed). *Governance in a globalizing world*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Mango, Francisco y Aschieri, Enrique (2015). “El Ciclo-D: déficit, deuda y default en los países en desarrollo en el orden económico internacional actual”. *Revista Argentina de Economía Internacional*, n°4, pp 3-30.

- Martens, Cheryl; Vivares, Ernesto y McChesney, Robert (2014), *The international political economy of communication. Media and power in South America*. New York: Palgrave.
- Mendez-Coto, Marco Vinicio (2016). "Multilateralismo, gobernanza y hegemonía en la estructura económica internacional: del G7 al G20" en *Relaciones Internacionales*, GERI, n°31. Pp 13-32
- Nemiña, Pablo; (2017), "Aportes de la Economía Política internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo", *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, n°17, pp. 11-25
- Paikin, Damian y Dulcich, Federico (2017) "El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora de china y su impacto en el comercio intrarregional", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, v. 6, n° 12, pp 395-414
- Paikin, Damián y Perrota, Daniela (2016). "La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica", *Revista aportes para la integración latinoamericana*, n°34, pp 67-101.
- Patrick, Stuart (2014) "The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance", *Foreign Affairs*, January/February 2014. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>
- Peixoto Batista, Juliana. (2017), "La EPI y las Relaciones Internacionales, ¿Dónde está el Derecho?" *Relaciones Internacionales*, v. 26, n°2, pp 181-194
- Pontón Cevallos, Daniel (2016). "Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional", *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos*. n.° 3, pp. 115-134.
- Ravenhill, John (2014), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press
- Saguier, Marcelo y Tussie, Diana (2014) "Emerging trade politics: the continuous pendulum from multilateralism to asymmetric trade negotiations", *Revista estudos internacionais*, v. 2, n°1, pp. 9-26
- Salgado Rodrigues, Bernardo (2016). "La nueva arquitectura financiera mundial: perspectivas del Banco de los BRICS y del Banco del Sur". Ponencia presentada en el II Congreso de Economía Política Internacional. Disponible en <https://goo.gl/mVUCyE>
- Sanahuja, José Antonio (2016), "América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las *commodities* a la crisis de la globalización", *Revista Pensamiento Propio*, v 21, n°44.
- Seabrooke, Leonard y Young, Kevin (2017), "The networks and niches of international political economy", *Review of International Political Economy*, v. 24, n°2, pp. 288-331.
- Strange, Susan (1988) *State and Markets*. London: Pinter
- Svampa, Maristella y Slipak, Ariel (2015). "China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing", *Revista Ensamblajes primavera 2015*, año 2, n.3, pp. 34-63

- Tussie, Diana (1993), *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tussie, Diana (2015) "Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate" *Relaciones Internacionales*, n°48, pp 155-175
- Tussie, Diana y Riggiozi, Pía (2015). "A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic escenarios" *Contexto Internacional*, v. 37, n° 3, pp. 1041-1068
- Underhill, Geoffrey (2000). "State, market and global political economy: genealogy of an (inter-?) discipline" *International Affairs*, n°76, v 4, pp 791-810
- Vivares, Ernesto y Dolcetti-Marcolini, Michele (2016) "Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE", *Third World Quarterly*, n°37, v 5, pp 866-882,
- Weber, Heloise (2015). "Is IPE just 'boring', or committed to problematic meta-theoretical assumptions? A critical engagement with the politics of method", *Contexto Internacional*, v.. 37, n°3, pp. 913-944.
- Wolin, Sheldon (2012) *Política y Perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. México: Fondo de Cultura Económica
- Zelicovich, Julieta (2016) "La economía política internacional en las negociaciones multilaterales de agricultura. El caso de las subvenciones a las exportaciones agrícolas en la Ronda Doha." en *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* n° 14, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, 2016, pp. 64-84
- Zelicovich, Julieta (2017). "¿Esta viva la OMC? Bloqueos y consensos en las negociaciones de las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi". *UNISCI Journal*, n° 44, pp 137-162
- Zelicovich, Julieta (2017). "China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI", *Estudios internacionales*, v.4 n.3, pp.113 - 129

O regime de comércio internacional: evoluções e impasses do GATT à OMC¹

The International Trade Regime: GATT and WTO Evolutions and Impasses

Regimen de comercio internacional: evoluciones e impases del GATT a la OMC.

Mayane Bento Silva², Mário Miguel Amim Garcia Herreros³, Fabricio Quadros Borges⁴

Resumo: Este estudo objetiva analisar a evolução do regime multilateral de comércio internacional e problematiza os principais desafios contemporâneos responsáveis pela fragilização interna deste regime. A metodologia dividiu-se em três partes. Na primeira, realizou-se um esclarecimento dos conceitos basilares da temática. Em seguida, analisou-se o processo evolutivo e as modificações no interior do regime de comércio internacional. E por fim, examinou-se o processo constitutivo da Organização Mundial do Comércio e os principais desafios na manutenção de um regime de comércio que contribua para o dinamismo multilateral das relações comerciais internacionais. Os resultados demonstram a necessidade de reformas na agenda da Organização Mundial do Comércio de modo a contemplar novos atores e as dinâmicas impostas pelas cadeias de valor globais face ao desafio de regulação paralela dos novos megabloques de integração regional.

¹ Recibido: 16/05/2017. Aceptado: 20/02/2018

² Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre pelo Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Atualmente é professora adjunta da Universidade da Amazônia e coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Produção Científica de Relações Internacionais. e-mail: mayanesilva@unama.br

³ Doutor em Agricultural Economics pela University of Florida. Mestre em Agricultural Economics pela University of Florida. Graduado em International Agriculture (Minor: Economics) pela California State Polytechnic University. Professor Visitante do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA) Professor Visitante do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA) (2008-2012). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação em Administração ? PPAD da Universidade da Amazônia (UNAMA). Professor do Programa de Mestrado em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA). e-mail: marioamin@gmail.com

⁴ Pós-Doutor pelo IPEN/USP - Universidade de São Paulo - Área de Gestão da Tecnologia. Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pela UFPA - Universidade Federal do Pará. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela UFPA. Graduado em Administração. Graduado em Economia. Servidor Federal efetivo do Quadro Permanente de Professores do IFPA - Instituto Federal do Pará, pelo Departamento de Gestão Pública. Consultor ad hoc da CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Professor Permanente do PPAD - Programa de Pós-Graduação - Doutorado e Mestrado - em Administração da UNAMA - Universidade da Amazônia. e-mail: posdoctorborges@gmail.com

Palavras-Chave: regime multilateral de comércio internacional; Cadeias de Valor Globais; Integração Regional.

Abstract: This study aims at analyzing the evolution of the multilateral international trade regime and at problematizing the main contemporary challenges which are responsible for the internal weakening of this regime. The methodology was divided into three parts: first, a clarification of the basic concepts of the topic was carried out; next, the evolutionary process and the modifications within the international trade regime were analyzed; and finally, we examined the constituent process of the World Trade Organization and the main challenges in maintaining a trade regime that contributes to the multilateral dynamism of international trade relations. The results show the needs for reforms in the World Trade Organization agenda in order to take into consideration new players as well as the dynamics imposed by global value chains in the face of the challenge of parallel regulation of the new large blocks of regional integration.

Keywords: multilateral regime of international trade; Global Value Chains; Regional integration.

Resumen: Este estudio tiene como objetivo analizar la evolución del régimen multilateral de comercio internacional y problematizar los principales desafíos contemporáneos responsables por la fragilización interna de este régimen. La metodología se dividió en tres partes. En primer lugar, se realizó una aclaración de los conceptos básicos de la temática. A continuación, se analizó el proceso evolutivo y las modificaciones al interior del régimen de comercio internacional. Por último, se examinó el proceso constitutivo de la Organización Mundial del Comercio y los principales retos en el mantenimiento de un régimen de comercio que contribuya al dinamismo multilateral de las relaciones comerciales internacionales. Los resultados demuestran la necesidad de reformas en la agenda de la Organización Mundial de Comercio para contemplar nuevos actores y las dinámicas impuestas por las cadenas de valor globales frente al desafío de regulación paralela de los nuevos mega bloques de integración regional.

Palabras Clave: Régimen multilateral de comercio internacional; Cadenas de Valor Globales; Integración regional.

1. Introdução

As transformações ocorridas nas relações internacionais nas últimas décadas do século XX e início do século XXI impõem complexos desafios aos estudiosos desse campo. O fenômeno da globalização, a multiplicação de atores e novas agendas tornam cada vez mais difíceis os esforços de cogestão deste sistema em seus mais diversos âmbitos. Esta investigação objetiva analisar a evolução do regime multilateral de comércio internacional e problematizar os principais desafios contemporâneos responsáveis pela fragilização interna deste regime.

O comércio internacional observa um processo acelerado do fim das fronteiras entre políticas domésticas e políticas externas, notadamente a de comércio externo. Nesta perspectiva, observa-se a necessidade do comércio de bens e serviços e o investimento assumirem uma coordenação em níveis multilaterais e que as regras de

conduta dos parceiros comerciais passem a ser controladas e arbitradas em âmbito internacional.

A metodologia possui base teórica por meio de uma revisão de literatura e está organizada em três momentos. Inicialmente direciona-se ao esclarecimento dos conceitos basilares vinculados a temática em discussão. Em seguida, propõe uma análise do processo evolutivo e das modificações no interior do Regime de comércio internacional. Por fim, condiciona uma análise do processo constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC) e os principais desafios na manutenção de um regime de comércio que contribua para o dinamismo multilateral das relações comerciais internacionais.

O artigo está dividido em quatro partes, a saber: primeiramente aborda o regime de comércio internacional; em seguida trata a Organização Mundial do Comércio; posteriormente, aborda as Reformas na OMC e os desafios ao regime de comércio internacional; e por fim apresenta as Considerações finais sobre a investigação.

2. O Regime de comércio internacional

Em 1975, no artigo intitulado "International responses to technology: concepts and trends", John Ruggie apresentou as raízes do termo regime interacional. No entanto, a definição mais consensual usada nos estudos das relações internacionais encontra-se em Krasner (2012, p. 94), apresentado como "princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem às expectativas dos atores".

Os Regimes internacionais estão demasiadamente vinculados à apreciação do institucionalismo e do direito internacional e não se confundem com governança global ou organizações internacionais. Rosenau (2000) esclarece essa distinção entre regime e governança em consonância com a definição de Krasner, e afirma que os regimes se desenvolvem em áreas temáticas, comportando um subconjunto de membros possivelmente conexos por princípios de autoridade e caráter formal. A governança, por sua vez, é um conceito mais amplo que rege a atividade de quase todos os membros e preenche os possíveis hiatos entre os regimes, mediante uma série de entendimentos intencionais e funcionais que não demandam essencialmente a presença de uma autoridade suprema, o que nesse caso conforma a governança sem governo.

Young (2000) acrescenta que a governança pode ser entendida como um mecanismo de direção coletiva, pautado em instituições sociais mais que em organizações ou governos, ainda que não descarte a noção de autoridades organizadas. Compreende-se, portanto, que governança sem governo não exclui governos nacionais ou subnacionais, mas envolve também movimentos civis, mercados de capitais globais, empresas multinacionais e organizações governamentais e não governamentais (LOURETE, 2010).

Outra distinção entre regimes e governança é apresentada por Stokke (1997, p. 29), para quem os regimes internacionais preocupam-se "muito mais com os Estados nacionais e com as relações interestatais, enquanto a governança global compreende de forma mais ampla envolvimento de atores transnacionais (organizações não

governamentais internacionais e empresas multinacionais) na criação e operação das regras".

Para Haggard e Simons (1987), os regimes facilitam a cooperação, mas esta, pode existir na ausência de um regime, permitindo inferir que a governança pode existir em situações onde não existam regimes. Os "regimes internacionais seriam, portanto, uma das maneiras ou mecanismos possíveis de promover a governança global. Nessa linha, caberia apontar que governança é gênero enquanto regime é espécie" (GONÇALVES, 2011, p. 43).

Ainda segundo Rosenau (2000), mesmo distintos, existem elementos comuns e de complementariedade entre regime e governança, visto que ambos podem envolver atores governamentais e não governamentais que concordem intersubjetivamente em função do interesse coletivo em compartilhar normas, princípios, regras e práticas nas relações internacionais. Portanto, a nota mais relevante sobre a conformação de um regime reside na sua capacidade de influenciar o comportamento dos atores mediante a instituição de regras, que são comumente prescindíveis de uma estrutura formal, permitindo-o atuar como sistema de governança em áreas específicas (OLIVEIRA, 2010).

No que tange ao caráter distintivo entre regimes e organizações internacionais, Hasenclaver, Mayer e Rittberger, (1997), argumentam que grande parte dos regimes estão acompanhados por organizações internacionais a fim de garantir o cumprimento de acordos e servir de instância de negociação, estas possuem capacidade de ação, enquanto os regimes não. Assim, deduz-se que a relação entre organizações internacionais e regimes justifica-se em termos procedurais, principalmente pelo fornecimento de ambiente deliberativo e de solução de controvérsias que tais personalidades jurídicas podem fornecer (OLIVEIRA, 2010).

A definição dos elementos constitutivos de um regime internacional também é pertinente, pois fornece ferramentas de compreensão das possibilidades de mudanças *no regime ou do regime*. "Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações" (KRASNER, 2012, p.94). Para o Krasner (2012), somente a mudança ou abandono destes dois elementos possibilitam a mudança do próprio regime em direção a um novo regime ou desaparecimento do regime em uma determinada área temática.

Por sua vez, "as regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva" (KRASNER, 2012, p.94). Assim, mudanças procedimentais e regulatórias, desde que mantidos princípios e normas, sinalizam mudanças internas em regimes. Por fim, é necessário distinguir ainda que "se princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão de um regime tornam-se menos coerentes ou se as práticas correntes são crescentemente inconsistentes com os princípios, as normas, as regras e os procedimentos" (KRASNER, 2012, p.96) então estamos diante do enfraquecimento de um regime.

Fornecidas tais explicações, é atinente que o regime de comércio internacional é constituído por princípios, normas, regras e procedimentos que institucionalizam as relações de comércio internacional. O enfoque analítico da Economia Política Internacional permite observar que a esfera comercial da economia internacional pós-segunda guerra mundial foi construída sobre as bases da dimensão multilateral, interpretada como o melhor caminho para alcance de uma estabilidade liberal. O multilateralismo é, portanto, a diretriz institucional sobre o qual se desenvolve as

atividades de coordenação do comércio internacional, legítimo pela promessa de reciprocidade e cooperação para governança global.

Na ausência de consenso sobre a definição de multilateralismo cabe expor alguns dos principais esforços de conceituação. Para Keohane (1990), o termo faz referência à coordenação de políticas de três ou mais Estados mediante instituições ou arranjos *ad hoc*. Na perspectiva de Ruggie (1992), distinto de formas como bilateralismo e imperialismo, o multilateralismo é entendido como forma de coordenação de ação entre três ou mais Estados, regulados por certos princípios: (1) adoção de princípios generalizados de conduta, para alcance de padrões de comportamento e objetivos; (2) indivisibilidade, ou seja, o escopo sobre o qual custos e benefícios são distribuídos na tomada de decisões que afetem a coletividade e; (3) a reciprocidade difusa, expressa nas expectativas de equivalência aproximada de benefícios ao longo do tempo.

Mesmo nos esclarecimentos das citadas definições, ainda suscitam alguns questionamentos como “o que determina quantos Estados fazem parte de um acordo multilateral?” E “o que determina que tipo de multilateralismo venha a emergir em qualquer época ou área de interesse?” (LAZAROU, 2014, p. 25). No que tange ao número de membros de uma cooperação multilateral, Ruggie (1992, p. 574) elucida que “a forma multilateral não deve equivaler a um escopo geográfico universal: os atributos do multilateralismo caracterizam relações dentro de coletividades específicas, que podem não alcançar, e frequentemente não alcançam, todo o universo de nações”.

Quanto à forma do multilateralismo que emerge das mais diversas áreas de interesse, compreende-se que este mecanismo de cooperação não é inteiramente forjado por arranjos temporais, mas comumente por regras duráveis que afetem o padrão de comportamento dos atores envolvidos. Lazarou (2014) destaca as principais dimensões que compõem as conformações de uma cooperação multilateral: importância de regras, cooperação voluntária, minimamente institucionalizada e inclusão das partes envolvidas ou afetadas.

O regime multilateral de comércio internacional se expressa, portanto, como um mecanismo de governança cujos princípios, normas, regras e procedimentos visam a reciprocidade, democratização, coordenação e cooperação nas relações comerciais transnacionais. Estas relações evoluíram ao longo do século XX e XXI com significativas mudanças no interior do regime que atualmente apresenta preocupantes sinais de fragilização face aos novos desafios impostos pela globalização e crescente interdependência dos atores internacionais. Novos desafios acabam por demandar cada vez mais concessões por parte dos Estados, que muitas vezes apresentam interesses divergentes que travam o avanço da multilateralização comercial internacional.

2.1. Evolução do Regime de comércio internacional

Os momentos finais da Segunda Guerra Mundial foram marcados por sucessivos esforços das grandes potências no que tange a reestruturação da ordem internacional. Paralelo à sequência de conferências que levariam à consolidação das Nações Unidas em 1945, foram envidados esforços para a harmonização e retomada das relações econômicas internacionais que possuem como marco a conferência de Bretton Woods, realizada em 1944 no estado de New Hampshire nos Estados Unidos.

Sob a liderança dos Estados Unidos e Inglaterra, em conjunto com mais 44 países aliados, foi ratificada na conferência a criação de duas organizações: o Fundo Monetário

Interacional, com a finalidade de estabelecer um novo sistema monetário internacional e garantir o fluxo internacional de moedas, no caso o dólar, que substituiu a libra esterlina como moeda global; e o Banco Mundial - BIRD (International Bank for Reconstruction and Development) com o objetivo de financiar a reconstrução econômica europeia e conceder empréstimos a países em vias de desenvolvimento. Ambas as organizações se tornaram órgãos especializados das Nações Unidas em 1947 (NAKADA, 2002).

Na conferência de *Bretton Woods*, por tratar-se de uma reunião que compreendia principalmente ministros de finanças, não foram tratados assuntos referentes ao comércio. O novo sistema de comércio foi tema de uma conferência especializada, que aconteceu em 1947 e 1948 em Genebra e Havana. As reuniões de Genebra contaram com 23 países e resultaram no "Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, assinado em 30 de outubro de 1947, e que deveria ser incorporado a um tratado mais amplo a ser negociado em Havana" (ALMEIDA, 2015, p. 16). A versão final da carta que viria a conformar a Organização Internacional do Comércio - OIC foi assinada em Havana, no ano de 1948 por 53 países. No entanto, somente a Austrália e a Libéria ratificaram.

"A Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambiguidades deliberadas que até seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela" (ALMEIDA, 2015, p.

16). Após esse fracasso, o tripé econômico pós segunda guerra mundial passou a ser composto por duas organizações e um acordo geral, que a despeito do seu caráter incompleto contribuiu para intensificação do comércio internacional e redução das tarifas de bens comercializados (ALMEIDA, 2015).

A insegurança legal inicial do GATT foi aos poucos sendo dirimida por uma secretaria com orçamento próprio, formando um processo que atendia minimamente as exigências necessárias para enquadrar-se como uma instituição internacional, que mesmo não se tratando de uma organização com tratado constitutivo, teve sua personalidade internacional reconhecida como acordo provisório (NAKADA, 2002).

O pilar da política comercial do GATT, de 1947, encontra-se em seu Art. 1º. expresso pelo princípio incondicional da cláusula da Nação Mais Favorecida - NMF. Essa cláusula significa que com base em um tratado comercial, se um país contratante for conceder a um terceiro ou tiver a intenção de futuramente conceder a um terceiro país, no âmbito Comercial, um tratamento preferencial, deverá estender esse privilégio também para outro país contratante (NAKADA, 2002). O propósito desta extensão de favorecimentos é manter a não discriminação e a igualdade fundamental entre os Estados componentes.

É necessário distinguir que o princípio da NMF não é o mesmo que o princípio da não discriminação. Este último corresponde a um princípio geral fundamentado na igualdade dos Estados face sua soberania, enquanto o primeiro é um meio, uma técnica, para efetivar a igualdade entre os Estados, que só poderá ser invocada se houver um tratado prevendo tal cláusula, caso contrário, o Estado não poderá exigir a não discriminação (NAKADA, 2002).

A cláusula da nação mais favorecida não se confunde também com o multilateralismo, mesmo que este represente também um dos propósitos basilares do GATT 1947. "O multilateralismo significa que no comércio internacional ou em outras relações, buscam-se as aprovações, após a avaliação mutua, de vários Estados, sendo que nesta sistemática é muitas vezes utilizada a cláusula da NMF" (NAKADA, 2002, p. 37-

38). Por outro lado, a cláusula da NMF não se aplica apenas a tratados comerciais multilaterais, mas também bilaterais.

Os elementos normativos e as regras do GATT, de 1947, foram expostos e tecidos pelas próprias partes contratantes em um documento constituído em três partes: Parte I relacionada com as normas referentes ao princípio da NMF e redução tarifária; Parte II que apresenta as obrigações gerais quanto às restrições quantitativas, subsídios, antidumping, procedimentos aduaneiros, etc. e; Parte III que trata das questões procedimentais e técnicas (NAKADA, 2002).

Antes da constituição da Organização Mundial do Comércio, foram levadas a cabo sete rodadas de negociações sob a estrutura do GATT, de 1947. Estas rodadas promoveram significativos avanços no regime de comércio internacional, não apenas em função do interesse dos negociadores, mas também em função de significativas influências externas, como os processos de independência da Ásia e África a partir da segunda metade do século XX, proporcionando a adesão de novos membros e novos interesses, assim como o aprofundamento do fenômeno da globalização.

No Quadro 1, verificam-se as principais características de cada uma dessas rodadas de negociação.

Quadro 1: Rodadas de negociações multilaterais GATT (1947).

Rodada	Nº. de países	Principal negociação e redução tarifária	Análise de Malhotra (2004)
Genebra (1947)	23	Tarifas 19	Negociadas bilateralmente entre os fornecedores "principais" e "substanciais" e depois estendidas a todas as partes contratantes.
Anncy (1948)	13	Tarifas 2	
Torquay (1950)	38	Tarifas 3	
Genebra (1956)	26	Tarifas 2	
Dhillon (1960-1961)	26	Tarifas 7	
Kennedy (1964-1967)	35	Tarifas e medidas antidumping	Em 1964, quando foi criada a Unctad, para reformar o GATT, envolveram-se esforços para tornar o sistema mais aceitável para os países em desenvolvimento, inclusive mediante a incorporação de uma cláusula sobre comércio e desenvolvimento.
Tóquio (1973-1979)	102	Tarifas, barreiras não tarifárias.	Resultou da decisão de dar um tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e participação plena aos países em desenvolvimento - "cláusula de habilitação" e legitimou o Sistema Geral de Preferências (SGP).

Uruguay (1986-1995)	123	Tarifas, barreiras não tarifárias, normas, serviços, têxteis, agricultura, propriedade intelectual, arbitragem, criação da OMC, etc.	Novas questões referentes a serviços. Os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (Trips) e as Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (Trims).
---------------------	-----	--	---

Fonte: Almeida (2013) e Malhotra (2004).

Mesmo diante do expressivo avanço nas reduções tarifárias e da extensão dos temas e agendas das rodadas, destaca-se a crescente pressão dos países menos desenvolvidos sobre o regime de comércio, que na rodada de Tóquio (1973-1979) já correspondia a $\frac{3}{4}$ dos membros do acordo. Nesta rodada a adoção da cláusula de habilitação legitimou o Sistema Geral de Preferências e determinou que "os países industrializados não esperavam reciprocidade dos países em desenvolvimento pelos compromissos com eles assumidos, e não se esperava que os países em desenvolvimento fizessem contribuições incompatíveis com suas necessidades financeiras, comerciais e de desenvolvimento" (MALHOTRA, 2004, p 102). Essa cláusula apresenta-se, portanto, como uma exceção a cláusula da NMF, com o propósito de promoção de um comércio mais justo. Ela também permite que países em desenvolvimento "não tenham de cumprir os requerimentos mais rígidos do Artigo XXIV e possam conceder vantagens parciais e reduções limitadas a outros países em desenvolvimento" (ALMEIDA, 2013, p. 150).

O Artigo XXIV do GATT, de 1947, versa sobre os acordos de integração regional, mas especificamente sobre as Zonas de Livre Comércio e União Aduaneira, especificando as exigências para a criação destes mecanismos. A partir da Cláusula de habilitação e do Sistema Geral de Preferências, uma nova modalidade de integração, ainda mais superficial que as zonas de livre comércio, foi disponibilizada por meio dos acordos preferenciais de comércio (*Preferential Trade Agreements* - PTA). Esta nova modalidade visa garantir que países em desenvolvimento possam reduzir suas tarifas parcialmente, setorialmente e sem reciprocidade sob a regulação da cláusula de habilitação e do Sistema Geral de Preferências.

Ao final da rodada de Tóquio, as negociações como um todo tiveram êxitos e fracassos. Para além do êxito nas reduções tarifárias dos principais mercados industrializados do mundo e das garantias aos países menos desenvolvidos, os Estados Unidos demonstraram seu descontentamento com o excesso de concessões a estes países e por lacunas que deixavam fora de seu alcance os setores mais dinâmicos das trocas internacionais: serviços, propriedade intelectual e investimentos" (ALMEIDA, 2012, p. 18). O comércio de produtos agrícolas não chegou a traçar uma modificação para as salvaguardas e outra série de acordos não angariou a adesão de todos os membros, o que só se estendeu de forma multilateral com a rodada Uruguai em 1986 (WTO, 2016). Para além dos fatores internos, profundas transformações na conjuntura política e econômica global afetaram o regime de comércio mundial.

A década de 1980 foi palco do estopim de uma série de eventos, dentre eles a crise da década perdida latino-americana, a guinada neoliberal na economia internacional, liderada por Estados Unidos e Inglaterra, a terceira revolução técnico científica, sucedidos pela mudança geopolítica com a fragmentação da URSS em 1991 e o fim da guerra fria, os avanços no aprofundamento da integração europeia, a intensificação da nova onda de regionalismos e a proliferação de atores e agendas no cenário internacional.

O quadro normativo do regime de comércio internacional passou a ser desafiado pela ascensão vertiginosa da influência de atores transnacionais, assim como pela pulverização do processo produtivo, passando a confeccionar uma nova divisão internacional do trabalho. Carneiro (2015, p. 12) argumenta que:

“Dois fatores foram essenciais [...] e permitiram que a divisão internacional do trabalho avançasse para além dos produtos e alcançasse as etapas intermediárias da produção. Em primeiro lugar, a redução dos custos envolvidos no comércio observada na segunda metade do século XX eliminou, ou reduziu drasticamente, o problema logístico. Nota-se que neste caso não apenas se trata dos custos de transporte - cuja redução, de fato, foi vertiginosa, não só pelos avanços tecnológicos, mas também pelo crescimento da containerização, como também de todos os obstáculos ao fluxo de mercadorias e serviços: tarifas de importação, barreiras não tarifárias, regulamentos alfandegários etc. O avanço nas tecnologias de informação e comunicação (TICs), especialmente a partir dos anos 1980, por sua vez, permitiu reduzir sobremaneira o custo - e o risco - de coordenar à distância as diferentes etapas interdependentes”.

Esta nova organização do comércio internacional passou a ser conhecida como Cadeias de Valor Globais - CVGs. Este conceito visa refletir a tendência crescente de dispersão geográfica das atividades que compõem as cadeias de valor ao redor do mundo.

Estas atividades envolvem desde a produção, distribuição, design, marketing e até o suporte pós-venda. As CVGs apresentam três características presentes em grande parte dos produtos das últimas décadas: "fragmentação em diferentes empresas, dispersão em diversos países e estrutura de governança coordenada por uma firma líder" (CARNEIRO. 2015, p.9).

Cesar e Sato (2012) atentam que o papel das empresas e a interdependência das CVGs são importantes componentes ainda negligenciados pelo GATT e OMC, e destacam:

“Nesse ponto, verifica-se não somente a atuação das grandes empresas multinacionais principais coordenadoras das cadeias, mas também das pequenas empresas participantes nas redes globais de trocas. Na última década, os instrumentos tradicionais de política comercial e as formas de se mensurar o comércio, assim como o modelo de comércio estabelecido pela OMC e os acordos tarifários, passaram a ser questionados em face das profundas transformações geradas pela desagregação e dispersão da produção na lógica das CVGs”. (p. 178)

Uma avaliação geral do GATT, feita pela própria Organização Mundial do Comércio, que será analisada nas seções seguintes, assinala que ao longo dos 47 anos de vigência do acordo o êxito na liberalização comercial foi incontestável e estimulou o crescimento do comércio mundial, que nas décadas de 1950 e 1960 alcançaram a média de 8%. A crescente integração de novos membros também revela como o GATT tornou-se suporte ao desenvolvimento e um instrumento de reforma comercial e econômica. Todavia nem tudo foi satisfatório. Os avanços na liberalização dos produtos agropecuários foram tímidos e as mudanças na geopolítica global e as séries de recessões econômicas da década de 1980 e 1990 incitaram a adoção de práticas protecionistas em setores estratégicos de muitos países. Ao final da década de 1980, com a emergência de novas complexidades e interdependências na economia global, o GATT parecia não responder mais as realidades da economia mundial.

A OMC origina-se na rodada Uruguai, já imersa no grande desafio de sanar o descompasso entre o lento ciclo negociador de um regime predominantemente Estatal e as novas dinâmicas das cadeias de valor global, o que estaria minguando o entusiasmo do setor privado. As consequências mais evidentes deste descompasso materializam-se na obstrução das negociações multilaterais e intensificação de acordos bi e plurilaterais que ameaçam criar um ambiente regulatório alternativo às determinações da OMC, ainda mais agravado pelas ressonâncias das crises financeiras da primeira década do século XXI.

Nesta análise, observa-se que a participação dos países nas Cadeias de valor Globais exige um esforço que deve envolver um conjunto de políticas e mecanismos integradores que possuam a capacidade de promoção do aumento da atratividade de nações para ações nesse panorama. As diferenças no grau de participação de nações nas Cadeias de Valor Globais revelam esta necessidade na medida em que se verificam percalços comerciais entre elas.

Os países em desenvolvimento se esforçam para não ficarem bloqueados em atividades de baixo valor agregado. De acordo com Zhang e Schimanski (2014, p.90), “movimentar-se ao longo da cadeia de valor – ou seja, ampliar o foco para além das atividades de baixo valor, para incluir também aquelas de maior valor – exige políticas que favoreçam atualização dos processos industriais e aumentem a sofisticação das exportações”.

Políticas direcionadas à inovação, investimento em recursos humanos e capacitação, empreendedorismo, novas áreas de atividades econômicas, políticas de clusters e direitos de propriedade intelectual devem ser observados no apoio a tais processos (ZHANG e SCHIMANSKI, 2014). Este movimento é observado na maioria das regiões do mundo, embora o maior incremento venha sendo observado no Leste e Sudeste Asiático (ZHANG e SCHIMANSKI, 2014). Assim, para os autores, algumas destas nações conseguiram elevar a sofisticação das suas exportações, modificando as indústrias daquelas baseadas em matérias-primas e de baixa tecnologia de fabricação para mais intensivos em tecnologia.

3. Organização Mundial do Comércio

Esta seção discute primeiramente os aspectos institucionais da OMC e em seguida, tratam-se os grandes impasses da OMC no século XXI.

3.1. Aspectos institucionais da OMC

Ao final da rodada Uruguai iniciada em 1986, ficou evidente para os países membros a necessidade de ampliação radical dos mecanismos de multilateralização das relações comerciais que ameaçavam não lograr tal objetivo caso permanecessem sob o modelo incompleto do GATT (1947). "Como resultado, a Comunidade Europeia e o Canadá propuseram um novo acordo de comércio multilateral, a ser administrado por uma nova organização de comércio multilateral" (MALHOTRA, 2004, p. 103). Assim, mesmo diante da postura mais conservadora dos EUA quanto a essa proposta, "o acordo da OMC foi assinado em 15 de abril de 1994, na cidade de Marraquexe, em Marrocos" (NAKADA, 2002).

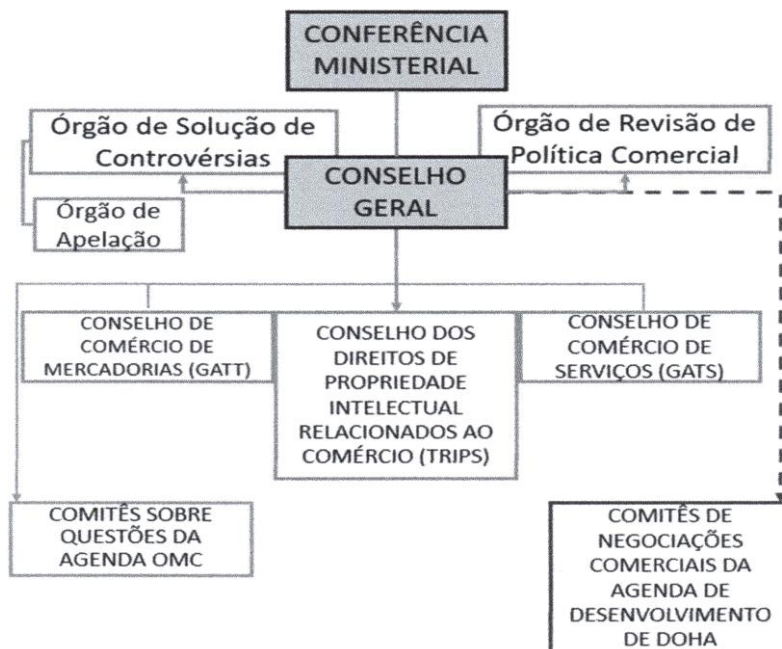
Com sede em Genebra, na Suíça a Organização Mundial do Comércio iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1995 (BRASIL, 2016). Seu tratado constitutivo delimita suas funções em: "*administering WTO trade agréments; forum for trade negotiations; handling trade disputes; monitoring national trade policies; technical assistance and training for developing countries; cooperation with other international organizations*" (WTO, 2016).

Para Malhotra (2004) a OMC é formalmente "a mais democrática de todas as instituições internacionais com um mandato global" (p. 107). O argumento fundamenta-se em seu sistema de governança distinto do FMI e Banco Mundial – de um voto cada membro - e em sua estrutura, que se distingue da ONU por não possuir o equivalente a um conselho de segurança.

É importante destacar que a OMC é dirigida por seus próprios membros, não possuindo diretoria executiva permanente. Possui um secretariado pequeno, com orçamento anual de 197 milhões de francos suíços e atualmente liderado pelo brasileiro Roberto Azevedo. No quadro de sua organização interna Malhotra (2004. p. 108) assim resume:

"A mais alta instância decisória da OMC é a Conferência Ministerial, que costuma ser convocada a cada dois anos. Abaixo dela vem o Conselho Geral, com sede em Genebra, que se reúne uma vez por mês. O Conselho Geral também se reúne como órgão de exame das políticas comerciais e órgão de solução de controvérsias. Abaixo do Conselho Geral, e reportando-se a ele, há conselhos para o comércio de bens, serviços e propriedade intelectual; comitês sobre comércio e desenvolvimento e sobre comércio e meio ambiente; e grupos de trabalho, criados para estudar investimentos, política de concorrência, facilitação do comércio, comércio e transferência de tecnologia, transparência nas compras públicas e comércio, dívida e finanças. Além disso, também foi aprovado em Doha um programa de trabalho para examinar as questões relacionadas com o comércio das pequenas economias. Todas essas entidades são constituídas por representantes oficiais dos Estados membros da OMC".

Uma representação sintética da estrutura organizacional de funcionamento da OMC segundo o exposto por Malhotra (2004) e descrito no site da organização é



apresentado na **Figura 1: Estrutura organizacional da OMC.**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em WTO, 2016.

O mecanismo de solução de controversas da OMC é outra característica que, não sem objeções, é tomada por muitos analistas como um caso impar do direito internacional e da diplomacia comercial. "O mecanismo compõe-se de painéis *ad hoc*, formados por três a cinco especialistas em comércio, e um órgão de apelação permanente, formado por sete advogados especializados em comércio e supervisionado pelo órgão de solução de controvérsias" (MALHOTRA, 2004, p. 109).

Atualmente a organização conta com 164 membros que herdaram uma série de princípios do GATT (1947), além de acrescentar novas agendas e mecanismos regulatórios. Dentre os pilares herdados encontram-se a busca da reciprocidade, não-discriminação, o objetivo de um comércio mais livre e previsível e as disposições especiais para países em desenvolvimento. Com a formação da OMC em 1995, acrescentou-se o entendimento único, ou *single undertaking*, onde os membros aderem ao objetivo de negociar e assinar todos os acordos da OMC como um pacote único. "Isso significou finalizar o conteúdo dos acordos com base nas concessões mútuas (que refletiram o poder de barganha relativo) e no conceito de "reciprocidade total", e não no valor de cada acordo" (MALHOTRA, 2004, p. 105). Se para alguns analistas esse mecanismo foi benéfico para países em desenvolvimento, que passaram a ter suas demandas debatidas nas mesas de negociação, para outros, o mesmo mecanismo é responsabilizado pela paralização das rodadas de negociações.

Outra característica da evolução do regime, de teor ainda mais complexo e invasivo são as implicações obrigatórias para as políticas nacionais, que estende o escopo das negociações para temas que antes permaneciam restritos ao campo nacional, como propriedade intelectual, serviços e investimentos. Estas implicações obrigatórias comprometem os Estados componentes não apenas na liberalização comercial, mas também nas opções políticas específicas.

Por fim, o mecanismo de conformidade apresenta-se como uma ferramenta mais incisiva para o cumprimento dos acordos. "O descumprimento destes pode ser questionado ao amparo do sistema integrado da OMC para solução de controvérsias e nenhum membro pode barrar essas ações" (MALHOTRA, 2004, p.6). Nos casos de descumprimento de acordos, a reparação é determinada por ação compensatória (retaliação) passível de perpassar diferentes setores e acordos a depender do entendimento jurídico.

3.2. Grandes impasses da OMC no século XXI

Até 2015 já foram realizadas dez conferências ministeriais da OMC: Singapura (1996); Genebra (1998); Seattle (1999); Doha (2001); Cancun (2003); Hong Kong (2005); Genebra (2009); Genebra (2011); Bali (2013) e Nairóbi (2015) (BRASIL, 2016). Já em 1999 a OMC enfrentou seu primeiro revés, com o fracasso da conferência ministerial de Seattle, que imersa em violentos protestos, assistiu a incapacidade dos países avançados de lograrem posições comuns para os avanços das negociações agrícolas. Em acréscimo a conferência ministerial de Doha, arrasta-se por mais de quinze anos com modestos avanços.

Destaca-se que por meio da Rodada de Doha, retomou-se a motivação em solucionar problemas de viabilização para contemplar um sistema multilateral de comércio mais equilibrado. Em pouco tempo, este esforço sucumbiu. Nesta perspectiva, a OMC continuou progredindo em pontos menos polêmicos, como é o caso do aperfeiçoamento da transparência do sistema multilateral de comércio (COMISSÃO MARWICH, 2007).

Em uma síntese, Almeida (2013, p. 21) constata a incapacidade dos "países ricos em dismantelar seu arsenal de medidas protecionistas e seus mecanismos de subvenção na área agrícola, e, de outro, falta de vontade ou oposição política dos países em desenvolvimento em superar o protecionismo latente exercido em produtos industriais e em certas áreas de serviços". Os desafios legais em torno do desafio dos subsídios agrícolas "legalizados" na rodada Uruguai travam ainda mais as possibilidades de consenso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Para além dos desafios procedimentais e da ausência de consenso, que revelam tanto incoerência como fragilização do regime de comércio internacional controlado pela OMC, o atraso na agenda é atropelado pelas necessidades de inclusão de temáticas condizentes com a realidade comercial contemporânea, quais sejam, as novas regras para bens produzidos em CVG (CESAR; SATO, 2012).

Este quadro de paralizações ainda se agrava pela crescente perda de entusiasmo dos países quanto às negociações multilaterais, expressos na crescente formação de acordos preferenciais de comércio, vistos como alternativas tanto para países em desenvolvimento, quanto desenvolvidos. Existem atualmente mais de 600 acordos regionais de comércio notificados na OMC.

Hancock (2009) alerta para o risco de plurilateralização das relações comerciais sob uma governança plutocrática, na qual as grandes potências passam a cooptar parceiros comerciais e determinar as regras do jogo e as agendas de comércio global.

A constituição de megablocos de comércio revela esta articulação das grandes potências, quando já em 2004 iniciaram-se as negociações do *Trans-Pacific Partnership* - TPP, composto pela Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Brunei, Malásia, Japão, Cingapura, Vietnã, Peru, Chile, México e Estados Unidos. Em 2013, as negociações de uma Zona de Livre Comércio entre Estados Unidos com União Europeia converteram-se no *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTP), também em processo de negociação. Como resposta a essa expansão da influência comercial norte-americana, sobre as zonas atlântica e do pacífico, também a China e Japão iniciam seus processos de articulação mediante o *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), em negociação desde 2000 com os países da ASEAN (MAIA, 2014; HAMANAKA, 2014).

Os megablocos de comércio compreendem uma tipificação de acordo intergovernamental, frequentemente surge de uma organização intergovernamental, onde barreiras ao comércio são reduzidas ou eliminadas entre as nações componentes. A maior parte dos megablocos comerciais é formada por uma tendência regional e podem ser classificados conforme o seu grau de integração em natureza econômica.

Aqueles que defendem o livre comércio são geralmente opostos aos blocos econômicos, na medida em que estes incentivam regiões em oposição ao livre comércio global (O'LOUGHLIN e ANSELIN, 1996). Os estudiosos continuam a discutir se os megablocos regionais estão levando a uma economia mundial mais fragmentada ou estão incentivando a extensão do mundo global existente a um sistema multilateral de negociação (MANSFIELD e MILNER, 2005).

4. Reformas na OMC e os desafios ao Regime de comércio internacional

Em uma perspectiva mais otimista pode-se afirmar que mesmo de forma lenta e modesta a OMC representa um mecanismo positivo na liberalização do comércio. Almeida (2015, p.21) ainda acrescenta que a não conclusão, no âmbito da Rodada Doha, de qualquer acordo "minimamente satisfatório, não significa necessariamente o colapso do sistema multilateral de comércio, tal como regido pela OMC, mas este poderia entrar numa fase muito difícil, com certa erosão dos mecanismos multilaterais de negociação e de solução de controvérsias".

Em teor propositivo, Malhotra (2002) elenca uma série de sugestões para reforma urgente do regime multilateral de comércio. Em primeira instância reafirma a importância do mandato de entendimento único, por entender seu comprometimento com o desenvolvimento, todavia encontra no desafio de coordenar regras e obrigações aos interesses dos estados membros o obstáculo central de qualquer reforma.

Quanto ao tratamento diferenciado, o autor argumenta que países diferentes possuem capacidades diferentes de integração na economia global. Para tanto, o tratamento diferenciado necessita deixar de ser exceção à regra e aprofundar temáticas como educação, transferência de tecnologias, igualdade entre homes e mulheres, conhecimentos tradicionais e outros. Para tornar o tratamento diferenciado incondicional, obrigatório e operacional, propõe-se o enquadramento dos países em grupos de acordo com seu nível de desenvolvimento, com relações recíprocas entre eles e assimétricas entre os grupos. Tal mecanismo seria auxiliado por mecanismos claros e objetivos que tratassem da passagem gradativa de países de um grupo para outro.

No que tange à estrutura de governança, mesmo diante do alto teor democrático da organização, ainda existe a necessidade de expansão na participação de grupos sub-regionais como ASEAN e Mercosul a título de exemplo, assim como de coligações de países. Quanto à agenda, as sugestões divergem substancialmente entre aqueles que como Malhotra (2004) acreditam que a agenda está completa, e primeiro deve-se buscar o alcance das pautas em mesa, para não sobrecarregar as negociações com uma gama de questões amplas. Por outro lado, Cesar e Sato (2012) defendem a urgente expansão e atualização da agenda para atender as realidades do comércio global, como condição para o atendimento dos diversos interesses.

Em relação ao processo de tomada de decisão, não apenas em revisão a aprovação consensual, mas também na utilização de tecnologias da informação que permitissem a plena participação dos Estados membros. No que tange as relações com os acordos regionais de comércio, o autor defende que "os acordos regionais que são ou pretendem tornar-se "OMC-plus", isto é, possuir um corpo de obrigações mais amplas, mais rigorosas e menos flexíveis - deveriam ser compatibilizados com a OMC." (MALHOTRA. 2004. p. 135), além do estabelecimento de limites e restrições aos acordos regionais de comércio. O grande desafio está em identificar quando tais acordos servem mais para a criação de fortalezas comerciais que para um exercício de liberalização comercial.

Por fim, Malhotra (2004) defende tacitamente maior participação nacional nas tomadas de decisão, visto que nada substitui o melhor gerenciamento interno da elaboração de políticas comerciais. A ampla participação nacional, envolvendo discussões

entre parlamentares, organizações da sociedade civil, grupos comunitários e o setor privado, deve ser incentivada.

As proposições de Malhotra (2004) expressam a expectativa de diversos atores, principalmente as nações em vias de desenvolvimento. Todavia a crise econômica e financeira de 2007/2008 e as instabilidades políticas e fiscais a partir de 2010 corroboraram com a retração do multilateralismo e do crescimento econômico mundial, distanciando ainda mais o alcance de consensos nas pautas de negociação propostas na rodada Doha.

Enquanto os temas em pauta não avançam, os desafios da transnacionalização dos processos produtivos, da regionalização do comércio e do crescente protecionismo ao comércio multilateral criam novas problemáticas e fragilizações ao regime multilateral, demandando a ampliação da agenda de negociação, que, todavia, não avança em temas de 15 anos atrás. Enquanto as perspectivas mais pessimistas afirmam que a OMC já nasceu senil, em tom conciliatório, autores argumentam em favor do avanço do multilateralismo e da contemplação das novas agendas nas pautas de negociação. Esses temas mais candentes na agenda comercial não podem ser ignorados. Ao mesmo tempo, é difícil dar um tratamento adequado a eles enquanto a rodada Doha estiver paralisada.

De acordo com Monteiro (2013), os países que se sentem lesados pela paralisação das negociações resistirão a discutir outros temas, com medo de que a agenda anterior - como a de Doha, rotulada como "para o desenvolvimento" - seja esquecida. Há a necessidade de se encontrar uma forma de atribuir confiança e conforto aos membros de uma maneira geral, para que eles percebam que discutir novos termos, não significa abandonar a agenda para o desenvolvimento.

5. Considerações Finais

Este estudo, diante do esforço de análise da evolução do regime multilateral de comércio internacional e da problematiza dos principais desafios contemporâneos responsáveis pela fragilização interna deste regime, concluiu que mesmo diante do significativo teor democrático e da institucionalização do regime de comércio internacional, a OMC necessita de significativas reformas quanto às agendas de negociação, a participação de grupos de interesse, a regulação das Cadeias de Valor Globais.

A ampliação da agenda e a busca de consenso para avanço das pautas das conferências ministeriais tornam-se ainda mais urgentes diante da crescente regulação paralela dos megacordos de integração regional, usados pelos países como alternativa comercial face aos entraves da OMC.

A investigação sugere que os novos estudos vinculados a esta temática se direcionem aos meandros das dinâmicas impostas pelas cadeias de valor globais. As cadeias de valor globais envolvem atividades inter-relacionadas no ciclo produtivo que englobam a criação de valor de uma mercadoria. Neste sentido, a compreensão mais estratégica deste âmbito favorece o enfrentamento das dinâmicas impostas por estas cadeias junto ao panorama do comércio internacional.

6. Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração Regional**: uma introdução. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais. **Boletim Meridiano** 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago, 16 a 22, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/16511>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2017.
- BRASIL. **Organização Mundial do Comércio**. Ministério de Relações Exteriores, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 16 de junho de 2017.
- CARNEIRO, Flavio L. **Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2015.
- CESAR, Susan Elizabeth Martins; SATO, Eiiti. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. **Rev. Bras. Polít. Int.** 55 (1): 174-193, 2012.
- COMISSÃO WARWICK. **The Multilateral Trade Regime**: which way forward? The Report of the First Warwick Commission. Warwick: Universidade de Warwick, 2007.
- GONÇALVES. Alcindo. **Regimes internacionais como ações da governança global**. Meridiano 47 vol. 12. n. 125, mai-jun p. 40 a 45, 2011.
- HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of International Regimes. In: **International Organizations**. v. 41, n. 3. Cambridge, MA: MIT, 1987.
- HAMANAKA. Shintaro. **Trans-pacific partnership versus regional comprehensive economic partnership**: control of membership and agenda setting. ADB Working paper Series on Regional Economic Integration. Office of Regional Economic Integration. Asian Development Bank: Philippines, Nº. 146, December, 2014.
- HANCOCK, Kathleen J. **Regional integration: choosing plutocracy**. New York: Palgrave Macmillan, 2009
- HASENCLAVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- KARSNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 20, n. 42. p. 93-110, 2012.
- KEOHANE, R. O. Multilateralism: an Agenda for Research. **International Journal**, v. 45, 1990.
- LOURETE, Acácio. Regime, governança e norma: perspectivas construtivistas em relações internacionais. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, ISSN 2236-4811, Vol. 1 (2), 2010.
- MAIA, Jayme de Mariz. **Economia internacional e comércio exterior**. São Paulo: Atlas,

2014.

- MALHOTRA, Kamal. **Como colocar o comércio global a serviço da população**. Brasília: IPEA, 2004.
- MANSFIELD, Edward D.; MILNER, Helen V. **The New Wave of Regionalism**. S/I: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- MONTEIRO, Lia Valls e Solange. Multilateralismo tem que resistir às mudanças de poder. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, Fevereiro de 2013.
- NAKADA, M. **A OMC e o regionalismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.
- OLIVEIRA, André Soares. **Regimes Internacionais e a Interação entre a OMC e os Acordos Ambientais Multilaterais**. Santa Catarina: UFSC, 2010.
- O'LOUGHLIN, John; Luc Anselin. Geo-Economic Competition and Trade Bloc Formation: United States, German, and Japanese Exports, 1968-1992". **Economic Geography** 72 (2): 131-160.
- ROSENAU, James N. A cidadania em uma **ordem** mundial em mutação. In: **CZEMPIEL, Ernst-Otto**. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, v.46, n.3, 1992.
- RUGGIE, John Gerard. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, Vol. 29, N° 3, p. 557-83, 1975.
- STOKKE, Olav. **Regimes as Governance Systems**. 111: YOUNG, Oran R. Global Governance - drawing insights from the environmental experience. Cambridge and London: The MIT Press, p. 27-63, 1997.
- WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Evolution of regional trade agreements in the world 1948.2016**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/regiol1_e/regfac_e.htm>. Acesso em 22 de dezembro de 2017.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **The GATT years: from Havana to Marrakesh**. 2016. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>. Acesso em: 17 de dezembro de 2017.
- YOUNG, O. **Drawing insights from the environmental experience**. Cambridge: MIT Press. 2000.
- ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. **As cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento**. 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4035/1/BEPI_n18.pdf>. Acesso em: 21 de dezembro de 2017.

Instituto de Relaciones Internacionales - www.iri.edu.ar

Maestría en Relaciones Internacionales

Acreditada y Categorizada A (Excelente)
por la CoNEAU
maestria@iri.edu.ar

Doctorado en Relaciones Internacionales

Acreditado y Categorizado A (Excelente) por la CoNEAU
- Resolución N° 988/15
doctoradoiri@iri.edu.ar

48 N° 582, 5to piso, La Plata
Tel: 0221 4230628

IRI

Participación de Chile en el Consejo de Defensa Suramericano: moderación y pragmatismo¹

*Chile`s participation in the South American Defense Council:
moderation and pragmatism²*

Jorge Riquelme Rivera ³

Resumen: El artículo analiza la participación de Chile en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), desde su establecimiento en diciembre de 2008. En tal sentido, se sostiene que la contribución en dicho consejo forma parte importante de la prioridad latinoamericana declarada por la política exterior chilena. Asimismo, se argumenta que, al igual que en su participación en otras instancias de integración regional, el país ha asumido con moderación y pragmatismo sus actividades en dicho consejo. Ello ha supuesto que, junto con participar activamente en el CDS, Chile continúe fuertemente comprometido con el esquema hemisférico de seguridad y defensa.

Palabras Claves: Política Exterior de Chile, Política de Defensa, Consejo de Defensa Suramericano

Abstract: The article analyses Chile`s participation in the South American Defense Council (CDS), since its establishment in December, 2008. To such effect, it asserts that its role in said Council represents an important part of the Latin American priority defined in Chilean foreign policy. Moreover, the work argues that, much in the same way as in the participation in other regional integration mechanisms, the country has carried out its activities in the Council with moderation and pragmatism. This suggests that, in addition to its active involvement in the CDS, Chile continues to be strongly committed to the hemispheric framework of security and defense.

Key Words: Chilean Foreign Policy, Defense Policy, South American Defense Council

¹ Recibido: 27/07/2017. Aceptado: 02/03/2018

² Este artículo forma parte de una investigación más amplia, enmarcada en la tesis “Comunidades de Seguridad Regional: una perspectiva desde América del Sur”, que está siendo elaborada por el autor para el programa de Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

³ Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile, y en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército de Chile). Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. y de la Academia Nacional de Estudios Estratégicos (ANEPE, Chile).

1. Introducción

Según señala el académico y ex Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Alberto Van Klaveren, la política exterior “es una política pública, pero es más que eso. Por medio de la política exterior, los Estados se relacionan con el sistema internacional y se adaptan a éste” (Van Klaveren, 2014, p. 96). En consecuencia, la política exterior corresponde a aquella política pública que guía la conducta de un Estado en el sistema internacional, con el objeto de apoyar su posicionamiento en el mismo, considerando sus particulares intereses y objetivos nacionales, así como los medios, recursos y estrategias para alcanzarlos.

Bajo esta premisa, es posible observar que desde los inicios de la década de los noventa, la política exterior de Chile asumió la tarea de reinsertar al país en las corrientes globales, luego del aislamiento vivido durante los años del régimen militar. Según señala Luis Maira, durante 16 años, más de 95 países condenaron a Chile en la Asamblea General de Naciones Unidas, por los atentados contra los derechos humanos. A ello se sumó el rompimiento o congelamiento de relaciones diplomáticas con muchos Estados, como fue el caso de México, Argelia, Italia, Francia y España (Maira, 2007, p. 164).

Ante este complejo contexto, junto con el regreso de la democracia, el nuevo gobierno debió abocarse a la tarea de la reinserción en la comunidad internacional. En la práctica, al poco tiempo de asumir el Presidente Patricio Aylwin, se retomaron las relaciones con aquellos países con los cuales habían sido suspendidas y se regularizó la participación chilena en diversas instituciones multilaterales, presentándose al país como un ejemplo de recuperación democrática. Este proceso se enmarcó en los profundos cambios que vivía el mundo, relacionados con la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría y el consecuente dinamismo que adquirió el proceso de globalización.

En suma, en esos años Chile enfrentaba un profundo contexto de transición interna e internacional. El país pasaba de tener una política exterior reactiva y defensiva durante el régimen militar, a una política que apuntaba a una inserción global activa e integral, sustentada en su régimen democrático, la promoción de los derechos humanos y la apertura comercial. Esta última había sido delineada, en sus elementos básicos, por el régimen anterior.

El proceso de reinserción internacional de Chile puso entre sus prioridades a la región de América Latina. Aunque esta vez la mirada sobre la integración regional fue más pragmática y menos voluntarista que en los sesenta, años en los cuales el país se configuró como uno de los principales promotores del Pacto Andino. En los noventa la prioridad latinoamericana estaba marcada por un fuerte tinte liberalizador y aperturista, que se plasmó en la plena asunción del principio del regionalismo abierto, propugnado desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo que iba de la mano de la trascendencia del comercio exterior para el modelo de desarrollo chileno. El regionalismo abierto asumido en el campo de la política exterior suponía afianzar las relaciones con América Latina, pero ello no era óbice para incrementar igualmente las relaciones con otras regiones de alta relevancia, como América del Norte, Asia Pacífico y Europa.

Considerando la prioridad regional asumida por la política exterior chilena, en el presente artículo se otorga una visión general sobre la participación de Chile, desde sus orígenes, en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Hasta ahora la literatura se ha concentrado en el papel de Brasil en dicho esquema regional, en el marco de su posicio-

namiento internacional como potencia emergente (Amorim, 2012; Gratius, 2008; Merke, 2012; Saint-Pierre, 2012); así como en temáticas vinculadas con el desarrollo de la industria de la defensa en la región (Giacalone, 2014; Saint-Pierre y Zague, 2014) y la formación de una eventual identidad colectiva sudamericana (Vitelli, 2013). El rol de Chile en el CDS virtualmente no ha sido analizado en anteriores investigaciones. Intentando asumir este vacío bibliográfico, el trabajo primero analiza las tendencias que ha seguido el país respecto de la integración regional. Posteriormente, considerando la opción de la política exterior chilena por asumir, bajo un enfoque pragmático, una prioridad hacia la región, se analiza el rol del país en la constitución del CDS; para luego enfocarse en las características y prioridades que ha tenido la participación de Chile en el mencionado organismo regional hasta la actualidad.

Como se verá más adelante, con su participación en el mecanismo, junto con poner en práctica la prioridad regional declarada por su política exterior, Chile ha buscado contribuir a la estabilidad regional y a la consolidación de una comunidad pluralista de seguridad en América del Sur, entendida como un espacio regional determinado por el establecimiento de instituciones y prácticas formales de relacionamiento, que favorece el cambio pacífico y la práctica de relaciones estables y predecibles entre los actores, los que al mismo tiempo que mantienen su independencia legal, abandonan la guerra como mecanismo para la solución de las controversias que pudieren suscitarse entre ellos (Deutsch, 1974, p. 231).

Bajo este enfoque, la participación chilena en el CDS, utilizando los conceptos aportados por Joseph Nye, asumiría que el instrumento militar no sólo puede ser apreciado bajo el prisma del poder duro de la fuerza física y la coerción, sino también desde sus aportes al poder blando, como parte de una agenda de seguridad benigna y asociativa, definida por la cooperación entre los Estados, sus agencias y los diversos actores no estatales (véase Nye, 2011, p. 25). En el fondo, a través de su participación en dicho instrumento regional, el país estaría favoreciendo su inserción global, por cuanto actuando conjuntamente con los países miembros, incidiría de mejor manera en los procesos de toma de decisiones internacionales.

2. Una mirada pragmática hacia la integración regional

Según consigna el libro *Perspectivas, Proyecciones y Desafíos de la Política Exterior de Chile*, del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre los intereses prioritarios de la política exterior está el “contribuir al fortalecimiento de la integración regional” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010, p.21). En el mismo sentido, el ex Canciller Mariano Fernández ha sostenido que “La Política Exterior de Chile tiene como centro de gravedad la promoción de una identidad común en América Latina, región en la cual compartimos una historia, culturas, intereses y objetivos” (Fernández, 2010, p.48). Bajo un punto de vista pragmático, cabe señalar también que el apoyo chileno hacia la integración regional ha ido de la mano de la idea de plantear a Chile como un puente entre las economías asiáticas situadas en la cuenca del Pacífico y las economías sudamericanas (Furche, 2010, p. 20).

Bajo los supuestos del regionalismo abierto, Chile se asociaría al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en la reunión de Jefes de Estado y Gobierno, celebrada en San Luis en 1995. Asimismo, es miembro asociado de la Comunidad Andina (CAN) desde el año 2006, habiendo sido uno de los principales impulsores del Pacto Andino, establecido en

1969. La calidad sólo de miembro asociado a estas iniciativas (no como miembro pleno), se debe fundamentalmente a la diferencia de las estructuras arancelarias entre Chile y tales bloques. Como señala Luis Maira, la entrada plena de Chile al MERCOSUR y la CAN obligaría a dos situaciones que no parecen viables: “que los restantes países sudamericanos rebajaran sus aranceles o que Chile los subiera para alcanzar un punto de nivelación, dadas las exigencias de un Arancel Externo Común” (Maira, 2007, p. 176).

Una concepción moderada y pragmática sobre la integración regional es la que traspunta el siguiente argumento de Mariano Fernández:

La Política Exterior de Chile tiene como centro de gravedad la promoción de una identidad común en América Latina, región con la cual compartimos una historia, cultura, intereses y objetivos. Adicionalmente, impulsamos la mayor integración posible y, parafraseando a un ex Presidente de Chile, lo hacemos en la medida de lo posible. (Fernández, 2010, p 48).

Esta posición ante la integración regional responde al interés por incrementar la estatura estratégica del país, así como su autonomía e influencia en el multilateralismo internacional,⁴ sin perjudicar sus intereses nacionales en virtud de ciertos voluntarismos, apreciados como propios de los años sesenta. No obstante, es justo señalar igualmente que la moderación y pragmatismo exhibido por Chile en sus relaciones con la región, en el marco del regionalismo abierto, le han valido una serie de críticas desde diversos sectores políticos y académicos –tanto a nivel nacional como internacional-, que cuestionan el verdadero compromiso chileno hacia la integración, señalando que el país habría optado por priorizar acuerdos comerciales con actores extrarregionales, antes que fortalecer sus relaciones con los países del entorno.

En el fondo, como un país con pocos recursos de poder en su sentido más tradicional y con un pequeño tamaño relativo, la participación de Chile en instancias de integración regional se aprecia como una manera pragmática de incrementar su peso y capacidad de incidencia en las decisiones mundiales, procurando resguardar sus intereses nacionales, muchos de ellos relacionados con el mantenimiento de la autonomía en materia comercial. Según señala el ex Canciller Mariano Fernández, “Sólo integrados entre nosotros, y con una visión común, podremos tener una voz fuerte como región en los problemas globales” (Fernández, 2010, p. 52). Este es también el tenor bajo el cual debe entenderse la participación chilena en el CDS.

El acercamiento a la región, en el marco de la plural inserción internacional de Chile, responde a que las exportaciones de mayor valor agregado del país se dirigen justamente a países latinoamericanos. De hecho, como señaló el Canciller Muñoz en la columna “América Latina: una prioridad”, aparecida en el diario *La Tercera*:

...los bienes industriales exportados por Chile a la región llegaron a casi US\$29 millones el año pasado, un 7% más que en 2013. El Mercosur es

⁴ A este respecto, entiéndase el concepto autonomía tal cual la conciben Tokatlián y Russell, es decir, como una autonomía relacional. Tal concepto involucra una participación activa y comprometida de los países en la elaboración de las normas de la gobernanza global. Por lo tanto, ella no supone la autosuficiencia o el aislamiento de los procesos globales sino, más bien, se relaciona con el “poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo” (Tokatlián y Russell, 2003: 179).

el cuarto socio comercial del país, concentra el 49% de las inversiones en el exterior y el 7,6% de las exportaciones, que se elevaron a alrededor de US\$5.700 millones en 2014.⁵

Últimamente, el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha planteado, en materia de integración regional, la idea de la *Convergencia en la Diversidad*, considerando la proliferación de iniciativas que se aprecian en la región, poniendo un especial énfasis en la necesidad de avanzar en el acercamiento y coherencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. En los inicios de esta administración, el Ministro Muñoz, a través de la columna “Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile”, aparecida en el diario *El País* de España, planteó que:

Chile valora la Alianza del Pacífico como esquema de integración económica y plataforma comercial de proyección colectiva a la región de Asia Pacífico; pero no compartirá pretensión alguna de concebir dicha Alianza como un bloque ideológico excluyente o antagónico con otros proyectos de integración...Convergencia en la diversidad es la política que Chile buscará promover en América Latina. Es una opción que combina realismo y voluntad política de avanzar hacia una región más integrada y autónoma.⁶

Este intento va de la mano de un fuerte acercamiento hacia Brasil. Para Chile, el coloso sudamericano representa un aliado estratégico en la región, cuyo liderazgo resulta esencial para apuntalar la integración. Esta idea fue claramente expresada por el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Edgardo Riveros, durante el Coloquio Chile-Brasil, celebrado el 26 de agosto de 2014 en *São Paulo*. En la apertura del evento, Riveros planteó que “Brasil tiene que asumir un rol de liderazgo. No en vano es la gran potencia latinoamericana. No en vano participa de los BRICS y el G-20. Por eso esperamos que desempeñe un liderazgo gravitante en la región”.⁷

Finalmente, es necesario señalar que, en el plano de la prioridad regional declarada por la política exterior de Chile, la participación en la UNASUR se encuentra en un lugar preeminente, atendida su relevancia como instancia eminentemente política que favorece la gobernanza regional y la inserción internacional de América del Sur en su conjunto, sin impugnar los lineamientos chilenos en materia de autonomía comercial. En el último programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se plantea lo siguiente:

La política exterior de Chile en el próximo gobierno debe contribuir a lograr una mayor unidad regional. Debemos fortalecer nuestra participación en los distintos mecanismos de integración actualmente existentes en América Latina y, en especial en América del Sur, así como constituir a este bloque de países como una región...UNASUR debe constituirse en

⁵ La columna se encuentra disponible en <http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2015/08/895-643517-9-america-latina-una-prioridad.shtml> Recuperado en enero de 2016.

⁶ Disponible en http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html Recuperado en diciembre de 2015.

⁷ Véase el Comunicado de Prensa disponible en <http://www.minrel.gob.cl/subsecretario-edgardo-riveros-subrayo-necesidad-de-liderazgo-brasilenoen-fortalecimiento-de-integracion-regional-en-coloquio-chile-brasil-en-sao-paulo/minrel/2014-08-26/180202.html> Recuperado en septiembre de 2015.

un punto de confluencia de las iniciativas de integración de América del Sur...(Bachelet, 2013, p.154).

La mirada moderada, abierta y pragmática de Chile sobre la integración, que la aprecia como una estrategia activa de inserción en las corrientes globales, como se verá en los siguientes acápite, es la que guía consecuentemente la participación del país en el CDS.

3. El apoyo de Chile a la constitución del Consejo de Defensa Suramericano

La interdependencia global en los campos político, económico y social en que se vio envuelto Chile desde los noventa, junto al proceso de transición democrática que se desarrollaba, tuvo diversos efectos en la vida nacional. En el ámbito de la defensa, se configuró como una oportunidad para repensar el rol de los militares en el marco del régimen democrático. Es decir, luego de la participación directa de las fuerzas armadas en la conducción política, el paulatino restablecimiento de la democracia implicó el desafío de limitar la influencia de este sector en temas relativos a la contingencia política, así como reestructurar y redefinir sus funciones (Álvarez, 2004).

En el campo de las relaciones civiles-militares, durante la primera presidencia de Michelle Bachelet, con la elaboración del Libro de la Defensa Nacional de 2010, puede ya plantearse una etapa de normalidad institucional, que se expresa, entre otros aspectos, en una positiva percepción de los militares por la ciudadanía. Según un estudio de FLACSO (2010, p.43), Chile se encuentra entre los países en los que se observa una mayor confianza hacia las fuerzas armadas. En el país, tres de cada cinco entrevistados dice confiar en las fuerzas armadas (60%), lo que refuerza la idea de la relevancia de las buenas relaciones civiles-militares para la calidad de la democracia. Sin duda, a ello ha contribuido especialmente la positiva valoración de la ciudadanía respecto de las actividades que han realizado los militares durante los diversos eventos de desastres naturales que han azotado el país.

Según señala Rodrigo Atria, en una democracia consolidada las relaciones civiles-militares se enmarcan dentro de las siguientes reglas: una cadena de mando claramente definida desde la autoridad civil a las fuerzas armadas; el cumplimiento de la decisión del empleo de la fuerza en manos civiles; y la activa ejecución del papel reservado al liderazgo civil en la función defensa del Estado, para que las reglas anteriores no se reduzcan a la mera posesión de una autoridad formal (Atria, 2009, p. 15).

Actualmente, puede sostenerse que, pese a los obstáculos y fricciones (Fuentes, 2002), Chile ha ingresado a una fase de consolidación democrática, es decir, aquella en la cual existe una supremacía civil y donde los militares pierden la prerrogativa de vetar la acción de los gobernantes democráticamente electos, lo que supone que ningún área de gobierno puede ser excluida del control político (Bruneau: 2005, p.120). El hecho trascendental en tal sentido, fue la promulgación en febrero de 2010 de la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional de Chile N° 20.424, que viene a consolidar la conducción política de la defensa. A este respecto, el ex Ministro de Defensa chileno, Jorge Burgos, plantea que el país “posee una estructura jurídica política con un claro control civil sobre las fuerzas armadas”, donde ha cumplido un importante papel la mencionada Ley N° 20.424, que establece una nueva estructura de la mencionada Secretaría de Estado, que cuenta con una Subsecretaría de Defensa, que opera como órgano asesor de primer nivel

para el Ministro; una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas; y un Estado Mayor Conjunto, con un papel relevante en tiempos de paz, pero con mayores atribuciones en tiempos de excepción (Burgos, 2014, p 165).

Tales avances suponen un cambio trascendental en los postulados de la antigua doctrina de seguridad nacional, impulsada luego de la Segunda Guerra Mundial desde Estados Unidos, la que suponía que los Estados latinoamericanos debían enfrentar la amenaza del comunismo, en el contexto de una “tercera guerra mundial”, que se enfrentaba en el ámbito interno de los países occidentales. Bajo este enfoque, era necesario asumir un tipo de estrategia que permitiera enfrentar al “enemigo interno”, conformado por aquellos partidos y fuerzas hostiles a Estados Unidos. Ello serviría de base para el impulso a la participación de los militares en la conducción política de los países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX (Maira, 2007). Como señala Margaret Crahan, esta doctrina se sustentaba en una concepción geopolítica decimonónica, que entendía a los Estados como organismos biológicos en una continua lucha por expandir su espacio vital, cuya última expresión era la guerra. A ello se unía un fuerte antimarxismo; un pensamiento católico conservador, heredero del pensamiento integrista, que a su vez derivaba de los movimientos Opus Dei y Acción Francesa; y un desencanto hacia la democracia y los partidos políticos (Crahan, 1982).

Bajo estos preceptos, se percibía a los países vecinos como potenciales amenazas a la seguridad, lo que en Chile se materializaría en situaciones extremas de tensión con Perú y Argentina. Con este último país se estuvo al borde del enfrentamiento bélico en 1978. Sin embargo, estos anacrónicos supuestos sobre la seguridad nacional y la disuasión dieron paso a nociones más modernas, que han permitido adecuar paulatinamente la política de defensa, que ha avanzado de manera firme en sus aspectos cooperativos, con una política exterior de corte fuertemente internacionalista. Muestra de ello es el importante trabajo que está realizando el Ministerio de Defensa de Chile para implementar en las fuerzas armadas un sistema de planificación por capacidades, superando el antiguo enfoque centrado en las amenazas.

De tal manera, los avances señalados en materia de control civil en el sector defensa, permiten aseverar que los postulados sobre la seguridad nacional antes enunciados, propios del contexto de la Guerra Fría, han perdido vigencia en el país. En Chile, es posible sostener que, en el ámbito de la defensa, se ha avanzado de manera paulatina pero creciente en la denominada “governabilidad democrática de la defensa”, aunque aún quedan temas pendientes, por ejemplo, en materia de financiamiento de las fuerzas armadas y justicia militar (Flisfisch y Robledo, 2012). Del mismo modo, se ha comenzado a valorar la dimensión internacional de la defensa, como soporte fundamental de la política exterior.

En este orden de ideas, cabe señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha cumplido, con el apoyo del Ministerio de Defensa, un relevante rol para coordinar la participación del país en variadas instancias multilaterales relacionadas con las materias de paz y seguridad internacionales. En la práctica, por ejemplo, Chile ha estado fuertemente comprometido con las operaciones de paz de Naciones Unidas, estando actualmente las discusiones enfocadas en la manera en que Chile incrementará su participación en operaciones en el continente africano, lo que implica, desde luego, un relevante desafío para las fuerzas armadas en materia de preparación, despliegue, transporte estratégico y sostenimiento, entre otros.

Además, cabe señalar que el país ha sido pionero en su apoyo al concepto de la seguridad humana, formando parte de la Red de Seguridad Humana, así como respecto de la conceptualización sobre la Responsabilidad de Proteger (Riquelme, 2014), siendo igualmente un diligente participante en los distintos foros y mecanismos multilaterales sobre asuntos humanitarios, desarme y no proliferación, entre otros. Por último, cabe señalar que el prestigio internacional de Chile en tales materias, desde la década de los noventa, lo ha llevado a ser parte en tres ocasiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en los períodos 1995-1996, 2003-2004 y 2014-2015. En los foros relacionados con la esfera político-estratégica a nivel hemisférico y regional, Chile ha sido activo en instancias como la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de defensa (JID), las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) y, desde luego, el CDS, entre otros.

Respecto del CDS en particular, cabe sostener que la participación nacional en este foro ha representado una sección de relevancia de la declarada prioridad latinoamericana de la política exterior chilena. La participación de Chile en el consejo es la manifestación del trabajo mancomunado entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa Nacional en torno a un tema de alta trascendencia para la actuación exterior de Chile, como es la prioridad regional, con el objetivo final de incrementar la estatura estratégica, la autonomía y la proyección internacional del país. La actividad en el Consejo se ha constituido en una oportunidad para estrechar lazos y aumentar la coherencia entre ambas Secretarías de Estado, lo que resulta particularmente relevante, considerando las diversas apreciaciones sobre el sistema internacional y culturas institucionales que ambas instituciones poseen.

Además, con su actuación en el consejo, el país ha buscado implementar la prioridad regional declarada por la política exterior, a la que se ha acoplado la política de defensa, tomando en cuenta las críticas sobre el eventual poco compromiso chileno con los procesos de integración vigentes. De este modo, la participación de Chile en el CDS demuestra una marcada preferencia del país por encauzar su actuación regional por los canales políticos, manteniendo al mismo tiempo su independencia en materia de negociaciones comerciales. Como expresión de lo anterior, durante la Primera Reunión de Ministros de Defensa del CDS, el entonces Ministro de Defensa Nacional de Chile, José Goñi, señaló lo siguiente en el discurso inaugural:

Nuestra identidad, como la de nuestros vecinos-vuestros países-, nos enraíza en nuestra condición sudamericana... Esencialmente, eso significa que hacemos política de Estado en los diferentes ámbitos del quehacer internacional desde este rincón de Sudamérica, teniendo siempre como referencia no solo el presente de nuestra región, sino también su destino...estamos materializando un proyecto particularmente significativo para la integración regional, en la que nos hemos comprometido con nuestros pueblos y nuestra historia en común (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p.97-99).

Sin descuidar la vocación global del país, las labores en dicho esquema sudamericano dan cuenta del propósito chileno de inserción a nivel internacional, tanto en lo político como en lo comercial, bajo una perspectiva regional, tal cual lo demuestra la siguiente aseveración, que aparece en un documento preparado por la Cancillería de Chile:

Aunque la Política Exterior en materia de Seguridad Internacional tiene vocación y despliegue globales, ella debe promover y respaldar vigorosamente los instrumentos, mecanismos y foros regionales y subregionales de seguridad: el aporte de Chile a la Paz y la Seguridad Internacional se hace desde nuestra región... Chile debe mantener su compromiso con el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR, fortaleciendo su actividad como un mecanismo promotor de diálogo, transparencia e información entre los países de la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2018, p.63).

En un contexto internacional marcado por el fin de la Guerra Fría y la consecuente realineación del poder global -donde se aprecian evidentes tendencias hacia la integración regional y la generación de bloques-, bajo el prisma chileno, el CDS es síntoma de un progresivo proceso de convergencia en América del Sur, donde se ha planteado una progresiva pérdida de vigencia de las tradicionales nociones sobre la seguridad nacional, restándole fuerza a las clásicas hipótesis de conflicto, que percibían como potenciales enemigos a los países vecinos. Ello ha implicado comenzar a asumir la cooperación como un elemento de preeminencia en la defensa de los países. En una entrevista realizada al Director de Seguridad Internacional y Humana de la Cancillería chilena, Ministro Consejero Julio Bravo, este señalaba en tal sentido que:

UNASUR es un ámbito de acción prioritario para nuestro país. Y en esta instancia el CDS representa un mecanismo importante de seguridad cooperativa, que aúna las distintas visiones que existen en la región en temas de defensa. El CDS expresa la idea de la *convergencia en la diversidad*.⁸

El proceso de convergencia y cooperación ha sido particularmente visible en las relaciones entre Chile y Argentina. Distinta es la situación de los países vecinos del norte, donde aún perviven ciertas desconfianzas, pero también es cierto que las diferencias se han canalizado por mecanismos jurídicos antes que a través del uso o amenaza del uso de la fuerza. Últimamente, los mayores avances en materia de cooperación bilateral se han dado en las relaciones con Perú, lo que ha sido particularmente evidente a partir de la llegada al poder del Presidente Pedro Pablo Kuczynski, retomándose una serie de mecanismos de diálogo, como es el caso de la reunión 2+2, que se reúne a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa, cuya última sesión se celebró en junio de 2017.

En el marco del replanteamiento de las clásicas hipótesis de conflicto, la vinculación entre la política exterior y la política de defensa ha sido fundamental para su mutua potenciación, pues las actividades que desarrollan las fuerzas armadas en materia de contribución a la paz y seguridad internacionales tienen directa relación con los objetivos nacionales y las prioridades que asigna la política exterior en torno a la inserción internacional de Chile, con una perspectiva preferente hacia la región de América Latina. Sobre la base de estos renovados enfoques en materia de política exterior y de defensa, de la mano de Brasil, Chile fue uno de los principales impulsores del CDS. En este orden de ideas, el ex Ministro Burgos ha señalado que:

⁸ Entrevista personal concedida el 19 de octubre de 2015.

...nosotros intentamos contribuir a una paz regional dentro de nuestro radio de acción, principalmente Suramérica y, en lo particular, junto con nuestros vecinos y países más cercanos, con quienes apuntamos a construir una relación distinta a que hemos sostenido durante años...Chile ha participado en la UNASUR desde su misma fundación y la Dra. Bachelet fue también la primera presidenta *pro tēmpore* de la organización. Y, desde un principio, nosotros nos hemos comprometido firmemente con la consolidación de Suramérica como una zona de paz, realizando un gran esfuerzo en ese sentido (Burgos, 2014, p. 174).

Chile ejerció la Presidencia *Pro Tēmpore* de la UNASUR entre el 23 de mayo de 2008 y el 10 de agosto de 2009. Durante su gestión, el país procuró que la organización avanzara en su consolidación, promoviendo la aprobación de su Tratado Constitutivo e impulsando el establecimiento de diversos consejos sectoriales y grupos de trabajo (Flisfisch, 2010, p. 60). Entre tales Consejos es el CDS el que posee un mayor perfil político y el que más logros ha demostrado.

Durante la Presidencia chilena, y una vez conocida la decisión de los mandatarios de los países de la UNASUR respecto de crear un Grupo de Trabajo para definir los términos de funcionamiento de un Consejo de Defensa a nivel sudamericano, el Gobierno de Chile se planteó la tarea de organizar el trabajo. La creación del CDS bajo la Presidencia chilena, como una instancia de consulta y coordinación en el ámbito de la defensa, representó un hito en materia de cooperación regional. Para este fin se estableció una Presidencia *Pro Tēmpore* del Grupo de Trabajo, que recayó en Gonzalo García Pino, entonces Subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa Nacional. De este modo, surgió un equipo de trabajo interinstitucional, compuesto por funcionarios de la Subsecretaría de Guerra y del gabinete del Ministro de Defensa, así como del Ministerio de Relaciones Exteriores -particularmente de las Direcciones de Planificación, Seguridad Internacional y Protocolo (Ministerio de Defensa Nacional, 2009, p. 67)

Según señalaba en 2009, el entonces Ministro de Defensa Nacional de Chile, Francisco Vidal:

... la creación del Consejo de Defensa es un hito trascendental, pues satisface un antiguo anhelo regional por contar con un espacio de encuentro que proyecte una perspectiva común y orientada hacia el futuro sobre nuestros desafíos en materia de Defensa...Estos propósitos comunes, impensables hace algunos años, son posibles hoy gracias a la trayectoria de democratización de nuestras naciones, donde los grandes lineamientos de la Defensa emanan de la autoridad investida por los ciudadanos, la política de Defensa se entiende como una política de Estado y el poder civil convive en armonía con las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009 p. 15-16).

En la misma línea, Gonzalo García sostuvo que:

Efectivamente la dinámica política internacional en el siglo XXI exige estar en lo nacional y en lo cosmopolita como parte de un mismo desafío. Y en esa perspectiva la defensa en la región será un asunto que, más allá de su formato institucional, siempre requerirá de un ejercicio consciente de diálogo y cooperación. Por lo demás, este desafío se inscribe en uno

mucho mayor, cual es la descripción de una nueva etapa mundial con puntos de inflexión de la larga historia y que nos enfrenta a un ciclo de un “auge del resto”, que lidera China, India y con perspectivas sugerentes de Brasil o Rusia...” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p.32).

Desde Chile, la constitución del CDS se inscribe en un esfuerzo mayor, que pretende contribuir a la inserción internacional de América del Sur en el contexto cada vez más multipolar que se aprecia en el mundo. Ello va de la mano de un sostenido apoyo del país al multilateralismo, el cual pasa a constituirse como un complejo mecanismo de relacionamiento internacional, que promueve reglas claras y disciplinas transparentes, permitiendo, en consecuencia, otorgar oportunidades de participación a todos los actores.

De este modo, desde la perspectiva de Chile, sólo actuando de manera coordinada, la región puede tener una mayor incidencia en los procesos internacionales de toma de decisiones en materia de paz y seguridad, aportando con su propia visión desde el mundo del Sur. El rol que pueda jugar Sudamérica resulta especialmente relevante, considerando su situación como una de las zonas más pacíficas del mundo, desde el punto de vista del conflicto interestatal, libre de armas de destrucción masiva y con el menor gasto en armamentos, a lo que se agrega el predominio, si bien con importantes desafíos, de regímenes de gobiernos democráticos -donde los militares están sujetos a las autoridades civiles-, y donde gran parte de los países participan de manera destacada en operaciones de paz. En suma, la paz podría representar una suerte de “exportación no tradicional” de la región en las áreas más conflictivas del mundo.

Considerando este último punto, cabe anotar que el proceso de convergencia que se aprecia en América del Sur en materia de defensa, cuya expresión última es el desarrollo que evidencia el CDS, vivió un punto de inflexión con la participación de países de la región en la MINUSTAH, que se convirtió en un escenario privilegiado para el entrenamiento de las fuerzas armadas pero, sobre todo, para el trabajo conjunto y la generación de confianzas entre los militares participantes de dicha misión de paz. Como señala Gonzalo García: “...hay un antes y un después desde la operación de paz de MINUSTAH en Haití. Cooperamos en Haití convirtiendo ese escenario en pieza maestra del cambio de las percepciones de defensa más amplio y profundo que ha tenido la región en décadas...” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p.35).

Junto con lo antes reseñado, se debe plantear que Chile, al momento en que se analizaban las características que tendría el nuevo organismo regional, planteó, y así lo ha seguido haciendo, que éste se constituyera como un foro exclusivamente defensivo, sin abarcar otras áreas de seguridad, en su sentido amplio. O sea, que correspondía a un Consejo de Defensa y no a un Consejo sobre temas de seguridad. De hecho las materias relacionadas con la seguridad pública son tratadas en otro Consejo sectorial de la UNASUR, cual es el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, creado en noviembre de 2012 en Lima.

Asimismo, Chile ha promovido que el CDS se mantenga como un foro flexible de diálogo estratégico, que canalice las iniciativas de cooperación bilateral y multilateral que se dan en la región en temas de defensa, sin pretender, hasta el momento, avanzar hacia la constitución de una alianza militar en contra de algún país en particular, como Estados Unidos. Esta idea queda clara en la siguiente aseveración de Gonzalo García: “El CDS se

inscribe dentro de los mecanismos propios de la seguridad cooperativa. Por lo tanto, se aparta de la dimensión operativa que podría sugerir una alianza de naturaleza militar abarcadora de una política regional propiamente tal" (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 38).

Para Chile, el CDS debe mantenerse como una instancia de seguridad cooperativa, es decir, como un mecanismo liviano desde el punto de vista institucional, que favorezca el diálogo, la estabilidad y la cooperación en defensa entre sus miembros. Como señala Martha Bárcena al respecto, el propósito de la seguridad cooperativa es prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión, en tanto: "Su principio clave sería lograr el 'compromiso cooperativo' de todos los Estados para regular el tamaño, la integración técnica, los flujos de inversión y las prácticas operativas de las fuerzas militares de los países, por mutuo consentimiento y para beneficio de todos" (Bárcena, 2000, p.18).

Ciertamente, otros países han seguido un camino distinto en el marco del CDS, como es el caso de Venezuela, que en numerosas ocasiones ha postulado la idea de avanzar en la creación de una OTAN sudamericana (OTAS). Ya el año 2006 el Presidente Hugo Chávez, antes del establecimiento del CDS, había declarado ante diversos presidentes sudamericanos que "Debe llegar el día en que el Mercosur tenga una organización de defensa donde vayamos fusionando las Fuerzas Armadas de nuestros países y donde enmarquemos una estrategia propia de seguridad, soberanía y defensa". También, poco antes del establecimiento del Consejo, recordó que él había propuesto con anterioridad la creación de una OTAS, tema que retomó en diversas ocasiones en el marco del ALBA, planteando la necesidad de desarrollar un "ALBA militar", que incluyera componentes relacionados con el uso de la fuerza y la creación de una alianza militar defensiva de corte antiimperialista (Alda, 2012).

4. Participación y prioridades de Chile en el Consejo de Defensa Suramericano

Siendo la participación en el CDS uno de los elementos principales para dar contenido y forma a la prioridad regional declarada por la política exterior de Chile, así como a una política de defensa que paulatinamente avanza en su carácter cooperativo -por sobre las nociones geopolíticas vinculadas con la clásica concepción sobre la disuasión-, el país otorga una especial trascendencia a dicho organismo regional, en tanto se constituye como el primordial foro de diálogo político en temas de defensa en la región.

El CDS representa una instancia valiosa de relacionamiento, donde dialogan los vecinos y paravecinos de Chile, estando presentes actores relevantes en materias de defensa, como lo son Brasil y Argentina, importantes socios chilenos en materia de política exterior y de defensa. Junto a la relevancia de las interacciones con éstos países, según señalaba en 2015 el entonces encargado del tema del CDS en el Ministerio de Defensa Nacional de Chile, señor Carlos Maldonado, también destaca el que la participación en dicho organismo regional ha permitido igualmente incrementar el diálogo y la coopera-

ción con otros países de la región, como es el caso de Venezuela, país con el cual cabría suponer importantes divergencias en otras instancias.⁹

Hasta el presente, ciertos lineamientos generales han guiado el desarrollo del CDS, los cuales pueden resumirse como sigue: primero, que el organismo no pretende constituirse como una alianza militar; segundo, que es un Consejo de Defensa y no de Seguridad; tercero, que no fue establecido contra ningún país en particular; y cuarto, su gradualidad y flexibilidad, donde cumple un rol relevante el que las decisiones sean adoptadas mediante el consenso. Según Carlos Maldonado, la participación chilena está firmemente basada en tales principios, los que el país ha apoyado desde la misma creación del CDS.

Cabe señalar que la opción chilena por apoyar desde sus orígenes la constitución del CDS no involucra una determinada concepción geopolítica, inclinada a favorecer la integración de América del Sur -como sí lo es para Brasil, preocupado de México, su competidor por el liderazgo regional-, por sobre la integración de América Latina en su conjunto. Más bien, desde la perspectiva de Chile, el establecimiento y desarrollo del CDS representa una manera de sumar esfuerzos por avanzar en la integración de América Latina como un todo, dejando la puerta abierta para la eventual adhesión de nuevos miembros. Gonzalo García ha señalado lo siguiente al respecto:

...construir identidad suramericana en defensa, que tome en cuenta características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y Caribe se inscribe en la trayectoria histórica de Sudamérica. No es una identidad cerrada puesto que apela abiertamente a la condición latinoamericana referida en el Estatuto como una perspectiva de integración futura de cualquier país de América Latina y el Caribe (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 39-40).

Como se señaló anteriormente, al igual que ante los diversos procesos de integración en marcha en la región, Chile ha asumido con moderación y pragmatismo su participación en el CDS, por cuanto ésta no ha supuesto romper con los mecanismos de defensa y seguridad hemisféricos, como son las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, la JID, el Colegio Interamericano de Defensa y la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. De hecho, la Presidencia de Chile en la JID durante el período 2013-2015, en la persona del General Werther Araya, es una clara señal de apoyo a este sistema interamericano.¹⁰

Esta postura de pragmatismo es comprensible, dado que, con todas sus limitaciones, el sistema hemisférico continúa aportando a la estabilidad continental y a la agenda nacional de cooperación en seguridad y defensa. Tampoco debe olvidarse que la participación chilena en tales mecanismos supone el apoyo también a los países más prominentes del continente, como son Estados Unidos y Canadá, socios relevantes para el país andino. Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de impulsar cambios trascendentales a

⁹ Entrevista personal concedida el 27 de octubre de 2015.

¹⁰ En el plano de la seguridad pública, también habría que anotar que Chile participa activamente de otras instancias hemisféricas, como son la Comisión Interamericana para el control del abuso de Drogas (CICAD), el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) y la Convención Interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA).

dicho esquema hemisférico, que expresa evidentes signos de anacronismo y obsolescencia. El Director de Seguridad Internacional y Humana de la Cancillería chilena, Julio Bravo, confirma estos argumentos, señalando que “nuestra participación en el CDS no es contra nadie, ello supone no excluir nuestras relevantes relaciones con otros países del hemisferio, como Estados Unidos. Desde Chile valoramos el sistema hemisférico”.¹¹

En la misma línea de moderación, es que Chile sostiene la idea de que el Consejo sólo abarque aquellos temas tocantes a los asuntos de defensa. Esta tendencia posiblemente se mantendrá, atendidas las heterogeneidades que se aprecian en la región respecto del modo en que los países miembros del CDS conciben o conceptualizan los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa, lo que consecuentemente impacta en las tareas que asumen las respectivas fuerzas armadas. Es decir, las dificultades que aún se aprecian en alcanzar conceptualizaciones y metodologías comunes en estas materias, desde luego, afectarán la profundización de la integración en tal sentido.

Respecto de los temas que contempla la agenda del CDS –que se trabaja en el marco de los planes de acción anuales- y dada su experiencia política en ciertas temáticas, Chile impulsó en un principio el tratamiento de materias como la modernización de los Ministerios de Defensa y la homologación de los gastos. En la actualidad, el trabajo chileno se ha concentrado en los asuntos de género, relacionados con la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad; el enfrentamiento de situaciones de desastres naturales y, vinculado con ello, los efectos del cambio climático; crecientemente ha demostrado también interés por la esfera de la industria de la defensa; y, por último, por el área de la formación y capacitación.¹² Destaca en tal sentido el protagonismo de Chile en la creación de un Grupo de Trabajo sobre Perspectiva de Género en el CDS, que aparece en los planes de acción 2016 y 2017, en continuidad con la organización en 2015 de un seminario sobre integración de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa (plan de acción 2015). En la misma línea, cabe subrayar la celebración, en Santiago de Chile, del primer y segundo curso sobre perspectiva de género en defensa, que figuran en los planes de acción 2016 y 2017, respectivamente.

Otro tema que cabe subrayar especialmente, es el enfrentamiento de los desastres naturales. A este respecto, en una entrevista realizada al ex Ministro de Defensa Nacional, Jorge Burgos, por parte de la revista Patria de Ecuador, este fue claro en subrayar los aportes de Chile en la formulación de los lineamientos para la protección de los recursos naturales en la región y en la elaboración del Atlas de Mapas de Riesgo de Desastres Naturales en Suramérica (Burgos, 2014). También, Chile organiza anualmente el Ejercicio UNASUR, con el objeto de promover la conformación de un sistema regional de cooperación en defensa para que, en caso de emergencias o catástrofes naturales, se generen redes de apoyo bajo un protocolo de cooperación mutua (planes de acción 2015, 2016 y 2017). Si bien estas temáticas se relacionan con los asuntos propios de la seguridad, de todos modos, no contienen la carga política y efectos asociados que sí poseen otras esferas, como lo es la utilización de los medios militares para el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado. En Chile, el empleo de las fuerzas armadas ante situaciones de

¹¹ Entrevista personal concedida el 19 de octubre de 2015.

¹² En entrevista sostenida con Carlos Maldonado, del Ministerio de Defensa Nacional, el 27 de octubre de 2015.

desastres naturales ha sido altamente valorado por la ciudadanía, representando una relevante oportunidad de interacción civil-militar. Estas experiencias, a lo que se agrega la exposición del país a un amplio abanico de desastres naturales -entre los que se cuentan sequías, incendios forestales, inundaciones y terremotos, muchos de los cuales han ocurrido de manera simultánea- han estado al centro de los últimos aportes de Chile a los trabajos del CDS.

Además de los tópicos antes señalados, también cabe recalcar el énfasis chileno en lo referente a la generación de una comunidad epistémica y la formación de un pensamiento estratégico regional. La relevancia que Chile ha otorgado a la promoción de estas materias explica el empeño puesto en la candidatura del académico chileno Mladen Yopo para ejercer la Subdirección del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED). Su elección se realizó, por consenso, durante la XI Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS, celebrada en Montevideo entre los días 10 y 11 de diciembre de 2014. En la ocasión, el Subsecretario de Defensa de Chile, Marcos Robledo, resaltó el compromiso chileno con la UNASUR y, especialmente, con el CDS. El Subsecretario fue enfático en referirse a la importancia de la labor del CEED para afianzar un pensamiento estratégico regional, representando la candidatura de Yopo una oportunidad para seguir contribuyendo desde Chile al fortalecimiento del Centro.

En el fondo, la participación de Chile en el CDS demuestra la opción del país por favorecer un entorno estable y coherente con su modelo de desarrollo abierto al mundo, pero con una perspectiva latinoamericana. Ello se concatena con una política de defensa que crecientemente avanza en sus rasgos cooperativos, que deja de lado la idea de asumir a los vecinos como parte de las amenazas y, al revés, pasa a valorarlos como socios en una tarea común de desarrollo y bienestar, o sea, como parte fundamental del quehacer de favorecer, de manera cooperativa, un entorno regional seguro y estable. Esta idea forma parte fundamental del programa de gobierno 2014-2018 de la Presidenta Michelle Bachelet. En el documento, en la sección dedicada a Defensa, se plantea lo siguiente:

...la política de Defensa Nacional tendrá como objetivo principal de mediano y largo plazo, generar una Comunidad de Seguridad en América del Sur que garantice la paz y elimine definitivamente la amenaza de la guerra, siendo el Consejo de Defensa de UNASUR la institución para avanzar en esta materia. En el mismo sentido, se fomentará la cooperación y extensión de medidas de confianza mutua y de prevención de crisis con nuestros vecinos y en la región, así como también el compromiso colectivo y verificable de una política de plena transparencia de los presupuestos y las adquisiciones militares entre los países de la región” (Bachelet, 2013, p. 150).

En el ámbito doméstico, es necesario señalar que el CDS se ha constituido para Chile como una instancia relevante para apuntalar la coordinación del trabajo de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, con el objeto de proyectar regional e internacionalmente al país. El Director de Seguridad Internacional y Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Julio Bravo, sostiene a este respecto que “la participación del país en el CDS ha representado un mecanismo valioso para ayudar a la mutua coordi-

nación. El Ministerio de Defensa se ha acoplado a la idea de la *convergencia en la diversidad*. Defensa se ha transformado en un brazo de la política exterior”.¹³

En síntesis, como es posible apreciar, de la mano de Brasil, Chile fue uno de los principales impulsores de este organismo regional. Para este país, el CDS se ha transformado en una instancia apropiada para favorecer la estabilidad de la región, apoyando la generación de confianza entre los miembros y previsibilidad en las conductas, lo que consecuentemente ha disminuido la incertidumbre y reforzado la estabilidad de las relaciones entre los miembros.

Por lo demás, en las reuniones del CDS se aprecia un elevado nivel de diálogo e interacción entre los países, no estando las conversaciones condicionadas por las fragmentaciones y alianzas que sí se aprecian en otros foros. O sea, en los encuentros del CDS es posible ver trabajar fluida y conjuntamente a delegaciones nacionales que en otras instancias tendrían fuertes divergencias.

En el fondo, para Chile, el CDS ha favorecido el desarrollo de una comunidad pluralista de seguridad a nivel sudamericano, donde los países incrementan la confianza mutua, abandonando el recurso a la guerra como medio de solución de sus diferencias, lo que es particularmente coherente con el modelo de desarrollo chileno, cuyo comercio internacional requiere como condición de un ambiente regional e internacional seguro y estable.

5. Conclusiones

Como se señaló en este trabajo, el CDS fue establecido en diciembre de 2008, durante la Presidencia *Pro Tempore* de Chile en la UNASUR, siendo actualmente el consejo sectorial que posee un mayor perfil político en dicha instancia regional. En sus orígenes, el CDS se planteó como una instancia flexible de consulta y coordinación en el ámbito de la defensa, representando un hito en materia de cooperación regional. Hasta ahora, las labores del CDS están guiadas bajo ciertos lineamientos generales, que pueden sintetizarse de la siguiente manera: primero, que el organismo no pretende constituirse como una alianza militar; segundo, que es un Consejo de Defensa y no de Seguridad; tercero, que no fue establecido contra ningún país en particular; y cuarto, su gradualidad y flexibilidad. Chile ha sido un firme defensor de tales postulados.

Bajo el prisma de la política exterior de Chile, y de manera coherente con su política de defensa, la participación nacional en el CDS representa una parte importante de la declarada prioridad hacia la región de América Latina. En el marco de este foro, dialogan los vecinos y paravecinos de Chile, estando presentes actores y socios relevantes para el país, como son Brasil y Argentina.

Sin perjuicio de lo anterior, al igual que ante otros mecanismos de integración regional, Chile ha asumido su participación con altos grados de moderación y pragmatismo. Ello ha supuesto participar activamente en el CDS, pero sin romper con los mecanismos de defensa y seguridad hemisféricos, donde se encuentran potencias de nivel internacional, como Estados Unidos y Canadá.

¹³ Entrevista personal concedida el 19 de octubre de 2015.

En último término, como un mecanismo de seguridad cooperativa, el CDS ha representado para Chile una instancia valiosa de diálogo estratégico, que ha encuadrado los intereses y objetivos defensivos de los países al consenso regional, lo que ha favorecido un ambiente de seguridad, promoviendo relaciones predecibles y pacíficas entre sus miembros. Al mismo tiempo, ha favorecido la presencia internacional de la región en un contexto internacional con importantes atributos de multipolarismo.

En tal sentido, para el país andino, el CDS ha favorecido, concatenadamente, la presencia y proyección internacional de los países que participan de éste, incrementando sus capacidades de influencia en la toma de decisiones internacionales en los ámbitos político y estratégico. En suma, como parte de un proceso de integración en marcha, el CDS, más que restar poder y soberanía a los Estados, ha incrementado sus atributos en el marco de la interdependencia global actual.

Bajo la perspectiva de Chile, la participación de los países en el consejo ha favorecido la confianza mutua en el entorno vecinal y regional, apuntalando un entramado de intereses conexos de desarrollo y paz, lo que ha permitido abandonar definitivamente el recurso a la guerra como medio de solución de los conflictos, siendo la cooperación en defensa un elemento funcional con la pretensión de favorecer una región estable y segura. Ello resulta particularmente coherente con los intereses de desarrollo de los países de la región, que requieren de un ambiente regional e internacional seguro, de manera de poder disfrutar los “dividendos de la paz”.

Nuevas investigaciones podrían indagar igualmente en las tendencias institucionales de la UNASUR y el CDS, a fin de sugerir nuevos desarrollos en este ámbito. Con el objeto de contribuir a la inserción política internacional de América del Sur, un camino a seguir podría ser evaluar el establecimiento de una política de defensa a nivel regional, lo que requiere, desde luego, avanzar en lineamientos comunes en el campo de la política exterior y de seguridad, como ha sido el recorrido que ha seguido la Unión Europea. Un desempeño exitoso en este sentido debiera desembocar, en el largo plazo, también en el establecimiento y despliegue de fuerzas y misiones regionales en el exterior. Con todas sus dificultades, esta senda sería coherente con los impulsos que está dando Naciones Unidas al respecto, atendido el relevante papel que pueden cumplir los organismos regionales en materia de paz y seguridad internacionales.

Como una Zona de Paz, América del Sur puede representar un singular ejemplo y agente estabilizador ante un contexto mundial que parece caminar hacia el desfiladero, dándole muchas veces la razón a los supuestos más pesimistas del Realismo, tal cual lo demuestra el comportamiento exterior de Estados Unidos bajo la administración de Donald Trump o la siempre preocupante situación del Medio Oriente y la Península de Corea.

6. Bibliografía

- Alda, S. (2012). “El espacio militar en el ALBA”. En Alda, S. y Gómez, V. (Eds.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Quito: UNED-Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador.
- Álvarez, D. (2004). “Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares”. Buenos Aires: CLACSO. Dispo-

nible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115100812/alvarez.pdf>
Recuperado en septiembre de 2015.

- Amorim, C. (2012). "Estrategia de Defensa de Brasil y de América del Sur". *Revista de Ciencia Política*, N° 32.
- Atria, Rodrigo. (2009). "Chile y su defensa. Transformaciones y desafíos". *Política y Estrategia*, N° 113.
- Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Disponible en <http://www.minsejpres.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/ProgramaMB.pdf>
Recuperado en septiembre de 2014.
- Bárcena, M. (2000). "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo". *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 59.
- Bruneau, T. (2005). "Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1-2.
- Burgos, J. (2014). "La mejor forma de construir una cultura de paz es con más democracia". *Patria. Análisis Político de la Defensa*, N° 3.
- Crahan, M. (1982). "National security ideology and human rights". En Crahan, M (ed.). *Human rights and basic needs in the Americas*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Deutsch, K. (1974). *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Fernández, M. (2010). "América Latina: su integración, prioridad en la Política Exterior de Chile. En Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *El mundo desde el sur. Voces de Chile en Política Exterior*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- FLACSO. (2010). *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Flisfisch, A. (2010). "Las razones del compromiso de Chile con UNASUR". En Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *El mundo desde el Sur. Voces de Chile en política exterior*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Flisfisch, A. y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990-2010*. Santiago de Chile: PNUD.
- Fuentes, C. (2002). "Resisting change: security-sector reform in Chile". *Journal of Conflict, Security & Development*, Año 1, N°2.
- Furche, C. (2010). "Política comercial de Chile: 20 años de negociaciones y los próximos desafíos". En Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *El mundo desde el sur. Voces de Chile en Política Exterior*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Giacalone, R. (2014). "UNASUR y la industria de la defensa en Sudamérica". *Patria*, N° 2.
- Gratius, S. (2008). *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*. Madrid: Fríde.
- Maira, L. (2007). "La política exterior chilena en los años de la Concertación". En Consani, N.; Sepúlveda, A. y; Zeraoui, Z. *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones*

internacionales de Argentina, Chile y México. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Merke, F. (2012). "Brasil, política exterior y programa nuclear". En DerGhougassian, K. (coord.), *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional* (pp. 119-153). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2009). *Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2010). *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2018). *Política exterior de Chile 2030*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. New York: Public Affairs.
- Riquelme, J. (2014). "Nuevos horizontes del multilateralismo global: el desarrollo de la Responsabilidad de Proteger y la perspectiva de Chile". *Relaciones Internacionales*, N° 46.
- Saint-Pierre, H. (2012). "La construcción de la defensa en el Brasil contemporáneo". En Alda, S. y Saint-Pierre, H. (Coords.). *Gobernabilidad y democracia. Defensa y transiciones de Brasil y España*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Saint-Pierre, H. y Zague, J. (2014). "La industria de la defensa y la autonomía estratégica: el caso de Brasil". *Patria*, N° 2.
- Tokatlián, J. y Russell, R. (2003). "De la autonomía periférica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur". *Perfiles Latinoamericanos*, N° 21.
- Van Klaveren, A. (2014). "El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina". En Legler, T., Santa Cruz, A. y Zamudio, L. (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. México: Oxford University Press.
- Vitelli, M. (2013). "Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales. El caso del Consejo de Defensa Sudamericano". *Reflexión Política*, Vol. 15, N°30.

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

Vol. 13, Núm. 2 (2018)

Enero-junio

Editorial

Diana Patricia Arias Henao

Artículos

Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas / **Raul Bernal Meza**

Possibilities of joint management of the seaflower biosphere reserve in the colombian-nicaraguan maritime border / **Silvia Cristina Mantilla Valbuena, Christian Chacón Herrera, Raúl Román Romero**

Cooperação na área de defesa na UNASUL: um balanço do Conselho De Defesa Sul-americano (cnds) e seus limites atuais / **Rubén Miranda Gonçalves, Milton Bragatti**

¿Soft power o hard power? Reflexiones teóricas sobre la política exterior brasileña / **Andrés Peña Galindo**

La OTAN y la ampliación al Este: ¿hasta Ucrania? / **María Martínez Carmena**

La importancia de Corea del Norte para China

Camilo Patiño García

Religión, conflicto y violencia en Israel: expresiones religiosas sionistas y antisionistas. Visiones desde el Cono Sur / **Isaac Caro**

La política religiosa del gobierno de Narendra Modi. Pasado y presente del Bharatiya Janata Party en torno a los conflictos interreligiosos en India / **Clarisa Giaccaglia, María Noel Dussort**

Digitalización, automatización y empresas transnacionales de seguridad privada en áreas con capacidad estatal limitada / **Maximiliano Facundo Vila Seoane**

La propagación de innovaciones de la industria de alta tecnología en Colombia y México. Análisis cualitativo de insumo – producto / **Andrés Blancas Neira, Marco Antonio Marquez Mendoza**



ISSN: 1909-3063 // ISSN: 1909-7743 (En línea)
<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/index>

Governança global: visões teóricas e pluralidade de atores¹

Global governance: theoretical views and plurality of actors

Gobernanza global: visiones teóricas y pluralidad de actores

Juliano Oliveira Pizarro², Carmen Silvia de Moraes Rial³

Resumo: A presente pesquisa tem o objetivo de fazer uma análise teórica sobre o movimento da governança global, através do estudo dos principais atores, articulações e mecanismos alternativos. A metodologia utilizada no trabalho foi revisão bibliográfica de abordagem qualitativa. Teve-se como critério a utilização de literatura clássica, artigos, estudos contemporâneos sobre a temática. A delimitação temporal da pesquisa se deu a partir da década de 1990, devido à ascensão dos processos de globalização após a guerra-fria, da nova ordem multipolar e do recrudescimento do neoliberalismo. Ocorreram assim mudanças nos paradigmas internacionais das relações políticas e econômicas entre atores heterogêneos e plurais –Estados nacionais, empresas multinacionais, sociedade civil global, organizações internacionais, blocos regionais-. Isso ampliou os cenários e espaços de disputa pelo poder. Essas dinâmicas comportam uma pluralidade de atores públicos e privados que disputam espaço e relacionam-se ao mesmo tempo. É nesse cenário de disputa, controle e condução pelo poder que as dinâmicas da governança global são estabelecidas, sem necessariamente um governo mundial constituído e revestido de uma única autoridade. O caráter contraditório e por vezes não explícito da governança global tem apresentado desafios teóricos para qualquer tentativa de entender seu funcionamento e sua evolução.

¹ Recibido: 27/08/2017. Aceptado: 16/03/2018

² Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas e graduando em Educação Física Licenciatura pelo Centro Universitário Claretiano. Realizou tutoria presencial de Inglês pela Rede e-Tec/IFSUL (Campus CAVG), estágio no Serviço de Assistência Judiciária da UFPel e monitoria de Direito Internacional Público - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Realiza pesquisas nas áreas de esporte e teoria política internacional, com enfoque nas temáticas sobre governança global, soft power, decolonialidade latino-americana, futebol e economia política. E-mail: jopizarro@hotmail.com

³ Jornalista e antropóloga. Doutora em Antropologie et Sociologie pela Université de Paris V. Professora Titular do Departamento de Antropologia da UFSC (1982), atua no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social e no Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas, os quais coordenou. Realizou pós-doutorado no Laboratoire d'Anthropologie Sociale (Collège de France/CNRS), na École des Hautes Études en Science Sociale (EHESS) e na Université de Toulouse. Participou da criação das revistas Ilha, Vibrant, Novos Debates e da TV ABA e integra mais de 20 conselhos. Atualmente, é vice-Presidente do Conselho Mundial de Associações Antropológicas (WCAA), representante da Comissão de Antropologia Urbana da IUAES na América Latina e coordenadora do PPGICH. Email: rial@cfn.ufsc.br

Palavras-chave: Governança Global. Teorias. Pluralidade. Atores.

Abstract: The objective of this research is to carry out a theoretical analysis of the global governance movement through the study of the main actors, articulations and alternative mechanisms. The methodology used in the study was a bibliographical review of a qualitative approach. The criteria included the use of classical literature, articles and contemporary studies on the subject. The temporal delimitation of the research began in the 1990s, due to the rise of globalization processes after the Cold War, with the new multipolar order and the resurgence of neo-liberalism. So many changes occurred in international paradigms of political and economic relations between heterogeneous actors and plurals - nation states, multinational corporations, global civil society, international organizations, regional blocks - that the scenarios and spaces of power struggle expanded. These dynamics involve a plurality of public and private actors competing for space and relating at the same time. It is in this scenario that dispute for and control of the power dynamics of global governance are established, without necessarily a single world government anointed with authority. The contradictory, and sometimes not explicit, character of global governance has presented theoretical challenges for any attempts to understand its operation and its evolution.

Keywords: Global Governance. Theories. Plurality. Actors.

Resumen: la presente investigación tiene como objetivo hacer un análisis teórico sobre el movimiento de la gobernanza global a través del estudio de los principales actores, articulaciones y mecanismos alternativos. La metodología utilizada en el trabajo fue revisión bibliográfica de abordaje cualitativa. Se tuvo como criterio la utilización de literatura clásica, artículos, estudios contemporáneos sobre la temática. La delimitación temporal de la investigación se dio a partir de la década de 1990, debido al acenso de los procesos de globalización después de la guerra fría, al nuevo orden multipolar y al recrudescimiento del neoliberalismo. Ocurrieron de esta forma cambios en los paradigmas internacionales de las relaciones políticas y económicas entre actores heterogéneos y plurales –Estados nacionales, empresas multinacionales, sociedad civil global, organizaciones internacionales, bloques regionales.- Eso amplió los escenarios y espacios de disputa por el poder. Esas dinámicas comprenden una pluralidad de actores públicos y privados que disputan espacio y se relacionan al mismo tiempo. Es en ese escenario de disputa, control y conducción por el poder que las dinámicas de la gobernanza global son establecidas, sin necesariamente un gobierno mundial constituido y revestido de una única autoridad. El carácter contradictorio y muchas veces no explícito de gobernanza global ha presentado desafíos teóricos para cualquier intento de entender su funcionamiento y evolución.

Keywords: Global Governance. Theories. Plurality. Actors.

1. Introdução

O surgimento das teorias sobre governança global ocorreu principalmente a partir do início da década de 1990, após a queda do muro de Berlim, diante dessa ordem agora multipolar que rearticulou os centros de autoridade global. Essas dinâmicas comportam uma pluralidade de atores públicos e privados que disputam

espaço e relacionam-se ao mesmo tempo. É nesse campo de disputa, controle e condução pelo poder que as dinâmicas da governança global são estabelecidas, sem necessariamente um governo mundial constituído e revestido de uma única autoridade. Em relação ao processo de globalização, pode-se afirmar que o mesmo não é homogêneo; pelo contrário, há vários atores atuando no cenário global, caracterizando um processo de globalização econômica, política e cultural que obedece a ritmos e lógicas distintas em cada uma dessas esferas (Avritzer, 2002, p. 112).

Diante desse cenário, a pesquisa tem o objetivo de fazer uma análise teórica sobre o movimento da governança global, através do estudo dos principais atores, articulações e mecanismos alternativos. A metodologia utilizada no trabalho foi revisão bibliográfica de abordagem qualitativa. Teve-se como critério a utilização de literatura clássica, artigos, estudos contemporâneos sobre a temática. O termo Governança, no início da década de 1990, passou a ser utilizado por instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). Trata-se de um conceito muito geral que pode ser aplicado aos diferentes tipos de organizações.

Assim, pode ser definida e associada a um tipo de organização ou área específica, por exemplo: governança pública, governança global, governança corporativa, governança desportiva, dentre outras. Nesse sentido, Governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz da máquina pública (Santos, 1997, p. 341). O termo pode ser usado não só para descrever esses diversos temas, mas também para definir agendas normativas ou práticas.

A governança é a forma como as regras e ações são produzidas, sustentadas e reguladas, tendo como princípios de “boa governança” critérios como transparência, responsabilidade, liderança, integridade, compromisso, integração, efetividade e *accountability* (Marques, 2007, p. 19-20). O termo refere-se também a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, bem como arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Inclui-se no conceito não apenas os mecanismos tradicionais de representação, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos (Santos, 1997, p. 342).

Assim, o contexto da chamada governança global, a qual tem sido amplamente associada com a figura do “governo”, associa-se com a autoridade política e/ou instituições no interior do sistema internacional. Como já introduzido, governança denota instituições políticas formais que visam coordenar e controlar as práticas do governo e que têm a capacidade de impor as suas decisões. Rosenau (2000) utilizou de forma pioneira a ideia de “governança” para explicar o funcionamento das relações interdependentes na ausência de uma autoridade política global, nos primórdios dos anos 1990.

A rápida disseminação do conceito parece refletir a consciência de uma mudança de paradigma nas relações de poder. Foi percebida a inadequação do conceito clássico de “governo” para descrever as mudanças que ocorreram no contexto da globalização. Com o aumento de atores transnacionais, como empresas multinacionais, ONGs, dentre outros, houve uma intensificação da atuação desses atores a nível local e global, e os governos nacionais passaram de referência central da organização política a um dos atores nesse cenário. O caráter contraditório e por vezes não explícito da governança

global tem apresentado desafios teóricos para o entendimento de seu funcionamento e evolução.

2. Governança global: questões conceituais, políticas e operacionais

O conceito e a prática da soberania têm desempenhado um papel fundamental no estudo dos assuntos internacionais, particularmente no caso das Relações Internacionais. Teóricos da área têm o Estado como um ator internacional que tem sido objeto fundamental de estudo, mudanças de concepções e práticas de soberania estatal têm estimulado uma revisão completa das teorias prevalentes. A construção do conceito prático de soberania está dentro das correntes de pensamento mais influentes na teorização sobre as relações internacionais: realistas e liberais em suas versões tradicionais e "neo". Então, ele se aproxima dos exercícios de desconstrução da soberania das abordagens crítica e pós-moderna. Finalmente, sua reconstrução é proposta a partir dos postulados do construtivismo social (Cardozo de da Silva, 2007, p. 180).

Nesta perspectiva, para esclarecer as diferentes dimensões da soberania, uma proposta de Stephen Krasner (1999) repensa a questão da soberania ao reconhecer quatro dimensões importantes para o conceito. A primeira delas é a chamada 'soberania westfaliana', na qual há independência de outros estados que permanecem excluídos dos processos domésticos. A segunda é o direito de soberania internacional e reconhecimento recíproco de estados como legalmente iguais. Há ainda, a chamada 'soberania doméstica', poder da própria organização governamental dentro do estado (autodeterminação). Por fim, há a 'soberania da interdependência' e a capacidade de controle sobre os fluxos transfronteiriços (Krasner, 1999). Os dois primeiros conceitos estão associados com autoridade e legitimidade, mas não com controle, o terceiro com ambas as esferas e o quarto unicamente ao controle.

Krasner demonstra a complexidade de se desconstruir o conceito de soberania e suas ligações com o Estado. O autor traz o conceito de hipocrisia organizada que, conforme a lógica de consequências, se une com a corrente realista das relações internacionais. Assim como Morgenthau (2003), o autor vê o sistema internacional como sendo anárquico, prevalecendo a política do poder e a sua distribuição assimétrica. Desse modo, chega-se a necessidade de entender o conceito de governança global.

A partir de uma ampla revisão da literatura sobre o tema, Ballestrin (2010, p. 105-108) constatou que McGrew aponta uma ideia de governança global com clara inspiração liberal-internacionalista democrática, encontrada no relatório da chamada "Nossa Comunidade Global", elaborada pela Comissão sobre Governança Global (1996). A denominada comissão trouxe o conceito de governança global tal como pensado abaixo:

Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor a

obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

A chamada “boa governança” é considerada aquele que presta contas, eficiente, legítima, representativa e transparente. A partir dela, torna-se um modelo a ser seguido pelos países que recebem sua assistência e parâmetro também para as agências econômicas internacionais. Com isso, foram criados índices para apontar o grau de democracia, *accountability*, eficiência, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, cooperação, responsabilidade social, capital social e participação da sociedade civil, a fim de atrelar a boa governança econômica com componentes cívicos e humanos.

O conceito de governança global traz a ideia de que o Estado não é o único ator no cenário internacional. Portanto, as organizações, regimes e instituições internacionais multilaterais e atores privados surgiram com força, fazendo com que ocorra o que Rosenau (2000, p.13) chama de um deslocamento contínuo e uma rearticulação dos centros de autoridade. Esse é um fenômeno complexo, o qual implica fragmentação, desagregação, inovação, e, sobretudo, em uma realocação de autoridade, suscitando um questionamento crítico sobre a orientação de ações espontâneas sob o emblema da cooperação.

A partir de então, surge o cenário da governança global. Diferenciam os teóricos que a consideram um fenômeno empiricamente observável, daqueles que a subscrevem como um programa político, de sorte que os estudos sobre o tema costumam sobrepor ordens analíticas e normativas (Rosenau, 2000, p. 21-22).

A autora traz a definição de Keohane, a qual governança pode ser definida como a elaboração e aplicação das regras e o exercício do poder dentro de um determinado domínio de atividade. A governança global refere-se à tomada de poder e ao exercício deste em uma escala global, mas não necessariamente por organismos autorizados, envolvendo interações estratégicas entre entidades que não estão dispostos em hierarquias formais.

Aliado a isso, ela aponta o pensamento de Finkelstein, no qual diz que o termo 'governança' é assim chamado por não se entender o que estava (e ainda está) acontecendo. Naquele momento, a ideia remetia a um *modus operandi* em curso aparentemente horizontal, descentralizado e não hierárquico. A partir dessa ideia antagônica, passou-se a questionar qual seria a intencionalidade dos atores que conduziam essa chamada governança global, que diziam que a mesma estava diluída na ideia de um poder coletivo descentrado e consensual, o que camuflava novas formas de dominação.

Desta forma, Ballestrin traz o pensamento de Cox, o qual apontou que existem meandros nebulosos na governança global, pois seria uma nuvem de influências ideológicas que alimentam o pensamento da elite às necessidades do mercado mundial. A não regulação seria precisamente uma estratégia de hegemonia global e a governança global a guia política da globalização neoliberal hegemônica.

Essa governança "sem governo" é a concepção utilizada nesse presente trabalho como pressuposto do ambiente ao qual o objeto de estudo está inserido como ator, exatamente por ela possuir uma série de atores no exercício de poder em uma escala global, onde não necessariamente essas entidades são autorizadas a agir por um consentimento geral. No entanto, alguns desses atores acabam ganhando força nesse cenário internacional, principalmente organizações internacionais não governamentais.

A governança global contemporânea é caracterizada por um elevado grau de diversidade e complexidade. Os arranjos de governança podem tomar formas públicas, privadas ou híbridas. Além de refletir o desejo de não criar e capacitar entidades independentes, eles podem envolver muitos dos intervenientes no processo de tomada de decisão ou de transmitir o poder esmagador de alguns (Koenig-Archibugi, 2003, p. 15).

Como foi observado, o termo governança global tem sido utilizado para definir o conjunto de instituições formais e informais, mecanismos, relações e processos entre e dentre os estados, mercados, cidadãos e organizações, tanto internacionais e não governamentais, no sentido de se atribuir uma regulamentação para demandas em escala global. Em tese, visa atingir interesses coletivos no plano global, tendo em vista atribuir direitos e obrigações para os atores no plano internacional e a mediar conflitos. Rosenau (2000, p. 19) aponta o conceito da regulação das relações interdependentes exatamente nessa ausência de uma autoridade política global. O melhor exemplo disso é o sistema internacional ou as relações entre Estados independentes. Contudo, o Estado não é o único ator, sendo importante observar os atores envolvidos nesse cenário global.

De acordo com Santos (2002):

Uma análise mais aprofundada dos traços dominantes da globalização política - que são, de facto, os traços da globalização política dominante - leva-nos a concluir que subjazem a esta três componentes do Consenso de Washington: o consenso do Estado fraco; o consenso da democracia liberal; o consenso do primado do direito e do sistema judicial.

Ballestrin ainda observa que recentemente a noção de uma "comunidade internacional" foi desenvolvida para se referir a um grupo de Estados que estabeleceram regras, processos e instituições no âmbito internacional. Desta forma, as demandas têm sido estabelecidas pelo direito internacional, pela diplomacia e pelos organismos supra estatais. Porém, mesmo com a globalização e os novos atores que vem surgindo nesse cenário internacional, o Estado mantém três aspectos muito importante: apenas o Estado pode estabelecer leis dentro de seu território para os que nele vivem, o Estado assegura uma identidade nacional única e, além disso, o Estado mantém o monopólio do poder coercitivo – na esfera interna com suas forças de policiamento e com suas forças armadas na externa.

No panorama das relações internacionais, a soberania de um Estado está condicionada ao reconhecimento diplomático⁴ dos demais. Entende-se que um Estado pode vir a reconhecer outro a partir do estabelecimento de relações diplomáticas entre ambos, pois presume-se que há um reconhecimento internacional mútuo. No entanto, quando ocorre a ruptura das relações diplomáticas não envolve, em geral, nenhuma perda de reconhecimento. Da mesma forma, uma declaração formal e simples também é válida para reconhecer outro Estado, apesar de não estabelecer relações diplomáticas.

⁴ Em relação a definição para o reconhecimento, as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre asilo político (Convenção de Montevideú) dispõe:

"Artigo 1º: O Estado como pessoa de Direito Internacional deve reunir os seguintes requisitos.

I. População permanente.

II. Território determinado.

III. Governo.

IV. Capacidade de entrar em relações com os demais Estados" (BRASIL, 2015).

A partir disso, pode-se observar que atualmente o reconhecimento de Estados soberanos ocorre através de um ritual de incorporação à Organização das Nações Unidas, ou seja, através de uma organização internacional (Herz, Hoffmann, 2004). Contudo, esses fatores não apontam necessariamente para um enfraquecimento da figura do Estado, pois como observa Villa (2001, p. 70) há temas cuja regulação internacional, por um lado, possui menor disparidade na capacidade de controle pelos Estados mais poderosos e, por outro lado, maiores possibilidades de ação por parte dos atores não estatais. A unidade política estatal permanece, contudo, o eixo principal de decisão nos processos globais (Villa, 2001, p. 73).

David Held (1995) nos diz que a interconectividade regional e global contesta as tradicionais soluções nacionais para os problemas-chave da democracia teórica e prática. A questão da governança ultrapassa a noção de Estado Nação, pois decisões nacionais econômicas, ambientais, bélicas, tecnológicas de uma nação (que a princípio se limitariam ao exercício da sua soberania), podem causar impactos em nações vizinhas. Além disso, num contexto de interconectividade global outras questões sobre viabilidade, coerência e responsabilidade das decisões nacionais devem ser globalmente consideradas.

No início do século XXI, se vive em uma sociedade mundial de pleno direito, composta por um sistema global de Estados, organizações mundiais, meios de comunicação de alcance global, mercados mundiais, política mundial e problemas que afetam igualmente a todos em todo o mundo (Brunkhorst, 2011). Com isso, surgem novas formas de governança global e de estruturas jurídicas transnacionais. A questão para a política é como incutir esse processo com legitimidade democrática. Questiona-se se é possível haver e de que forma se dariam práticas democráticas para participar na constituição dessa chamada governança global. Também se questiona a capacidade coletiva de orientar as instituições sociais, políticas e econômicas que afetam a sociedade em uma escala transnacional. A democracia cosmopolita, o regionalismo democrático e uma governança democrática representam três formas de política nessa busca (Lupel, 2003, p. 29).

O cosmopolitismo surge com um discurso importante e otimista, visando à igualdade, à proteção aos direitos humanos e o diálogo como forma mais eficaz para consolidação do estado de paz. Villa e Tostes (2006, p. 95) apontam que:

Os teóricos da democracia cosmopolita têm chamado a atenção para o fato de que os desdobramentos tecnológicos, econômicos e culturais da globalização redimensionam as funções do Estado, funções essas que se deslocam para outras instituições e minam a soberania estatal, mas de outro lado também geram políticas de solidariedade entre movimentos sociais e outros grupos de pressão como ONGs.

Ocorre, assim, a criação de organismos supra estatais no novo cenário das relações internacionais. Diversos tipos de organizações nas mais variadas áreas, com finalidades que abrangem assuntos locais, regionais e globais, com estrutura e organização para exercer atividades e metas próprias.

De acordo com Ramos (2011, p. 14):

Definidas como “a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional”, as organizações internacionais – divididas, de maneira geral, em Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs) e Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs) –

têm adquirido mais importância no cenário mundial à medida que conceitos como interdependência, governança global, multilateralismo, regimes internacionais e o próprio direito internacional - aos quais daremos mais atenção mais adiante - são mais aceitos, institucionalizados e utilizados como mecanismos de estabilização do sistema internacional.

Nesse aspecto, pode-se observar que regimes internacionais estabelecidos podem vir a resultar na criação de novas organizações ou novos conjuntos de organizações internacionais, tendo em vista que já reúnem algumas das ferramentas culturais e institucionais necessárias. Como exemplo, Krasner, Keohane e Nye são autores que atribuem aos regimes internacionais papel fundamental no plano internacional (Ramos, 2011, p. 21). Diante disso, visando articulações com base na cooperação nos mais variados setores, criam-se organizações internacionais, sujeitos de direito internacional público, regidos por um conjunto de regras próprias através de membros associados. Via de regra, o conceito é normalmente utilizado para definir as organizações intergovernamentais, como a ONU, Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização Mundial da Saúde (OMS), assim como blocos regionais como União Europeia (UE), MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), dentre outros, cujos membros são entes estatais.

No que tange ao surgimento de novos atores institucionais no cenário internacional, (Jenks, 2015, p. 227) afirma que:

En la última década se ha constatado el surgimiento de una vasta gama de nuevos actores institucionales. Entre ellos se incluyen actores del nivel intergubernamental, por ejemplo, el G20 y los BRICS. Estos agrupamientos han elaborado importantes agendas y funciones de formulación de políticas para toda una serie de cuestiones relacionadas con el desarrollo. Asimismo, ha habido un crecimiento significativo en el campo de acción de los órganos y las alianzas regionales.

Rozine de Abreu (2004, p. 3) define que mecanismos de caráter multilateral, as organizações internacionais são definidas como arranjos formais, transcendendo as fronteiras nacionais, que proporcionam o estabelecimento de um mecanismo institucional para facilitar a cooperação entre seus membros nos campos da segurança, econômica, social ou afins. Desta maneira, as áreas de atuação das organizações internacionais variam de acordo com os seus objetivos, mas pode-se citar algumas principais, como política internacional, economia, diplomacia, políticas de segurança, resolução de conflitos, entre outras. A Convenção de Viena de 1986 buscou regulamentar as normas de direito internacional aplicáveis as organizações internacionais.

Eiiti Sato (2003, p. 164) afirma que:

As organizações internacionais são a expressão mais visível dos esforços de cooperação internacional de forma articulada e permanente. Desde o surgimento do Estado Nacional como categoria política central nas relações entre povos e unidades políticas, a história registra a ocorrência de iniciativas de estadistas e formulações de pensadores voltadas para a estruturação de instituições que hoje chamamos de organizações internacionais.

O multilateralismo surge através da necessidade de cooperação, o que de certa forma já representa um avanço nas relações entre Estados. Estabelece princípios gerais como não discriminação ou favorecimento de determinado Estado, indivisibilidade, ou seja, de aplicação dos acordos a todos os envolvidos e, ainda, o princípio da reciprocidade difusa, uma ampliação da ideia de troca mútua, tendo em vista a estabilização das relações entre esses atores (RAMOS, 2011, p. 15-16).

De acordo com Inis Claude (apud Ramos, 2011, p. 17), as organizações internacionais possuem quatro pré-requisitos para seu pleno desenvolvimento: a existência de Estados soberanos; um fluxo de contatos significativos entre eles; o reconhecimento pelos Estados dos problemas que surgem a partir de sua coexistência e da necessidade de criação de instituições e métodos sistemáticos para regular suas relações.

Rozine de Abreu (2004, p. 4) aponta que as organizações internacionais podem ser divididas em três categorias:

(...) intergovernamentais, que são as criadas por acordos entre governos e cujos membros são os Estados; não governamentais, que não são criadas por acordos entre governos e cujos membros são grupos ou indivíduos e normalmente elas têm caráter consultivo junto às intergovernamentais; e transnacionais, que são dirigidas de forma centralizada por burocracias não governamentais, ultrapassam as fronteiras nacionais e não necessariamente apresentam caráter representativo - o que significa que não trabalham com demandas sociais. O melhor exemplo desta última categoria são as empresas multinacionais.

No que tange ao direito internacional, o termo organização internacional aplica-se apenas às organizações constituídas por Estados. Por outro lado, existem também as chamadas organizações não governamentais, que pertencem à sociedade civil e que, em certos casos, possuem atuação em âmbito internacional.

As organizações não governamentais (ONGs) referem-se, como o próprio nome diz, a organizações que não são nem governo, nem de qualquer empresa que possua governança com fins lucrativos. Sua definição faz parte do sistema de representação da ONU a partir da resolução 288 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. São consideradas como grupos sociais organizados, sem fins lucrativos, constituídas formalmente e autonomamente. Suas atuações são caracterizadas por ações de solidariedade, ações humanitárias e pelo legítimo exercício de pressões políticas em nome de populações excluídas. Em geral, as organizações não governamentais que vêm surgindo tomam por base um discurso cosmopolita, cada uma dentro de sua área específica.

O Banco Mundial (1989) define ONGs como sendo “organizações privadas que exercem atividades para aliviar o sofrimento, promover os interesses dos pobres, proteger o meio ambiente, prestar serviços sociais básicos, ou se comprometer com o desenvolvimento da comunidade”. Sherrer-Warren (1999, p. 31) define que:

Do ponto de vista formal [*as ONGs*] são agrupamentos coletivos com alguma institucionalidade, as quais se definem como entidades privadas com fins públicos e sem fins lucrativos e contando com alguma participação voluntária (engajamento não-remunerado, pelo menos do

conselho diretor). Portanto, distinguem-se do Estado/governo, do mercado/empresas e se identificam com a sociedade civil/associativismo. Nesse universo, incluem-se tanto organizações meramente recreativas ou de assistência social como as participantes ou atuantes nas políticas públicas e na politização do social.

Destaca Neera Chandhoke (2002) que o aumento significativo das chamadas organizações não governamentais (ONGs) e sua importância nessa chamada sociedade civil global. Outro aspecto importante diz respeito ao relativo poder que possuem, por vezes afetando a agenda política nacional e internacional, chamando a atenção para outros problemas, além de serem fortes formadoras de opinião pública.

As ONGs fazem parte do chamado Terceiro Setor, que é formado por todas as “organizações e iniciativas privadas dirigidas à produção de bens e serviços públicos” (Fernandes, 1995, p. 32). Pode-se apontar entidades filantrópicas e fundações privadas, cuja valorização do trabalho voluntário é uma das principais características (Pinto, 2006).

Por outro lado, visando fins lucrativos, empresas transnacionais aparecem também como atores importantes para se entender o fenômeno da governança global. São organizações que possuem um grupo, uma rede de empresas baseadas na produção de bens de controle ou serviços em um ou mais países – não apenas no seu país de origem. Seus limites ultrapassam territórios através da instalação de filiais em outros países. Embora operando em diversos países, normalmente seus principais diretores possuem uma estratégia de gestão geral, mas suas decisões principais baseiam-se em sua sede, sem qualquer influência de suas subsidiárias no exterior.

Diante do contexto da globalização, percebe-se que empresas transnacionais produzem partes de um produto em países distintos, com o objetivo de reduzir custos de produção. Estas empresas operam com uma estratégia abrangente, visando única e exclusivamente o lucro, para obter o máximo de benefícios, sem possuir caráter representativo social (Abreu, 2004, p. 4). Por exemplo, é comum que elas comprem matéria-prima em locais mais baratos, instalando suas filiais nos locais mais vantajosos – com mão de obra barata – ao redor do mundo, tendo em vista vender os seus produtos em escala global. Portanto, essas empresas possuem uma influência não só no campo econômico, como em campo político, pois elas interferem em governos e em relações entre países.

3. Atores não estatais, mecanismos alternativos e rearticulações: sociedade civil global e democracia cosmopolita

Diante disso, os desafios do pensamento contemporâneo das Relações Internacionais exigem uma compreensão atual do papel do Estado na esfera internacional e as novas modalidades de organização política. Então, a análise dessa problemática passa, necessariamente, por uma nova compreensão do conceito de soberania. Acordos, contratos, coerções e imposições são, para Krasner, o principal meio pelo qual a soberania westfaliana é corroída. As convenções ou convenções internacionais ignoram os contratos porque a reciprocidade não é essencial.

Esses acordos, quando reconhecem a possibilidade de submeter certas práticas internas à supervisão externa, "convidam os atores externos a exercer alguma influência

sobre as estruturas de autoridade interna". Tendo em conta essa concepção fluida e instável da soberania, Krasner conclui que a ordem internacional é um dos sistemas mais debilitados institucionalmente, onde por falta de uma "estrutura de autoridade hierárquica bem estabelecida, coerção e imposição são constituídas em opções que o forte sempre pode usar contra os fracos" (Rivero Garcia, 2003, p. 211-212).

Precisamente, para combater os efeitos perversos desse sistema, David Held (1995) formulou sua proposta de um direito democrático cosmopolita, o qual propõe a mudança da realidade, diante da manutenção da desigualdade e hierarquia que existe no sistema. A proposta prevê a criação de mecanismos democráticos que complementem as esferas nacional, regional, global. Possui um papel de destaque crescente na sociedade internacional. A democracia cosmopolita tem um propósito político através de interações globais, com base em princípios igualitários de justiça e participação política (Held; McGrew, 2003, p.106-107).

Nesse sentido, Montiel (2005, p. 31) afirma:

Finalmente, una agenda para la era global se hace indispensable, que sea capaz de: garantizar un suministro adecuado de bienes públicos globales; superar gradualmente las asimetrías de carácter global y construir una agenda social internacional basada en los derechos; desarrollar instituciones globales respetuosas de la diversidad; buscar una complementariedad virtuosa entre desarrollo institucional global, regional y nacional; provocar una participación equitativa de los países en desarrollo y reglas adecuadas de gobernabilidad. Las estrategias nacionales ante la globalización en un ámbito de pactos sociales sólidos y democráticos, deben incluir por los menos cuatro elementos: políticas macroeconómicas que facilite la inversión productiva y disminuya la vulnerabilidad macroeconómica. El desarrollo de una competitividad sistémica; el reconocimiento de una agenda ambiental como prioridad; y políticas sociales dinámicas en materia de empleo, educación y protección social.

A globalização, ao não evoluir democraticamente, não traz resultados equitativos tampouco promove o bem comum. Em razão disso, existe a necessidade de aprofundar uma democracia a nível global. Com relação às questões econômicas, para que haja condições de uma governança é essencial estabelecer uma política para a economia e uma economia para a democracia.

Deve haver espaço para a participação da sociedade civil e organizações não-governamentais na tomada de decisões para a formulação e implementação de políticas públicas. O Progressismo Transnacional elabora a consciência e a formação de uma Sociedade Civil Global, com base política e social, e de "legitimidade" da Governança Global.

4. Considerações Finais

A delimitação temporal da pesquisa se deu a partir da década de 1990, devido à ascensão dos processos de globalização após a guerra fria, da nova ordem multipolar e do recrudescimento do neoliberalismo. Ocorreu assim mudanças nos paradigmas internacionais das relações políticas e econômicas entre atores heterogêneos e plurais –

Estados nacionais, empresas multinacionais, sociedade civil global, organizações internacionais, blocos regionais. Isso ampliou os cenários e espaços de disputa pelo poder. O caráter contraditório e por vezes não explícito da governança global tem apresentado desafios teóricos para qualquer tentativa de entender seu funcionamento e sua evolução.

As estruturas globais contemporâneas possuem duas tendências: a emergência de desafios globais e o surgimento de potências não tradicionais. Em razão disso, há implicações na compreensão da ordem, justiça, desigualdade, ação coletiva e das normas e instituições globais. As conhecidas estruturas de governança global (ex: Conselho de Segurança da ONU, o G8) enfrentam o desafio de entender as novas influências.

Há, portanto, uma disputa no âmbito da governança na economia e na política global contemporânea, sendo cada vez mais caracterizada pela transnacionalização de práticas, discursos e agendas. O que também se observa nessa multiplicidade de atores são o modo de atuação, muitas através de regulamentação intergovernamental e, outras, na forma de autoridade privada e autorregulada. A emergência destas novas estruturas, muitas vezes interagindo o público e o privado, levou Robert Cox à ideia de que estamos diante de uma governança global nebulosa em andamento.

A análise feita compreende a governança global no contexto neoliberal, amparada pelos imperativos do capital em escala mundial. Os requisitos da liberdade global na disputa e na relação entre uma multiplicidade de atores com naturezas distintas em termos representativos, são compostos pelo movimento do capital que influencia a forma de governança global sem necessariamente um governo autorizado pelas populações nacionais. O conceito, usado por vezes de forma literal, sofreu o mesmo destino de outros conceitos normativos como “responsabilidade social” ou “desenvolvimento sustentável”, tendo sido cooptado por forças hegemônicas do sistema internacional.

Diante disso, há a necessidade de mecanismos alternativos nesse cenário de disputa de poder. Nesse sentido, há a preocupação de que haja uma governança democrática inclusiva, como Held denomina, uma democracia cosmopolita. Deve ter como um dos seus eixos centrais, a participação cidadã, através da sociedade civil global, através de um progressismo transnacional para resolver problemas públicos globais, regionais e locais.

5. Referências

- Abreu, R. A. M. (2004). Conceito de Governança Global: Problema da Reforma das Nações Unidas. Disponível em <http://www.ronizealine.eti.br/download/conceitodegovernancaglobal.pdf> (Acesso em: 17/07/2017)
- Avritzer, L. (2002). Globalização e espaços públicos: a não regulação como estratégia de hegemonia global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 107-121.
- Banco Mundial (1989). Diretiva Operacional 14.70. Involving Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Activities. Disponível em <http://www.gdrc.org/ngo/wb-ngo-directive.html> (Acesso em: 17/07/2017)

- Ballestrin, L. M. A. (2010). Com quantas armas se faz uma sociedade “civil”? Controles sobre armas de fogo no Brasil, Portugal e Governança Global (1995-2010). Tese de Doutorado, Ciência Política/Universidade Federal de Minas Gerais.
- Brunkhorst, H. (2011). Alguns problemas conceituais do cosmopolitismo global. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.26, n.76.
- Cardozo de da Silva, E. (2007). Teoría de las Relaciones Internacionales y Soberanía: Construcción, Desconstrucción y Reconstrucción. Cuadernos Unimetanos, Universidad Metropolitana, Decanato de Investigaciones y Desarrollo, Caracas-Venezuela, Año II, nº 11, p. 180-191.
- Chandhoke, N. (2002). The limits of global civil society. In: *Yearbook Global Civil Society*, LSE. Comissão Sobre Governança Global (1996). *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Editora FVG.
- Fernandes, R. C. (1995). Elos de uma Cidadania Planetária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Nº28.
- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford: California.
- Herz, M. e Hoffmann, A. (2004). *Organizações Internacionais – história e práticas*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- Jenks, B. (2015). Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas Las raíces de una agenda de reforma. In: Ocampo, J. A. (editor). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno*
- Koenig-Archibugi, M. (2003). Mapping global governance. Workshop 11 - The Governance of Global Issues: Effectiveness, Accountability, and Constitutionalization.
- Krasner, Stephen D. (1999). *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press
- Lupel, A. (2003). Democratic Politics and Global Governance: Three Models. Disponível em: http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/democracy/Lupel_11-20-03.pdf (Acesso em: 17/07/2017)
- Marques, M. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26.
- Montiel, L. E. C. (2005). Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana (Universidad Autónoma De Baja California). VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. *Democracia y Buen Gobierno*.
- Morgenthau, H. J. (2003). *A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora UnB, 2003.
- Pinto, C. R. J. (2006). As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 651-670.
- Ramos, P. O. (2011). Por que a Fifa funciona? – Uma análise da organização internacional que

- controla o futebol no mundo. Trabalho de Conclusão de Curso. Especialização em Relações Internacionais/Universidade de Brasília.
- Rivera García, A. (2003). Crisis internacional de la soberanía y modelo cosmopolita de democracia. (A propósito de Stephen D. Krasner: Soberanía, hipocresía organizada, Tr. Ignacio Hierro,). Araucaria, 9, 209-213.
- Rosenau, J. (2000). Governança, ordem e transformação na política mundial. IN: Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Santos, B. S. (2002). Os processos da Globalização. Revista Crítica de Ciências Sociais. Disponível em: <http://www.eurozine.com/articles/2002-08-22-santos-pt.html> (Acesso em: 17/07/2017)
- Santos, M. H. C. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo - Legislativo no Brasil Pós - Constituinte. Vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152581997000300003&script=sci_arttext&tlng=es (Acesso em: 18/07/2017)
- Sato, E. (2003). Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 46, Nº 02, p. 161-176.
- Scherrer-Warren, I. (1999). Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec.
- Villa, R. D. (2001). A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais societais no pós-Guerra Fria. Revista Cena Internacional. Vol. 03, Nº 02, p. 65-87. Disponível em: http://www.mundorama.info/Mundorama/Cena_Internacional_files/Cena_2001_2.pdf (Acesso em: 20/07/2017)
- Villa, R. D. e Tostes, A. P. (2006). Democracia cosmopolita versus Política Internacional. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 66.

La burocracia norteamericana y el cambio de Política Exterior. La transición a la política de Derechos Humanos de Carter hacia la Argentina (1976-1977)¹

American bureaucracy and foreign policy change. The transition to The U.S. human rights policy to Argentina under the Carter administration (1976-1977)

Alejandro Avenburg²

Resumen: Este trabajo analiza el rol del Departamento de Estado y de la Embajada norteamericana en Buenos Aires en el proceso de implementación de la política de Derechos Humanos de la administración Carter hacia la Argentina. Diversos trabajos han destacado la resistencia de dichos sectores a la implementación de esta política. Utilizando documentos desclasificados del Departamento de Estado, analizamos aquí dos canales de implementación: el de las sanciones económicas y militares y el de los contactos privados bilaterales. Argumentamos que si bien estos actores se opusieron a la implementación de sanciones, en el canal diplomático bilateral hubo un consistente mensaje abogando por la implementación de medidas que buscaban mejoras en la situación de los Derechos Humanos en el país.

Palabras clave: Derechos Humanos, Burocracia, Carter, Argentina.

Abstract: This article analyzes the role of the State Department and of the U.S. Embassy in Buenos Aires during the implementation of Jimmy Carter's human rights policy towards Argentina. Prior research has emphasized the reluctance of those sectors to implement this policy change. Using declassified documents from the U.S. State Department, we analyze two channels of implementation of this policy: economic and military sanctions, and private bilateral contacts. We argue that, while those actors opposed U.S. sanctions against Argentina, in private bilateral meetings they consistently supported measures that sought to improve the situation of human rights in Argentina.

Key Words: Human Rights, Bureaucracy, Carter, Argentina

¹ Recibido: 22/09/2017. Aceptado: 26/03/2018

² Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston y actualmente becario post-doctoral de Conicet con sede en la Universidad Nacional de San Martín. Su investigación se centra en dos áreas principales: corrupción y *accountability* y Derechos Humanos. Contacto: avenburg@bu.edu; aleavenburg@gmail.com

1. Introducción

La asunción de Jimmy Carter como presidente de los Estados Unidos en enero de 1977 trajo un importante cambio en las concepciones que guiaban la política exterior norteamericana, que tradicionalmente privilegiaban la lucha contra el comunismo por sobre la promoción de valores. Carter propuso poner fin al apoyo de Estados Unidos a los regímenes responsables de violaciones a los Derechos Humanos, incluyendo a los tradicionales aliados, como las dictaduras militares latinoamericanas. Para ello, la Argentina fue elegida como un caso testigo: se trataba de un país relativamente grande y por lo tanto visible pero que carecía de interés estratégico para los Estados Unidos (Escudé, 1991).

La implementación de esta política estuvo a cargo de dos oficinas pertenecientes al Departamento de Estado. La primera de éstas, el Área de Repúblicas Americanas (de aquí en adelante ARA), era la oficina regional encargada de las relaciones con los países de América Latina y el Caribe. Su orientación la volcaba a una activa defensa de la tradicional política de alianzas con los gobiernos anti-comunistas. El ARA, hasta la llegada de Carter, había sido la oficina que más peso tenía en las decisiones respecto a América Latina. (Schoultz, 1981). La segunda de ellas, la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios (de aquí en adelante HA), había sido creada por el Congreso en 1973 con el objetivo de vigilar el respeto de los Derechos Humanos en el mundo y promover su incorporación a la agenda de la política exterior norteamericana. Un tercer actor fundamental eran los propios diplomáticos de las Embajadas norteamericanas en el mundo, quienes estaban a cargo de implementar en el terreno las decisiones tomadas en Washington.

En este trabajo nos proponemos analizar la implementación por parte de la burocracia del ARA y de los diplomáticos de la Embajada de la política de Derechos Humanos hacia la Argentina. En particular, nos centraremos en el período de cambio de la orientación de la política exterior (1976-1977). El trabajo se encuadra en una amplia literatura que destaca el rol de las pujas inter-burocráticas y sus efectos sobre la implementación de la política exterior (Destler, 1974; Allison y Zelikow, 1999; Halperin y Clapp, 2007). Dicha literatura estudia las relaciones inter-burocráticas, enfatizando el rol de los propios intereses y orientaciones de cada una de las agencias; intereses y orientaciones que tienden a persistir en el tiempo. Consecuentemente, era esperable que tanto el ARA como los diplomáticos de la Embajada se opusieran al cambio de orientación en la política exterior de Carter. Dichas resistencias fueron analizadas en numerosos estudios sobre el tema (Sikkink, 2004a; Sikkink, 2004b; Schmidli, 2011; Escudé y Cisneros, 2000).

Este trabajo presenta una contribución a esta literatura estableciendo una distinción entre la implementación de la política de Derechos Humanos mediante sanciones económicas y militares y su implementación a través de una diplomacia silenciosa, entendiendo a esta como una forma de promover un objetivo – en este caso el respeto a los Derechos Humanos – a través de discusiones privadas y confidenciales, por fuera del escrutinio público (Forsythe, 2012: 199)

A partir de inicios de la década del '70, nueva legislación promovida por varios legisladores demócratas determinaba una serie de sanciones económicas y militares a los países en los que ocurrieran sistemáticas violaciones los Derechos Humanos. Ante la posibilidad de críticas y denuncias públicas por parte de los sectores del Departamento de Estado más comprometidos con los Derechos Humanos, sectores del ARA favorecía-

ron el recurso de la diplomacia silenciosa como modo de influir sobre el comportamiento de la Argentina sin necesidad de generar tensiones en las relaciones diplomáticas.

Utilizando documentos desclasificados del Departamento de Estado (de aquí en adelante SADP) y entrevistas del Archivo de Historial Oral del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (de aquí en adelante AHO), argumentamos que incluso aquellos funcionarios del ARA y de la Embajada que abierta o encubiertamente mostraron rechazo a la implementación de sanciones, en sus contactos bilaterales con miembros del gobierno argentino buscaron promover medidas a favor de un mayor respeto por los Derechos Humanos como medio para evitar que el Congreso endureciera su postura. De este modo, abogaron por medidas puntuales como la publicación de las listas de detenidos por el gobierno para evitar que el Congreso sancionara a la Argentina. A diferencia de los mensajes de apoyo a la dictadura del secretario de Estado Kissinger (Sikkink, 2004a), su mensaje fue claro e inequívoco, explicando que la preocupación por los Derechos Humanos era un foco central de la nueva política exterior norteamericana.

En la primera parte del trabajo, hacemos un breve repaso de la literatura sobre política burocrática y su incidencia en la implementación de la política exterior y describimos cómo otros autores han analizado las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos durante la administración Carter. En la segunda sección, describimos los cambios en la legislación del Congreso que dieron origen a la política de Derechos Humanos. Seguidamente, mostramos cómo dicha política se aplicó en diversos casos latinoamericanos. En la cuarta sección, analizamos los cables internos de funcionarios del ARA y sus contactos con miembros del gobierno militar argentino entre fines de 1976 y comienzos de 1977. Luego, nos enfocamos en los informes internos del Departamento de Estado y la posición del ARA frente a la posibilidad de que se impusieran sanciones militares a la Argentina. En la sexta sección, nos centramos en los contactos bilaterales durante los inicios de la administración Carter. Seguidamente, analizamos el lugar que adoptaron los diversos actores burocráticos durante los primeros tiempos de la administración Carter. Finalmente, exponemos las conclusiones, analizando los dos canales de implementación de la política de Derechos Humanos durante este período y el rol que tuvieron los diversos actores.

2. Marco teórico y antecedentes

Numerosos estudios han analizado el rol de los intereses burocráticos en la formulación y ejecución de la política exterior (Allison y Zelikow, 1999; Halperin y Clapp, 2007). Estos estudios destacan la fuerte incidencia de las preferencias de las diversas agencias en la orientación política resultante, así como la persistencia de dichos intereses a lo largo del tiempo. En particular, cuando una administración busca modificar la agenda, las agencias burocráticas cuyas prioridades son relegadas tienden a resistir el cambio.

Siguiendo estas perspectivas, era esperable que la burocracia tradicionalmente encargada de llevar las relaciones con América Latina, el ARA, se opusiera a otorgar un mayor énfasis a la promoción de valores en la política exterior. Esta nueva orientación se oponía a la forma en que se venía ejerciendo la diplomacia con los países de América Latina, una diplomacia basada en el mantenimiento de buenas relaciones en la medida

en que los gobiernos tuvieran una orientación pro-norteamericana y anti-comunista. Tal como afirma Schoultz (1981), la propia función de los diplomáticos consiste en que las relaciones entre su país y el país huésped se desarrollen fluidamente: la política de Derechos Humanos se presentaba como un factor perturbador.

Varios estudios que han investigado este caso en particular han destacado los conflictos entre el ARA y HA y las resistencias de aquél en la implementación de la política de Carter (Sikkink, 2004a; Sikkink, 2004b; Schmidli, 2011; Escudé y Cisneros, 2000). Las sanciones económicas y militares eran uno de los principales instrumentos que la legislación del Congreso había previsto para lidiar con gobiernos represivos (Apodaca 2005). De ahí que uno de los principales campos de disputa entre el ARA y HA fuera en qué medida resultaba apropiado sancionar a dictaduras que tradicionalmente habían sido aliadas de los Estados Unidos (Sikkink, 2004a; Sikkink, 2004b; Schmidli, 2011). Incluso para los propios sectores que sí deseaban impulsar el cambio en la política exterior, no resultaba sencillo determinar qué instrumentos utilizar para impulsar un cambio en las prácticas domésticas de otros Estados (Schmitz y Walker, 2004; Da Vinha, 2014).

Había, sin embargo, un segundo canal en el que se implementaba la política exterior de Washington: el de las conversaciones directas y mensajes transmitidos a las autoridades argentinas. En este sentido, Schoultz (1981) ha relativizado la oposición del ARA a la política de Derechos Humanos, al afirmar que dicha oposición no era total, sino solamente un rechazo a utilizar las sanciones como principal instrumento. En la opinión de varios altos funcionarios del ARA, la capacidad de los Estados Unidos de influir sobre otros gobiernos y modificar sus prácticas represivas dependía, en buena medida, de que ambos gobiernos preservaran buenas relaciones diplomáticas (Schoultz, 1981: 120-121). Tal como explica este autor, la preferencia del ARA por la diplomacia silenciosa se entiende, en buena medida, por la misión de este organismo encargado del mantenimiento de buenas relaciones.

Ese temprano trabajo de Schoultz se basaba en entrevistas con encargados de implementar políticas, ya que al momento aún no se contaba con documentos desclasificados con los cuales analizar el proceso de implementación, más allá de los testimonios orales. Contra esta opinión, Sikkink (2004b), utilizando documentos desclasificados, destaca “señales contradictorias” en la diplomacia silenciosa. Mientras que el embajador norteamericano en la argentina Robert Hill intentaba convencer a los miembros de la Junta Militar que la preocupación del gobierno norteamericano por los derechos humanos era seria, el secretario de Estado Henry Kissinger manifestaba su apoyo en privado al canciller argentino César Guzzetti limitándose a aconsejarle que terminaran con la represión ilegal antes del cambio de administración. Cabe destacar que el trabajo de Sikkink analiza estas señales contradictorias durante la administración Ford, con Henry Kissinger como secretario de Estado, en una etapa anterior a la victoria de Carter en las elecciones, cuando aún no quedaba claro que el interés del Congreso por los Derechos Humanos se trasladaría al Ejecutivo.

Este trabajo recupera esa discusión analizando los dos canales de implementación de la política de Derechos Humanos, sanciones y diplomacia silenciosa, centrándose en el período de cambio de política exterior. Una vez que Carter obtuvo la victoria en las elecciones, y aún antes de la asunción del candidato demócrata, la burocracia ya se preparaba para el cambio. Los documentos analizados muestran que en este período, el ARA incorporó la agenda de Carter, pero aconsejando ejercer la diplomacia silenciosa. Para

ello, solicitaron activamente a los miembros del gobierno militar que terminaran con la represión ilegal y promovieron medidas que ayudaran a la plena restauración de los derechos constitucionales, a diferencia de los mensajes de apoyo que Kissinger les había dado hacia mediados de 1976 (Sikkink, 2004a; Sikkink, 2004b). En buena medida, estos funcionarios se orientaban a lograr mejoras puntuales en el área, que luego pudieran utilizar para impedir que la Casa Blanca aplicara sanciones. En ese sentido, la diplomacia silenciosa no era más que un medio para mantener el tradicional objetivo burocrático de preservar buenas relaciones. La novedad del cambio en las relaciones de poder al interior de los Estados Unidos – con un Ejecutivo dispuesto a aplicar las sanciones que proponía el Congreso – obligó a la burocracia del ARA y a diplomáticos de la Embajada a evitar estas señales contradictorias y emitir un claro mensaje al gobierno argentino.

3. Los cambios en la legislación del Congreso norteamericano en los años '70

A comienzos de la década del '70, el Congreso comenzó a incrementar su preocupación por los Derechos Humanos y a presionar por que éstos tuvieran un rol mayor en la política exterior de los Estados Unidos, un cambio asociado con el trauma de la guerra de Vietnam y con el caso Watergate (Arnson, 1993). Ambos episodios habían convencido a varios congresistas de la necesidad de aumentar la influencia del Legislativo sobre el Ejecutivo en el ejercicio de la política exterior, hacia una dirección más orientada a la promoción de valores³. Durante estos años se promulgaron dos enmiendas que serían centrales para la política de Derechos Humanos. La Sección 502B (de la Ley de Ayuda Externa de 1961) de 1974 determinaba la reducción substancial o terminación de la asistencia militar a gobiernos involucrados en grandes violaciones a “Derechos Humanos internacionalmente reconocidos”. La enmienda Harkin (Sección 116 de la Ley de Ayuda Externa de 1961) de 1975, determinaba que no se proveería asistencia económica a dichos países, con excepción de los casos en que esa asistencia se destinaba directamente a personas necesitadas.

Estas enmiendas se convirtieron en el núcleo de la política de Carter. Pero el modo en que serían implementadas quedó sujeto a la discusión política. Arnson (1993) destaca que por el modo en que fue diseñada, esta legislación daba un margen de maniobra al Ejecutivo para que la implementara de acuerdo a sus objetivos. No buscaba crear una “política exterior del Congreso”, sino orientar al presidente en una determinada dirección. Según la Sección 502B la reducción o eliminación de la asistencia militar a los regímenes represivos podía quedar exceptuada si el presidente consideraba que esa asistencia era vital para los intereses de seguridad de los Estados Unidos. De hecho, durante este período no hubo sanciones a regímenes como el de Corea del Sur o Filipinas, que eran considerados de interés vital para los Estados Unidos.

La cuestión de los Derechos Humanos ocupó un lugar central en la política exterior norteamericana hacia varias dictaduras latinoamericanas. El régimen de Pinochet, en

³ Entre los legisladores más activos en este sentido se encontraban Hubert Humphrey (senador demócrata por el Estado de Minnesota), Edward Kennedy (senador demócrata por Massachusetts), Tom Harkin (senador demócrata por el Estado de Iowa), Donald Fraser (senador demócrata por Minnesota).

Chile, ya había sido uno de los focos centrales de la preocupación del Congreso desde antes de la llegada de Carter al poder, incluyendo varias sesiones especiales y fuertes sanciones económicas y militares. Así, a comienzos de 1976 el Congreso determinó la suspensión de la ayuda militar y de la venta de armas al régimen de Pinochet. Luego de 1977, las sanciones se endurecieron aún más (Sikkink, 2004b: 125).

La dictadura militar uruguaya fue otro de los focos de preocupación de la administración Carter. Ya a comienzos de 1977 el gobierno norteamericano decidió reducir la asistencia económica a ese país y los delegados norteamericanos se opusieron a doce de los trece pedidos de créditos en los organismos multilaterales por parte de Uruguay entre 1977 y 1980 (Sikkink, 2004b, p. 128).

Las sanciones económicas y militares también se emplearon para promover la democratización. Por ejemplo, en Bolivia, luego de que el general Juan Pareda Asbún liderara un golpe de estado en 1978, el gobierno norteamericano decidió suspender fondos para asistencia militar por un total de 14 millones de dólares hasta que el general Pareda se comprometiera a llamar nuevamente a elecciones (Griesgraber, 1983, p. 215). Poco tiempo después, el general Natusch Busch lideraría un nuevo golpe, en noviembre de 1979, tras lo cual el gobierno norteamericano suspendería el otorgamiento de fondos para la asistencia económica por 22 millones de dólares y fondos para la asistencia militar por un total de 6 millones de dólares. Luego de un nuevo golpe militar – tras un breve interregno democrático – liderado por el general Luis García Meza, en junio de 1980, el gobierno de Carter decidió suspender toda la asistencia militar y económica al país, con excepción de los fondos que se destinaban a ayuda humanitaria, y retiró su embajador del país (Griesgraber, 1983, p. 214-215).

La combinación de una diplomacia silenciosa crítica hacia las prácticas represivas con declaraciones públicas más conciliadoras fue utilizada por Carter en el caso de Nicaragua, previo a la llegada del Sandinismo al poder, en 1979. En este caso, dado que la posibilidad de una revolución era más cercana, la administración Carter utilizó contactos privados para convencer al gobierno de Somoza de la importancia que la administración daba a la cuestión de los Derechos Humanos, mientras que en público la diplomacia norteamericana utilizó un tono mucho más conciliador (Schmitz y Walker, 2004: 138). Esto llevó a numerosas críticas internas en los Estados Unidos, tanto de parte de aquellos sectores que criticaban a Carter por considerar que se estaba abandonando a un aliado en la lucha contra el comunismo, como de aquellos sectores que manifestaban que la administración estaba siendo demasiado contemplativa con un régimen altamente represivo.

Un enfoque similar siguió la administración en su política hacia El Salvador, en donde un gobierno democrático que había llegado al poder de manera fraudulenta ejercía una política fuertemente represiva hacia la oposición (Griesgraber, 1983: 264). Si bien, antes de la llegada del Sandinismo al poder en Nicaragua, la administración tuvo un enfoque más duro hacia el gobierno del presidente Carlos Humberto Romero, luego de la revolución en la vecina Nicaragua, la diplomacia norteamericana decidió dejar de lado su política de sanciones y continuar con la asistencia militar a ese país (Griesgraber, 1983, p. 279). Tal como reconoce Sikkink (2004b, p. 124) en países como Guatemala y El Salvador, en donde las guerrillas insurgentes eran mucho más fuertes, la política exterior de Carter estuvo fuertemente orientada por el enfoque que privilegiaba la seguridad nacional y la lucha contra el comunismo, en especial luego de la revolución Sandinista.

De ahí la opinión de varios funcionarios del ARA de que la administración de Carter tenía una política de doble estándar, ya que mientras que se sancionaba a la Argentina se mantenía la ayuda a otros regímenes represivos de mayor interés estratégico para los Estados Unidos. (entrevista con Tex Harris, AHO). En ese sentido, Robert Pastor, ex director de Asuntos Latinoamericanos y del Caribe del Consejo de Seguridad Nacional de la administración de Carter, reconoce que la Argentina no era considerado por la administración como un país estratégico. Según Pastor, la perspectiva de la nueva administración era que el desarrollo nuclear argentino no estaba demasiado avanzado y no era por lo tanto preocupante, por eso fijaron su prioridad en los Derechos Humanos por sobre los temas nucleares (entrevista a Robert Pastor, AHO).

La reacción de los militares argentinos tuvo varios elementos centrales. Por un lado, todos los sectores militares habían coordinado una estrategia de desinformación que pretendía mostrar a Videla como un “moderado” que buscaba detener a grupos paramilitares que operaban amparados por militares de “línea dura”⁴ (Avenburg, 2009a). De esta forma, la dictadura militar argentina buscó evitar las sanciones internacionales que presionaban al régimen militar chileno.

A su vez, diversas facciones militares adoptaron posturas contrapuestas respecto a la política exterior norteamericana. Según Novaro y Avenburg (2009), la orientación de política exterior de las diversas facciones del gobierno militar pueden resumirse en tres grupos. Un primer grupo, liderado por varios comandantes de Cuerpo del Ejército como el general Suárez Mason, el general Menéndez y el general Ramón Díaz Bessone, se inclinaba a adoptar un regionalismo defensivo, promoviendo alianzas con otras dictaduras militares de la región para organizar un frente común contra la política de Carter. Un segundo grupo, liderado por los generales Videla y Viola, quería evitar fricciones diplomáticas con los Estados Unidos y estaba más inclinados a hacer “concesiones tácticas”⁵ frente a las presiones norteamericanas. Por último, sectores nacionalistas de las tres fuerzas incluyendo al jefe de la Marina, Emilio Massera, promovían una política exterior más hostil tanto frente a la administración Carter⁶ como frente a países vecinos como Chile, con quienes la Argentina mantenía abiertos litigios por cuestiones limítrofes.

De todos modos, el período de la transición a la administración Carter encontró a todas las facciones militares de la Argentina unidas en un cerrado apoyo a la estrategia de continuar con la represión ilegal sin dar lugar a concesiones frente a las presiones

⁴ Era un lugar relativamente común entre los observadores de la época diferenciar entre un sector su- puestamente “moderado” del Ejército, liderado por los generales Jorge Rafael Videla y Roberto Viola, y un sector “duro” encabezado por comandantes de Cuerpo como los generales Luciano Benjamín Menéndez y Guillermo Suárez Mason. Al respecto ver Novaro y Palermo (2003) y Avenburg (2015a).

⁵ Risse y Sikkink (2007: 25-28) describen un espiral de cambio por el cual potencias extranjeras y activistas transnacionales presionan a gobiernos represivos para que garanticen los derechos de sus ciudadanos. Según ellos, una de las primeras reacciones de dichos gobiernos es la de adoptar “concesiones tácticas”, medidas muy limitadas en material de Derechos Humanos que buscan aplacar la presión internacional sin imponer un verdadero cambio.

⁶ Cabe destacar que Massera, en la búsqueda de apoyos de diversos actores para promover su propio liderazgo dentro de la Junta, alternaría posiciones más duras frente a los Estados Unidos (buscando el apoyo de los sectores “duros” del Ejército) con posiciones más conciliadoras con ese país. Massera llegando incluso a proponerse como un líder que garantizaría un mayor respeto a los Derechos Humanos frente a la supuesta debilidad de Videla (al respecto ver Avenburg, 2015b).

norteamericanas. Luego del apoyo que había recibido en dos ocasiones el canciller argentino César Guzzetti de parte del secretario de Estado Henry Kissinger a mediados de 1976⁷, la Junta Militar aún se mostraba confiada en que la represión ilegal no sería un problema, al menos en el corto plazo, en sus relaciones con los Estados Unidos.

4. La diplomacia silenciosa y los contactos bilaterales

Una de las típicas estrategias adoptadas por funcionarios del ARA para prevenir sanciones a dictaduras aliadas fue la de argumentar, en sus informes internos, que el país en cuestión era de vital importancia para los intereses estratégicos de los Estados Unidos (Griesgraber, 1983, p. 155). Tal como puede verse en los informes de funcionarios del ARA de fines de 1976, el caso argentino no fue una excepción. En diciembre de 1976 – aún en tiempos de la administración de Gerald Ford – Fernando Rondon, oficial para la Argentina del ARA, hacía un informe sobre las relaciones entre los Estados Unidos y la Argentina destacando el interés que tenía este país para los Estados Unidos. Rondon, así como gran parte de los funcionarios del ARA, era partidario de una diplomacia silenciosa. De acuerdo con su informe, la Argentina no era un país de gran importancia desde el punto de vista comercial, ya que el tamaño del comercio bilateral no era muy importante, ni desde el punto de vista de las inversiones norteamericanas. El interés de Estados Unidos, según el funcionario, se debía a que la Argentina estaba alcanzando un estatus de poder medio, por tener un importante grado de avance en su desarrollo nuclear, por ser un gran exportador de carne y cereales, lo cual tendría un lugar de suma importancia en un mundo de escasez de alimentos, y por la calidad de sus recursos humanos (SADP, “US-Argentine Relations”, 9/12/76). En el análisis de Rondon no sólo se tomaba en cuenta la importancia estratégica que tenía la Argentina, también se reconocían dilemas propios de la política de Derechos Humanos: la posibilidad de que la presión fuera contraproducente. Rondon destacaba el riesgo de que una reducción en la asistencia militar empeorara la represión generando reacciones nacionalistas por parte de los militares. Por eso, afirmaba Rondon, los diplomáticos norteamericanos debían evitar condenar públicamente al gobierno y ejercer abiertamente presiones al presidente Videla, a quien consideraban un moderado⁸ (SADP, “US-Argentine Relations”, 9/12/76).

A pesar de su postura favorable a la diplomacia silenciosa, los funcionarios del ARA se preocuparon por dejar en claro la seriedad de la política de Derechos Humanos. Aún aquellos que creían que era un error afectar las relaciones con un aliado, sabían que era necesario que los argentinos comprendieran el mensaje desde el principio para evitar que las sanciones los tomaran por sorpresa. En diciembre de 1976 el subsecretario del ARA Charles Bray visitó la Argentina y se reunió entre otros con el ministro del Interior, Albano Harguindeguy. En su reunión con el ministro, Bray insistió que la nueva política era un interés genuino de los Estados Unidos y no una acción de grupos minoritarios, y

⁷ Respecto al apoyo de Kissinger a la Junta Militar ver Sikkink (2004a).

⁸ La idea de que Videla era un moderado y que su deseo era limitar o acabar con la represión ilegal era una idea muy presente en los análisis de la diplomacia norteamericana. La imagen consistía en que Videla era un moderado a quien se opondrían los militares de línea dura como el general Guillermo Suárez Mason y el general Luciano Benjamín Menéndez. Ver al respecto Avenburg (2015).

que la Argentina debía asumirlo como tal; y le aconsejó que ante sucesos como la visita de algún congresista norteamericano – en aquél momento se discutía la posibilidad de que el senador demócrata Donald Fraser visitara la Argentina – o declaraciones de testigos representando al gobierno argentino en la audiencia que se estaba desarrollando en el Congreso norteamericano, el gobierno argentino debía estar bien preparado para el tipo de preguntas que típicamente se les haría. Por ejemplo, explicó, mostrando evidencias de condenas a miembros de las fuerzas de seguridad responsables de abusos. Harguindeguy le respondió que aún en una guerra limpia, declarada y peleada entre dos ejércitos con uniforme, había individuos que cometían excesos, y que en una guerra sucia como la que estaba peleando el Ejército argentino las posibilidades de que hubiera excesos era mucho mayor. El norteamericano también le insistió en que publicaran las listas de detenidos. El argentino le prometió que se publicarían periódicamente listas en las que se informaría cuántos ciudadanos habían sido detenidos y cuántos liberados. Sin embargo, ese mismo día al mediodía, Bray se había reunido con José Villarreal, el general que encabezaba la Secretaría General de la Presidencia, quien le había asegurado que por razones de seguridad no se publicaría ninguna lista (SADP, “Conversation with Argentine Interior Minister”, 9/12/76).

A diferencia del período anterior a la victoria de Carter, en el que los norteamericanos enviaron señales contradictorias (Sikkink, 2004b), en este período hubo un mensaje unívoco. Bray no simpatizaba con la política de Derechos Humanos, sin embargo, era consciente de que sin cambios por parte de los argentinos las sanciones se impondrían en el futuro.

A finales de diciembre de 1976, el Departamento de Estado comenzó a diseñar sus objetivos hacia la Argentina de acuerdo a la política de la nueva administración. Estos objetivos consistían en una serie de pasos o medidas que sería deseable que el gobierno argentino llevara a cabo, ordenadas por orden de preferencia. Las consideradas preferibles eran la publicación de un listado de todos los detenidos, que todos los detenidos tuvieran la posibilidad de acceder a un abogado y ser visitado por los familiares, perseguir y castigar a los extremistas de derecha y de izquierda que hubieran violado la ley, reconocer y aplicar el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1949 para conflictos internos, investigar los casos de abusos por parte de personal de seguridad a cargo de las detenciones y la custodia de detenidos y juzgarlos y condenarlos (SADP, s/t, 27/12/76).

De acuerdo con estos objetivos, los oficiales del Departamento de Estado James Buchanan de la Oficina de Inteligencia e Investigaciones del Departamento de Estado y F. Armstrong del ARA enviaron una serie de instrucciones a los funcionarios de la Embajada explicando cómo plantear estas medidas ante el gobierno argentino (SADP, s/t, 4/1/77). Recomendaban enfatizar que cada uno de los puntos fortalecerían a la Argentina y debilitarían a sus críticos y evitar un tono paternalista en las conversaciones. Con respecto a la publicación de las listas de detenidos, se afirmaba que dado que el gobierno argentino ya estaba publicando algunas listas, sería necesario mostrar satisfacción por este hecho y a la vez expresar que sería deseable que se publiquen las listas de todas las personas que se detenían al momento de ser detenidas, y no con posterioridad. Con respecto a la regularización de los procedimientos de detención, se sugería argumentar que dado que en todos los casos de detenciones había suficiente material probatorio para inculpar a los acusados, se podía juzgar los casos en procedimientos públicos bajo cortes civiles utilizando las leyes de seguridad nacional, y que realizar los juicios en cortes militares sin garantías legales no hacía más que enajenar posibles apoyos al régimen y aumentar la

polarización. Con respecto a castigar los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad, se recordaba que a menudo los miembros del gobierno aducían que tales medidas desmoralizarían a estas fuerzas en su combate a las guerrillas. Sin embargo, continuaba el informe, ahora había un cierto grado de consenso dentro de las Fuerzas Armadas de que estas organizaciones estaban perdiendo poder, por lo que se podía aducir que en estas circunstancias ya no era excusable seguir alentando estas conductas (SADP, s/t, 4/1/77).

Testimonios orales ilustran mejor la posición del ARA respecto de la política de Carter. Según el diplomático retirado Tex Harris, el ARA se oponía a esta política ya que creían que dañaría las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos, relaciones que ellos venían cultivando desde hacía años. Su problema era cómo satisfacer a la Casa Blanca pero “sin darles demasiado” (entrevista a Tex Harris, AHO).

5. Las disputas en torno a la posibilidad de sanciones

En enero de ese año – luego de la asunción de Carter – comenzó a discutirse la conveniencia o no de aplicar la Sección 502B a la Argentina reduciendo el monto de asistencia militar planeado para el año fiscal 1977. La administración Ford había solicitado una suma de 32 millones de dólares para la Argentina. Esta sería la primera ocasión en que la nueva administración debería decidir si sancionar o no a la Argentina por su conducta. La opinión del Departamento de Estado era que debía mantenerse la asistencia militar a la Argentina de acuerdo a lo presupuestado, es decir, no era conveniente sancionar a la Argentina. En un informe de comienzos de enero de 1977 exponía sus razones, basadas principalmente en dos argumentos. El primero de los argumentos era que la asistencia militar que los Estados Unidos proveían a la Argentina no estaba destinada a la “lucha contraterrorista”. En ese sentido, se afirmaba que la única asistencia militar de los Estados Unidos era para combatir el narcotráfico y que los créditos militares de los Estados Unidos se otorgaban casi exclusivamente para grandes inversiones, como barcos y aviación y por ende tenían poca o ninguna aplicación en armas y equipamiento destinados a la “lucha contraterrorista” (SADP, “Argentina”, 1/77).

El segundo de los argumentos refería a la importancia de la Argentina como actor estratégico y a la importancia de mantener un canal de influencia sobre un factor de poder en la Argentina como eran los militares. En ese sentido, se destacaba la importancia estratégica de la Argentina como un país de importantes dimensiones con acceso al Atlántico Sur y como un poder medio en términos de desarrollo, con un importante grado de industrialización, planes ambiciosos de desarrollo nuclear, siendo también uno de los principales exportadores de productos alimenticios. Se afirmaba que la asistencia militar daba a los Estados Unidos acceso a los militares argentinos que siempre fueron un actor importante y que también les daba a los militares argentinos un mayor interés por mantener buenas relaciones con los Estados Unidos, lo que ayudaba a proteger y promover los intereses norteamericanos. El informe concluía dejando en claro la posición del ARA:

Para poder preservar una relación profesional con las Fuerzas Armadas argentinas y demostrar que tenemos interés en relaciones constructivas con la Argentina, promoviendo los objetivos políticos señalados arriba, el Departamento de Estado tiene la opinión de que es en el interés na-

cional de los Estados Unidos proveer continua asistencia militar a la Argentina (SADP, "Argentina", 1/77, traducción propia).

Vemos a través de este cable las razones por las cuales el Departamento de Estado se oponía a la política de sanciones. Por un lado, se repetía el argumento de la importancia de la Argentina para la seguridad de Estados Unidos: la extensión de sus costas en el Atlántico, su desarrollo nuclear y sus recursos alimentarios. Por el otro, el Departamento se mostraba reacio a abandonar su tradicional política de buscar acercarse a los militares para influir sobre el país. Ésta había sido la tradicional política del ARA. Su perspectiva era que había en América Latina dos instituciones estables: la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas. Dado que era imposible influir sobre la Iglesia Católica, el ARA se había concentrado en cultivar buenas relaciones con los militares (entrevista a Tex Harris, AHO). La asistencia militar tenía principalmente ese objetivo (Schultz, 1981). Ambos argumentos – la importancia de la Argentina y la conveniencia de influir sobre los militares – se orientarían hacia una oposición a la política de Derechos Humanos, en la medida en que ésta suponía un conflicto con el gobierno militar. Se tradujeron, como vimos, en una oposición a la aplicación de la Enmienda 502B al caso argentino. Sin embargo, no parecen haberse traducido en un mensaje de menor compromiso con los Derechos Humanos en las conversaciones con las autoridades argentinas.

6. La diplomacia silenciosa y el cambio de administración

En las vísperas del cambio de administración, los funcionarios de la administración saliente se preocuparon por dejar en claro a los argentinos el importante lugar que los Derechos Humanos tendrían en el futuro y la necesidad de cambios por parte de la Argentina para seguir recibiendo el apoyo de los Estados Unidos. El 11 de enero, se reunieron en Washington el embajador de la Argentina Jorge Aja Espil, el agregado militar Luis María Miró junto con dos oficiales del ARA, Robert Zimmerman y Charles Bray y con el general norteamericano Richard Cavazos. Los funcionarios del ARA expresaron su visión sobre la política de la nueva administración; su visión muestra una posición de desacuerdo pero, reconociendo que no se podía evitar que esta política dominara, se buscaba que ella no dañara las relaciones entre los dos países hasta un punto de no retorno.

Bray trató de explicar la nueva orientación como un vuelco hacia la moral tradicional de la clase media, emparentada con el interés del Congreso, de grupos religiosos y de la ciudadanía en general en los Derechos Humanos. El funcionario dijo que esperaba que el nuevo cuadro no generara una tensión entre los dos países y que estaban haciendo todo lo posible para evitarlo, pero que para ello se necesitaban cambios de parte de la Argentina. Nuevamente solicitó que el gobierno argentino publicara las listas de los detenidos y castigara a los responsables de violaciones a los Derechos Humanos. Bray agregó que recientemente Estados Unidos había aprobado créditos por 8 millones de dólares para la compra de repuestos gracias a su esfuerzo y al de otras personas en la administración, pero que no había sido fácil por la fuerte oposición que habían tenido. Y advirtió que en el futuro, solo se podrá aprobar nuevos créditos si el gobierno argentino impulsa alguna de las medidas solicitadas (SADP, "Discussion on Human Rights Issue with Ambassador Aja Espil and General Miro", 11/1/77).

Al día siguiente, el general Cavazos llamó a Miró, quien ya se había comunicado con Roberto Viola reportando la conversación. Cavazos le planteó a Miró la necesidad de la colaboración argentina para evitar el deterioro de las relaciones, y le repitió las dos medidas que necesitaban para poder seguir apoyando a la Argentina en sus solicitudes de créditos (SADP, "Discussion on Human Rights Issue with Ambassador Aja Espil and General Miro", 11/1/77).

Poco tiempo después de la asunción de Carter, el 20 de enero de 1977, la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires recibió instrucciones de Washington. Se le requería, entre otras cosas, seguir de cerca la situación de los Derechos Humanos, reportando los efectos de las sanciones y aconsejando modificaciones en respuesta a cambiantes circunstancias; inquirir ante las autoridades argentinas sobre casos individuales; mantener relaciones cercanas con organismos de Derechos Humanos locales y con la Iglesia y alentar a otras misiones diplomáticas a involucrarse en el tema; mantener un diálogo con los partidos políticos y líderes sindicales y alentarlos a que presenten medidas constructivas para el retorno de la democracia (SADP, "Goals Implementation – Argentina", s/f).

A comienzos de febrero de ese año, ante la pronta decisión en Washington sobre el monto de asistencia militar que se otorgaría a la Argentina, funcionarios del ARA intentaron persuadir a las autoridades argentinas de que publicaran las listas y castigaran a represores, para poder así evitar sanciones vía reducción de la asistencia militar. Los funcionarios sabían que necesitaban cambios por parte de la Argentina para que hubiera algún argumento a favor del mantenimiento de la asistencia militar. En ocasión de un viaje a Buenos Aires del embajador argentino Jorge Aja Espil, el funcionario del ARA Fernando Rondon se comunicó con el consejero político de la Embajada argentina Víctor Beauge y dos días más tarde con el primer secretario de la Embajada Urrutia para conversar sobre la asistencia militar a la Argentina para el año 1977. Rondon había sido autorizado a mantener esas conversaciones con el objetivo de que Aja Espil en su estadía en Buenos Aires las transmitiera a las autoridades argentinas. En su conversación con Beauge, Rondon le dijo que no desean ver un deterioro de las relaciones entre los dos países a causa de los Derechos Humanos, y le recordó las dos medidas que el subsecretario Bray había aconsejado que adoptaran las autoridades argentinas. Además, le dijo que sería deseable que el gobierno operara dentro del marco de la ley y que las detenciones fueran públicas, y que permitieran una visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (SADP, "US-Argentine Relations", 2/2/77). Rondon concluyó el encuentro diciendo que las relaciones entre los dos países estaban en un punto de inflexión y que el destino de ellas dependía únicamente de los argentinos (SADP, "US-Argentine Relations", 2/2/77).

Durante la estadía en Buenos Aires de Aja Espil, el embajador norteamericano Robert Hill le pidió una reunión pero éste adujo tener la agenda ocupada. Sin embargo, Hill recibió comentarios de una fuente ligada a la Embajada, que se había reunido con Aja Espil y con el canciller César Guzzetti, y aseguraba que Aja Espil estaba de acuerdo con que la Argentina tomara una de las dos medidas pedidas por los Estados Unidos pero Guzzetti se oponía rotundamente, con el argumento de que publicar las listas no haría más que favorecer a la "subversión" y que castigar al personal de las fuerzas de seguridad no haría más que desmoralizarlas. Según la misma fuente, mientras que Aja Espil estaba convencido de que el no tomar medidas llevaría a una confrontación con los Estados

Unidos, Guzzetti sostenía que esas medidas eran inaceptables (SADP, “US-Argentine Relations”, 3/2/77).

Hill concluiría que no era mucho lo que los Estados Unidos podrían hacer y así lo comunicaría al Departamento de Estado. Este general republicano se opuso a la política de sanciones por considerarla contraproducente y siempre se pronunció con escepticismo sobre la posibilidad de que el gobierno de Videla detuviera la represión ilegal. Pero no por eso puede considerarse que no estuviera comprometido con el progreso de los Derechos Humanos en la Argentina. Sus intentos de convencer a los argentinos de que Estados Unidos no ampararía sus prácticas y sus discusiones con el secretario de Estado Henry Kissinger por su oposición a dar mensajes ambiguos o contradictorios a los argentinos han sido documentados en estudios previos (para este tema ver Sikkink, 2004a; Sikkink, 2004b, Schmidli, 2011).

A días de la decisión del Congreso, el embajador se comunicó telefónicamente con Guzzetti para hacer un último pedido para que el gobierno argentino enviara una señal positiva a los legisladores, pero el Canciller le reiteró que las dos medidas solicitadas eran inaceptables (SADP, “Call on Foreign Minister to Discuss Situation on Human Rights”, 11/2/77).

Paralelamente, Wayne Smith, consejero político de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, envió un reporte al Departamento de Estado informando sobre la actualidad política en la Argentina y argumentando en contra de la política de sanciones. En dicho informe, Smith destacaba la necesidad de mantener buenas relaciones con la Argentina dado el importante rol que podía tener el país para un orden mundial más estable, y por su importante potencial en términos de desarrollo nuclear. Smith argumentaba a favor de una diplomacia silenciosa, ya que, según él, una confrontación abierta podría generar una reacción nacionalista en la Argentina, exacerbando la represión (SADP, “Argentine Overview”, 28/1/77).

Ninguno los esfuerzos de estos funcionarios dio resultados. A finales de febrero de ese año, el secretario de Estado de la nueva administración, Cyrus Vance, anunció que, de los 32 millones presupuestados para asistencia militar en la administración Ford se otorgarían solamente 15 millones, declarando públicamente que la reducción se debía a las violaciones a los Derechos Humanos del régimen de Videla. La reacción por parte del gobierno argentino fue rechazar toda la asistencia, declarando que se estaba interfiriendo en los asuntos domésticos de la Argentina. Se iniciaba así un período de fuertes sanciones de parte de la administración Carter.

Poco tiempo después, el 17 de marzo, la Embajada envió un reporte evaluando la recepción de los distintos sectores de la sociedad argentina a las sanciones impuestas por Estados Unidos. El cable estaba firmado por el consejero político de la Embajada, Anthony Freeman, y por el embajador Hill. Informaban que los principales miembros del gobierno argentino no comprendían las acciones de los Estados Unidos, y que estaban “desilusionados y enojados” ya que creían que mientras luchaban por su propia supervivencia, estaban defendiendo los valores occidentales y por lo tanto los intereses de Estados Unidos, y se sentían ofendidos por la facilidad con que se los sancionaba, junto a países como Etiopía, mientras que otros países como Filipinas y Corea del Sur recibían otro trato (SADP, “Argentine Reactions to Human Rights Issues”, 17/03/77).

En el cable ambos funcionarios se mostraban abiertamente críticos de la política de sanciones, señalando que difícilmente la presión externa podría influir en la conducta de

los argentinos, y que en el mejor de los casos podrían realizar algunos cambios cosméticos para atenuar las críticas internacionales. Y argumentaban que, de acuerdo a las opiniones recogidas entre los militares de mayor graduación de las tres fuerzas, la reducción de la asistencia militar no traerá ningún efecto positivo en las “tácticas contraterroristas” utilizadas por el gobierno argentino. Por eso abogaban por un enfoque alternativo para llevar a cabo esta política, un enfoque que no estuviera basado en la política de sanciones. El embajador Hill volvió a enviar un cable a Washington en abril de 1977, criticando la política de sanciones, argumentando que le resultaba claro que el gobierno argentino estaba decidido a continuar su lucha contra la subversión con o sin el apoyo de los Estados Unidos (State, “Visit to Argentina of LTG Gordon Sumner, Chairman, Inter American Defense Board (IADB)”, 11/4/77). Esa posición, sin embargo, no fue atendida, y poco tiempo después Hill dejó su puesto como embajador en la Argentina.

La administración Carter continuaría con su política de sanciones, a pesar de las críticas de importantes sectores del Departamento de Estado. Esto no implicó, sin embargo, que el período de transición a la política de Derechos Humanos de Carter estuviese marcado por las “señales contradictorias”. Al contrario, aún aquellos sectores más renuentes a adoptar dicha política, tuvieron en sus contactos bilaterales en privado un claro mensaje frente al gobierno argentino, buscando cambios puntuales que permitieran al ARA tener argumentos para frenar la política de sanciones a la Argentina.

7. La administración Carter y los nuevos actores

Con la llegada de Carter al poder, la Oficina de Derechos Humanos cobraría un peso mucho más significativo en las decisiones de política exterior. Una ex-activista del Movimiento por los Derechos Civiles en Mississippi, Patricia Derian, ocuparía el cargo de coordinadora de Derechos Humanos. Poco tiempo después, a mediados de 1977, el cargo sería elevado por decisión del Congreso al de secretario asistente de Derechos Humanos por lo que respondería directamente al secretario de Estado (Schoultz, 1981, p. 126).

Derian así tomaría un rol muy importante en las decisiones de política exterior hacia las dictaduras latinoamericanas. Con una postura contraria a la diplomacia silenciosa, impulsaría la implementación de sanciones militares y económicas a la Argentina, combinadas con fuertes críticas públicas a la dictadura militar. La llegada de Derian terminaría de sepultar la posibilidad de que las presiones norteamericanas se hicieran en contactos privados. Las sanciones y críticas públicas se transformaron así en el principal instrumento de la política de Washington hacia la Argentina. Al recorte en el monto para la asistencia militar anunciado por Vance se sumaron nuevas sanciones. En los primeros dos años de la administración, los delegados norteamericanos en instituciones financieras internacionales como el BID y el Banco Mundial votaron en contra o se abstuvieron en la mayoría de las solicitudes de crédito de la Argentina (Avenburg, 2009a).

A su vez, los conflictos inter-burocráticos se acentuaron, lo que llevó a la administración a crear el Comité Inter-Agencias de Derechos Humanos y Asistencia Externa, conocido en la jerga diplomática como el *Christopher Committe*, ya que su director era el secretario de Estado Adjunto, Warren Christopher, el segundo cargo en jerarquía dentro del Departamento de Estado. Dicho comité se encargaría de determinar, caso por caso, si correspondía sancionar por medio de reducciones a la asistencia económica o militar,

habilitar o no la venta de determinado equipamiento militar o apoyar las solicitudes de crédito en instituciones financieras internacionales. Dada la gravitación de Derian y de HA dentro de la administración Carter, su postura terminó predominando en las decisiones de los primeros años de la administración Carter (Griesgraber, 1983).

A partir de mediados de 1977 los sectores del ARA y de HA comenzaron a confluír en una salida aceptable para ambos, consistente en presionar al gobierno militar argentino para que aceptara una inspección *in situ* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Para HA se trataba de una oportunidad de que un organismo independiente y de buena reputación diera un testimonio objetivo y documentado de los abusos que venían denunciando los organismos de Derechos Humanos locales, mientras que para los funcionarios del ARA la posibilidad de una visita de un organismo Inter-americano significaba que ya no serían los Estados Unidos, unilateralmente, quienes pagarían los costos de las denuncias públicas (al respecto ver Novaro y Avenburg, 2009). De este modo, la visita de la CIDH se presentaría, finalmente, como un único punto de confluencia entre ambos sectores. El gobierno argentino, luego de cerca de un año y medio de negociaciones con la diplomacia norteamericana, aceptaría una inspección de la CIDH: la administración Carter había utilizado como arma de negociación la promesa de destrabar una garantía del Eximbank para un crédito que otorgarían la compañía norteamericana Allis Chalmers para construir turbinas hidroeléctricas destinadas a la represa de Yacretá (Novaro y Avenburg, 2009).

Los funcionarios del ARA continuarían, durante este período, manteniendo contactos bilaterales con el gobierno argentino. En dichos contactos, continuarían enfatizando la necesidad de que el gobierno argentino termine con la represión ilegal y comenzara la normalización de los procedimientos. Al mismo tiempo, en algunas ocasiones, funcionarios del ARA manifestarían públicamente sus diferencias con la política de sanciones⁹.

La respuesta del gobierno argentino se manifestó, en los diálogos con los funcionarios norteamericanos, alternando argumentos sobre la necesidad de terminar con la subversión con justificaciones sobre el rol moderador del presidente Videla y sus dificultades para limitar el accionar de grupos para-militares que supuestamente operaban sin su consentimiento (Avenburg, 2015a). Paralelamente, los sectores “duros” del Ejército y la Marina manifestarían su oposición y rechazo frente a la “intromisión externa” y la “traición” de los Estados Unidos al haber dejado de lado su compromiso con la defensa del continente frente al comunismo.

En términos de medidas concretas, la respuesta a las presiones fue claramente muy limitada: el gobierno militar continuaría ejerciendo la represión ilegal a gran escala hasta finales del año 1979 y, a partir de la visita de la CIDH, la misma continuaría aunque en menor escala. El gobierno argentino comenzaría a publicar periódicamente las listas de detenidos bajo la autoridad del Poder Ejecutivo Nacional a partir de fines de 1977, intentando satisfacer las demandas de la diplomacia norteamericana sin resignar su estrategia

⁹ Por ejemplo, a comienzos de 1978 el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos Terence Todman, quien había sido seleccionado para el cargo durante los inicios de la administración Carter, declaró en un charla en el Centro para las Relaciones Interamericanas en Nueva York que uno de los “diez errores tácticos” que el gobierno norteamericano debía evitar era el de “condenar a todo un gobierno por cada acto negativo cometido por alguno de sus miembros” (citado en Schoultz 1981: 118, traducción propia). Poco tiempo después la administración decidió removerlo del cargo.

de represión ilegal (Avenburg, 2015a). A su vez, Videla buscaría aplacar las presiones norteamericanas presionando a los sectores “duros” del Ejército para lograr la liberación de detenidos-desaparecidos por los que había una fuerte presión internacional, como en el caso del periodista y director del diario *La Opinión*, Jacobo Timerman, del sindicalista docente y miembro de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Alfredo Bravo, y de los integrantes de la familia Deustch en Córdoba (Avenburg, 2015a).

8. Conclusiones

En los cables analizados hemos visto que todas las opiniones de los funcionarios y diplomáticos del ARA y de la Embajada eran contrarias a la política de sanciones a la Argentina, recomendando en su lugar la diplomacia silenciosa. Esta opción era defendida por medio de dos argumentos. En primer lugar, se consideraba que la confrontación sería contraproducente porque sólo serviría para acrecentar el poder de los militares de línea dura y para generar reacciones nacionalistas. En segundo lugar, se destacaba la importancia de la Argentina y la inconveniencia de poner en riesgo las relaciones con este país aliado.

En algunos casos, podemos ver que la oposición a la política de sanciones era en realidad una oposición a la política de Derechos Humanos en sí misma, como en el caso del subsecretario Charles Bray. En otros casos, la oposición a la política de sanciones no implicaba que no pudiese haber una defensa sincera de los Derechos Humanos a través de la diplomacia silenciosa. Esto lo vemos en el caso del embajador Hill, quien se opuso a la reducción de la asistencia militar sin dejar de tener una postura muy crítica de las prácticas del gobierno argentino (Sikkink, 2004a; Schmidli, 2011). En este sentido, la ejecución de la política de Derechos Humanos era conflictiva no sólo porque muchos funcionarios se oponían a su misma existencia, sino también porque aún entre quienes la apoyaban había diferencias sobre varios puntos: cómo combinar “garrotes” y “zanahorias”, hasta dónde preservar un buen entendimiento y en qué medida éste era necesario para poder influir sobre las prácticas del gobierno argentino. Estos sectores podían acordar que había que detener las violaciones a los Derechos Humanos, lo que no implicaba que acordaran cómo hacerlo.

Los funcionarios del ARA menos comprometidos con la política de Carter, como Bray, veían que para que los Derechos Humanos no fueran un problema para las relaciones bilaterales necesitaban algún cambio por parte del gobierno argentino. Se encontraban entre una administración que pedía un fuerte cambio por parte de la Argentina, y un gobierno argentino que no quería ceder en nada. Su tarea requería de encontrar un acercamiento entre ambas posiciones, pero no podían hacer esto sin obtener alguna medida concreta de parte de la Argentina. Comprendieron que su objetivo, mantener relaciones estrechas, no podía cumplirse por otro medio que enviando un claro mensaje a sus interlocutores argentinos de la importancia que tenía para la administración norteamericana el respeto a los Derechos Humanos.

De este modo, los objetivos de la nueva administración se transformaron en un medio para ellos. En la medida que los instrumentos para ejercer presión sobre la Argentina – en este caso la reducción de la asistencia militar – pasaban por decisiones del Congreso y de la Casa Blanca sobre las cuales el ARA tenía una incidencia limitada, los fun-

cionarios más conciliadores se encontraron en la posición de ser rehenes de las decisiones de aquellos actores, no pudiendo asumir otro rol que el de impulsar los objetivos de la nueva administración, aunque fuera como medio para perseguir sus objetivos tradicionales. Encontramos que, a diferencia de los estudios que destacan el poder de la burocracia en la determinación de las políticas, en este caso ante el disenso con una política, los funcionarios no hacen otra cosa que impulsarla, de modo que el resultado que pudieron percibir las autoridades argentinas fue de un impulso de toda la diplomacia norteamericana a los Derechos Humanos.

De este modo, la preferencia de los funcionarios del ARA por la diplomacia silenciosa no significó que la burocracia impidiera una efectiva implementación de una política de Derechos Humanos basada en sanciones, en la medida en que, en los debates internos, la administración Carter tendió a privilegiar la posición de HA, al menos durante este primer período. Del mismo modo, sus argumentos de que la Argentina era un socio estratégico vital para los Estados Unidos, por lo cual ameritaba hacer del caso una excepción en la política de sanciones, resultaron poco convincente para la nueva administración. En suma, si bien los documentos analizados no permiten afirmar que hubo en el ARA una defensa sincera de la orientación planteada por la administración Carter, sí podemos afirmar que, dada su posición de relativa debilidad en el esquema de poder intraburocrático planteado por la nueva administración, estos actores no generaron un verdadero obstáculo en la implementación de dichos objetivos. Más bien, en sus contactos bilaterales con el gobierno argentino, se empeñaron en lograr algunos cambios, aunque fueran limitados, en la dirección deseada por la Casa Blanca.

9. Referencias bibliográficas

- Allison, Graham y Philip Zelikow (1999): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, segunda edición, Estados Unidos: Addison Wesley Longman.
- Apodoca, Clair (2005): "U.S. Human Rights Policy and Foreign Assistance: A Short Story", *Ritsumeikan International Affairs*, Tokio, v. 3, pp. 63-80.
- Arnson, Cynthia J. (1993): *Crossroads. Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Avenburg, Alejandro (2015a): "Entre la Presión y el Apoyo. La Política de Derechos Humanos de los Estados Unidos y el Gobierno Militar Argentino (1976-1978)", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 55, n. 215, pp. 107-136.
- Avenburg, Alejandro (2015b): "Una Dictadura Fragmentada: Conflictos Intra-Militares y las Relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos durante la Presidencia de Videla", *PostData*, Buenos Aires, v. 20, n. 2, pp. 441-471.
- Bosoer, Fabián (2005): *Generales y Embajadores. Una Historia de las Diplomacias Paralelas en Argentina*, Buenos Aires: Editorial Vergara.
- Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (comps.) (2000): *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Tomo XIV. Las Relaciones Políticas, 1966-1989*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Da Vinha, Luis. (2014): "Revisiting the Carter Administration's Human Rights Policy: Understanding Traditional Challenges for Contemporary Foreign Policy", *Revista de Paz y Conflictos*, Granada, nº 7, pp. 99-122.
- Destler, I. M. (1974): *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy. The Politics of Organizational Reform*, New Jersey: Princeton University Press.
- Escudé, Carlos (1991): "Argentina: The Costs of Contradiction", en: Lowenthal, Abraham F. ed., *Exporting democracy. The United States and Latin America. Case studies*, Baltimore: The John Hopkins University Press, pp. 125-160.
- Forsythe, David (2012): *Human Rights in International Relations. Third Edition*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Griesgraber, Jo Marie (1983): "Implementation by the Carter Administration of Human Rights Legislation Affecting Latin America." Ph.D. Dissertation, Georgetown University.
- Halperin, Morton H. y Priscilla A. Clapp (2007): *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, segunda edición, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Novaro, Marcos y Alejandro Avenburg (2009): "La CIDH en la Argentina: Entre la Democratización y los Derechos Humanos", *Desarrollo Económico*, v. 49, nº 143, pp. 61-90.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (2003): *La Dictadura Militar. 1976-1983. Del Golpe de Estado a la Restauración Democrática*, Buenos Aires: Paidós.
- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink (2007): "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: an Introduction", en Risse, Thomas y Kathryn Sikkink eds., *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, New York: Cambridge University Press, pp. 1-38.
- Schmidli, William (2011): "Institutionalizing Human Rights in U.S. Foreign Policy: U.S.-Argentine Relations, 1976-1980", *Diplomatic History*, Malden, MA, v. 35, nº. 2, pp. 351-377.
- Schmitz, David F. y Vanessa Walker (2004): "Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy", *Diplomatic History*, Malden, MA, v. 28, nº 1, pp. 113-143.
- Schoultz, Lars (1981): *Human Rights and United States Policy toward Latin America*, New Jersey: Princeton University Press.
- Sikkink, Kathryn y Lisa Martin (1993): "U.S. Policy and Human Rights in Argentina and Guatemala, 1973-1980", en: Putnam, R., Evans, P. y Jacobson, H. K. eds., *Double-Edged Diplomacy*, California: University of California Press.
- Sikkink, Kathryn (2004a): "Kissinger y la Guerra Sucia: Un Análisis de los Documentos Desclasificados Recientemente", *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Año 1, Número 2, Diciembre de 2004, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sikkink, Kathryn (2004b): *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca: Cornell University Press.

Fuentes:

-*Archivo de Historia Oral*. Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

-*State Argentina Declassification Project (1975-1984)*, disponible en sitio web: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>.

Études *internationales*

Géopolitique et nouveaux enjeux des négociations commerciales transpacifiques

Sous la direction de Mathieu Arès et Stéphane Paquin

Section thématique

Mathieu Arès et Stéphane Paquin, Retour du protectionnisme et avenir des négociations commerciales internationales • **Christian Deblock et Guy-Philippe Wells**, Coopération réglementaire et accords de commerce • **Stéphane Paquin**, Fédéralisme et négociations commerciales au Canada : l'ALÉ, l'AECG et le PTP comparés • **Éric Mottet**, L'état des négociations du Traité de libre-échange transpacifique en Asie du Sud-Est. Un accord avec ou sans les États-Unis ? • **Nicolas Foucras**, Les grands défis du Mexique face au Partenariat Transpacifique • **Serge Granger**, L'Inde et le Partenariat transpacifique, un réveil au RCEP • **Carlos Américo Leite Moreira et Emanuel Sebag de Magalhães**, Le Partenariat transpacifique et le futur du commerce bilatéral Brésil-Chine

Articles hors thème

Mohamed-Ali Adraoui, Politiques étrangères et étranges politiques. Étude de la vision et de la pratique des relations internationales au sein de l'islam politique • **Marlène Rosano-Grange**, Madrid-Bruxelles : la production d'une diplomatie conciliante dans la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) • **Adrien Schu**, « L'impuissance de la victoire » comme symbole d'un changement dans la nature de la guerre ? Étude critique d'une contribution au paradigme des « nouvelles guerres »

Essais bibliographiques

Maylis Avaro, Le système monétaire international face au bitcoin • **Philippe Dumas**, L'analyse des projets d'acquisition majeurs de la défense au Canada et ailleurs. Nouvelles perspectives théoriques orientées vers une approche compréhensive



HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES



UNIVERSITÉ
LAVAL

Acuerdos comerciales y tecnología

Mecanismos de transferencia y efecto derrame de conocimiento: evidencia empírica y casos de estudio¹

Trade agreements and technology. Transfer mechanisms and knowledge spillovers: empirical evidence and case studies

Santiago Chelala²

Resumen: En los últimos años un número creciente de países han firmado tratados de comercio en los que incorporan cláusulas específicas de transferencia tecnológica. Esta investigación analiza los distintos tipos de cláusulas que se incorporaron, y describe mediante diversos casos de estudio cuál ha sido su impacto concreto. Además, propone una clasificación original que contribuya a examinar el efecto que han tenido las cláusulas tecnológicas de los acuerdos comerciales en los países firmantes.

Palabras clave: acuerdos, innovación, tecnología, efecto derrame.

Abstract: In recent years, a growing number of countries have signed trade agreements incorporating specific clauses on technology transfer. This research analyzes the different types of clauses that were incorporated, and describes through various case studies what their concrete impact has been. In addition, it proposes an original classification that will help to examine the effect that the technological clauses of trade agreements have had on the signatory countries.

Key words: agreements, innovation, technology, spillover.

¹ Recibido: 05/01/2018. Aceptado: 20/04/2018.

² Doctor en Economía (UBA), Doctor en Historia (Universitat Pompeu Fabra) y Profesor Regular de la Universidad de Buenos Aires. Email de correspondencia: schelala@gmail.com. El autor agradece la asistencia de Bianca Pacini.

1. Introducción

La Organización Mundial del Comercio (OMC) sienta las bases en lo referido a materia tecnológica durante el Acuerdo Multilateral sobre Aspectos Relacionados con el Comercio de los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS). En 2003, la OMC insta a los países desarrollados a proveer informes que documenten los esfuerzos tomados en pos de aplicar correctamente los artículos de cooperación hacia países de menores ingresos. En este trabajo se examina en detalle una multiplicidad de acuerdos de comercio, donde se pueden encontrar o no áreas destinadas al intercambio tecnológico en sus diferentes facetas (sea a través del cuidado de los derechos de propiedad intelectual o mediante cláusulas específicas de cooperación mutua).

Existe una vasta literatura que estudia el impacto de los contratos con mayor protección de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) en distintas variables: el flujo de comercio, la importación de productos de alto contenido tecnológico o el gasto en actividades de investigación y desarrollo (I+D). El aporte del presente trabajo será analizar el impacto de las cláusulas de innovación y tecnología presentes en los Tratados de Libre Comercio (TLC), ya sea que promuevan la transferencia tecnológica, la cooperación técnica o el trabajo conjunto en áreas de I+D. En particular, este trabajo servirá como una primera aproximación para medir el impacto efectivo de este tipo de cláusulas en la innovación de los países firmantes, a partir de la descripción de cómo se han implementado estos acuerdos en materia de transferencia tecnológica, a partir de casos de estudio seleccionados.³ ¿Han dado estas incorporaciones a los tratados comerciales los frutos esperados? ¿En qué casos y bajo qué supuestos de implementación la transferencia de tecnología fue mayor y sirvió para cerrar la brecha tecnológica entre los países firmantes? Se trata de preguntas fundamentales para el diseño de los futuros acuerdos comerciales.⁴

El trabajo se distribuye de la siguiente manera: en la Sección I se hará un repaso exhaustivo por la literatura previa relacionada al impacto de cláusulas de contenido tecnológico en distintas variables. En la Sección II se describirán los distintos tipos de cláusulas de transferencia y en la Sección III se realizará una propuesta original de clasificación de ellas basada en su grado de *enforcement*, en la trascendencia y el peso de las cláusulas tecnológicas dentro del contexto del TLC, en la participación explícita de ciertas industrias o sectores productivos, y en si mencionan la necesidad del apoyo a pequeñas y medianas empresas o a desarrollar el sector privado de manera más general. La Sección IV pondrá el foco en la implementación concreta de estas cláusulas a través de tres Casos de Estudio (*case study*) mostrando contratos de segunda generación o entidades puramente dedicadas a la transferencia tecnológica. Por último, la Sección V estará destinada a proporcionar reflexiones sobre el estudio realizado y proveer ciertas recomendaciones de política pública.

³ Decidimos este abordaje, porque entre otras limitaciones metodológicas reconocemos que el grado de innovación no es fácil de medir. Una forma de hacerlo sería mirar el desempeño de las exportaciones con alto contenido tecnológico, pero existen otros indicadores relevantes (productividad, uso de TICs, etc.) y no existe un consenso en la literatura sobre el tema.

⁴ En todos los casos, no se trata de efectos que deriven exclusivamente del comercio entre los países firmantes, sino que derivan de los instrumentos de cooperación específicos que se usan como vehículo a los TLC.

2. Literatura previa

Existen trabajos que estudiaron la transferencia tecnológica mediante el comercio tanto de manera teórica como empírica. Dentro del primer grupo, hay varios modelos neoclásicos de crecimiento que trabajan bajo el supuesto que de la transferencia de tecnología no implica costos siempre y cuando la función de producción de los países sea la misma (Saggi 2002). El hecho fáctico de que en realidad los países enfrentan distintas funciones de producción se ve captado por el precio de los factores que varía en cada país. Por lo tanto, el problema se traduce en saber si todas las firmas pueden acceder al conjunto global de tecnologías al mismo costo. Parente y Prescott (1994) enfatizan en las barreras a la adopción de la tecnología como un determinante clave de las diferencias en el ingreso per cápita de los países. El costo a dicho acceso puede distinguirse según diferencias legales, reglamentarias, políticas o factores sociales.

Grossman y Helpman (1991) estudian el desempeño en términos de crecimiento de un país pequeño, donde tanto los flujos de conocimiento tecnológico y científico subyacen del comercio con países extranjeros. Bajo este contexto, el comercio genera una externalidad que coexiste con la externalidad de la innovación dentro de los límites del propio país. Mediante un modelo teórico, los autores demuestran que las políticas promotoras del comercio aceleran el crecimiento y el bienestar social del país importador de productos innovadores vía mayor inversión en I+D. Romer (1990), Anghion y Howitt (1990) y Segerstorm et al (1990) se encuentran en línea con Grossman y Helpman (1991). Estos modelos proporcionan un marco coherente para la noción *shumpeteriana* de “destrucción creativa”. Aunque diferentes entre sí, todos los modelos comparten la idea de que los emprendedores realizan actividades de I+D para obtener poder monopólico temporal posibilitado por patentes y otros derechos de propiedad intelectual.

En línea con la idea de que el comercio en sí mismo genera transferencia de tecnología entre países, Hoppe (2005) estudia el efecto que el comercio puede generar mirando la productividad total de los factores (TFP). En principio, existen tres factores que pueden influir en la transferencia tecnológica: 1) el esfuerzo directo que se ejerce a fines de que transferencia sea exitosa, 2) la capacidad de adoptar nuevas tecnologías, 3) las diferencias de base entre el país receptor y el país donante. Teniendo en cuenta los puntos anteriores, es natural pensar que el comercio habilita la transferencia tecnológica mediante la importación de productos de capital, y a su vez, mediante la apertura a mercados de exportación que permiten el “*learning by doing*” y así una evolución en términos de TFP. El comercio multiplica el set de tecnologías asequibles, acentuando el campo de imitación.

Partiendo de la misma hipótesis, Keller (2004) brinda un *survey* sumamente completo donde se concluye que existe evidencia de que las importaciones son un canal significativo de difusión de tecnología. El mecanismo puede resumirse de la siguiente manera: la introducción de tecnología tiene retornos que son en parte públicos y en parte privados. Mientras que los retornos privados de una nueva creación con contenido tecnológico deberían alcanzar a un mínimo umbral tal que mantengan el afán por la innovación en movimiento, a su vez generan beneficios en individuos más allá del inventor.

Este tipo de beneficios externos son usualmente denominados con el nombre de “*technological knowledge spillovers*”. Es decir, la introducción al mercado de un determinado producto con contenido tecnológico innovador puede acelerar la competencia ya

que un segundo inventor conseguirá aprender del primero, observando en detalle el primer producto e introduciéndose en una curva de aprendizaje en lo relativo a la nueva tecnología. Además, el autor concluye que, si bien no hay consenso en cuanto a la magnitud de los beneficios de los *spillovers*, está claro que el buen funcionamiento de los mercados y el comercio sin distorsiones dan lugar a los mecanismos de aprendizaje de nuevas tecnologías. Menciona en particular el caso de los países del Sureste Asiático, como Hong Kong y Corea del Sur, que, si bien comenzaron especializándose en productos de bajo contenido tecnológico, se fueron desplazando de manera gradual hacia el sendero de los productos de alto contenido tecnológico. Los *technological knowledge spillovers* fueron el resultado de un compromiso deliberado de aprender y alcanzar estándares internacionales mediante el contacto con productos extranjeros, destacándose los esfuerzos locales como sumamente necesarios para la adopción de la tecnología.

Aunque la teoría del crecimiento endógeno basada en la I+D ha ganado gran relevancia, la evidencia empírica no siempre la respalda (Pack y Page 1994). Saggi (2002) pone a prueba explícitamente las implicaciones empíricas del crecimiento basado en I+D. Una conclusión razonable puede ser que a pesar de que la investigación es crucial para la generación de nuevas ideas, las variantes de los modelos de crecimiento previamente descritos no logran capturar efectivamente la relación entre I+D y crecimiento. Nuevos modelos de desarrollo abandonan el concepto de efectos de escala, manteniendo a la I+D como determinante del crecimiento.⁵

Los modelos de crecimiento endógeno que incorporan varios países pueden dividirse en dos grupos (Saggi, 2002). En primer lugar, se encuentran los que estudian el comercio entre países idénticos. Por otro lado, los que tienen una estructura de hemisferio Norte-Sur. Aunque los *technological spillovers* son centrales para ambos tipos, la noción de transferencia tecnológica que el presente estudio busca descifrar toma mayor relevancia en los trabajos de estructura Norte-Sur, como por ejemplo los pioneros Krugman (1979), Rivera-Batiz y Romer (1991) o Grossman y Helpman (1991).

Existen modelos dentro del grupo "*product cycle-models*", que asumen que los productos son inventados en el Norte, y dado el menor salario relativo presente en el Sur, sus firmas pueden imitar a las firmas del Norte. Un bien típico se produce inicialmente en el Norte, hasta que surjan dos posibles limitantes de su producción: una mayor innovación que implique un producto de mayor calidad; o una imitación del producto en el Sur que haga que la producción en el Norte deje de ser rentable. En consecuencia, la producción se da por finalizada en el Norte o cambia de dirección hacia el Sur. Antes de la imitación, el producto es exportado por el Norte, mientras que post-imitación pasa a ser importado completando el ciclo. Según Saggi (2002), los modelos fueron generalizados para captar la transferencia de tecnología de manera más explícita.

Como se mencionó anteriormente, la transferencia de tecnología mediante el comercio fue también testeada empíricamente en diversos trabajos. Varios estudios encuentran que la actividad en I+D en un país no está fuertemente correlacionada con el crecimiento de la productividad, lo que sugiere que los beneficios de la I+D en un país se extienden hacia otros. Eaton y Kortum (1996) muestran que más del 50% del crecimiento

⁵ En términos generales, los efectos de escala implican que las economías grandes crecen más rápido que las pequeñas (véase Dinopoulos y Thompson 1999 para una discusión de los efectos de escala en modelos de crecimiento endógeno).

en algunos países de la OECD deriva de la innovación en Estados Unidos, Alemania y Japón. Mientras que la distancia debilita la transferencia de tecnología entre países, el comercio la potencia.

Madsen (2007) utiliza datos de importaciones de alto contenido tecnológico y de productividad (TFP) en 135 años para los países de la OECD y encuentra que existe una relación robusta entre productividad e importación de conocimiento. Precisamente, los *technological knowledge spillovers* han sido un factor que ha contribuido en la convergencia en términos de productividad de los países de la OECD durante el período 1870 y 2004.

Hausman, Hwang y Rodrik (2005) muestran que existe evidencia de que el patrón de especialización de un país importa en términos de desarrollo. Mediante la confección de un índice que mide la calidad de las cestas exportables, se concluye que exportar bienes de mayor calidad tiende a tener impactos positivos en el desarrollo de una economía. Además, fomentar la innovación y la diversificación económica más allá de la expansión de la producción tiene mayores chances de ser socialmente inclusiva (Hartmann 2014). Los tratados de libre comercio pueden ser utilizados como una posibilidad de aumentar no sólo la transferencia de tecnología mediante el comercio en sí mismo sino a través de cláusulas específicas de transferencia directa, lo cual tendería a una mayor diversificación y sofisticación a largo plazo de las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Incluso si con la incorporación de tecnologías se producen ganancias de productividad y eficiencia, crecerían las oportunidades de incorporarse a cadenas globales de valor, diversificar las canastas exportables, y a partir de este círculo virtuoso alcanzar mayores niveles de desarrollo (Hausmann et al, 2005).⁶

Baier y Bergstrand (2007), entre otros autores, muestran que los tratados comerciales efectivamente facilitan el comercio.⁷ La literatura precedente refleja la relación entre comercio y un efecto derrame tecnológico. La unión de ambos extremos solo puede hacerse a partir del puente entre los acuerdos y el efecto derrame de tecnología, el vínculo que analizamos aquí.

Sin embargo, la relación acuerdo-comercio-tecnología es al fin de cuentas una relación indirecta o mediada por el comercio, como muestra el trabajo de Acharya y Keller (2009). Nos preguntamos también si existe una relación directa, acuerdo-tecnología, sin mediación alguna, generada a partir de las cláusulas tecnológicas específicas y los desarrollos institucionales afines a estos compromisos.⁸

Desde el punto de vista de las relaciones económicas internacionales, los tratados comerciales son instrumentos que buscan fines diversos. Por ejemplo, Gowa y Mansfield (1993) muestran que los tratados comerciales sirven para afianzar alianzas militares entre los países firmantes, y que estas alianzas se vuelven más sólidas ante firmas de tratados bilaterales que en tratados regionales. Mientras que en la esfera de las inversiones extranjeras directas, Bütthe y Milner (2008) comprueban que los tratados comerciales

⁶ Ivus (2010) señala este círculo al identificar que una contar con derechos de propiedad más consolidados, producto o no de acuerdos internacionales, tiene a su vez efectos positivos sobre el comercio.

⁷ En este trabajo autores señalan las condiciones en las que la firma de acuerdos tiene mayor o menor impacto en el comercio de los países firmantes.

⁸ Esta pregunta se vuelve particularmente relevante a raíz de la mayor flexibilidad que han tomado los acuerdos comerciales recientes y a la posibilidad de incorporar cláusulas específicas, de tecnología, cuidado ambiental o migratorias, según sea el interés de los países firmantes (Baumann, 2016).

pueden ser más eficientes para atraer capitales que las políticas domésticas, debido a los altos costos de romper el acuerdo y a la estabilidad en el largo plazo de los compromisos asumidos. En tanto que Maskus y Penubarti (1995) traza el vínculo con los derechos de propiedad. Esta literatura aborda el impacto de los tratados en diferentes aspectos de las relaciones internacionales (alianzas militares, inversiones, derechos de propiedad, etc.), en nuestro trabajo nos centraremos en la transferencia de tecnología, donde la literatura ha prestado menos atención.⁹

Este trabajo continúa también una línea de investigación desarrollada por Baghdadi et al (2013) y Martínez-Zarzoso (2016), que estudia el impacto de disposiciones medioambientales presentes en los acuerdos regionales de libre comercio, en línea con el análisis de Dür et al (2014) sobre el diseño de los acuerdos comerciales. Se trata de una cuestión a todas luces fundamental para las relaciones internacionales. Muchos países se encuentran negociando o tienen en vista negociar acuerdos comerciales. Misiones diplomáticas y estudios de factibilidad pueden demorar años cualquier tipo de acuerdo. En caso de que exista voluntad política de avanzar por ambas partes firmantes, ¿qué tipo de cláusulas de innovación e intercambio tecnológico incorporar? ¿Qué podemos aprender de experiencias previas? Nuestra finalidad será entonces describir en detalle las cláusulas de contenido tecnológico y a su vez poner bajo análisis su efectividad concreta.

3. Evidencia empírica

Para realizar la presente investigación armamos una base de datos propia y original, confeccionada a partir de un análisis minucioso de la “letra chica” de los acuerdos comerciales. Esta base incorpora información de 302 acuerdos de comercio, bilaterales o multilaterales a partir de los textos legales que tienen como fuente a la OMC y la OEA. Los tipos de acuerdo pueden ser: Tratados de Libre Comercio (TLC), Acuerdos de Integración o Cooperación Económica (AIE/ACE), o una combinación de ambos. En los diferentes artículos que componen los textos de un acuerdo comercial, puede haber o no decisiones explícitas de intercambio tecnológico. Se han diferenciado cuatro áreas donde suelen darse estos intercambios (Chelala y Martínez-Zarzoso, 2017): Cooperación Técnica; Transferencia de Tecnología; I+D e Innovación; y Patentes y Propiedad Intelectual.¹⁰

Por mencionar algunos ejemplos, el TLC firmado entre Chile e India en agosto de 2008 no contiene ninguna referencia a decisiones explícitas de intercambios tecnológicos. Lo mismo sucede con el TLC acordado entre Colombia y Canadá en agosto de 2011. En cambio, en el caso del ACE entre México y Uruguay de 2004 se puede encontrar un capítulo exclusivamente dedicado a temas referidos a la propiedad intelectual (Capítulo 15). Lo mismo sucede con el TLC firmado entre Panamá y Perú en 2012 (Capítulo 9). Por otra parte, existen acuerdos que además de hacer referencia a la protección de los DPI,

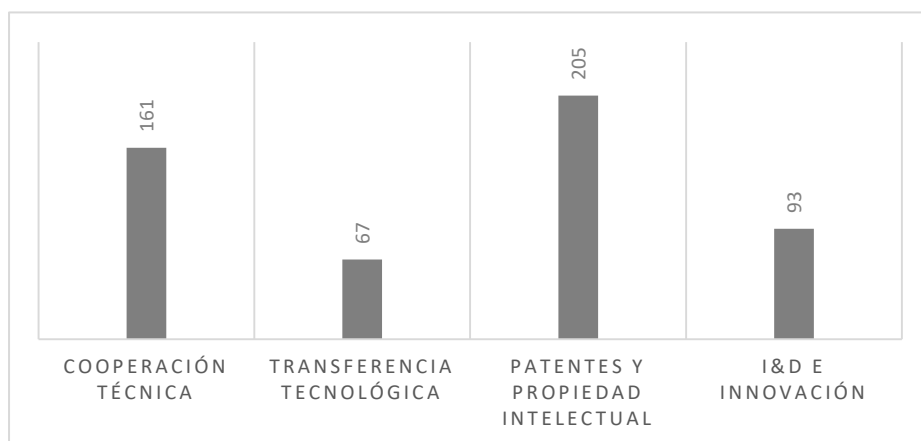
⁹ Definimos transferencia tecnológica por la cooperación o el intercambio internacional a partir de mecanismos cuyas bases fueron acordadas en tratados comerciales. Entre los antecedentes de este tipo de análisis se encuentran el trabajo de Coe y Helpman (1995) y Madsen (2007).

¹⁰ Se trata del conjunto de tratados firmados por 189 países entre 1958 y 2015, que refleja el conjunto completo de acuerdos preferenciales de comercio notificados a la OMC hasta diciembre de 2016, en línea con la metodología propuesta por Hofmann et al (2017).

nombran a la transferencia tecnológica, la cooperación técnica o la investigación y desarrollo. Los TLC firmados por la UE con distintos países suelen hacer alusión a este tipo de intercambios. Por ejemplo, el TLC firmado entre la UE y América Central en 2013 explicita que *“las Partes también reconocen la importancia de la cooperación técnica en el campo de la transferencia tecnológica con el fin de mejorar la propiedad intelectual y acordar en la cooperación de otro tipo de actividades”*.

Como es de esperar, dentro de la base de acuerdos el área que predomina por sobre las demás es la de Patentes y Propiedad Intelectual. Como muestra la Figura 1, ya que 205 de los 302 acuerdos contienen alguna mención explícita referida a esta área.

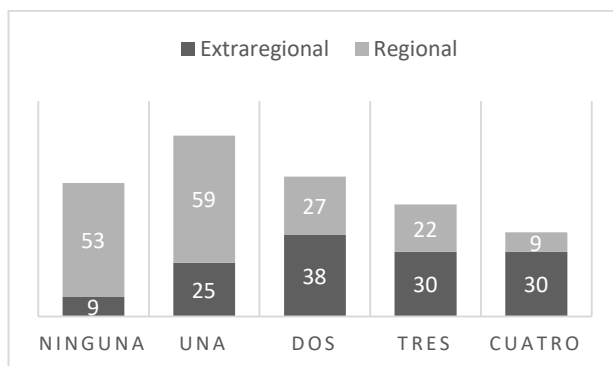
Figura I. Cantidad de acuerdos totales según el área de intercambio tecnológico



Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio

Por otro lado, la Figura 2 muestra la cantidad de acuerdos que mencionan 1, 2, 3, 4 o ninguna de las áreas de intercambio tecnológico. La mayoría hace alusión a una única cláusula de contenido tecnológico. En particular, se puede apreciar que a medida que aumenta la cantidad de áreas mencionadas, el peso de los acuerdos extra-regionales es mayor.

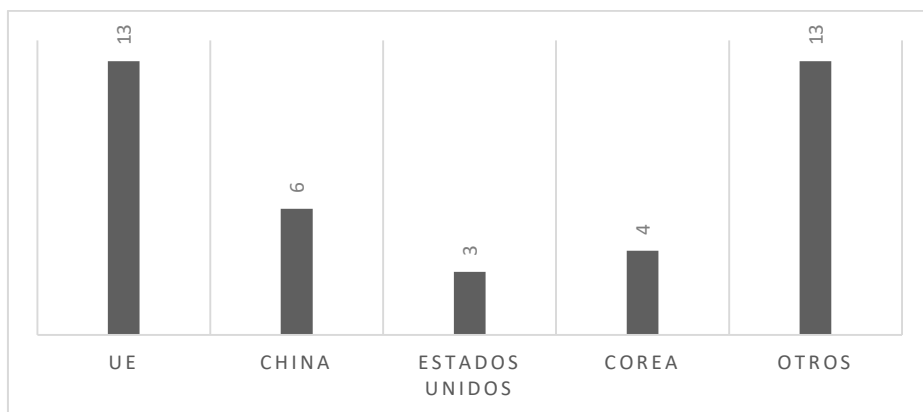
Figura II. Cantidad de acuerdos según el número de cláusulas tecnológicas



Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio

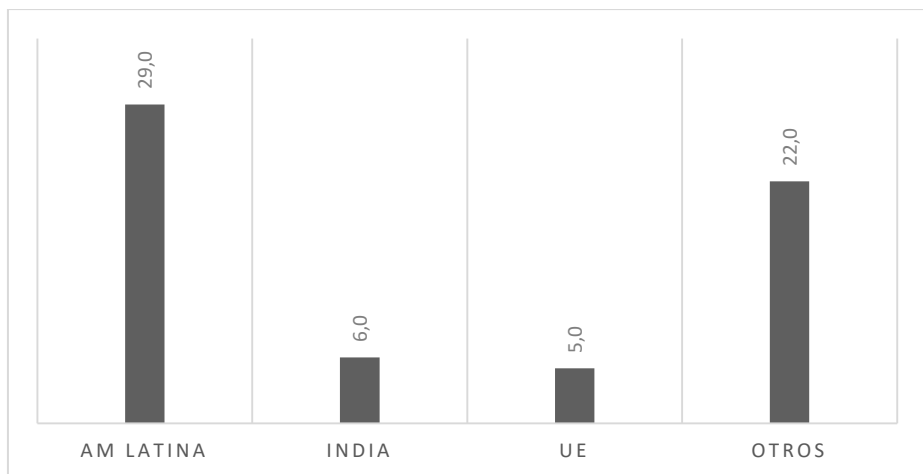
De los 39 tratados que hacen mención a las cuatro áreas, la mayoría provienen de la Unión Europea, seguidos por China, Corea y Estados Unidos (Figura III) y se firman con países en vías de desarrollo, sean cercanos o no, lo cual sugiere que las cláusulas de contenido tecnológico son un aspecto a tener en cuenta cuando se trata de países con diferencias sustanciales de ingresos. Esta hipótesis se refuerza cuando se analiza el otro extremo: de los 62 acuerdos que no contienen ninguna mención a áreas de tecnología, 29 son acuerdos firmados entre países de América Latina, 6 son firmados por India para con otros países en vías de desarrollo y 5 son convenios de la Unión Europea con países de ingresos altos, como pueden ser Noruega, Islandia o Suiza. Otros acuerdos incluyen áreas de mercado común entre países cercanos como el Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (Figura IV).

Figura III. Cantidad de acuerdos con cuatro áreas tecnológicas mencionadas



Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio

Figura IV. Cantidad de acuerdos sin mención de áreas tecnológicas



Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio

4. Clasificación

Dentro del cuerpo de tratados que incorporan cláusulas de transferencia tecnológica, existen determinados criterios que permiten identificar dimensiones de variabilidad. Tras una revisión exhaustiva de los acuerdos, puede constatarse que estos convenios pueden diferir en las siguientes características:¹¹

- **Grado de enforcement:** muchas veces estas cláusulas mencionan la necesidad de generar acuerdos de segunda generación que expliciten el detalle de la implementación efectiva de la cooperación técnica o la creación de comités o agencias gubernamentales que garanticen su seguimiento. Otro mecanismo para garantizar la aplicación de las cláusulas puede ser el de intensificar la participación en acuerdos preexistentes o contar con el apoyo de instituciones ya consolidadas con dicho objetivo. Por ejemplo, el TLC entre la Unión Europea y Ucrania especifica en el artículo 375 que la cooperación en ciencia y tecnología descrita en el artículo 374 debe ser llevada a cabo mediante el fortalecimiento del acuerdo preexistente de Cooperación en Ciencia y Tecnología entre la Unión Europea y Ucrania, y también mediante el objetivo que mantiene Ucrania de aproximarse gradualmente a la política y legislación europea en materia de ciencia y tecnología. Además, se menciona que la cooperación debería ayudar a Ucrania a adherirse al Área de Investigación Europea. También se propone que Ucrania participe en el *EU Framework Programme for Research and Innovation Horizon 2020*. Por último, el artículo 377 menciona que un diálogo regular será llevado a cabo en pos de garantizar el cumplimiento del Capítulo 9, exclusivamente dedicado a temas de cooperación en ciencia y tecnología. Este acuerdo dista mucho de otro tipo de acuerdos donde sí bien puede haber cláusulas de intercambio tecnológico cargadas de intencionalidad, las mismas carecen de mecanismos que logren llevarlas a la práctica en el corto plazo.
- **Peso y trascendencia:** los acuerdos pueden contar con cláusulas específicas de transferencia tecnológica pero la trascendencia de estas regulaciones dentro del acuerdo marco puede variar significativamente. En muchos de ellos, se destinan capítulos enteros o un considerable set de artículos específicos al desarrollo de la cooperación técnica entre las partes, mientras que en otros apenas se la menciona brevemente sin explicitar pasos a seguir o mecanismos específicos de implementación. El grado de trascendencia de una cláusula tecnológica puede verse mediante la comparación entre el TLC firmado entre China y Costa Rica y el TLC entre Chile y Canadá. El primero, cuenta con artículos específicos de cooperación técnica (Artículo 66), innovación tecnológica y transferencia de tecnología (Artículo 113), promoción de la innovación, la ciencia y la tecnología (Artículo 120); y además, con un capítulo entero dedicado a la propiedad intelectual (Capítulo 10). El segundo, en cambio, refiere únicamente a la cooperación técnica como una de las áreas que un Consejo compuesto por funcionarios de ambas partes debe alentar. Sin embargo, no se encuentran capítulos/artículos exclusivamente dedicados a alguna

¹¹ Las categorías que aquí se plantean son una propuesta del grupo de investigación sobre la base de la experiencia y de una lectura minuciosa de los acuerdos. No pretende ser la única caracterización posible, pero una simple lectura de los acuerdos muestra a las claras la repetición de estos conceptos en las cláusulas de transferencia tecnológica.

de las áreas de intercambio tecnológico, donde se informe de qué manera debería llevarse a cabo la cooperación técnica, o cómo lograría que efectivamente se cumpla.¹²

- **Especificidad industrial:** algunos de estos acuerdos enfatizan explícitamente que el interés mutuo de ambas partes en este tipo de cláusulas reside en un grupo de sectores productivos específicos. Podría pensarse que la mención de un conjunto de industrias en las que el desarrollo de estos acuerdos es de particular interés hacen más factible un impacto efectivo de las cláusulas de transferencia tecnológica, volviéndolas menos difusas y más focalizadas. Un ejemplo de este tipo de acuerdos es el TLC que mantiene Guatemala con China, firmado en 2006, donde se describe un artículo de cooperación técnica en el sector energético (Artículo 20.3). Por otra parte, el Acuerdo de Cartagena cuenta con programas específicos de desarrollo y transferencia tecnológica en el sector agropecuario (Artículo 88).
- **Foco en la pequeña y mediana empresa:** otra dimensión en la cual pueden ahondar estas cláusulas es en el énfasis mediante el cual se incentiva la transferencia tecnológica en la pequeña y mediana empresa, o hacia el sector privado de una manera más general. En forma análoga a la especificidad sectorial, es plausible pensar que un mayor grado de focalización del acuerdo estimule los impactos en términos de cooperación técnica. Por ejemplo, el TLC que mantiene México con la Unión Europea contiene un artículo específico para propulsar la innovación para el desarrollo de PYMES (Artículo 17). De igual manera lo hace el TLC entre Perú y China (Artículo 155) o el TLC entre Chile y la Unión Europea (Artículo 36). Por otro lado, el Mercado Común del África Austral y Oriental (COMESA) hace mención explícita a la necesidad de la “transferencia tecnológica desde el gobierno al sector privado”.

Las cuatro categorías propuestas para describir a los distintos tipos de acuerdos no son de carácter exclusivo, sino que pueden complementarse. En un extremo, se encuentran aquellos acuerdos que cumplen con las cuatro categorizaciones: cuentan con artículos extensos y enfáticos en la promoción de la transferencia de tecnología, hacen referencia al desarrollo de sectores particulares y de las pequeñas y medianas empresas y, además, cuentan con algún tipo de mecanismo de *enforcement* como puede ser la creación de un Comité que haga regir el cumplimiento de las cláusulas. Los acuerdos firmados por la Unión Europea, Estados Unidos o Australia para con países en vías de desarrollo suelen aplicar a las cuatro categorías.

En el otro extremo, existen acuerdos que no aplican a ninguna de las categorías, aunque suelen ser la minoría. En general, estos casos se dan cuando se trata de dos países en vías de desarrollo o dos países desarrollados, donde el énfasis del acuerdo está puesto exclusivamente en materia arancelaria y no existe gran margen para la transferencia de tecnología. Por mencionar algún ejemplo que se corra de esa estructura, se puede ver el caso del TLC entre Canadá y Corea, firmado en 2015. Dicho acuerdo carece de extensión en materia de cooperación técnica y en consecuencia tampoco posee mecanismos de *enforcement* ni hace mención a sectores económicos estratégicos o al desarrollo de productividad dentro de pymes.

¹² Una manera de diferenciar claramente el grado de Peso y Trascendencia puede ser clasificando como “Bajo” a aquellos acuerdos que no destinen ningún artículo o capítulo a las áreas de intercambio tecnológico, “Medio” si contienen un artículo o capítulo y “Alto” si contiene al menos 2 artículos/capítulos exclusivamente dedicados a asuntos de transferencia tecnológica.

5. Casos de estudio

En esta sección se expondrán cuatro casos donde las cláusulas de contenido tecnológico dentro de los TLC analizados han manifestado efectos concretos. Se analizarán cuatro tipos de casos: Israel-Unión Europea, Perú-Estados Unidos, Australia-Malasia y Chile-China. Todos los tratados incluyen cláusulas que hacen referencia a la cooperación técnica, la transferencia de tecnología, la innovación e I+D y a las patentes y propiedad intelectual.¹³

Sin embargo, la selección de dichos acuerdos se fundamenta según las siguientes diferencias entre ellos. En primer lugar, el caso de Israel-Unión Europea se trata de un TLC bilateral entre dos países desarrollados, donde los esfuerzos económicos por instalar la transferencia tecnológica pueden ser mayores. También, ambas partes cuentan con instituciones sólidas que facilitan la aplicabilidad de las cláusulas tecnológicas. En segundo término, tanto el acuerdo entre Perú y Estados Unidos como el de Australia y Malasia muestran el beneficio que puede suponer el hecho de direccionar las cláusulas hacia el sector privado (fomento del desarrollo de pymes) o hacia sectores económicos específicos (como la cooperación en la industria automotriz). Esta estrategia vuelve menos difuso el accionar a seguir para lograr la cooperación entre ambas partes, apelando a contratos de segunda generación que detallen los pasos a seguir. Por último, el TLC entre Chile y China muestra cómo los mecanismos de *enforcement* antes mencionados como los comités de seguimiento, conformación de organismos bilaterales o acuerdos de segunda generación pueden tener un impacto significativo en la efectividad de las cláusulas, o a falta de ellos, en el retraso del cumplimiento de compromisos acordados.

5.1 Caso de estudio 1: Estados Unidos-Israel

La Unión Europea e Israel firman el Acuerdo de Asociación UE-Israel en noviembre de 1995, pero entra en vigor en junio del año 2000, tras la ratificación por parte del parlamento de los quince estados, el Parlamento Europeo y el Knesset. Reemplaza al anterior Acuerdo de Cooperación de 1975. El Capítulo 4 del Acuerdo de Asociación sienta las bases en lo relativo a la Propiedad Intelectual, Industrial y Comercial. En particular, el artículo 40 fomenta la intensificación de las áreas científicas y tecnológicas. Por su parte, el Artículo 43 del Acuerdo de Asociación describe los métodos y modalidades de cooperación económica entre ambos países. Además, el Artículo 45 define las metas de cooperación en el área industrial.

El TLC entre la Unión Europea e Israel es enfático en materia de transferencia tecnológica. En particular, el Artículo 40 sugiere la creación de acuerdos futuros que especifiquen la implementación de la cooperación técnica. Como consecuencia de ello, en junio de 2003 se firma el Acuerdo sobre Cooperación Técnica y Científica ente la Comunidad

¹³ Como es usual en las técnicas de casos de estudio, la elección de estos cuatro casos se hizo sobre la base de la experiencia del grupo de investigación, y de criterios más objetivos donde primaba la disparidad geográfica entre ellos para mostrar que no se trata de un fenómeno exclusivo o localizado geográficamente. También fue clave el avance institucional en los países firmantes con relación a los compromisos de los acuerdos, de forma tal que el caso de estudio permita ilustrar uno o varios de los puntos que plantea el artículo. Es evidente que existen otros casos que pueden servir de ejemplo y que, por el contrario, muchos otros países no han avanzado en la implementación de los acuerdos. Estos cuatro casos deben tomarse entonces solo como material ilustrativo y de ellos no se desprende generalización alguna.

Europea y el Estado de Israel (acuerdo de segunda generación). Dentro de sus considerandos, el acuerdo hace referencia explícita al Artículo 40. Es decir, el acuerdo nace directamente de la cláusula de cooperación técnica del TLC marco.

Este acuerdo representa un “acuerdo por separado” con el objetivo de intensificar la cooperación en asuntos científicos y tecnológicos. En particular, el acuerdo hace mención al hecho de que desde 1996, Israel es el único país no europeo que fue asociado al *EU Framework Programme for Research and Development*. En virtud de ello, Israel contribuye en la financiación del presupuesto del *Framework Programme*, y recibe a cambio los beneficios de cualquier otro país europeo. Estos incluyen el financiamiento para proyectos científicos/técnicos concretos. El acuerdo se celebra durante la vigencia del sexto *EU Framework Programme*, e incentiva a las partes a seguir participando activamente a través de esta institución. Para lograrlo, se establece un comité exclusivamente dedicado al monitorear el cumplimiento del acuerdo, el *EC-Israel Research Committee*.

Israel ha sido muy exitoso en su participación dentro de los *Framework Programmes* desarrollados desde entonces, con cientos de investigadores y emprendedores cooperando entre sí, empujando los límites de la ciencia y desarrollando productos innovadores.¹⁴ Algunos de los proyectos de transferencia tecnológica entre ambas partes dentro del marco de los *Framework Programmes* incluyen por ejemplo el programa “*Engineer*”, destinado a la educación en materia ingenieril dentro de las escuelas primarias de Europa. Otro ejemplo puede ser el del desarrollo de la seguridad informática dentro del marco del programa *Horizon 2020*, donde universidades israelíes participan en el progreso de la seguridad de Internet en el corto plazo. En los últimos 20 años de asociación, la inversión total de Israel ascendió a 1.375 millones de euros, mientras que el retorno a entidades israelíes en forma de subvenciones alcanzó los 1.700 millones de euros. Se aprobaron más de 3.000 proyectos presentados por entidades israelíes que involucraron a 4.435 participantes. De estos, 2.450 eran investigadores académicos, 1.270 investigadores industriales y 715 investigadores de otros sectores.¹⁵

Además, en el proyecto europeo de fomento a la inversión en I+D “FP7”, Israel participó en 1.626 acuerdos firmados que implicaban 1.984 participaciones israelíes, por lo que recibieron un total de 876.839 millones de euros. Las áreas de participación más importantes de Israel fueron las subvenciones del Consejo Europeo de Investigación, que representaba el 46% de los fondos recibidos por Israel, y las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), que representaban el 15%. Las otras áreas que constituyen la mayor parte de la participación de Israel son Salud (7%), Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (5%) Nanotecnología (5%) y las Acciones Marie Curie que se centran en la movilidad de los investigadores (8%). Los principales socios de los Estados miembros de Israel en el FP7 fueron Alemania, el Reino Unido, Francia, Italia y España. Casi el 70% de los fondos del 7PM se destinan a institutos de educación superior. El FP7 se convirtió en la primera fuente de financiación pública competitiva para la I+D civil en Israel. En el programa *Horizon 2020*, Israel está participando en 310 acuerdos firmados que implican 369 participaciones por las cuales recibirán un total de 203 millones de euros. El Consejo

¹⁴ Israel mantiene a su vez acuerdos con el Centro de Investigación Conjunto de la Comisión Europea. Estos acuerdos incluyen, por ejemplo, el Memorandum de Entendimiento firmado con el Ministerio de Energía de Israel, con especial foco en las energías limpias y desalinización del agua.

¹⁵ Ver en <http://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=israel>

Europeo de Investigación subvenciona el 47% de los fondos recibidos de Horizon 2020. El 23% de los fondos se destinaron a proyectos LEIT (Liderazgo en Habilitación y Tecnologías Industriales). El 64% de la financiación total se destinó a institutos de educación superior. Los principales colaboradores de Israel siguen siendo Alemania, Francia, España, el Reino Unido e Italia.

La efectividad de las cláusulas de transferencia tecnológica presentes en el TLC firmado entre la Unión Europea e Israel puede analizarse desde diferentes perspectivas. En primer lugar, tanto Israel como la Unión Europea forman parte del grupo de países desarrollados, por lo tanto, el *market size* para aplicar dichas cláusulas es mayor, como así lo son los esfuerzos económicos destinados puramente al cumplimiento de ellas. Por otra parte, el TLC en su totalidad es extenso y específico. El espacio dedicado a los artículos de desarrollo de ciencia y tecnología conjunta tiene un peso relevante dentro del marco del acuerdo. Una de las claves dentro de este contexto es la mención a la necesidad de crear “acuerdos por separado” que detallen la implementación de las cláusulas tecnológicas. Dentro de ellos, el nivel de especificidad es aún mayor al del TLC. La creación de un comité que monitoree el cumplimiento del acuerdo se establece como un mecanismo efectivo de *enforcement*.

Por otra parte, el acuerdo de segunda generación incentiva a la continuidad de Israel dentro de un programa de investigación y desarrollo europeo, del cual ya formaba parte desde antes de la firma del acuerdo. Poner bajo la lupa el seguimiento de la cooperación entre ambos países dentro de instituciones ya consolidadas puede resultar una estrategia efectiva a la hora de garantizar el cumplimiento de las cláusulas. Es decir, explotar la posibilidad de adaptar la transferencia tecnológica mediante instituciones ya establecidas puede ser una forma de facilitar la aplicabilidad de los artículos de transferencia de tecnología.

5.2 Caso de estudio 2: Perú-Estados Unidos

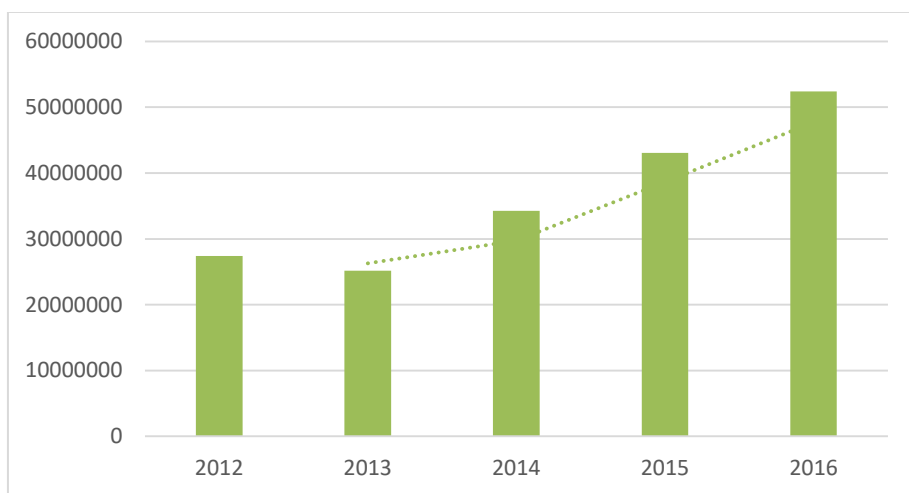
Perú y Estados Unidos pactan un TLC en febrero de 2009. Dentro del acuerdo se pueden encontrar referencias a la automatización y la cooperación técnica (Artículo 5), a la transferencia de tecnología (Artículo 10), al detalle relativo a patentes y a la promoción de la innovación y al desarrollo tecnológico (Artículo 16). Los acuerdos con Estados Unidos como una de las partes suelen ser extensos y exhaustivos en la descripción de cada artículo. En particular, el acuerdo firmado con Perú en 2009 hace referencia, entre otras cuestiones, al desarrollo y la promoción de las pymes peruanas (lo cual conforma una de las clasificaciones propuestas en la sección anterior). Y en el Anexo 17.6 se hace explícita la necesidad de que las partes cooperen en favor de mejores prácticas laborales.

El capítulo 20 trata el tema del *enforcement* creando una Comisión Conjunta de Libre Comercio que, entre otras funciones, debe monitorear la aplicación de las cláusulas cooperación en las medianas y pequeñas empresas. A tales efectos, en febrero de 2015 se firma el Memorándum de Intención en Materia de Cooperación Técnica y Promocional para el Fortalecimiento de Capacidades en Facilitación del Comercio, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas del país. El documento se firma bajo la representación del Ministerio de Comercio Exterior de Perú y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. El convenio busca promover e implementar actividades de facilitación del comercio, programas de fortalecimiento de capacidades, así como intercambio de información en temas de interés mutuo, con énfasis en aquellas

que generen impacto en beneficio de las pequeñas y medianas empresas. Desde el Ministerio de Comercio peruano se destacó la importancia del acuerdo, ya que al año 2014 Estados Unidos representaba el segundo destino de exportaciones peruanas, con un 16% del total exportado. Además, Estados Unidos hasta ese año también se posicionaba como el primer destino de exportaciones no tradicionales con 47% del total. Las exportaciones peruanas hacia Estados Unidos se explican principalmente por productos agropecuarios (paltas, quinoa, uvas, langostinos, plátanos son los principales productos).

Sin embargo, la industria química ha ganado un peso llamativo durante los últimos años. Debido a que la industria química está caracterizada por su alto contenido tecnológico, resulta relevante evaluar su desempeño reciente. La Figura V muestra la evolución de las exportaciones químicas hacia Estados Unidos durante los últimos 5 años, donde se refleja una tendencia ascendente. En particular, de 2014 a 2016 crece un 53% (Memorándum de Cooperación de por medio). A priori, se podría intuir que el TLC y su posterior aplicación (recordemos que tratados suelen aplicarse con retrasos, y más aún, los *“technological spillovers”* son procesos de aprendizaje largos) tuvo algún tipo de impacto positivo sobre las exportaciones de alto contenido tecnológico peruanas, aunque debería efectuarse un análisis más extenso donde se aísle el efecto arancelario y/o el ciclo económico.¹⁶

Figura V. Exportaciones productos químicos de Perú hacia Estados Unidos en dólares



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

Dentro del caso Perú-Estados Unidos interactúan tres tipos de categorías de acuerdos que juegan paralelamente. En primer lugar, el peso y trascendencia de las cláusulas tecnológicas es considerable dentro del marco del acuerdo en general, encontrándose artículos específicos e independientes relativos a la cooperación técnica, a la transferencia de tecnología y al incentivo al desarrollo de la innovación. Por otra parte, el grado de *enforcement* es alto, ya que se propone la creación de una comisión que siga el cumplimiento de dichos artículos de manera continua. Por último, el acuerdo hace foco en la

¹⁶ Una primera aproximación es realizada por Chelala y Martínez-Zarzoso (2017).

pequeña y mediana empresa como canal de transmisión de tecnología para el desarrollo de productos exportables. Las tres categorías en conjunto resultan en el esfuerzo mutuo por hacer efectivas las cláusulas, plasmadas en el Memorandum de Cooperación.

5.3 Caso de estudio 3: Australia-Malasia

En enero de 2013 Malasia y Australia firman el TLC que contiene un capítulo referido a la Cooperación Técnica y Económica (Capítulo 16) y otro capítulo para temas referidos a la Propiedad Intelectual (Capítulo 13). Dentro del mismo capítulo, las partes acuerdan poner especial atención a ciertos sectores de la economía (automotriz, agricultura, turismo, minería, comercio electrónico). Con el fin de cumplir lo suscripto en el Capítulo 16, Australia y Malasia firman un acuerdo de segunda generación, “Acuerdo para la Implementación de las Actividades de Cooperación relativas al Capítulo 16”. En el mismo, se hace referencia al acuerdo marco y se especifica la forma en la que la cooperación debe materializarse sector por sector. Por mencionar tan solo uno de los ejemplos, el acuerdo describe el siguiente plan de acción en la industria automotriz.

Nuevamente, se aplica un mecanismo de *enforcement*: “Los participantes establecerán un Diálogo de Industria Automotriz de Malasia y Australia para proporcionar un foro, para mejorar el compromiso y la cooperación entre las industrias del automóvil de Malasia y Australia y para facilitar las consultas conjuntas entre el gobierno y la industria sobre el futuro cooperación”. De igual manera se detalla las acciones a tomar para el resto de los sectores: agricultura, turismo, tecnología del carbón y comercio electrónico. Como se puede apreciar, en el sector automotriz, el TLC busca aumentar la cooperación entre Australia y Malasia, con Australia aprovechando su experiencia tecnológica para ayudar a Malasia a desarrollar sus propias capacidades, mientras coloca a Malasia como una puerta de entrada para que las compañías australianas penetren en el resto de las cadenas de suministro de la ASEAN. Abarca tres áreas de enfoque clave: tecnología, capital humano y cadena de suministro.

Un ejemplo de la cooperación tecnológica bajo el TLC ha sido entre el Centro de Investigación Cooperativa de Australia para *Advanced Automotive Technology Ltd* (Auto-CRC), *Bustech*, *Swinburne University of Technology*, *CSIRO* y el *Malaysia Automotive Institute* (MAI) que estableció un acuerdo de cooperación de cinco años a partir de 2013 en una gama de proyectos de investigación centrados en la fabricación automotriz sostenible, los combustibles gaseosos y la electrificación de vehículos¹⁷. Esta colaboración resultó en el primer autobús eléctrico diseñado y fabricado en Australia, con cero emisiones de carbono y bajos costos de mantenimiento, presentado en 2016¹⁸. El acuerdo firmado entre Australia y Malasia muestra cómo puede aprovecharse la firma del TLC para fomentar el desarrollo de sectores de interés mutuo más allá de las ventajas arancelarias. Al igual que casos anteriores, este acuerdo también cuenta con un comité de monitoreo, hace mención al desarrollo de pymes y es enfático en la necesidad de cooperar técnicamente en favor del desarrollo tecnológico del país en vías de desarrollo.

¹⁷ Ver en <https://www.austrade.gov.au/Australian/Export/Export-markets/Countries/Malaysia/Industries/Automotive>. Consultado el 25/11/2017.

¹⁸ Dado que el TLC es muy reciente, aún no es posible evidenciar el desarrollo de los sectores en base a un análisis de su perfil exportador. Por el momento, las páginas oficiales de ambos gobiernos muestran la creación de numerosas alianzas y proyectos de inversión en investigación y desarrollo en Malasia.

5.4 Caso de estudio 4: Chile-China

El TLC entre Chile y China se firma en el año 2005. En el texto se especifican cláusulas de transferencia tecnológica: el artículo 68 de Cooperación Tecnológica dentro de las áreas específicas de minería e industria, el artículo 106 de Investigación, Ciencia y Tecnología y el artículo 111 de Derechos de Propiedad Intelectual. En el año 2006, a nivel parlamentario y como complemento del TLC, se creó el Comité de Diálogo Político entre el Congreso Nacional y la Asamblea Popular Nacional de China. El Comité ha realizado reuniones anuales desde su creación, donde los principales aspectos tratados variaron según la fecha del encuentro. Se puede mencionar por ejemplo en materia de cooperación tecnológica: el seguimiento del desarrollo de talleres y seminarios, intercambio de científicos, investigadores y reuniones de altos funcionarios de ambos gobiernos.

Un ejemplo de cooperación fue el *Plan de Acción desarrollado entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología Chino y CONICYT*, que dio apoyo a proyectos conjuntos de investigación y la realización de seminarios y talleres de desarrollo científico y tecnológico. Otro ejemplo puede ser la concreción de programas de becas de investigadores chilenos ofrecidos por la Academia China de Ciencias (CAS) y la realización de talleres en materias de energías renovables, seguridad alimentaria, astronomía, etc. El Noveno Comité de Diálogo Político se desarrolló en el marco de la visita de la delegación chilena a China en el año 2015. Durante la reunión, se realizó una evaluación del TLC a diez años de su firma. China manifestó estar dispuesta a evaluar la factibilidad de profundizar el TLC, buscando nuevas alternativas y mecanismos que permitan una mayor integración. Para ello, fue preciso tener en consideración que, durante el año 2012, se acordó llevar a cabo una Asociación Estratégica, mediante la instauración de dos mecanismos: La Comisión Binacional Permanente Chile-China y el Mecanismo de Diálogo Estratégico de Cooperación y Coordinación Económica.

La Comisión Binacional tiene por finalidad “fijar las áreas de interés común de la relación bilateral, a fin de llevar a cabo un trabajo coordinado que permita potenciar las posibilidades de desarrollo”. Sus principales áreas de aplicación son:

- Intercambio de información sobre políticas económicas, incluyendo estrategias y planes de desarrollo, situación económica, etc.
- Intercambio de información sobre temas relacionados con inversiones, incluyendo leyes y reglamentos, planificación de políticas y desarrollo de industrias.
- Promoción de la relación e integración industrial, orientando y facilitando a las empresas la ampliación de la cooperación económica y técnica.

Por otra parte, en lo que se refiere al Mecanismo de Diálogo Estratégico (CNDR), se trata de un grupo de trabajo que analiza y propone medidas que posibiliten desarrollar un flujo de inversiones recíprocas. Este ente conformado por los países firmantes del TLC permite abrir espacios para la cooperación. En el Noveno Comité se explicitó la necesidad de conversar sobre la firma de un Acuerdo de Cooperación para la inversión en el sector industrial. Al igual que China, desde Chile se instó al mejoramiento del TLC firmado en 2005, como por ejemplo en el tema fitosanitario¹⁹ y de cooperación en los campos científicos y tecnológicos: durante la reunión se hizo mención explícita a la necesidad de perfeccionar el aumento de la *transferencia tecnológica* china. Además, se propuso incenti-

¹⁹ Se espera que al año 2020 los recursos no fósiles podrían alcanzar el 20% de las energías chinas

var a las empresas a llevar a cabo proyectos de inversión en áreas prioritarias como la energía, minería y la infraestructura. Con el objetivo de dar comienzo a la mejora en materia de cooperación científica y tecnológica del TLC, se inician en 2017 las actividades de la Comisión Binacional Permanente entre Chile y China descrita anteriormente, durante una visita oficial a Beijing. El objetivo en esta instancia es promover y fortalecer los vínculos estratégicos entre ambos países. La Comisión funciona mediante subcomités que tratan temas claves, uno de ellos es el de la minería. Otra de las actividades realizadas fue coordinar la visita a una de las fundiciones de cobre más importantes de China, la empresa privada Dongying Fangyan. Codelco (la principal firma de cobre del país) trabajó con la compañía en el diseño y la aplicación de soluciones tecnológicas especializadas en procesos mineros. A su vez, en el marco de la apertura de actividades de la Comisión Binacional, Chile y China firman un Acuerdo de Cooperación Científica en Materias Geológicas (el cual había sido uno de los puntos demandados durante el Noveno Comité de Diálogo Político).

El acuerdo Chile-China ha estado signado por el peso específico de un sector: el minero. Una alianza estratégica promotora no solo de beneficios arancelarios sino además del desarrollo de tecnologías dentro del sector ha sido una estrategia beneficiosa para ambas partes. Las exportaciones chilenas hacia China, en ese sentido, más que se duplicaron luego de la firma del TLC en 2005 respecto al año anterior, manteniendo la tendencia creciente durante los años siguientes (Figura VI). Nuevamente, es de sumo interés para futuros trabajos dilucidar cuánto de ese crecimiento se debió al desarrollo tecnológico dentro de ese sector, desarrollo que seguramente se intensificará luego del inicio de actividades de la Comisión Binacional durante el corriente año.

Figura VI. Exportaciones Mineras de Chile hacia China en dólares



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

El TLC entre Chile y China fue enfático en materia de transferencia tecnológica. En este caso, las cláusulas tuvieron efectos concretos mediante el seguimiento de un Comité de Diálogo Político entre ambas naciones, en el que se trataron todo tipo de cuestiones bilaterales, entre las que se encontraban también las relacionadas a la cooperación técnico-científica. Sin embargo, fue imprescindible la creación de instituciones como la Comisión Binacional específicamente destinadas al cumplimiento de las cláusulas explícitas en el TLC. La visita de una delegación chilena a China en 2017 fue el contexto pro-

picio para el comienzo de actividades de la Comisión Binacional. Entre las acciones más importantes se destaca la creación del Acuerdo de Cooperación Científica en Materia Geológica. Dicho acuerdo representa, varios años después, uno de los efectos concretos del artículo 68 de Cooperación Tecnológica dentro de las áreas específicas de minería e industria presente en el TLC firmado en 2005.

En base a los cuatro casos de estudio analizados en esta sección, se puede sostener que existen ciertas estrategias que tenderían a aumentar la probabilidad de que las cláusulas de transferencia tecnológica se implementen efectivamente. En primer lugar, es necesario contar con un TLC que sea enfático en lo referido a la transferencia tecnológica, pero además deben garantizarse mecanismos que expliquen cómo se implementarán las cláusulas, tal es el caso de los acuerdos de segunda generación que aquí examinamos. Las cláusulas de transferencia tecnológica pueden ser difusas, de modo tal que es necesario contar con normativa derivada que detalle cómo serán llevados a cabo los compromisos asumidos. Por otra parte, es importante que se creen instancias destinadas exclusivamente al monitoreo del cumplimiento de los acuerdos, así como instituciones que den respaldo y estén abocadas a conseguir dicho objetivo.

6. Conclusiones

En este trabajo se han analizado en detalle las cláusulas de contenido tecnológico presentes en distintos acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio. Las mismas nacen de la necesidad de promover el perfil innovador de los países emergentes, y postulándolas como un posible canal para facilitar la transferencia tecnológica. Para llevar los intercambios tecnológicos a cabo, se puede recurrir a mecanismos como la cooperación técnica entre el sector público y/o el privado, la investigación y el desarrollo conjunto en áreas de innovación tecnológica, el intercambio de información entre ámbitos académicos, instituciones gubernamentales y otros organismos. La experiencia muestra que dichas cláusulas deben venir asociadas a alguna manera que garantice su cumplimiento.

Existen cuatro áreas dentro de los tratados donde pueden tener lugar este tipo de intercambios: cooperación técnica; transferencia tecnológica; investigación desarrollo e innovación; y patentes y propiedad intelectual. Los acuerdos pueden contar con alguna o ninguna de estas áreas. Realizando un escaneo en más de 300 tratados, se puede advertir la presencia de artículos o capítulos en su mayoría relacionados a los derechos de propiedad intelectual y patentes, aunque la cantidad de artículos referidos a las otras áreas de intercambio tecnológico también es significativa.

Para evaluar si las áreas de contenido tecnológico dentro del marco de Tratados de Libre Comercio han tenido efectos concretos, fue necesario proponer antes 4 categorías que las diferencien en base a alguna dimensión de variabilidad. La propuesta de categorización fue analizada mirando en particular el grado de enforcement de las cláusulas; su peso y trascendencia medido como la cantidad de artículos o capítulos exclusivos a tratar temas de intercambio tecnológico; si cuentan con menciones explícitas a sectores productivos determinados; y si promueven el desarrollo de empresas del sector privado en particular. Tanto los acuerdos chinos como los de la Unión Europea suelen contar con grados altos de enforcement, además de tener artículos exclusivos de transmisión tecnológica y hacer referencia tanto al desarrollo de sectores productivos específicos como al

de las medianas y pequeñas empresas. Con esta categorización, el paso siguiente fue describir 4 casos de estudio donde las áreas de intercambio tecnológico dentro de los acuerdos analizados tuvieron efectos concretos.

El primer caso de estudio analizado fue el de la Unión Europea con Israel. El artículo 40 del Tratado de Libre Comercio firmado entre ambos países solicita la creación de acuerdos por separado donde la forma de implementación de la cooperación técnica entre ambas partes sea explicada con un mayor nivel de detalle. El éxito de esta cláusula de contenido tecnológico se pudo ver reflejado en la firma del Acuerdo sobre Cooperación Técnica y Científica ente la Comunidad Europea y el Estado de Israel (acuerdo de segunda generación). Dicho acuerdo contiene entre sus considerandos una referencia al artículo 40 del Tratado de Libre Comercio. En él, se hace énfasis en la participación de Israel en un programa europeo de desarrollo de actividades promotoras de la investigación y la innovación y se propone la creación de un comité que monitoree el cumplimiento de dicho acuerdo. Al día de hoy, son numerosos los intercambios tecnológicos que mantienen ambas partes.

El segundo caso de estudio fue la alianza entre Perú y Estados Unidos. Dentro de dicho tratado, se explicitó la necesidad de cooperar técnicamente para el desarrollo de Perú. En particular, se puede advertir una de las categorizaciones propuestas en este trabajo: el foco en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa. De manera análoga al caso de Israel y la Unión Europea, Perú y Estados Unidos firman un documento de segunda generación, el Memorándum de Intención en Materia de Cooperación Técnica y Promocional para el Fortalecimiento de Capacidades en Facilitación del Comercio en 2015. Dicho documento explicita la forma en la que Estados Unidos puede cooperar técnicamente en favor del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas peruanas, reiterando la importancia de lograr la transferencia de tecnología hacia Perú y de esa forma desarrollar su perfil exportador. En particular, el sector químico peruano muestra una tendencia ascendente desde hace 5 años si se observan las exportaciones hacia EE.UU., lo cual representaría un progreso en términos de desempeño de productos de alta tecnología a tener en cuenta. En este caso fue necesaria nuevamente una Comisión que siga el cumplimiento de las cláusulas tecnológicas firmadas en el TLC marco.

El tercer caso analizado fue el de Australia y Malasia. Los países acuerdan la liberalización del comercio de productos bajo el contexto del MAFTA recién en 2013. Dicho acuerdo postula la necesidad de cooperar técnicamente no sólo ayudando al progreso de la pequeña y mediana empresa como el acuerdo de Perú y Estados Unidos, sino que además se hace referencia a 5 sectores económicos de mutuo interés: automotriz, agricultura, turismo, carbón y comercio electrónico. Otra vez, fue necesaria la creación de un mecanismo de enforcement que siga desde cerca el cumplimiento de las cláusulas de cooperación. A través de un acuerdo de segunda generación, Australia y Malasia delinear los pasos a seguir en términos de cooperación sector por sector. En este trabajo se ha citado el de la industria automotriz en particular. Al año 2016, Australia logra diseñar y fabricar el primer autobús eléctrico con la intervención de capital humano proveniente de Malasia, lo cual implica una transferencia de know-how directa que puede traducirse en futuros productos innovadores producidos directamente en Malasia y con potencial de exportarse a otras regiones. Este caso de estudio vuelve a ser una puesta en práctica de las cuatro categorizaciones actuando paralelamente: énfasis en la cooperación, mención a pymes, foco en sectores específicos y alto grado de enforcement.

El último caso analizado fue el del acuerdo firmado entre Chile y China. Este tratado difiere de los anteriores ya que si bien no se encontraron acuerdos específicos de segunda generación que incluyan las cláusulas tecnológicas dentro de sus considerandos, sí se ubicaron organismos bilaterales dedicados a darle seguimiento al cumplimiento de dichas cláusulas. Luego de la firma del Tratado de Libre Comercio entre ambas partes, se creó el Comité de Diálogo Político entre el Congreso Nacional y la Asamblea Popular Nacional de China. El Comité se ha reunido anualmente desde su creación, con el propósito de tratar asuntos pertinentes a las relaciones internacionales entre ambos países, que incluían convenios de cooperación científica entre otras cuestiones relevantes. De esos encuentros han surgido acuerdos y organismos de cooperación que, si bien no hacen mención explícita al Tratado de Libre Comercio, se puede asumir que fueron una consecuencia indirecta del mismo. El Noveno encuentro del Comité se dio en el marco de los 10 años de la firma del tratado de comercio bilateral, de modo tal que fue el escenario propicio para su revisión. Ambas partes manifestaron la necesidad de mejorar y adaptar el tratado a los nuevos tiempos, mencionando la intensión de llevar a la práctica las cláusulas de contenido tecnológico. Como consecuencia de ello, la Comisión Binacional Permanente Chile-China inició actividades en 2017 creando el Acuerdo de Cooperación Científica en Materias Geológicas que beneficiaría a ambas partes en asuntos mineros, sector donde el tratado firmado 10 años atrás hizo hincapié.

Del caso de estudio Chile-China se puede destacar la importancia de la creación de organismos bilaterales avocados a la cooperación técnico-científica entre ambas partes, como lo fue la Comisión Binacional. Además, otro actor fundamental en el éxito de la aplicación de las cláusulas tecnológicas fue la gestión de relaciones internacionales por parte del gobierno chileno. El compromiso deliberado por mantener conversaciones anuales que incluyan la aplicación del Tratado de Libre Comercio ha dado buenos resultados en términos de innovación. Nuevamente, dio prioridad a un sector específico de interés mutuo como en el caso Australia-Malasia. El sector exportador minero de alto contenido tecnológico hacia China muestra una extraordinaria tendencia ascendente año a año, la cual seguramente pueda explicarse en parte por el trabajo conjunto en el sector, aunque aún queda camino por recorrer y ahondar en la cooperación.²⁰

Los cuatro casos de estudio analizados son pruebas del éxito de la implementación de las áreas de contenido tecnológico dentro del marco de los acuerdos de comercio bilaterales o multilaterales. Examinando sus artículos en detalle, se puede concluir que han resultado en acciones tangibles que promueven la innovación de los países socios. El presente informe pone entonces de manifiesto hechos estilizados que pueden servir como recomendaciones a la hora de firmar futuros acuerdos o de hacer cumplir los preexistentes.

Garantizar el cuidado de los derechos de propiedad intelectual puede ser utilizado como una estrategia para negociar cláusulas de transferencia tecnológica específicas. Pero para hacer uso de esta opción es necesario que dichas cláusulas sean lo más enfáticas posibles. Una forma de lograrlo es destinando capítulos o artículos que traten exclusivamente el tema del intercambio tecnológico, en vez de mencionarlo dentro de otros artículos que contengan puntos relacionados a otros temas. Cuanto menos difusas sean

²⁰ Como vimos, no analizamos aquí causalidad estricta sino una serie de hechos estilizados. Es evidente que el boom de los precios de los commodities durante esos años también contribuyó a la dinámica exportadora.

las cláusulas, mayor es el margen para hacer referencia a ellas en futuros acuerdos de segunda generación.

Por otro lado, quizás el eje más importante para garantizar el cumplimiento de las cláusulas de transmisión tecnológica sea el de crear los mecanismos de enforcement adecuados. De los acuerdos europeos podemos aprender que derivar a acuerdos de segunda generación donde se expliciten de manera detallada los pasos a seguir es una buena estrategia, dado que los Tratados de Libre Comercio suelen contar con disposiciones vagas. Además, deben crearse comités de seguimiento compuestos por miembros de ambas partes, dedicados exclusivamente a velar por el cumplimiento de las cláusulas. Un mecanismo alternativo de enforcement concreto que mostró resultados positivos es la creación de comisiones parlamentarias binacionales.

Otra manera exitosa de que las cláusulas tengan un efecto positivo en la innovación es aprovechando acuerdos pre-existentes e intensificar su contenido en materia de cooperación técnica. Del mismo modo, contar con el espacio de instituciones ya consolidadas puede ser un mecanismo que agilice la cooperación entre ambas partes.

Por último, hacer mención explícita a sectores o industrias específicas de interés mutuo puede focalizar la cooperación y hacerla menos difusa. De igual manera sucede si el interés estuviese puesto en el desarrollo de medianas y pequeñas empresas.

Todas las recomendaciones anteriores serán de utilidad siempre y cuando exista la férrea decisión y el compromiso sostenible por parte del sector público y privado de incorporar definitivamente los estándares internacionales. También es fundamental que exista una evaluación continua del impacto de estos tratados y de adoptar políticas redistributivas para que los beneficios del comercio se repartan en forma equitativa a toda la población.

7. Referencias bibliográficas

- Acharya, R. C., & Keller, W. (2009). Technology transfer through imports. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 42(4), 1411-1448.
- Baghdadi, L., Martínez-Zarzoso, I. y Zitouna, H. (2013) Are RTA agreements with environmental provisions reducing emissions?. *Journal of International Economics*. 90 (2): 378-390.
- Baier, S. & Bergstrand, J. (2007), "Do Free Trade Agreements Actually Increase Members' International Trade?", *Journal of International Economics*, 71 (1):72-95.
- Baumann, R. (2016). Acuerdos hechos a medida. El camino a la flexibilidad. *Integración & Comercio*. 40: 150-175.
- Büthe, T. & Milner, H. (2008), "The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements?", *American Journal of Political Science*, 52 (4):741-762.
- Chelala, S., & Zarzoso, I. M. (2017). ¿Sesgo anti-innovación?: El impacto tecnológico de los acuerdos comerciales. *Integración & comercio*, (42), 144-157.
- Coe, D. T., & Helpman, E. (1995). International r&d spillovers. *European economic review*, 39(5), 859-887.
- Dür, Andreas, Baccini, Leonardo y Elsig, Manfred (2014), "The design of international trade

- agreements: introducing a new dataset”, *The Review of International Organizations*, 9 (3). pp. 353-375.
- Eaton, J., & Kortum, S. (1996). Trade in ideas Patenting and productivity in the OECD. *Journal of international Economics*, 40(3), 251-278.
- Gowa, J, & Mansfield, E. (1993), “Power Politics and International Trade”, *American Political Science Review*, 87 (2):408-420.
- Grossman, G. M., & Helpman, E. (1991). Trade, knowledge spillovers, and growth. *European economic review*, 35(2-3), 517-526.
- Hartmann, D. (2014). *Economic complexity and human development: how economic diversification and social networks affect human agency and welfare* (Vol. 110). Routledge.
- Hausmann, R., Rodrik, D., & HWANG, J. (2005). It is not how much but what you export that matters. NBER Working Paper, 11905.
- Hofmann, C., Osnago, A. & Ruta, M. (2017). “Horizontal Depth. A New Database on the Content of Preferential Trade Agreements”, Policy Research Working Paper 7981, Banco Mundial.
- Hoppe, M. (2005). “Technology Transfer Through Trade”. Nota di Lavoro No. 19.2005. Milán: Fondazione Eni Enrico
- Ivus, O. (2010). Do stronger patent rights raise high-tech exports to the developing world?. *Journal of International Economics*, 81(1), 38-47.
- Krugman, P. R. (1979). Increasing returns, monopolistic competition, and international trade. *Journal of international Economics*, 9(4), 469-479.
- Madsen, J. B. (2007). Technology spillover through trade and TFP convergence: 135 years of evidence for the OECD countries. *Journal of International Economics*, 72(2), 464-480.
- Maskus, K. E., & Penubarti, M. (1995). How trade-related are intellectual property rights? *Journal of International economics*, 39(3), 227-248.
- Pack, H., & Page, J. M. (1994, June). Accumulation, exports, and growth in the high-performing Asian economies. In *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* (Vol. 40, pp. 199-235). North-Holland.
- Parente, S. L., & Prescott, E. C. (1994). Barriers to technology adoption and development. *Journal of political Economy*, 102(2), 298-321.
- Rivera-Batiz, L. A., & Romer, P. M. (1991). Economic integration and endogenous growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 531-555.
- Saggi, K. (2002). Trade, foreign direct investment, and international technology transfer: A survey. *The World Bank Research Observer*, 17(2), 191-235.
- Segerstrom, P. S., Anant, T. C., & Dinopoulos, E. (1990). A Schumpeterian model of the product life cycle. *The American Economic Review*, 1077-1091.

Régimen de solución de controversias inversor-Estados: ¿resistencias del modelo relacional en un marco institucional de las relaciones internacionales?¹

*Investor-State dispute settlement regime: resistance of the relational
model in an institutional framework of international relations?*

Magdalena Bas Vilizzio²

Resumen: En primer lugar, este artículo describe las características de la solución de controversias inversor-Estado como un régimen internacional, dentro de un espacio mayor: la protección de inversiones extranjeras. En segundo lugar, el trabajo se focaliza en el examen del régimen a la luz del modelo institucional de las relaciones internacionales, e identifica tres instancias de resistencia del modelo relacional: el retiro del CIADI – Bolivia, Ecuador y Venezuela-, el planteo de alternativas a los mecanismos de resolución de disputas actuales –sistema de tribunales de inversiones propuesto por la Unión Europea-, y la recuperación de la competencia de resolver en los tribunales locales aquellos conflictos jurídicos surgidos con inversores extranjeros –Sudáfrica-.

Palabras clave: Solución de controversias inversor-Estado; relaciones internacionales; modelo relacional; modelo institucional, Estados

Abstract: Firstly, this paper describes the characteristics of investor-State dispute settlement as an international regime, within a bigger space: foreign investment protection. Secondly, this paper focuses on the examination of the regime in the light of the institutional model of international relations and it identifies three instances of resistance by the relational model: ICSID withdrawal –Bolivia, Ecuador and Venezuela-, alternatives to present dispute resolution mechanisms –European Union’s proposal for an investment court system-, and domestic courts’ reacquisition of jurisdiction to settle disputes with foreign investors –South Africa-.

Key words: Investor-State dispute settlement; international relations; relational model; institutional model; States

¹ Recibido: 13/02/2018. Aceptado: 30/05/2018

² Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior (UDELAR, Uruguay), Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores, Uruguay, Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNLP). Miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la Comisión Administradora del Río de la Plata. E-mail: magdalenabas@gmail.com

1. Introducción

En 1959, Alemania y Paquistán celebran el primer tratado bilateral de inversión (TBI) de la historia. Actualmente, con más de 3000 acuerdos de inversiones celebrados en el mundo, entre TBI y otros instrumentos multilaterales, y 855 controversias inversor-Estado conocidas³, el actual régimen de solución de controversias inversor-Estado presenta particularidades no compartidas por otros regímenes de solución de controversias que involucran a Estados soberanos.

Desde un punto de vista metodológico, la dinámica del régimen de solución de controversias inversor-Estado puede leerse desde uno de los dos modelos ideales antagónicos de las relaciones internacionales, el modelo relacional y el modelo institucional, o bien puede plantearse un abordaje dialéctico abierto entre el poder y el Derecho en el cual se enmarcan ambos modelos. Como explica Consani (2016), el modelo relacional en estado puro describe un sistema internacional cuyos únicos actores son los Estados soberanos y en el que la relación Derecho – poder se da de manera horizontal. Mientras que en el modelo institucional presenta un sistema de subordinación en el cual el Derecho y el poder se encuentran en relación vertical, dando lugar a nuevos actores en las relaciones internacionales: las organizaciones internacionales y el individuo (Consani: 2016, p. 10-12).

El hecho que los arbitrajes *ad hoc* entre inversores y Estados sean administrados mayoritariamente en el seno de una agencia de una organización internacional, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) parte del Banco Mundial, podría llevar a considerar más adecuado el uso del modelo institucional. No obstante, ninguno de los modelos se encuentra en la realidad de manera pura y que la tensión dialéctica entre ambos es permanente, este trabajo opta por el método dialéctico abierto, de manera de poder comprender las diferentes aristas de la realidad de forma sincrética, sin caer en una síntesis final cerrada o un análisis excluyente entre modelos.

Con las anteriores ideas en vista, este artículo tiene como objetivos: 1) describir las características de la solución de controversias inversor-Estado como régimen internacional dentro de un espacio mayor: la protección de inversiones; 2) examinar el régimen a la luz de las características más destacables del modelo institucional e identificar cuáles son las instancias de resistencia del modelo relacional.

2. Solución de controversias inversor-Estado y sus características

2.1. Régimen internacional de inversiones

Tanto el sistema que regula la protección internacional de inversiones como el que regula la solución de controversias inversor-Estado, derivado del primero, pueden ser categorizados como regímenes internacionales, siguiendo a los aportes teóricos de Ruggie (1975, 1999), Krasner (1983) y Keohane (1988) entre otros. En este sentido, un régimen internacional es “un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los distintos acto-

³ Conforme a datos del Investment Hub de la UNCTAD al 31 de diciembre de 2018. Fecha de consulta: 28 de marzo de 2018.

res convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983, p. 2).

Los principios son creencias que explican el funcionamiento del sistema, las normas son reglas generales de comportamiento que generan derechos y obligaciones, las reglas son prescripciones en torno a áreas determinadas, y los procesos de toma de decisión refieren a prácticas generalmente seguidas para la negociación y adopción de resoluciones colectivas (Ruggie, 1999: 188; Bizzozero, 2011, p. 153). Cada uno de estos elementos deriva en el siguiente, traduciéndose en un mayor nivel de abstracción.

En el caso puntual del régimen internacional de inversiones, es posible afirmar que las expectativas de los Estados integrantes convergen en torno al principio fundamental de la promoción y protección de inversiones. Esto es, los Estados emisores de inversión extranjera directa ven garantizadas las inversiones de los particulares de su nacionalidad y los Estados receptores cuentan con instrumentos que brindan certeza jurídica al inversor extranjero como forma de promocionar la recepción de capital extranjero. Como en todo régimen internacional, los Estados al ser entidades soberanas tienen capacidad de decisión de integrar el régimen o permanecer fuera al celebrar o no acuerdos internacionales en materia de inversión. Incluso puede optar por impulsar la construcción de regímenes alternativos.

Del principio fundamental de promoción y protección de inversiones se desprenden una serie de principios derivados que regulan el comportamiento de los actores vinculados a la inversión extranjera, esto es, Estados e inversores. Dichos principios derivados son: 1) trato nacional; 2) trato justo y equitativo; 3) garantía y compensación por expropiación; 4) garantía de libre traspaso de fondos y transferencia de capitales y ganancias al exterior; 5) solución de controversias inversor-Estado mediante la prórroga de jurisdicción al arbitraje internacional⁴.

2.2. Régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado

El principio de solución de controversias inversor-Estado, dada su complejidad y características propias, se comporta como un régimen internacional en sí mismo. Este se erige sobre el derecho de los inversores extranjeros de demandar a los Estados receptores de la inversión en caso que vean vulnerados sus derechos y amparados en un instrumento jurídico escrito que prevea una prórroga de jurisdicción a favor del arbitraje internacional. Dicha prórroga de jurisdicción puede estar prevista en un tratado bilateral de inversiones, un capítulo de inversiones de un tratado de libre comercio (bilateral o multilateral) o tratados multilaterales en los cuales el Estado huésped o receptor de la inversión y el Estado de nacionalidad del inversor sean parte, así como también en leyes de

⁴ Estos principios derivados suelen formar parte de la estructura básica de los tratados bilaterales de inversiones o los capítulos de inversiones en tratados de libre comercio. En este sentido, las disposiciones de los mencionados instrumentos normativos regulan diversas áreas que pueden agruparse en: 1) Normas generales de trato de la inversión, como ser alcance y definición de inversión, trato nacional, cláusula de la nación más favorecida, trato justo y equitativo; 2) Protección de las inversiones, esto es garantías y compensaciones por expropiación, garantías de libre traspaso de fondos y transferencia de capitales y ganancias al exterior, prohibición o límites a los requisitos de desempeño; 3) Excepciones, modificaciones y terminación del tratado; 4) Solución de controversias tanto sean mecanismos de solución de controversias Estado-Estado e inversor-Estado (Carrau y Valdomir, 2012: 49; Salacuse: 2010: 127 – 128).

inversiones del Estado receptor o contratos entre empresas extranjeras y Estados huéspedes.

Los textos constitutivos de las instituciones que administran arbitrajes a las que remiten los mencionados instrumentos jurídicos pueden establecer requisitos adicionales. Por ejemplo en el caso del CIADI, el artículo 25 del Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados de 1965 (Convenio de Washington) constitutivo del Centro establece que la institución tiene jurisdicción para entender en aquellas controversias inversor-Estado que sean de naturaleza jurídica, que tengan una relación directa con una inversión entre un Estado parte y un nacional de otro Estado parte de dicho tratado, y en las que exista una cláusula de prórroga de jurisdicción por escrito.

Una serie de reglas específicas derivan del principio anteriormente explicado, estas son:

El inversor extranjero tiene locus standi y jus standi: Esta es una de las características más destacables del régimen. Es el particular quien cuenta con *locus standi in iudicio*, esto es, los inversores extranjeros pueden demandar a los Estados en foros jurisdiccionales. De hecho, se ha dado un paso más al reconocerse su *jus standi*, esto es, la titularidad de la acción y el consecuente acceso directo a los tribunales internacionales. Por tanto, en este régimen no resulta de aplicación el instituto de la protección diplomática, según el cual es el Estado de la nacionalidad del particular afectado quien hace propio el reclamo frente al Estado incumplidor y no el particular (Torreja Mateu, 2012, 317; Burgos-De la Ossa y Lozada-Pimiento, 2009, p. 272).

Período de enfriamiento: La casi totalidad de los acuerdos internacionales establecen un período de enfriamiento, esto es, un período en el que las partes en el conflicto intentan resolver sus controversias de manera amigable. Este lapso de tiempo habitualmente se extiende por entre tres y seis meses desde que el inversor extranjero notifica la existencia del conflicto al Estado receptor de la inversión.

No obligatoriedad de agotamiento previo de la jurisdicción doméstica: El agotamiento de los recursos internos es una opción, no una obligación como proponía la doctrina Calvo⁵. No obstante, aun en aquellos instrumentos que se establecen la obligación de agotamiento de los recursos internos pueden presentar lo que Fach Gómez denomina “versión *light* de la cláusula Calvo” al permitir pasar al arbitraje internacional una vez sometida la controversia a la jurisdicción doméstica, se puede pasar al arbitraje por vencimiento de plazo de tiempo determinado (Fach Gómez, 2010, p. 3). No obstante, en aquellos tratados que prevén obligatoriamente el agotamiento previo de los recursos domésticos, por el juego de la cláusula de la nación más favorecida puede eludirse dicha obligación⁶.

⁵ Esta doctrina, elaborada en 1868 por el jurista argentino Carlos Calvo y recogida en varias constituciones latinoamericanas, se basa en los principios de igualdad soberana, no intervención y trato igualitario entre extranjeros y nacionales. Los Estados, como soberanos, tienen derecho determinar libremente sus políticas internas y externas, sin injerencia extranjera, y dado que los extranjeros tienen iguales derechos a los nacionales, estos deben agotar todos los recursos de la jurisdicción doméstica sin pedir la protección y/o intervención diplomática de su Estado de su nacionalidad (Tamburini, 2002: 82).

⁶ Esta práctica se denomina *treaty shopping* o *cherry picking*.

Tribunales arbitrales ad hoc: Las disputas son sometidas a tribunales *ad hoc*, esto es, no permanentes, que se conforman para el caso concreto mediante ternas arbitrales o árbitro único elegidos de listas previamente registradas en una institución que administra arbitrajes. Este es el caso del CIADI, la Corte Permanente de Arbitraje (CPA), la Cámara de Comercio Internacional, la Cámara de Comercio de Estocolmo, Corte Internacional de Arbitraje de Londres.

Inapelabilidad de los laudos: Los laudos arbitrales no son pasibles de apelación, y los recursos de anulación o revisión se prevén para casos específicos que no constituyen una segunda instancia de decisión. Por ejemplo en el Convenio de Washington se establece que el recurso de anulación a solicitud de una de la partes si el tribunal se constituyó incorrectamente, este se ha extralimitado manifiestamente en sus facultades, si hubo corrupción de parte de algún miembro, si se ha quebrantado gravemente una norma de procedimiento o el laudo no contiene expresamente los motivos en que se funda (artículo 52). El recurso de revisión, en cambio, puede solicitarse dentro de los 90 días de emisión del laudo en caso de descubrimiento de algún hecho que hubiera podido influir decisivamente y al momento de su emisión hubiera sido desconocido por el tribunal (artículo 51).

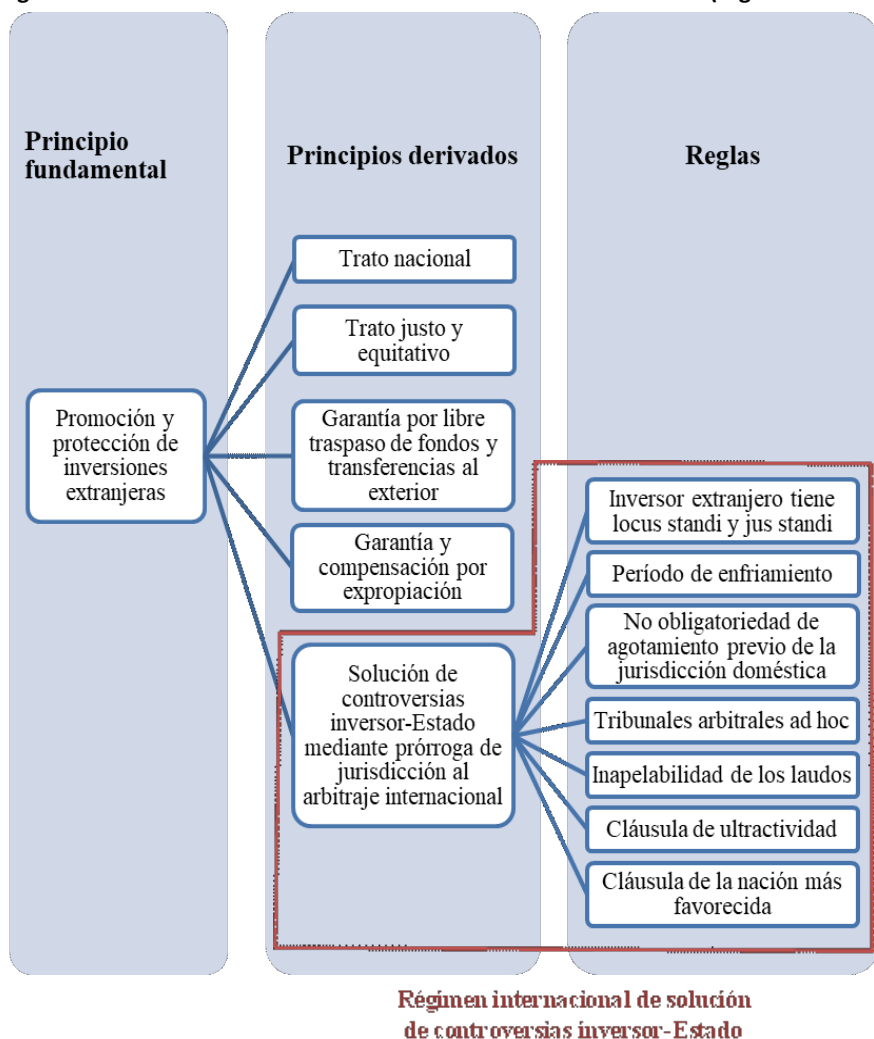
Cláusula de ultractividad: Los tratados de inversiones suelen incluir dentro de su articulado cláusulas que establecen que las demás disposiciones del tratado mantienen su vigencia durante un período determinado subsiguiente a su terminación, por lo general 5, 10, 15 o 20 años, y por tanto la posibilidad de poner en marcha un mecanismo de solución de controversias a pesar que el acuerdo que lo sustenta ya está terminado.

Cláusula de la nación más favorecida: Se trata de una disposición que permite el acceso al mejor trato que un Estado decide ofrecer a los inversores en el marco de otro acuerdo. Como afirma Banifatemi, “a State is undeniably at liberty not to offer better treatment to other investors or not to enter into a most-favoured-nation clause. However, once it has freely embarked on both paths, it must abide by its obligations” (Banifatemi, 2009, p. 273)⁷. La cláusula es aplicable a cualquier disposición del acuerdo, incluso la no obligatoriedad de agotar la jurisdicción doméstica previo al pasaje al arbitraje internacional, como lo reconoce la jurisprudencia por primera vez en la Decisión sobre jurisdicción de fecha 25 de enero de 2000 del caso Emilio Agustín Maffezini contra España (CIADI caso número ARB/97/7).

La figura 1 sintetiza la estructura del régimen internacional de inversiones, focalizándose en el principio derivado de solución de controversias inversor-Estado mediante prórroga de jurisdicción al arbitraje internacional. No se incluyen las reglas derivadas de los demás principios del régimen internacional de inversiones por exceder los objetivos de este artículo.

⁷ “Un Estado tiene, sin duda, la libertad de no ofrecer un mejor trato a los inversores o no obligarse por una cláusula de la nación más favorecida. Sin embargo, una vez que libremente tomó alguno de esos caminos, debe cumplir con sus obligaciones” (traducción propia).

Figura 1: Principios del régimen internacional de inversiones. Especial referencia al régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado (régimen derivado)



Fuente: Elaboración propia

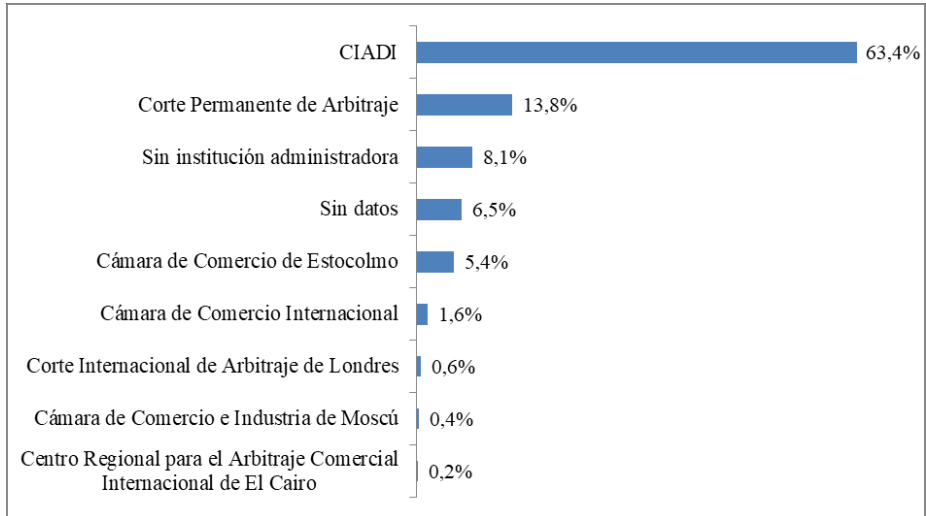
3. Régimen de solución de controversias inversor-Estado en el marco de los modelos institucional y relacional

3.1. Primacía sin exclusividad del modelo institucional

Los arbitrajes inversor-Estado, si bien son *ad hoc*, se dirimen mayoritariamente en el seno de instituciones internacionales que los administran. Conforme a datos de la UNCTAD, el 63,4% de las 855 de controversias conocidas, al 31 de enero de 2017, se

resolvieron o se encuentran en proceso de resolución en el marco del CIADI –agencia del Banco Mundial- creada por el Convenio de Washington. En segundo lugar se encuentra la CPA, creada por la Convención de 1899 para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales, organización que congrega el 13,8% de los casos. El porcentaje restante se reparte entre instituciones privadas –que no son sujetos de Derecho Internacional-, arbitrajes sin institución administradora o no hay datos disponibles (ver gráfica 1).

Gráfica 1: Instituciones administradoras de arbitrajes inversor-Estado. Porcentaje sobre número total de casos conocidos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD Investment Hub. Datos al 31 de diciembre de 2018. Fecha de consulta: 26 de marzo de 2018

La mayoritaria institucionalización internacional de los arbitrajes puede constituir un indicio para pensar que el modelo institucional se presenta de manera pura en el régimen bajo análisis, excluyendo cualquier manifestación del modelo relacional. Sin embargo, el modelo relacional continúa ejerciendo tensiones en el régimen bajo análisis y refutan la hipótesis anterior, tema que se analizará en el apartado 3.2.

En relación a la idea de exclusividad del modelo institucional, dos elementos coadyuvan a su afirmación: la concentración del poder y la represión del poder. En primer lugar el modelo institucional sitúa al Estado como miembro de organizaciones internacionales (concentración del poder) (Consani: 2016. 12). En materia de acuerdos de inversiones, sean TBI u otros tratados bilaterales o multilaterales, el peso de instituciones como el CIADI surge de manera clara al ser el foro a cual remiten en mayor número. Para dar un ejemplo, si a los TBI en vigor en Sudamérica se le suman los acuerdos celebrados pero no ratificados por Brasil y los acuerdos denunciados por Bolivia y Ecuador, el 89% de estos remiten al CIADI como foro para resolver las controversias inversor-Estado (Bas Vilizzio, 2017: 32)⁸.

⁸ Los acuerdos pueden remitir a una o más instituciones administradoras de arbitrajes a elección del inversor.

En segundo lugar, el modelo institucional dispone la represión del poder por tanto el uso y la amenaza de la fuerza están prohibidos como principio básico (artículo 2.4 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas). Como corolario, las disputas deben ser resueltas de manera pacífica entre los Estados. Cabe señalar que el rol de los Estados emisores de la inversión en la solución de controversias en materia de inversiones fue evolucionando a lo largo del tiempo desde una participación activa mediante la protección diplomática de sus nacionales a ser un mero vector para que las corporaciones de su nacionalidad tuvieran *locus standi* y *jus standi* para demandar a los Estados receptores en foros especializados.

En este sentido, inicialmente, los Estados eran los únicos capaces de reclamar frente a otros Estados y para tal fin crean el instituto de la protección diplomática. De esta manera el Estado hace propio el reclamo del particular de su nacionalidad afectado frente al Estado incumplidor, sin posibilidad que el particular pudiera iniciar procesos de solución de controversia en un foro internacional (Torreja Mateu, 2012, 317; Burgos-De la Ossa y Lozada-Pimiento, 2009: 272). La protección diplomática es un derecho del Estado que la ejerce y sus requisitos han evolucionado a lo largo del tiempo. En la actualidad tanto la doctrina mayoritaria como el Proyecto de artículos sobre protección diplomática de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas (2006) condicionan el ejercicio de la protección diplomática a que el particular afectado tenga un vínculo de nacionalidad con el Estado reclamante, y que agote previamente de los recursos internos en el Estado incumplidor.

Como se indicara en el apartado 2.2, si bien en la actualidad el instituto de la protección diplomática no ha caído en desuso, no resulta de aplicación en materia de protección de inversiones ya que los casi 3000 acuerdos internacionales existentes otorgan a los inversores extranjeros el derecho de recurrir a la vía arbitral para demandar al Estado receptor, en caso de ver sus derechos vulnerados. Más aún, un número importante de tratados no establece el requisito del agotamiento previo de la jurisdicción doméstica, y en los que sí se establece, el juego de la cláusula de la nación más favorecida permite evitarlo, como se explicara anteriormente. A modo de ejemplo, en Sudamérica el 88% de los TBI permite el pasaje a la vía arbitral sin necesidad de agotar los recursos internos (Bas Vilizzio, 2017, p. 25).

En relación a la condicionalidad del poder, tercera característica del modelo institucionalista, su aplicación al régimen de solución de controversias inversor-Estado es más difusa. Si se toma en exclusividad el régimen del CIADI, los Estados miembros condicionan su poder al ser miembros de la organización en particular en lo que refiere al seguimiento de un procedimiento predeterminado para la solución de disputas y la elección de árbitros en base a la lista que los propios miembros registran en la Secretaría General. No obstante, son los inversores extranjeros quienes eligen el foro en el cual iniciar el arbitraje internacional en base a los tratados aplicables, los cuales suelen incluir más de una opción, así como también son de su elección las reglas aplicables. De hecho, podría darse un arbitraje en el que la institución administradora sea el CIADI pero que se aplique el Reglamento de Arbitraje de la UNCITRAL como normas de procedimiento.

Sin perjuicio de lo anterior y dado que el modelo institucional es un modelo ideal no existe de manera perfecta (Consani, 2016, p. 13), en el siguiente apartado se examinarán las resistencias del modelo relacional en el régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado que se han identificado en este trabajo.

3.2. Resistencias del modelo relacional

El modelo relacional aun resiste dentro del régimen de solución de controversias inversor-Estado en tres aspectos fundamentales: las resistencias estatales manifestadas en el retiro del CIADI y la propuesta de mecanismos alternativos de resolución de disputas, así como la recuperación de la competencia de resolver en los tribunales locales aquellos conflictos jurídicos surgidos con inversores extranjeros, competencia cedida a instituciones internacionales mediante prórroga de jurisdicción. A continuación se analizará un ejemplo de cada instancia a los efectos de ilustrar las ideas planteadas: 1) el retiro del CIADI por parte de Bolivia; 2) la propuesta de la Unión Europea de un sistema de tribunales de inversión; 3) el retorno a la jurisdicción doméstica en materia de inversiones incluido en la última ley de inversiones sudafricana.

Retiro del CIADI: el caso de Bolivia

El retiro del CIADI se ha dado únicamente en tres casos a lo largo de la historia: Bolivia, Ecuador y Venezuela, Estados que notificaron la denuncia al Convenio de Washington en fecha 1 de mayo de 2007, 2 de julio de 2009 y 24 de enero de 2012 respectivamente. Conforme al artículo 71 del Convenio las denuncias fueron efectivas seis meses después de su notificación. Tanto Bolivia como Ecuador acompañaron esta decisión con la terminación los TBI en vigor⁹, habiendo avanzado a diferente ritmo y con diferentes características, pero en base a la aplicación de las cláusulas de ultractividad contenidas en los tratados, en los hechos se registraron, y continúan registrando, nuevas demandas de manos de inversores extranjeros.

El caso de Bolivia es el que tiene su origen más retomo en la denominada “Guerra del agua” en Cochabamba, que en 2002 termina con la demanda de la empresa Aguas del Tunari SA (propiedad de la estadounidense Betchel) en el CIADI. La demanda tiene su germen en la rescisión de la concesión del servicio de aguas y acantarillado sanitario de Cochabamba otorgada a Aguas del Tunari por un período de 40 años (1999)¹⁰. Amparado en el TBI Bolivia-Países Bajos, el demandante reclama una indemnización de aproximadamente 50 millones de dólares, a pesar de haberse invertido poco menos de 1 millón.

En 2005, el tribunal *ad hoc* entendió que era competente en el caso, no haciendo lugar a las excepciones presentadas por el Estado, entre las cuales se destaca que 1) la jurisdicción y la legislación aplicable es la boliviana conforme al contrato de concesión (párrafos 95 y 96 de la Decisión sobre jurisdicción), y 2) no corresponde invocar el TBI Bolivia-Países Bajos, dado que Aguas del Tunari no es controlada directa o indirectamente por empresas nacionales de Países Bajos sino que se trata de una cadena de socieda-

⁹ Vale aclarar que la Cancillería bajo la administración del actual presidente Lenin Moreno elaboró un nuevo modelo de TBI con el fin que sea renegociado con 16 Estados, dentro de los cuales se incluyen parte de los acuerdos que fueron denunciados en 2017 a propuesta del informe final de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones (CAITISA), institución creada bajo la presidencia de Rafael Correa. Conforme a manifestaciones de la canciller María Fernanda Espinosa, el nuevo modelo es acorde a las disposiciones constitucionales ecuatorianas y en él prima el interés nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

¹⁰ Cabe destacar que la privatización de empresas nacionales es una de las políticas propulsadas por el Consenso de Washington.

des constituidas en ese Estado pero vacías de contenido (párrafo 72). Esta decisión derivó en duras críticas al tribunal de parte de los movimientos sociales, en particular por considerarla una medida de apoyo a las políticas neoliberales y un evidente caso de *forum shopping*¹¹ (Sornarajah, 2010, p. 326 - 327).

Finalmente, frente a la presión pública internacional, el 19 de enero de 2006 la empresa decide retirar el caso, luego de acordar el traspaso de sus acciones al Estado por la suma simbólica de 2 bolivianos (aproximadamente 0,25 dólares) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de Bolivia, 2008, p. 101) y solicitar que se discontinúe el proceso. Este caso constituye la antesala de Bolivia para retirarse de la organización y terminar los TBI en vigor, y por ende marcar cierta resistencia relacional en el marco de un modelo institucional.

Dentro de las razones esgrimidas, Bolivia remarca la incompatibilidad con la doctrina Calvo incorporada en la Constitución de 1967 vigente en ese momento; temas de procedimiento (conflictos de interés entre los actores y los árbitros, doble enjuiciamiento, jurisprudencia libre, *forum shopping*, *treaty shopping* y *cherry picking*); los altos costos de los procedimientos; la minoría de laudos a favor de los Estados; y los conflictos de interés en el Banco Mundial como propulsor de las políticas de ajuste estructural que llevaron a la privatización de empresas que al ser estatizadas reclaman cuantiosas compensaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de Bolivia, 2008, p. 108 – 124).

Mecanismos alternativos: el sistema tribunales de inversión propuesto por la Unión Europea

Desde el año 2015, la Unión Europea (UE) impulsa una reforma del régimen de solución de controversias inversor-Estado. Como primera fase se incluye en las negociaciones de tratados de comercio e inversión con terceros Estados un sistema bilateral de tribunales de inversión. Como segunda fase se propuso crear un tribunal multilateral de inversiones cuya negociación estuviera abierta a todos los interesados.

La primera fase, fue plasmada en el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá (CETA por su sigla en inglés), que entró en vigor provisionalmente el 21 de septiembre de 2017, y la negociación del Acuerdo de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la UE y Estados Unidos (TTIP por su sigla en inglés), negociación, enlentecida desde el inicio de la administración Trump. En su capítulo 8 (Inversiones) el CETA establece la creación de un Tribunal de Inversiones Permanente y un Tribunal de Apelación. Conforme al artículo 8.27, el Tribunal permanente está compuesto por quince jueces elegidos por un período de cinco años renovable por una única vez (cinco nacionales de la Unión Europea, cinco de Canadá, y cinco de terceros Estados). Cada caso concreto será resuelto por tres de los quince jueces, manteniéndose las proporciones de nacionalidades previstas para el Tribunal en pleno, y será presidido por el juez nacional del tercer Estado.

Adicionalmente, el texto prevé un Tribunal de Apelaciones que tiene como fin confirmar, modificar o revocar los laudos del Tribunal permanente, y funcionará en divisiones de tres miembros (artículo 8.28). El hecho que ambos tribunales sean permanentes, inde-

¹¹ Se denomina *forum shopping* a la selección de uno o más foros de solución de controversias, ya sea mediante la búsqueda de la protección de un tratado en particular o por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

pendientemente de su funcionamiento en divisiones, mitiga parte de las críticas al actual sistema de solución de controversias inversor-Estado, especialmente al CIADI, cuyos tribunales se conforman para el caso concreto y carece de una instancia de apelación.

Con el fin de garantizar la transparencia en los procedimientos y la independencia de los miembros de los tribunales se establece a texto expreso que estos no reciben instrucciones de organizaciones o gobiernos en temas vinculados a la controversias, y desde su designación tienen prohibida la actuación como asesores, expertos nombrados por una parte o testigos (artículo 8.30). Este punto es crucial en el sistema, ya que es una de las críticas más fuertes al actual sistema de solución de controversias inversor - Estado, en particular desde la sociedad civil organizada¹².

Otros elementos a resaltar son: la prohibición de procedimientos paralelos tanto en tribunales nacionales como internacionales al mismo tiempo que en el sistema de tribunales de inversiones del CETA (artículos 8.22 y 8.23); la prevención de demandas fraudulentas o manipuladoras en base, por ejemplo, a reestructuraciones empresariales (artículo 8.18); no derogación de la medida impugnada (artículo 8.39); la inclusión de mecanismos alternativos de solución de disputas, como ser la mediación (artículo 8.20).

El sistema previsto en la Sección III, del Capítulo II (Inversiones) del último borrador del TTIP –noviembre de 2015- tiene las mismas características y ha sido blanco de diversas críticas. Se destaca, en primer lugar, el análisis de Sornarajah (2016) quien considera que el sistema propuesto no resuelve los problemas de los mecanismos actuales, dado que *per se* no asegura legitimidad, ni hay una determinación clara de la distribución geográfica de los miembros de los tribunales que corresponden a terceros Estados. Por los mismos motivos, Gaffney (2016) considera que el borrador se queda a mitad de camino entre la construcción de un nuevo sistema y la permanencia en el actual. Finalmente Schill (2016) agrega un elemento más al debate al cuestionar la ausencia de requisito de agotamiento previo de la jurisdicción doméstica, aspecto que puede poner en tela de juicio la autoridad y legitimidad democrática de los tribunales nacionales y quitarles la oportunidad de corregir posibles medidas arbitrarias, discriminatorias o ilegítimas adoptadas por el Gobierno.

La segunda fase, el sistema multilateral de tribunales de inversiones, ya estaba prevista en el articulado de los acuerdos negociados con Canadá y Estados Unidos, artículos 8.29 y 12 respectivamente, estableciendo que los mecanismos bilaterales serán sustituidos una vez que el mecanismo multilateral entre en vigor. El 13 de septiembre de 2017 la Comisión Europea eleva al Consejo una recomendación de decisión por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre un Convenio relativo al establecimiento de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones (Documento COM(2017) 493 final). La autorización y las directrices de negociación son aprobadas con fecha 20 de marzo de 2018 (Documento 12981/17).

Entre las directrices de negociación, se destaca que el sistema contará un órgano de primera instancia y otro de apelación cuyos miembros serán independientes y recibirán una remuneración permanente durante su mandato –limitado a un período de tiempo y no renovable. La permanencia de los tribunales y sus miembros busca garantizar una jurisprudencia consistente a diferencia de los actuales tribunales *ad hoc*. Asimismo, los

¹² En este sentido ver especialmente: Eberhardt y Olivet (2012).

procedimientos deberán ser transparentes y posibilitar la intervención de terceros – organizaciones no gubernamentales, grupos de consumidores, asociaciones empresariales, cámaras comerciales, etc.- de la misma manera que hoy prevé el Reglamento sobre Transparencia de los arbitrajes entre inversionistas y Estados en el marco de un tratado de la UNCITRAL (2014).

Todo hace pensar que dado el enlentecimiento en las negociaciones del TTIP y la reciente autorización a la Comisión Europea para iniciar las negociaciones de un acuerdo multilateral, los debates sobre la reforma del régimen de solución de controversias inversor-Estado se darán con más fuerza a nivel multilateral fuera del CIADI, y mientras no se concrete la UE continuará incluyendo su sistema de tribunales de inversión en las negociaciones bilaterales. Otros ejemplos de mecanismos alternativos se presentan en la UNASUR con la proyección de un Centro de solución de controversias en materia de inversiones aun no concretado, o el debate sobre la reforma del régimen que se está dando a nivel de la UNCTAD y nuclea a Estados, academia y sociedad civil organizada. Estas instancias muestran como los Estados prefieren resolver *vis-à-vis* y en un orden paralelo aquellos temas que en el modelo institucional no encuentran solución.

Retorno a la jurisdicción doméstica: el caso de Sudáfrica

Sudáfrica presenta un interesante caso de recuperación de la competencia de resolución de conflictos con inversores extranjeros cedida a instituciones internacionales mediante prórroga de jurisdicción en los TBI celebrados. El proceso de cambio se inicia a posteriori de la demanda recibida de manos de un grupo de inversores de Italia y Luxemburgo en el año 2006. La controversia se basa en que la Carta de Minería de Sudáfrica del año 2004 establece una serie de opciones de desinversión parcial por parte de las empresas propietarias de explotaciones mineras, como mecanismo para promover el acceso equitativo a la explotación de los recursos mineros y del petróleo para los grupos históricamente desfavorecidos y reparación de la privación de derechos y otros efectos sociales negativos causados por el apartheid.

Si bien, la norma es acorde a los preceptos constitucionales de dicho Estado, el 1 de noviembre de 2006, los inversores italianos Piero Foresti y otros así como la empresa establecida en Luxemburgo, Finstone SARL, solicitan el inicio de un arbitraje de inversiones mediante el mecanismo adicional del CIADI en base a las disposiciones de los TBI entre Sudáfrica e Italia (1997) y Sudáfrica y Bélgica-Luxemburgo (1998) (caso CIADI número ARB(AF)/07/1). Los reclamantes entienden que, dado están obligados a desinvertir el 26% del capital invertido en explotaciones mineras, existe un incumplimiento por parte del Estado de las cláusulas sobre expropiación y compensación, trato justo y equitativo y trato nacional y reclaman una indemnización de 350 millones de dólares¹³.

El caso es discontinuado a pedido de los demandantes, no obstante, como consecuencia inmediata, Sudáfrica se embarca en un proceso de análisis de su sistema de protección de inversiones, sumado a la constatación de la inexistencia de una relación directa entre los TBI en vigor y la atracción de inversiones, la identificación de inconsistencias entre las disposiciones de la red de TBI en vigor y los preceptos de la Constitución post-apartheid (1994) (Carim, 2015, p. 4). Dentro de las decisiones tomadas se destacan

¹³ Un análisis más profundo del caso puede verse en Bas Vilizzio (2017b)

la no celebración de nuevos TBI, la revisión de aquellos en vigor con vistas a su terminación o posible renegociación en base a un nuevo modelo de acuerdo a ser elaborado, y la mejora de la legislación interna de protección de inversiones (Carim, 2015, p. 4).

Como primera medida, se procede a notificación de terminación por denuncia unilateral de los acuerdos que se mantenían en vigor con diez Estados europeos. La segunda etapa del proceso la constituye la nueva Ley de inversiones (Ley número 22 de 2015) en vigor desde su publicación en la Gaceta Oficial en fecha 19 de diciembre de 2015. La norma evidencia un intento de reforzar el Derecho interno y plantea algunas innovaciones, como ser el derecho de regular en áreas de interés público, como ser reparación histórica, social y económicas de inequidades e injusticias; derechos garantizados en la Constitución; promoción y preservación de la herencia cultural, conocimiento indígena y recursos naturales; protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales.

La otra innovación, la constituye la exclusión de la solución de controversias inversor-Estado en tribunales arbitrales internacionales. En el texto normativo se prevé el empleo de métodos alternativos de solución de conflictos, como la mediación, así como la posibilidad de resolver conflictos en los tribunales internos sudafricanos. Si bien Sudáfrica no es signatario ni adhirió al Convenio de Washington, los inversores extranjeros contaban con la posibilidad de demandar al Estado mediante el mecanismo adicional del CIADI –previsto especialmente para aquellos Estados que no son parte del Convenio de Washington-. Por tanto, a pesar de no ser miembro del CIADI, contaba con un mecanismo para cederle una competencia propia como es la resolución de conflictos con inversores extranjeros, que con la nueva ley de inversiones y la terminación de los TBI logra recuperar para sí.

4. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo, se analizaron las reglas del régimen internacional de solución de controversias inversor-Estado y se lo encuadró en la dialéctica entre el Derecho y el poder marco de los modelos relacional e institucional. El régimen tiene un fuerte arraigo en el modelo institucional, dado que se asienta sobre el principio de solución pacífica de controversias –represión del poder- y la mayoritaria institucionalización de los arbitrajes inversor-Estado, principalmente en torno al CIADI -condicionalidad del poder-. Aun así, en este trabajo se identificaron resistencias del orden relacional, esto es, las resistencias estatales manifestadas en el retiro del CIADI –Bolivia, Ecuador y Venezuela-, la propuesta de mecanismos alternativos de resolución de disputas –sistema de tribunales de inversiones propuesta por la Unión Europea-, así como la recuperación de la competencia de resolver en los tribunales locales aquellos conflictos jurídicos surgidos con inversores extranjeros, competencia cedida a instituciones internacionales mediante prórroga de jurisdicción –situación de Sudáfrica-.

Visto que no se trata de modelos reales sino ideales, la tensión entre ambos es parte habitual de la dinámica de las relaciones internacionales. No obstante, en la última década, la creciente crítica al régimen de solución de controversias inversor-Estado ha llevado a que sean los propios Estados lo que comiencen a buscar escenarios que los alejan del modelo institucional, pero sin dejar de apostar a la represión del poder y la consecuente solución pacífica de controversias. Las manifestaciones del modelo relacional están vinculadas a un ejercicio de soberanía que permita reafirmar la primacía del Derecho por sobre el poder –poder económico relativo, en este caso- y el propio rol del

Estado como sujeto de Derecho Internacional frente a un actor de las relaciones internacionales en constante crecimiento: las corporaciones.

5. Bibliografía

- Banifatemi, Yas (2009). The emerging jurisprudence on the Most-Favored-Nation Treatment in investment arbitration. En: BJORKLUND, Andrea y otros (Edit.). *Investment Treaty Law. Current Issues III – Remedies in International Investment Law: Emerging Jurisprudence of International Investment Law*, 241 – 273. Londres: BIICL.
- Bas Villizio, Magdalena (2017). *América del Sur ante los tratados bilaterales de inversión: ¿hacia un retorno del Estado en la solución de controversias?* Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica – Universidad de la República.
- _____ (2017b). Notas sobre la fragmentación del Derecho Internacional: protección de inversiones versus derechos humanos en el caso Piero Foresti contra Sudáfrica. Suplemento de Derecho Internacional Público de eDial.com, DC22C1. Buenos Aires: Editorial Albrematica.
- Bizzozero, Lincoln (2011). *Aproximación a las relaciones internacionales. Una mirada desde el siglo XXI*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- Burgos-de la Ossa, María Angélica Y Lozada-Pimiento, Nicolás (2009). La protección diplomática en el marco de las controversias internacionales de inversión. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*. No. 15, 243 – 278. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n15/n15a09.pdf> (Consultado: 10.02.18)
- Carim, Xavier (2015). International investment agreements and Africa's structural transformation: a perspective from South Africa. *Investment Policy Brief, no. 4, agosto 2015*. Ginebra: South Center. Disponible en: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2015/08/IPB4_IAs-and-Africa%E2%80%99s-Structural-Transformation-Perspective-from-South-Africa_EN.pdf (Consultado: 30.03.18)
- Carrau, Natalia Y Valdomir, Sebastián (2012). *La incidencia de los Tratados de Protección de Inversiones en el Mercosur*. Documento de trabajo 013. Montevideo: CEFIR, GIZ, Somos Mercosur.
- Consani, Norberto (Dir. y Comp.) (2016) Introducción. En: *Nuevos desarrollos del Derecho Internacional*, 9 – 20. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/cat2-manualderechoInternacional%C3%BAblico-completo.pdf> (Consultado: 27.03.18)
- Ebergardt, Pia y Olivet, Cecilia (2012). *Cuando la injusticia es negocio*. Bruselas/Ámsterdam: The Transnational Institute. Disponible en: <https://www.tni.org/files/download/cuando-la-injusticia-es-negocio-web.pdf> (Consultado: 31.03.18)
- Fach Gomez, Katia (2010). *Latin America and ICSID: David versus Goliath?* Disponible en:

<http://ssrn.com/abstract=1708325> (Consultado: 14.02.18)

- Gaffney, John (2016). The EU proposal for an Investment Court System: what lessons can be learned from the Arab Investment Court? *Columbia FDI Perspectives*, No. 181. Nueva York, Columbia Center on Sustainable Development, Columbia University. Disponible en <http://ccsi.columbia.edu/files/2013/10/Perspective-Gaffney-Final-Formatted.pdf> (Consultado: 30.03.18)
- Keohane, Robert (1988). Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, Stephen (1983). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. En: KRASNER, STEPHEN (Edit.), *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia (2008). Bolivia y el CIADI: crónica de un divorcio anunciado. En: VALDOMIR, SEBASTIÁN Y SANTOS, CARLOS (Edición General). *Soberanía de los pueblos o intereses empresariales*, 103 – 128. Montevideo: Fundación Solón, Redes Amigos de la Tierra, Uruguay Sustentable, Amigos de la Tierra.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad de Ecuador(2018). *Cancillería presenta los nuevos convenios bilaterales de inversión*. Comunicado de prensa de fecha 25 de febrero de 2018. Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ec/cancilleria-presenta-los-nuevos-convenios-bilaterales-de-inversion/> (Consultado: 30.03.18)
- Ruggie, John (2009). Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales. *Relaciones Internacionales*, No. 12, Octubre 2009, 171 – 191. Madrid: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid (Obra original publicada en 1998). Disponible en: www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/178/164.pdf (Consultado: 28.03.18)
- _____ (1975). International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, No. 29 (3), 557 – 583. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706342> (Consultado: 28.03.18)
- Salacuse, Jeswald (2010). *The Law of Investment Treaties*. Oxford: Oxford Un. Press.
- Schill, Stephan (2016). The European Commission’s Proposal of an “Investment Court System” for TTIP: Stepping Stone or Stumbling Block for Multilateralizing International Investment Law? *Insights*, Vol. 20, No. 9. Washington, American Society of International Law (ASIL). Disponible en <https://www.asil.org/insights/volume/20/issue/9/european-commissions-proposal-investment-court-system-ttip-stepping> (Consultado: 30.03.18)
- Sornorajah, Muthucumaraswamy (2016). An International Investment Court: panacea or purgatory? *Columbia FDI Perspectives*, No. 180. Nueva York, Columbia Center on Sustainable Development, Columbia University. Disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/files/2013/10/No-180-Sornarajah-FINAL.pdf> (Consultado: 30.03.18)

- _____ (2010). *The international law on foreign investment*. Tercera edición. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tamburini, Francesco (2002). Historia y Destino de la Doctrina Calvo: ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo? *Revista de estudios histórico-jurídicos*, No. XXIV, 81 – 101. Valparaíso: Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en: <http://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/view/363/343> (Consultado: 23.01.15)
- Torreja Mateu, Helena (2012). Protección diplomática. En: SÁNCHEZ, VÍCTOR (Director). *Derecho Internacional Público*, 315 – 330. Barcelona: Huygens Editorial.

Crisis del Estado neoliberal y de la inserción internacional: evolución de las posiciones del gobierno de De la Rúa frente al ALCA entre agosto de 2000 y mayo de 2001¹

Neoliberal State and international insertion crises: the evolution of the positions of De la Rúa's administration around the FTAA between August 2000 and May 2001

Rodrigo Pascual², Igal Kejsefman³

Resumen: En el presente trabajo, nos proponemos mostrar que la ruptura de la subordinación de la Cancillería al Ministerio de Economía en torno a las negociaciones por el ALCA fue una de las manifestaciones de la crisis de la Convertibilidad -y por lo tanto de la inserción internacional que ella suponía- durante el gobierno de la Alianza. Asimismo, abordamos la crisis de la Convertibilidad como la crisis de las relaciones sociales que la sostenían y que se habían condensado en la forma de Estado neoliberal, excluyendo otras aristas de la misma. Desde esa perspectiva abordaremos los fundamentos que subyacían en las posiciones del Ministerio de Economía y la Cancillería entre agosto de 2000 a mayo de 2001, que primero asumieron la forma de una tensión latente (agosto del 2000 a marzo del 2001) y luego de una contraposición abierta (marzo a mayo del 2001).

Palabras clave: ALCA – Crisis del Estado Neoliberal - Inserción internacional - Cancillería – Ministerio de Economía

Abstract: In this work we would like to show that the end of the subordination of the Ministry of Foreign Affairs to the Ministry of Economy around the negotiations for the FTAA was one of the manifestations of the Convertibility crisis – and, as a result, of the international insertion that this entailed – during the Alianza's government. Moreover, we look at the Convertibility crisis as the crisis of the social relations which supported it and which had been condensed in the form of a Neoliberal state, excluding all other elements. From this perspective, we will analyze the basic principles underlying the positions of the Ministry of Economy and the Ministry of Foreign Affairs between August 2000 and May 2001, which first acquired the shape of a latent tension (from August 2000 to March 2001) and afterwards turned into open opposition (from March to May 2001).

Keywords: FTAA - Crisis of the neoliberal State – International insertion - Ministry of Foreign Affairs - Ministry of Economy

¹ Recibido: 26/12/2017. Aceptado: 10/05/2018

² Docente Investigador del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Becario Posdoctoral CONICET. Licenciado en Ciencia Política (UBA). Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador UNQ. rpascual@untdf.edu.ar.

³ Economista (UBA), Mg. en Estudios Sociales Latinoamericanos (UBA), Becario doctoral CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-FSOC-UBA). igal-kej@gmail.com

1. Objetivos y estructura del trabajo.

En el presente trabajo, nos proponemos mostrar que la ruptura de la subordinación de la Cancillería al Ministerio de Economía en torno a las negociaciones por el ALCA fue una de las manifestaciones de la crisis de la Convertibilidad -y por lo tanto de la inserción internacional que ella suponía- durante el gobierno de la Alianza. Asimismo, abordamos la crisis de la Convertibilidad como la crisis de las relaciones sociales que la sostenían y que se habían condensado en la forma de Estado neoliberal, excluyendo otras aristas de la misma. Algunas de ellas son traídas a colación sólo en la medida en que resultan ineludibles para alcanzar el objetivo del presente artículo.

Antes de centrarnos en los vaivenes de la política exterior argentina entre agosto del 2000 y mayo del 2001, dedicaremos una primera sección del trabajo a exponer el vínculo entre la forma de Estado y la política exterior, en general, y el vínculo entre el ALCA y la subordinación de los trabajadores en particular.

En un segundo apartado, nos centraremos en los debates en torno al Plan Real en Brasil que llevaron a su crisis y replanteo a partir de la devaluación de 1999. Este punto reviste una importancia fundamental dado que la crisis brasileña aceleró la crisis de la Convertibilidad y porque la posición asumida por Cardoso a partir de dicho año en torno al ALCA gravitó fuertemente en el debate argentino sobre el Tratado continental.

En el tercer y cuarto apartado, nos dedicaremos exclusivamente a los fundamentos que subyacían en las posiciones del Ministerio de Economía y la Cancillería durante el período abordado en el trabajo, que primero asumieron la forma de una tensión latente (agosto del 2000 a marzo del 2001) y luego de una contraposición abierta (marzo a mayo del 2001). Expondremos allí que el acercamiento de Cancillería a la posición de Brasil, sobre el ALCA, implicó un proceso de incipiente politización de la política exterior que cuestionaba, de modo mediato, la forma de subordinación de los trabajadores cristalizada en la Convertibilidad. Por el contrario, la posición del Ministerio de Economía que buscó negociar bilateralmente el acuerdo de libre comercio a cambio de ayuda financiera, implicaba sostener los mecanismos despolitizados y exogeneizados que se condensaban en la Convertibilidad. En los dos últimos apartados mostraremos que el desarrollo de los debates entre ambas carteras puso de manifiesto la creciente resistencia de los trabajadores, organizaciones sociales, civiles y partidos de izquierda, así como altermundistas, estudiantes y sectores de la pequeña burguesía a los ajustes deflacionarios que suponía la inserción sin mediaciones al mercado mundial.

2. La política exterior del Estado neoliberal: el ALCA y la subordinación de los trabajadores.

Desde la perspectiva aquí desarrollada, comprendemos al Estado como una de las formas que asumen las relaciones sociales. Más específicamente, como el modo de existencia de relaciones de dominación política en el capitalismo; entendiendo a este como resultante de la separación histórica de los productores de los medios de producción (Hirsch, [1977] 2017). El Estado es una relación social que supone y reproduce aquella separación histórica, sobre la cual se funda un proceso de separación aparente-real (Holloway y Picciotto, 1994) entre una esfera de la dominación política respecto de la esfera

de la producción/explotación económica. En última instancia el éxito de la dominación política queda supeditado a la capacidad del Estado de mostrarse como un tercero neutral que se erige sobre (con independencia de) las relaciones antagónicas entre capitalistas y trabajadores propias de la esfera productiva (Holloway y Picciotto, 1994). El Estado, como modo de dominación del capital sobre el trabajo, asume formas *de* Estado específicas en cada momento histórico. En la forma de Estado, entonces, se materializan relaciones de fuerza entre las clases y al interior de las fracciones de la burguesía (Poulantzas, 1986). Esta materialización se manifiesta en los aparatos de Estado y en la relación entre ellos y entre sus secciones. Asimismo, conlleva un modo específico de inserción internacional política y económica. Las correlaciones de fuerza entre esos aparatos y secciones, y del modo de inserción internacional, expresan relaciones de fuerza entre capitalistas y trabajadores.

La forma de Estado, que se correspondió con el período de negociaciones por el ALCA que analizaremos aquí (2000 – 2001), se conformó entre 1989-1991⁴ (Piva, 2012). En ese lapso se terminó de consumir un modo de subordinación del trabajo que expresaba relaciones de fuerza favorables para el gran capital, con capacidad de insertarse competitivamente en el mercado mundial, y del capital financiero. Estas fracciones fueron las que impulsaron la modernización neoliberal, que terminó de estructurarse alrededor del Plan de Convertibilidad y las transformaciones que consumaron la incorporación sin mediaciones de la economía argentina al mercado mundial. De esta manera, se produjo una subordinación política y económica del trabajo al funcionamiento pleno de la acción de la ley del valor a escala mundial, así como a los flujos y reflujos de capital dinero. Esto tuvo expresión en las transformaciones operadas en la política exterior orientada a reducir las relaciones exteriores a las necesidades de la acumulación, y en este sentido, despolitizándolas.

La forma de Estado neoliberal -expresada en el Plan de Convertibilidad- supuso la restricción de la autoridad del Banco Central para emitir moneda -sujetando dicha función a los flujos y reflujos de divisas-, la completa liberalización comercial -desarmando los mecanismos regulatorios-, y la exogeneización de funciones soberanas a tribunales externos en potenciales litigios con capitales foráneos –mediante la firma de 54 tratados bilaterales de inversiones durante la década del noventa-. En el corazón del Tratado del ALCA que el Estado Argentino pretendió negociar estaba ubicado en el capítulos sobre inversiones (Arceo, 2002; Estay y Sánchez, 2005), el cual proponía – entre las cuestiones más destacables - la sujeción de todos los Estados a tribunales internacionales en caso que se produjeran diferencias entre los inversores (extranjeros) y los Estados receptores como medio de garantizar la ganancia de las empresas ante casi cualquier eventualidad (Pascual, Ghiotto y Lecumberri, 2007; Pascual y Ghiotto, 2008; Ghiotto, 2013; Pascual, 2016). De esta manera, el Estado puso fuera de sí algunos mecanismos específicos que suponen el comando social (soberanía), en general, y de la inserción internacional de la economía argentina en el mercado mundial, en particular. En conclusión, la forma de Estado neoliberal constituyó mecanismos despolitizados y exogeneizados.

La liberalización conjunta del comercio exterior y de las finanzas expuso la debilidad y el atraso productivo de la economía argentina a la competencia de los capitales más productivos del mundo. En este escenario, los capitalistas que operaban localmente

⁴ Al tiempo que sus raíces más profundas se remontan a las transformaciones iniciadas en 1975/6.

debían aumentar la productividad de los trabajadores, principalmente, incorporando tecnología (sustituyendo trabajo por capital). Con dicho fin los capitales debían subordinar exitosa y duraderamente a los trabajadores, so pena de sucumbir frente a las importaciones. La capacidad de las empresas de insertarse exitosamente en el mercado mundial dependió, en general, de su asociación con empresas líderes en la esfera internacional constituyendo una alianza entre ambas fracciones. El vínculo con Estados Unidos y las políticas de contención de Bush (h) -desde la caída de la Unión Soviética- y de Clinton -durante la crisis del Tequila- facilitaron el acceso a las divisas que requería el Plan de Convertibilidad y que permitieron la transformación productiva -y no una simple desindustrialización- de la Argentina durante los noventa (Piva, 2012 y Grigera, 2011). Bajo este escenario, los organismos financieros internacionales jugaron un papel central. En efecto, “el FMI, condicionando sus préstamos a la desregulación y flexibilización de los mercados locales, como se realizó, impuso una nueva relación entre el capital y el trabajo en los diferentes países y, en dicho proceso, transformó profundamente los mercados de trabajo locales y las relaciones de fuerza entre las clases”⁵ (Robinson, 2009, p.36). De esta forma se consagró y profundizó la debilidad de los trabajadores.

Así como las correlaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase cristalizaron en la forma de Estado neoliberal y el modo específico de subordinar el trabajo, ésta también se puso de manifiesto en la composición del gabinete nacional y las relaciones de fuerza al interior del poder ejecutivo. El poder del Ministerio de Economía por sobre el resto del gabinete, y su convalidación por medio del Presidente, cristalizaba el modo de subordinación despolitizado y exogeneizante. El poder del Ministerio de Economía, en efecto, emanaba del éxito de la Convertibilidad y de las correlaciones de fuerza entre las clases que ella condensaba. Su poder dependía del éxito de la sujeción de la política monetaria a los movimientos del capital global.

Dentro de este esquema, la política exterior estableció como objetivos principales la búsqueda de nuevos mercados y la ampliación de los tradicionales. Estos motivaron una despolitización en la política exterior que se adecuó y subordinó a las necesidades trazadas por el Ministerio de Economía y a las transformaciones impulsadas por la gran burguesía exportadora, condensadas en las reformas modernizadoras.

La Cancillería, entonces, acompañó los cambios con acciones que tendieron a lograr la inserción sin mediaciones de la economía argentina en el mercado mundial. En ese sentido, pueden indicarse a: la firma de acuerdos comerciales, el ingreso al CIADI en 1991, el acuerdo del MERCOSUR también de 1991 y la promoción de Tratados Bilaterales de Inversiones mencionados anteriormente. Asimismo, esta despolitización representó una continuidad con la política exterior iniciada por Domingo Cavallo que, como canciller, efectivizó la salida del grupo de Países No Alineados, la desmilitarización y la desmalmvinización (Corigliano, 2000a; Míguez, 2012). Conjuntamente, esta reorientación de la política exterior supuso una mayor integración en el mercado mundial y al sistema internacional de Estados (Corigliano, 2000b).

Sintéticamente, bajo la forma de Estado neoliberal la Cancillería se subordinó a las necesidades trazadas por la Convertibilidad sujetándose, por este medio, a la conducción

⁵ “The IMF, by conditioning its lending on a deregulation and flexibilization of local markets, as it has often done, is imposing the new capital-labor relation on the particular country and, in the process, fundamentally transforming local labor markets and class and power relations”

del Ministerio de Economía. El rol protagónico de Economía en las negociaciones comerciales internacionales, contemplado en los ámbitos bi y multilaterales, manifestó de modo específico esa subordinación. Sin embargo, la política exterior no estuvo inmediatamente subordinada a ese Ministerio, sino que la Presidencia también jugó un rol central en la conducción de la Cancillería (Bologna, 1998, y Busso, 1994). Cabe destacar, sin embargo, que el protagonismo del Presidente de la Nación en la política exterior -como en el resto del gabinete nacional- apuntaba a convalidar las políticas impulsadas por el ministerio de Economía (Piva, 2012; Bonnet, 2008; Pascual, 2016).

Sin embargo, desde 1998 comenzó a desenvolverse con intensidad creciente una resistencia a los modos de subordinación de trabajo inscriptos en la convertibilidad, lo que conducía a la crisis al conjunto de la economía. Con este trasfondo sostenemos que el enfrentamiento entre el ministerio de Economía y la Cancillería durante los años 2000 y 2001 en torno a las negociaciones por el ALCA manifiestan dicha crisis. En este sentido, buscaremos exponer a lo largo del trabajo que la política de la Cancillería, en vistas a un ALCA políticamente viable, puede comprenderse a la luz de dicha crisis y que, en ese marco, fue su viabilidad política la que la acercó a la posición expresada por el Estado brasileño. La convergencia política con Brasil en torno a forma concreta que asumiría una futura integración continental, aparecía como la orientación políticamente viable para sortear la crisis y profundizar la reestructuración productiva iniciada a principio de la década de los noventa.

3. Crisis y replanteo del Plan Real en Brasil y sus impactos en Argentina

Para abordar de forma más acabada las tensiones en el sostenimiento del Plan de Convertibilidad y las pujas entre los Ministerios por definir sus rumbos y alternativas durante el año 2000 debemos remontarnos a los acontecimientos que definieron la devaluación y reconfiguración del Plan Real de Brasil en 1999.

Las políticas neoliberales, habían implicado en Brasil un tipo de inserción internacional que, según Lafer, diluyeron lo externo respecto de lo interno. “Esta dilución fue un dato de la realidad que terminó imponiendo una pausa para pensar de qué manera hacer viable, en las condiciones actuales, el desarrollo del espacio nacional” (Lafer, [2001] 2002, p.132). La desagregación de las cadenas productivas a escala planetaria había hecho del *outsourcing* una práctica empresaria habitual. “Por esta razón la inserción en la economía mundial gestionada por el Estado [brasileño], viable por la escala continental del país y operado según la lógica anterior del nacionalismo de fines, se volvió inoperante” (Lafer, [2001] 2002, p. 138).

Desde Collor de Melo y fundamentalmente a partir de la presidencia de Cardoso, Itamaraty se propuso participar de la formulación del nuevo tablero mundial que se estaba configurando, como el mejor modo de garantizar los intereses nacionales (Lafer, [2001] 2002, p. 144). En ese marco, Brasil renunció a su histórica posición en la que se reservaba la soberanía nuclear, incorporándose en 1998 al Tratado de No Proliferación Nuclear impulsado por Estados Unidos. De este modo Brasil se acercaba a la primera potencia mundial y, al mismo tiempo, apuntaba a intervenir en la elaboración de una agenda global. En efecto, Lafer ([2001] 2002) sostenía que el tiempo económico, de plazos cada vez más cortos, planteaba como desafío a la sincronía con los tiempos políticos

para llevar adelante los cambios necesarios en función de la inserción comercial eficaz que permitiera el desarrollo nacional. Desde su punto de vista, la respuesta a tal desafío debía ser la diplomacia de las negociaciones comerciales de la OMC, el ALCA y el Mercosur que permitiera “la elaboración de reglamentación (...) que Brasil necesita para asegurar un espacio -que se está reduciendo- para la conducción de sus⁶ políticas públicas” (Lafer, [2001] 2002, p. 148).

“El consenso del conjunto de la clase dominante brasileña en torno a las reformas neoliberales eclipsó -aunque no disipó- las diferentes posiciones sobre el grado y profundidad en que debía aplicarse el programa neoliberal” (Berringer, 2015 p.116). En 1996, por ejemplo, se conformó la Coalición Empresarial Brasileña (CEB) cuyo objetivo radicaba en la defensa de sectores industriales en el marco de las negociaciones del ALCA. Ese mismo año sucedieron, además, protestas de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) y la Confederación Nacional de la Industria (CNI). El evidente beneficio de la transformación productiva tenía como contraparte crecientes tensiones al interior de la burguesía (Berringer, 2015, p. 96). La FIESP impulsó en 1997 el Foro de las Reformas con el fin de discutir, entre otros elementos, el modo subordinado por el cual Brasil se insertaba en el mundo. La candidatura única y elección de Horacio Lafer Piva al frente de la FIESP y el Centro de Industrias del Estado de San Pablo (CIESP) dio cuenta del nivel de acuerdo que había entre los industriales en torno a la continuidad neoliberal y a la necesidad de reformas.

Simultáneamente, se desplegaron una serie de protestas por parte de organizaciones sociales y políticas brasileñas. La Central Única de los Trabajadores (CUT) y un lento, aunque sostenido, ascenso del Partido de los Trabajadores (PT) pusieron de manifiesto un creciente cuestionamiento a la orientación exportadora de la economía que relegaba el mercado interno (Berringer, 2015). El reclamo de estos sectores sociales, en torno a la inserción internacional, convergía con las posiciones de sectores burgueses mercadointernistas. No obstante, a pesar de su vulnerabilidad y las controversias, la continuidad del Plan Real estuvo garantizada por un préstamo otorgado por el FMI a Brasil durante 1998.

Ciertamente, la intensidad de las demandas planteadas por las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores no arribaron al punto de abrir un enfrentamiento al interior de la burguesía que impidiera que las diferentes fracciones confluyeran en un nuevo acuerdo en torno a la inserción internacional. A pesar de la creciente dificultad de Estados Unidos para responder a las necesidades de liquidez de la periferia en crisis, y de las presiones de sectores de la burguesía que cuestionaban la estabilización macroeconómica como el único objetivo de la política económica (Diniz, 2010), las diversas fracciones capitalistas llegaron a un nuevo acuerdo en torno a la inserción internacional y el rol del mercado interno, sin mediar una crisis política (Martuscelli, 2015). El nuevo equilibrio entre las fracciones burguesas motivó la devaluación del primero de enero de 1999 y un plan de ajuste con fuerte impacto negativo sobre los trabajadores: el salario mínimo cayó en un 30%, mientras que el salario real medio lo hizo en un 5,5%, junto a un aumento del trabajo informal. En este sentido la crisis y transformación del Plan Real emergieron como el producto de las luchas por la inserción internacional y sus implicancias en el conflicto distributivo, el capital financiero y las empresas extranjeras que operaban localmente fueron las más desfavorecidas.

⁶ Destacado de los autores.

Con la devaluación, en cierta forma, se producía relativo desacople entre lo externo y lo interno. Esto se expresó en una mayor participación e injerencia de los diversos sectores empresarios en las negociaciones por el ALCA. De esta manera, el Estado brasileño se politizaba en la medida en que operaba como mediador de las presiones externas e internas, negociando con cada uno de los sectores afectados por el Tratado. Desde nuestro punto de vista, la crisis y replanteo del Plan Real -que en definitiva representó la crisis y replanteo de la inserción internacional de Brasil- tuvo implicancias en la posición de la Cancillería argentina.

La crisis del Real y la devaluación abrieron un cuadro de fricciones en la burguesía argentina en torno a la Convertibilidad. Ello se manifestó en el quiebre del Grupo de los Ocho, abriendo el camino para que “varias fracciones de la burguesía repensaran su inserción regional, tanto en el marco del MERCOSUR –especialmente en relación a su principal socio, Brasil– como así también su futuro lugar en instancias mayores de integración como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)” (Kan, 2009: 1). La conformación del Grupo Productivo, que inicialmente buscaba mejorar la competitividad sin modificar el tipo de cambio nominal -es decir, sin cambiar el vínculo con el mercado mundial-, esbozaba diferencias en torno al futuro de la Convertibilidad. Estos sectores promovían un modelo de desarrollo capitalista en “base a exportaciones, que, dado el tipo de perfil productivo predominante, sólo resulta[ba] viable con un mayor deterioro de la participación de los trabajadores y de las PyMEs en el ingreso total generado en el ámbito industrial” (Schorr, 2001, p. 7).

En 1999, también comenzaron a tensarse la relación al interior de la UIA (Unión Industrial Argentina). Esto se produjo, principalmente, entre los grandes industriales competitivos internacionalmente -nucleados en el Movimiento Industrial Argentino- y los capitales menos competitivos o productores de bienes transables -nucleados en el Movimiento Industrial Nacional-; no obstante, mantuvieron la alternancia pactada en 1993. Estos dos núcleos de la central empresaria “si bien coinciden en sus aspectos centrales, presentan ciertas diferencias de significación que vale la pena mencionar: uno se encuentra más ligado a las oportunidades que ofrece el mercado ampliado del Mercosur, y el otro está más vinculado con la integración de la Argentina al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)” (Schorr, 2001, p. 9).

En síntesis, la devaluación brasileña provocó movimientos internos en las diversas fracciones de la burguesía argentina en torno a la inserción internacional dado que el creciente descontento social impedía efectuar una deflación real (bajas salariales) que permita competir internacionalmente con un tipo de cambio nominal fijo. Aquel descontento social, expresado a través de fricciones entre fracciones capitalistas, se cristalizó al interior del gobierno argentino y esto se puso de manifiesto en las negociaciones por el ALCA.

4. Tensiones latentes entre Economía y Cancillería: julio del 2000 – marzo 2001

Hasta julio de 2000, las posiciones del Ministerio de Economía y la Cancillería en torno a las negociaciones por el ALCA fueron consonantes. Ambos consideraban que al Tratado debía negociarse desde el MERCOSUR y junto a Brasil. Pero la necesidad de conseguir financiamiento para sostener la Convertibilidad, la falta de ayuda externa por

parte de Europa y las diversas presiones de Estados Unidos y Brasil, así como el anuncio de la inminente firma de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Chile, tensó al gabinete nacional. En este contexto el ministro de Economía Machinea se alejó de la posición equidistante que la Cancillería pretendía sostener entre Europa y Estados Unidos. El ministro de Economía entendía que acercarse a Estados Unidos iba a permitir garantizar una próxima ayuda financiera⁷.

El alejamiento de Economía de la posición de la Cancillería no sólo implicaba un distanciamiento de Europa, sino también de Brasil. Al finalizar el año 2000 la inclinación por Estados Unidos ya era manifiesta. Consideramos que ponerse bajo la protección de Estados Unidos tenía por objeto garantizar ayuda financiera que permitiera reproducir la Convertibilidad, es decir, reproducir la subordinación de los trabajadores bajo mecanismos exogeneizantes y despolitizados.

En diciembre de 2000, ante la inminencia del *default*, Argentina negoció un salvataje financiero con el FMI facilitado por el apoyo de Estados Unidos que, a pesar de no haber estado dispuesto a prestar dinero, actuó a favor del acuerdo⁸. A cambio, en enero Estados Unidos reclamó que Argentina lo acompañara en el impulso del ALCA (Pascual, 2016). De esta manera, las negociaciones del salvataje parecían consolidar la posición sostenida por la cartera económica de usar al ALCA como moneda de cambio para acceder a los empréstitos necesarios. Pocos días antes del anuncio del desembolso financiero denominado Blindaje⁹, comenzaron los desencuentros. Por un lado, se encontraban los sectores que se hallaban en sintonía con la propuesta norteamericana pro-ALCA que pretendía un acuerdo negociado de modo atomizado entre Estados. Por el otro, se encontraban quienes pretendían coludir junto a Brasil para negociar y de esa manera moderar el alcance del Tratado¹⁰. El salvataje en diciembre de 2000 parecía confirmar la victoria de los primeros.

El Canciller era más cauto. Durante diciembre de 2000 argumentaba que era imposible adelantar las negociaciones por el ALCA, como proponía Estados Unidos. Entendía que el gobierno de Bill Clinton se encontraba en retirada y que, ante la iniciativa de la Unión Europea de integrar a los países del Este, América del Sur iba a ser prioridad para Estados Unidos¹¹. De manera que, según la mirada de la cancillería, no tenía sentido acelerar los plazos. El Canciller Rodríguez Giavarini sostenía que convenía mantener una posición conjunta con Brasil limitando el alcance del acuerdo. Su posición tenía como consecuencia reducir los efectos de la reestructuración dado el bloqueo a políticas defla-

⁷ *La Nación*, 03/08/00.

⁸ *Clarín*, 18/12/00. También puede revisarse *La integración desde arriba* (Kan, 2015).

⁹ Se denominó Blindaje en tanto buscaba blindar la economía del *default*

¹⁰ Un vocero del gobierno anunciaba que "Argentina le pedirá a Estados Unidos un esfuerzo por adelantar el lanzamiento del ALCA (el proyecto de integración de toda América) para mediados o fines de 2003, dos años antes del plazo que establecieron los Presidentes". Al mismo tiempo, diversas fuentes diplomáticas ratificaban que "La Argentina quiere llegar al ALCA de la mejor forma posible y al lado de su socio en el MERCOSUR, Brasil" *La Nación*, 05/12/00.

¹¹ "En rigor, a Rodríguez Giavarini le gusta separar la ansiedad de la política: cree que, si como lo anunció Javier Solana en Buenos Aires, Europa privilegiará por ahora la integración de los países del Este, América Latina terminará siendo una región invaluable para los Estados Unidos. "¿Para qué apurarse entonces?", dicen que pregunta." en *La Nación*, 03/08/00.

cionarias. Las divergencias ponían de manifiesto las dificultades para el sostenimiento de la Convertibilidad y eran indicativas de la dificultad de la prolongación temporal de los mecanismos de subordinación del trabajo implícitos en ella.

Durante los meses de enero y marzo, el Canciller y el Ministro de Economía protagonizaron un intenso juego de presiones sobre la posición definitiva que Argentina tendría frente al ALCA. Asimismo, durante esos meses se intensificó la crisis económica, siendo cada vez más urgente la necesidad de obtener más ayuda financiera para mantener el esquema convertible. Esta situación resultó en una tregua que duró hasta la renuncia de Machinea en marzo de 2001. En esos días pudo observarse que las posiciones sobre el ALCA corrían junto a los dilemas la Convertibilidad, aunque las tensiones permanecieron latentes y no llegaron a un enfrentamiento público.

En enero de 2001, Estados Unidos renovó su estrategia para relanzar el ALCA y buscó adelantar dos años su lanzamiento, programado originalmente para 2005. Las declaraciones de los futuros funcionarios del gobierno republicano de Bush (h), apuntaban a sortear los obstáculos externos (Brasil) e internos (los sindicatos, los ambientalistas, los empresarios agroindustriales) que entorpecían el avance de las negociaciones. A fines de enero de 2001, Robert Zoellick (representante comercial norteamericano) aseguraba que su gobierno iba a pedir el *Fast Track* al Congreso. Su idea era garantizar, o al menos encaminar, las negociaciones para abril, momento en que se realizaría la III Cumbre de las Américas en Quebec. El objetivo era presionar a Brasil y así avanzar en las negociaciones por el ALCA¹². El *Fast Track* era fundamental y los primeros cien días de gobierno eran claves para su concreción.

Al comienzo de enero, el gabinete del Ejecutivo argentino mantuvo una posición relativamente unificada. Los negociadores norteamericanos estaban atentos de la situación de Argentina, sabían que las necesidades financieras iban a ser su principal carta de negociación. Asimismo, conocían las rispideces que atravesaban las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil: por un lado, la devaluación del Real había generado fuertes tensiones entre los países (Kan, 2009); por el otro, Brasil era el principal socio comercial de Argentina. Por ello los funcionarios del gobierno de Bush (h) comprendían que el MERCOSUR iba a ser su principal escollo. En ese contexto, a mediados de enero de 2001, Zoellick presionó a Argentina para que apoyara su iniciativa¹³.

Esta coyuntura colocó a Argentina en una posición de pivót (Miranda, 2001) de la cual el gobierno nacional intentó sacar provecho. En ese momento los funcionarios argentinos se declaraban favorables al adelantamiento del ALCA y también respecto de la posición de Brasil de negociar los contenidos del Tratado de conjunto. Pero esa posición dual exponía las tensiones internas entre las dos posiciones existentes entre los funcionarios, y que esa posición era producto de la debilidad de Argentina. En este contexto, la Cancillería anunció que demandaría a Estados Unidos la total liberalización del comercio y anunció que llevaría esa propuesta a los encuentros continentales de abril de 2001, a realizarse en Buenos Aires y Quebec. Sin embargo, las expectativas eran bajas ya que difícilmente Estados Unidos aceptaría esta clase de pedidos.

¹² *La Nación*, 31/01/01.

¹³ *Clarín*, 12/01/01.

El Canciller informó a Condoleezza Rice y Colin Powell que acordaba con la posición de Estados Unidos de adelantar los tiempos del Tratado, aunque manifestó que prefería el año 2004 en lugar de 2003. Pero esto no era una propuesta aceptable para Estados Unidos, pues estaría muy próximo a las elecciones presidenciales y haría poco viable su aprobación en un Congreso que recibía intensas oposiciones al Tratado. Sin embargo, cabe destacar que más allá de las discrepancias, la posición de Argentina era proclive a que se negociara el ALCA e incluso que se adelantaran las fechas de inicio¹⁴. Argentina quedaba en la disyuntiva de negociar con los Estados Unidos de forma bilateral o desde el MERCOSUR bajo la égida de Brasil. La primera opción la distanciaba de su principal socio comercial¹⁵; la segunda excluía la negociación directa y lo llevaba a un resquebrajamiento de las relaciones con Estados Unidos. La debilidad de la posición de *pivot* era notoria.

Días después de darse a conocer esta noticia, Giavarini dio a entender que iba negociar el ALCA bajo la inamovible condición de que Estados Unidos libere el comercio del sector agrícola, postura que lo acercó a las posiciones de Itamaraty. El canciller no pretendía boicotear el ALCA sino que simplemente perseguía un pragmatismo comercialista: sin apertura del sector agrícola no habría Tratado. Pero ese mismo pragmatismo lo enfrentaba con Economía. Desde el punto de vista de la Cancillería subordinarse a las necesidades norteamericanas para obtener ventajas comerciales y/o financieras parecía poco útil teniendo en cuenta la brecha de productividad entre ambas economías. Negociar sin condicionamientos a cambio de las posibles ofrendas financieras representaba para el Canciller una ingenuidad. En este sentido, Giavarini solía preguntar retóricamente por los beneficios que esa subordinación había traído durante los dos mandatos de Carlos Menem¹⁶.

El 9 de febrero, el gobierno argentino recibió la visita del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Lafer, quien aclaró que el MERCOSUR era la prioridad de su país. Lafer jugó su principal carta frente a Giavarini: el superávit comercial que el comercio bilateral dejaba a Argentina. Lafer declaró que para Brasil no era prioridad la discusión de los tiempos sino del contenido del Tratado, cuestionó la posibilidad de firmarlo en 2005 y se manifestó a favor de dilatarlo el máximo tiempo posible.

Las declaraciones de Lafer, introdujeron más tensiones en el gobierno argentino. Era sabido que el ministro de Economía abogaba por una posición pro-norteamericana y que Giavarini oscilaba entre acompañar a Brasil y apoyar en algunas cuestiones a Estados Unidos. Sin embargo, el Canciller era más pragmático: mientras que Brasil aportaba ingresos genuinos, Estados Unidos sólo ofrecía una potencial ayuda financiera¹⁷. El reclamo

¹⁴ A diferencia de Brasil, socio principal en el Mercosur, la Argentina no se opone a adelantar el calendario del ALCA, como quieren los Estados Unidos, y tampoco tiene una postura reticente ante el Plan Colombia, otro punto cantado para la agenda de los cancilleres. *La Nación*, 04/02/01.

¹⁵ *La Nación*, 31/01/01, 04/02/01.

¹⁶ "Todo lo que la Argentina ofreció en materia de previsibilidad a los ojos de los Estados Unidos durante el decenio de Menem se tradujo en honores como la designación de aliado extra OTAN. Pero **no ha tenido ningún correlato en materia de comercio**". *Clarín*, 21/01/01, destacado en el original

¹⁷ "Según cifras oficiales de comercio exterior, del aumento de las exportaciones entre 1992-2000 el **Mercosur aportó el 43,2% y la Unión Europea sólo el 5,8%**. Las mismas estadísticas indican que el 61,2% de las ventas nacionales tienen como destino el mercado de países americanos, contra el 7,5% de Europa. En el caso de las manufacturas de origen industrial, el aporte del Mercosur trepa al 59,6% contra el 10,9% del resto de América y el 8,7% de la Unión Europea. En todos esos guarismos sobresale un dato: **Brasil**

de Lafer fue unívoco: Argentina debía negociar junto a Brasil para obtener un mejor acuerdo dejando a un lado la cuestión de los plazos.

La decisión final de Giavarini se sentenció luego de una reunión que sostuvo con Lafer. Después de aquel encuentro la Cancillería asumió que la mejor alternativa era negociar junto con el país vecino privilegiando el tratamiento de los temas por sobre los tiempos. El superávit comercial con Brasil y los requerimientos de divisas se impusieron sobre cualquier otra cuestión. Ingresar al ALCA sin condicionamientos, en ese contexto, sólo profundizaría los efectos negativos de la Convertibilidad, lo que en lo inmediato imponía la necesidad de alcanzar una mayor deflación en términos reales como única alternativa duradera para no salirse del esquema convertible. A los ojos de Cancillería esto se tornaba políticamente inviable por el creciente descontento social que imposibilitaba aplicar aquellas medidas. El Presidente De la Rúa rápidamente asumió la posición de Giavarini. Durante los primeros días de febrero, Argentina dio a conocer su posicionamiento junto a Brasil y notificó su posición al Secretario de Estado de los Estados Unidos, Collin Powell. La crisis económica fue decisiva y el pivoteo se mostró impracticable.

Sin embargo, el Ministerio de Economía no abandonó su posición sino que, apremiado por la escasez de divisas, la exacerbó durante los siguientes meses. No obstante, conviene señalar que Giavarini no ponía en discusión la apertura indiscriminada y unilateral realizada durante la primera etapa de las reformas estructurales sino que ponía de manifiesto la intención de contener los efectos de esa apertura. Pretendía hacerlo sin abandonar la Convertibilidad, ni la inserción sin mediaciones en el mercado mundial implícita en ella. Él manifestaba la inviabilidad política del ALCA propuesto por Estados Unidos debido a las crecientes protestas sociales. En ese contexto, apoyarse en Brasil y negociar conjuntamente parecía el modo viable de sortear las consecuencias políticas de la inserción internacional neoliberal y, a la vez, persistir en ella.

Desde nuestro punto de vista, esta posición apuntaba a flexibilizar los mecanismos de subordinación de los trabajadores condensados en la Convertibilidad, aunque de modo contradictorio: negociar el ALCA pero sin realizar una apertura unilateral. Estas controversias y vaivenes no provenían de la falta de firmeza en la política exterior argentina de De la Rúa o de la ausencia de coincidencias entre retórica y práctica, como se difundía en la opinión pública, sino del seno de la crisis de la Convertibilidad y de las alternativas que se abrían para comandarla.

Como vimos en el apartado anterior, al aplicar las reformas neoliberales Brasil había asumido cierto grado de exogeneización de su política como un dato de la realidad, al tiempo que elaboró políticas para limitarla y garantizar sus propios objetivos. La devaluación y modificaciones del Plan Real supusieron un relegamiento de aquella exogeneización. En ese marco fue que se produjeron las negociaciones aquí descritas entre la Cancillería de Argentina y la de Brasil. De este modo sostenemos que la posición de Giavarini (coludir con Brasil) suponía una incipiente politización de la política exterior y de la inserción de la Argentina en el mercado mundial, relajando los mecanismos de subordinación de los trabajadores condensados en el Plan de Convertibilidad, al tiempo que permitiría conseguir las divisas para su continuidad (pragmatismo comercialista). En espejo la orien-

acapara el 38,2% del total del incremento de las exportaciones al Mercosur, el 26,8% de las ventas a países americanos y el 51.8% de las exportaciones manufactureras argentinas de origen industrial." *Clarín*, 22/04/01, destacado en el original.

tación planteada por Economía suponía sostener los mecanismos despolitizantes y exogeneizantes de la Convertibilidad.

Las tensiones entre ambas carteras se mantuvieron latentes entre julio del 2000 y marzo de 2001. A partir de ese momento, cuando la crisis de la Convertibilidad entró en la recta el final esas tensiones se mostraron como irresolubles y tomaron forma de enfrentamiento abierto.

5. **Contraposición abierta entre Cancillería y Economía: marzo a mayo de 2001**

Como mencionamos anteriormente, la Convertibilidad requería de crecientes aumentos de productividad para que los capitales puedan participar exitosamente en el mercado mundial. Cuando el flujo de divisas no acompañaba las necesidades de la acumulación dentro del esquema convertible, los capitalistas sólo podían formar parte del ciclo del capital global intensificando el trabajo y/o bajando los salarios en términos reales (deflación real). La Convertibilidad, en efecto, suponía un resultado desfavorable para los trabajadores en el conflicto distributivo entre las clases y fracciones de clase. En caso de no mediar el ajuste (nuevas derrotas de los trabajadores), la inserción internacional se tornaba inviable. En este marco, podemos comprender el drástico plan de ajuste que anunció López Murphy en Cadena Nacional a once días de haber asumido.

Los recortes del gasto para 2001, estaban proyectados en 1.962 millones de pesos (dólares) y 2.485 para el año siguiente. Los ajustes deflacionarios atentaban contra la ya golpeada legitimidad del gobierno de la Alianza y generaban más descontento social (Piva, 2012). Con ese trasfondo renunciaron varios ministros, todos del FREPASO. Pocas horas antes de asumir a su cargo como secretario de Hacienda, Daniel Artana declaraba que:

El segundo punto del largo plazo, tiene que ver con las relaciones comerciales de la Argentina. Estamos perdiendo el tren. Ahora, ¿cómo asociarnos con el ALCA y la Unión Europea cuando uno tiene una palabra con el Mercosur? Ahí hay una situación compleja, pero también hay que tener en cuenta una cuestión de sentido práctico en la discusión en el ALCA: si nosotros vamos a discutir juntamente con Brasil, la pregunta es qué se va a terminar cediendo en la discusión bilateral. Por ejemplo, ¿los intereses del complejo agroindustrial y agrícola de la Argentina para favorecer a los intereses de los industriales de San Pablo? ¿Qué es más relevante para los americanos, si estamos discutiendo todos juntos? ¿La economía de Brasil o la argentina? Cuidado que pensar que ir junto a Brasil no tiene costos para la Argentina. También hay un costo por romper la palabra, es una discusión compleja. Lo fundamental es que debemos tener libre comercio con los que tienen comercio en gran escala¹⁸.

Ya como secretario de Hacienda, Daniel Artana, caracterizaba que para revertir la crisis y revitalizar la Convertibilidad era necesario acomodarse a sus reglas y hacer un ajuste. El Secretario se expresaba sin eufemismos: “[L]os programas con viabilidad políti-

¹⁸ *La Nación*, 04/03/01.

ca mantienen hace tres años la economía en recesión” (Citado en Piva, 2012, p. 372). En este sentido, el apoyo de Artana al ALCA enviaba un doble mensaje que servía a los intereses de Economía: por un lado, al igual que Machinea, el nuevo equipo económico consideraba necesario dar señales claras de apoyo al proyecto que Estados Unidos consideraba crucial, con el fin de obtener un trato recíproco frente a los organismos financieros internacionales a la hora de las urgencias financieras. La posición de Artana ante la crisis apuntaba a profundizar la liberalización y la Convertibilidad (Brenta, 2002). Desde su punto de vista, el ALCA era central y no debía medírsele por su viabilidad política sino por representar una garantía para reproducir la Convertibilidad. Pero además, liberalizar el comercio con Estados Unidos era la consecuencia que se desprendía del modo de inserción internacional que imponía el esquema convertible. En este sentido, podemos comprender que la posición del secretario de Hacienda explicitaba al ALCA como parte integrante del funcionamiento de la Convertibilidad y ponía de manifiesto que el núcleo del Tratado compartía los mecanismos de subordinación del trabajo de la forma de Estado neoliberal (Pascual, 2016).

Días después, Artana descalificó al MERCOSUR y encomendó iniciar negociaciones directas con Estados Unidos¹⁹. De esta manera, desde el ministerio de Economía se planteó una relación simbiótica entre (a) los ajustes para sostener la Convertibilidad y (b) la inserción en el ALCA que hacía a un lado las posiciones comunes con Brasil. Sin embargo, a diferencia de la gestión de Machinea, no se trataba sólo de un pragmatismo urgido de las necesidades de crédito externo sino también de completar la inserción sin mediaciones al mercado mundial.

Sin embargo, la aplicación de un programa económico que atendiera los requerimientos técnicos de la Convertibilidad y las presiones externas independientemente de la viabilidad política, es decir, independientemente de la legitimidad social, se enfrentó con la resistencia social que finalmente imposibilitó la aplicación de los ajustes. El intento de López Murphy de llevar a cabo los recortes suscitó uno de los puntos más álgidos de la resistencia social y representó el principio del fin de la Convertibilidad (Bonnet, 2008). Las manifestaciones en las calles como resultado de los anuncios de López Murphy parecían darle la razón a Giavarini.

Con las calles colmadas de protestas, el gobierno nacional inició negociaciones con el Partido Justicialista y Acción para la República, liderada por Domingo Felipe Cavallo. El 19 de marzo López Murphy renunció a su cargo y fue reemplazado por el ex ministro de Menem. Con su asunción, los recortes anunciados quedaron sin efecto. El regreso de Cavallo al Ministerio de Economía revitalizó el consenso en torno a la Convertibilidad y sus mecanismos de subordinación de los trabajadores. Esto último quedó evidenciado en que en general ninguna protesta apuntó contra el plan económico, incluso en los sectores más radicalizados que rechazaban el ajuste y lo vinculaban con el ALCA.

El arribo de Cavallo, pareció recrear las condiciones políticas en las que los mecanismos despolitizados y exogeneizados se habían constituido con la Convertibilidad. Su figura volvió a situar al Ministerio de Economía como el más importante dentro del Poder

¹⁹ *La Nación* 13/03/01.

Ejecutivo²⁰. Pero tras el consenso que generaba Cavallo subyacían fundamentos contradictorios: por un lado, era producto del apoyo de los aspectos positivos de la Convertibilidad (i.e. la estabilidad garantizada por la sujeción al mercado mundial); por el otro, su llegada era consecuencia de la debilidad de los ministros que lo antecedieron para revertir o aplacar el rechazo a los ajustes necesarios para sostener la paridad cambiaria. Esta contradicción, que estallaría meses más tarde, se anticipó en el rechazo que produjo el ALCA. Consideramos que por medio de la resistencia al Tratado puede observarse el rechazo a una cuestión central de las reformas estructurales y la Convertibilidad: la inserción sin mediaciones en el mercado mundial y, a través suyo, a los mecanismos exogeneizados de subordinación del trabajo al capital.

Como parte de su plan de salida de la crisis sin nuevos ajustes, Cavallo presentó medidas de fomento a la producción anticíclicas de carácter heterodoxo (Kan, 2015)²¹. Al mismo tiempo, aceleró la orientación pro-ALCA en perjuicio del MERCOSUR con el objetivo de obtener nuevos créditos por medio de la ayuda norteamericana. Sin embargo, la estrategia de Cavallo no fue viable. Las negociaciones directas con Estados Unidos respecto del ALCA fueron bloqueadas desde dentro del gobierno. La misma resistencia que se produjo contra los ajustes de López Murphy reapareció frente al posicionamiento de Cavallo respecto del ALCA. Pero para regresar al gobierno, Cavallo había puesto como condición el otorgamiento de poderes especiales, incluyendo una mayor injerencia sobre la política exterior. La experiencia de los ministros anteriores indicaba a Cavallo que el Canciller iba a ser un escollo en su estrategia de usar al ALCA como moneda de cambio para acceder a créditos internacionales.

En abril, se realizó una cumbre empresarial y una ministerial del ALCA en Buenos Aires, separadas sólo por unas horas. En ambas se debatió el Tratado. Entre ellas hubo diálogos y afinidad en las posiciones²². De la Rúa cerró la cumbre empresarial haciendo pública su posición de negociar el ALCA desde el MERCOSUR. En esos mismos días, en San Pablo, Cavallo dejó trascender su posición, que contradecía al Presidente argentino. Estos dichos se sumaban a las medidas proteccionistas contra algunos productos provenientes de Brasil. Desde ese momento se inició una escalada de confrontaciones verbales entre el Ministro de Economía y funcionarios de Brasil que tensaron las relaciones bilaterales. Cavallo sostenía que Argentina mantenía una “Brasil-dependencia” y acusaba al gigante del MERCOSUR de “imperialista”²³, lo que realimentó las tensiones entre el Ministro de Economía y el Canciller²⁴. Pocos días después de haber trascendido las declara-

²⁰ Tanto fue así que, en medio de las negociaciones por el ALCA y en un clima de extrema tensión entre los países del MERCOSUR, el Presidente Fernando Henrique Cardoso preguntaba públicamente quién mandaba en Argentina (*Clarín*, 22/04/01)

²¹ Los planes de Competitividad involucraban, además de una serie de subsidios para los exportadores, una ampliación de la Convertibilidad empalmada con el euro, mientras la UIA pedía que en la canasta de monedas se incluyera al real, ya devaluado.

²² *La Nación*, 07/04/01

²³ *La Nación*, 08/04/01, 24/04/01

²⁴ En medio del debate, el periodista Joaquín Morales Solá mostraba la necesidad de alineamiento entre los ministerios y de la Argentina con Estados Unidos. Exhortaba a la unidad de criterios entre los ministros y recordaba la sintonía que había habido entre Cavallo y el ex Canciller Guido Di Tella durante el gobierno de Menem. “Guido Di Tella (quien no merecía, al igual que Oscar Camilión, terminar su carrera política entre jueces y dando explicaciones por negocios sucios que ninguno de los dos hizo) fue el canciller que

ciones de Cavallo, el Presidente Cardoso posponía un encuentro que iba a tener con su par argentino en ocasión de la previa a las negociaciones del ALCA en Quebec.

Ya en la cumbre de Quebec, el Presidente Cardoso expuso -frente a las presiones norteamericanas- que la adhesión de Brasil al ALCA dependía de la resolución favorable de algunos tópicos controversiales, como el uso de medidas antidumping y subsidios, que impiden las exportaciones de acero, soja y jugo de naranja a Estados Unidos (Hakim, 2002, p. 153). Estas posiciones, por parte de quien promovió la liberalización comercial de Brasil, se relacionaban con las transformaciones en los equilibrios de poder entre las clases y sus fracciones que emergieron desde la crisis cambiaria de 1999, a la que hemos hecho referencia²⁵.

Bajo ese clima de tensiones con Brasil, y en medio de la crisis de la Convertibilidad, De la Rúa mantuvo una reunión con el primer mandatario norteamericano. El Presidente Bush (h) expresó su apoyo a Argentina y declaró que su gobierno le ofrecería sostén político y económico cuando fuera necesario²⁶. Como gesto de apoyo político, Bush (h) declaró que Argentina tenía la suerte de afrontar la crisis bajo el “liderazgo fuerte”²⁷ de Fernando De la Rúa. De todos modos, el Presidente argentino había acordado con Cavallo que Argentina no iba a pedir dinero en ese encuentro²⁸.

Desde San Pablo y luego desde Inglaterra, el Ministro de Economía de Argentina declaró su preferencia por iniciar negociaciones bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea, y puso en duda que Brasil pudiera superar las presiones internas para avanzar en esos ámbitos²⁹. Ante este panorama de posiciones cruzadas entre Cavallo y De la Rúa, el mandatario brasileño exhortó a que Argentina aclarara quién era la voz de mando³⁰. El Presidente Cardoso cargó contra su par argentino cuestionando la supuesta firmeza de De la Rúa halagada por Bush (h). La caída de Bolsa de Comercio y el aumento del riesgo país reflejaron esta incertidumbre³¹ y exponían la debilidad de Cavallo para imponer su

mejor expresó a Cavallo. Di Tella solía decir que si el destino de la Argentina era andar a la zaga de un gigante, entonces era preferible que fuera detrás del gigante más grande” *La Nación*, 08/04/01.

²⁵ Por un lado, la burguesía mercadointernista vinculada a la producción de electrónica, bienes de capital, papel y celulosa -entre otros sectores-, rechazaban el ALCA. En cambio, “los apoyos a la propuesta provenían de sectores como el *agrobusiness*, el acero, el calzado y los textiles, cuya producción se orientaba al exterior; estos sectores fueron los menos perjudicados por la apertura de los ‘90” (Boito y Berringer, 2014: 103). La FIESP estimaba una merma en las exportaciones de mil millones de dólares anuales de concretarse el ALCA (Rapoport y Lamadrid, 2011: 75). Por otra parte, desde diversos sectores de la sociedad civil, la CUT, el MST, la Confederación Nacional de Obispos de Brasil, Consulta Popular, el PT y otros agrupamientos construyeron una campaña nacional contra el ALCA y el neoliberalismo, las cuales fueron facilitadas por la emergencia del Foro Social Mundial realizado en enero de 2001 en Porto Alegre.

²⁶ *Clarín*, 23/04/01.

²⁷ *Clarín*, 22/04/01.

²⁸ *Página/12*, 20/04/01.

²⁹ *Página/12*, 20/04/01.

³⁰ *Clarín*, 22/04/01.

³¹ “Las buenas intenciones del principal gobierno del mundo no parecen suficientes para aquietar la incertidumbre argentina. La última caída de la Bolsa y suba del riesgo país (estas cifras preocupan más que ninguna otra cosa al delarruismo) sucedieron al apoyo que Bush (h) ofreció a De la Rúa el jueves, en la Casa Blanca, cuando se reunieron a solas. Bush (h) manifestó su apoyo dos veces en cuatro días al gobierno argentino; las dos veces, los mercados

estrategia al conjunto del Ejecutivo. Su principal carta de presentación, el aval de los sectores financieros, le daba la espalda. Esa reacción podría leerse de diferentes formas: a) como respuesta ante la incertidumbre generada por el doble comando; b) como manifestación de las tensiones entre ambas carteras, que cuestionaban la capacidad real del Ministro de Economía para impulsar el crecimiento económico; c) como expresión de las inconsistencias en la política exterior. En sendas interpretaciones subyace un mismo denominador común: la resistencia social que impedía los ajustes.

En este sentido, la propuesta de Cavallo de ir hacia el ALCA para obtener nuevos créditos resultaba contraproducente. Más aún, ponía en evidencia la intensidad de la crisis económica bajo la forma de desacuerdos al interior del Ejecutivo. En efecto, la propuesta de Cavallo carecía de apoyo no sólo al interior del gobierno sino también entre los trabajadores, movimientos desocupados y parte de los empresarios y del establishment (Tussie y Botto, 2003).

En los primeros días del mes de mayo se iba a producir un cruce de posiciones entre el Ministro de Economía y el Canciller que llegaría a niveles inauditos. Previo a una visita de Cavallo y Giavarini a los Estados Unidos, los ministros habían acordado sostener la posición del Canciller respecto del ALCA: negociar desde el MERCOSUR junto a Brasil. Pero el ministro Cavallo rompió el acuerdo. En ocasión de solicitar que bajarán la tasa de interés, volvió a presentar su postura a favor de iniciar negociaciones bilaterales con Estados Unidos. En ese mismo sentido, el 5 de mayo, en una conferencia que el Ministro de Economía dio en la Universidad de Harvard, expresó la inutilidad del MERCOSUR para la Argentina. Simultáneamente, Giavarini dejaba trascender que las relaciones con el creador del esquema convertible eran buenas, aunque también expresaba las discrepancias que tenían respecto del MERCOSUR y el ALCA. Además, ratificaba que Argentina negociaría el ALCA desde el MERCOSUR y que esa era la posición del Presidente³². Todo esto añadió mayor incertidumbre no sólo sobre la política exterior sino también sobre la capacidad que tendría Cavallo para desarrollar su plan para sostener la Convertibilidad.

Días después, en la visita conjunta que hicieron a Washington, Cavallo volvió a insistir con que Argentina debía iniciar negociaciones bilaterales con Estados Unidos al margen del MERCOSUR. Estas declaraciones de Cavallo se producían en simultáneo a las del Canciller que desautorizaron al ministro de Economía y, con él, su estrategia de dar apoyo al ALCA a cambio de nuevos créditos³³.

Al regresar a Buenos Aires, Cavallo desmintió aquellos dichos y declaró que el ALCA iba a ser negociado desde un esquema de cuatro más uno (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay con Estados Unidos). Sus declaraciones eludían cualquier mención sobre el MERCOSUR, lo que evidenció, una vez más, su postura de evitar acoplarse a la posición

reaccionaron con más desconfianza hacia la Argentina. "El apoyo de Bush no sirvió para nada", lamentó un integrante del entorno presidencial". *La Nación*, 23/04/01.

³² *La Nación*, 07/05/01, 08/05/01; *Clarín*, 07/05/01.

³³ "<<Mi posición y la del Presidente es muy clara: todo lo demás son estilos personales que podrán servir para mil cosas y para otras no>>, dijo el canciller, cuando *La Nación* lo consultó sobre las opiniones de su par de Economía". (*La Nación* 08/05/01). "[Días atrás] Tras haber criticado nuevamente al Mercosur en la Universidad de Harvard, el ministro de Economía, Domingo Cavallo, fue **desautorizado** aquí por el canciller, Adalberto Rodríguez Giavarini. "El Presidente De la Rúa **está dispuesto a profundizar el Mercosur**. Eso es lo que acordó con su colega de Brasil, Fernando Cardoso. Y en esa tarea estamos", afirmó." *Clarín*, 07/05/01.

de Brasil. Por su parte, Giavarini fue terminante respecto de la estrategia de Cavallo: dio a conocer que Argentina había rechazado un ofrecimiento norteamericano de iniciar negociaciones bilaterales. De este modo expuso públicamente que la estrategia de Cavallo no contaba con el apoyo del gobierno, dejándola sin efecto³⁴. Sin embargo, el Ministro de Economía no daba tregua: “Yo [Cavallo] ya he dicho que las naciones que estamos en el Mercosur no debemos desaprovechar este plano de posibilidades que nos da la negociación bilateral; por lo tanto, la Argentina va a insistir en el ámbito del Mercosur que además de la negociación del ALCA, avancemos en una negociación bilateral con Estados Unidos”³⁵.

Las declaraciones cruzadas confirmaban la crisis. Los créditos no llegaban y el ALCA no podía ser moneda de cambio. Más aún, ni Estados Unidos ni el FMI podían garantizar la continuidad de la Convertibilidad ya que las resistencias sociales habían bloqueado el ajuste requerido, quitándole viabilidad política al programa económico. Con ese bloqueo como trasfondo la crisis política se profundizó. Los siguientes intentos de ajuste fueron resistidos por diversos sectores de la sociedad y por casi todo el establishment político: legisladores de la coalición gobernante y de la oposición; así como por casi todos los gobernadores, independientemente de la fuerza política a la que pertenecieran (Piva, 2012; Bonnet, 2008).

En síntesis, la carta de Cavallo de cambiar ALCA por crédito no sólo quedaba sin efecto sino que además mostraba su incapacidad ante la resistencia social a los ajustes necesarios para acceder a esos créditos³⁶. Resistencia que también se manifestó en la imposibilidad de negociar el ALCA sin el MERCOSUR.

No obstante, cabe insistir en que la estrategia de Cavallo de vincular al ALCA con la continuidad de la Convertibilidad no era únicamente pragmática. La inserción sin mediaciones en el mercado mundial que promovía la Convertibilidad conducía a la propuesta del ALCA para eliminar las restricciones regionales al pleno funcionamiento de la ley del valor. Un acuerdo como el ALCA o un tratado de libre comercio bilateral con Estados Unidos operaría como la reafirmación y extensión regional de la subordinación del trabajo exogeneizada y despolitizada. Sin embargo, las dificultades para implementar tal orientación no provenían del propio Plan de Convertibilidad sino de la resistencia contra los ajustes; es decir, contra los medios necesarios para superar la crisis económica. La confrontación entre el Canciller, el Presidente y Cavallo se erigió sobre la crisis de aquellos

³⁴ “Ayer, el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini y el subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos norteamericano, Peter Romero, confirmaron que los Estados Unidos ofreció a la Argentina la posibilidad de negociar un tratado bilateral comercial, si es que el ALCA se demora [...] Si bien el canciller defiende el Mercosur como vía de ingreso al ALCA, Cavallo viene reivindicando la alternativa bilateral para llegar a esa instancia”. *La Nación* 08/05/01.

³⁵ *La Nación* 09/05/01

³⁶ Un editorialista del diario *Clarín* 22/04/01 (destacado en el original) lo expresaba del siguiente modo: “El ministro de Economía tiene otra contra. Al establishment local y a los representantes del Fondo Monetario Internacional se les atragantó el abrupto final de Ricardo López Murphy: no tanto él como sus estrictas medidas de ajuste resumieron el pensar de los hombres de finanzas y de empresas. Se rindieron recién cuando entendieron que **la convulsión social** que se cernía como consecuencia de aquel plan podía terminar desmembrando la institucionalidad de la Argentina. Se mecen desde entonces en una contradicción: **admiten a Cavallo como hombre de emergencia, pero añoran el recetario prometido por López Murphy**”.

mecanismos expresando una creciente deslegitimación del gobierno. Allí se inscribía la posición de Giavarini de coludir con Brasil y por ese medio repolitizar la política exterior.

Dicho de otra manera, la imposibilidad de la estrategia seguida por Cavallo era, en cierto modo, una derrota parcial de los mecanismos de subordinación despolitizados y exogeneizados del trabajo al capital, en tanto que ponían en suspenso la continuidad de las relaciones sociales inscriptas en la Convertibilidad y su profundización a través del ALCA. La resistencia que imposibilitaba los ajustes para continuar con la Convertibilidad se expresaba, pues, como un bloqueo a la estrategia de Cavallo de profundizarla por medio de créditos a cambio de un acuerdo como el ALCA o un tratado de libre comercio bilateral con Estados Unidos. El triunfo de Giavarini sobre Cavallo significaba asumir un tipo de política exterior incipientemente politizada, como la impulsada por Brasil, lo que a su vez entraba en tensión con la forma de Estado despolitizada propia de la Convertibilidad. El vínculo entre las tensiones al interior del gobierno y la crisis de la Convertibilidad -y por tanto de la inserción en el mercado mundial- no es *necesario*³⁷, sino que entre ambas mediaba la inviabilidad política del ajuste.

La estrategia de Cavallo, no halló sustento en casi ningún sector social. En cierto modo, la posición de Giavarini se apoyaba en el rechazo social suscitado por el ALCA y en la posición del establishment político y empresarial, es decir, en la inviabilidad política de negociar el Tratado bilateralmente. La cumbre empresarial y ministerial de abril realizada en Buenos Aires fue crucial ya que las distintas fracciones de la burguesía local se manifestaron en favor de negociar el ALCA junto a Brasil. Las posiciones de una buena parte de la burguesía confirmaban las del Canciller y el Presidente en las negociaciones por el ALCA, incluso cuando estas mismas fracciones se habían declarado en favor de la llegada de Cavallo al ministerio de Economía y habían apoyado sus medidas heterodoxas. Mientras, diversos sectores de la sociedad civil se movilaron en contra del acuerdo del ALCA manifestando un rechazo frontal al Tratado, aunque una parte de ellos había acordado evitar un paro nacional cuando se anunció el regreso de Cavallo al ministerio. En efecto, durante las reuniones empresariales y gubernamentales (realizadas en Buenos Aires), en el marco de distintas protestas, se movilaron las dos CGT (Daer y Moyano) y la CTA. La única posición relativamente conciliatoria fue la de la CGT oficial conducida por Rodolfo Daer.

El 6 de abril, se movilaron por separado la CGT oficial de Daer, la CGT disidente de Moyano y la CTA. Las tres centrales obreras recibieron apoyos de otras centrales sindicales del continente. A la CTA se sumaron un conjunto de organizaciones sociales, civiles y partidos de izquierda, así como altermundistas, estudiantes y sectores de la pequeña burguesía. Cada una efectuó distintas demandas. La CGT oficial reclamó por la inclusión de una cláusula social. La CGT disidente pidió que el gobierno rechazara el ALCA. La CTA expresó su rechazo a las políticas neoliberales y las vinculaba con la globalización neoliberal, ambas cuestiones identificadas e impugnadas junto al ALCA. El resto de la sociedad civil también se expresó contraria al ALCA. Se lo vinculaba con las políticas neoliberales, el ajuste, los Estados Unidos, el FMI y la pérdida de soberanía. La Convertibilidad quedaba fuera de la impugnación, tal vez, por el consenso que aún mantenía. Como sea, la aprobación social al regreso de Cavallo no se traducía en un apoyo a su estrategia de

³⁷ Como ya señalamos, en Brasil en 1999 la devaluación y cambios en el Plan Real no estuvo mediada por una crisis política (Martuscelli, 2015) sino por un nuevo acuerdo entre las fracciones de la clase dominante sobre los modos de subordinar a los trabajadores.

negociar el ALCA bilateralmente. Esto también se expresó en la opinión pública y en sectores del establishment político.

En una encuesta realizada por *Gallup*, publicada por *La Nación* el 14 de mayo de 2001, se manifestaba una opinión pública escéptica respecto de la potencialidad de la política exterior para superar la crisis. Los resultados de las encuestas contrastaban con la de la década de los noventa en la que la política exterior era considerada como parte del éxito de las reformas estructurales. Simultáneamente, se mantenía la imagen positiva del MERCOSUR.

Por último, a la política pro-ALCA de Cavallo también se le opuso, como un bloque monolítico, los sectores chachistas (FREPASO) y alfonsinistas (UCR) de la Alianza. A lo largo de los dos años del gobierno de la Alianza, estos sectores se habían mantenido proclives al MERCOSUR. Su posición quedó sintetizada en la asamblea de la Alianza realizada en junio de 2001 en la que acordaron apoyar la posición de Giavarini. Los reunidos en esa ocasión rechazaron de forma generalizada la política seguida por el ministro Cavallo denunciando que dejaba de lado la plataforma electoral de la Alianza³⁸. Finalmente, poco tiempo antes de las elecciones de octubre, la Alianza acordó con el partido justicialista quitar al ALCA de la agenda electoral.

6. Palabras finales

En este artículo, mostramos que las posiciones del gobierno nacional durante los años 2000 y 2001 quedaron sujetos al desarrollo de la crisis de la Convertibilidad. Identificamos las tensiones al interior del gobierno como una manifestación de la crisis de los mecanismos de subordinación del trabajo exogeneizados y despolitizados inherentes a la Convertibilidad. En este sentido, la conclusión principal es que la posición de Giavarini de negociar junto a Brasil expresaba de forma condensada y desplazada la crisis de aquellos mecanismos. Justamente, la presencia de análogos mecanismos de subordinación en el ALCA y en la forma de Estado neoliberal (sintetizados en la Convertibilidad) nos lleva hacia esta conclusión. Es decir, la crisis de los mecanismos de subordinación de los trabajadores inscriptos en la Convertibilidad producto de la resistencia a los ajustes deflacionarios, se expresaron en las orientaciones contrapuestas en torno al ALCA. En tal sentido, acompañar la posición de Brasil atendía la inviabilidad política de profundizar la Convertibilidad sin modificaciones. Así, la posición de Giavarini de acompañar la posición de Brasil politizaba la política exterior de Argentina de modo indirecto y ponía en tensión los mecanismos de subordinación de los trabajadores inscripta en las relaciones sociales que

³⁸ En aquella reunión participaron, por el lado de la UCR, Federico Storani y Jesús Rodríguez, además de los economistas Juan Vital Sorrouille y Roberto Frenkel, el académico Roberto Bouzas y los diplomáticos Roberto García Moritán (secretario de Relaciones Políticas para América latina) y Felipe Frydman (director de Negociaciones con el Mercosur), entre otros. Mientras que por el lado del FREPASO estuvieron Carlos Raimundi y Carlos Chacho Álvarez, entre los más destacados. “En el debate se señaló a Cavallo que la Alianza no está dispuesta a abandonar esta política exterior de Estado, dijo a *La Nación* el diputado Carlos Raimundi [...] Las metas de los máximos referentes de la coalición de gobierno, como Raúl Alfonsín y Carlos Alvarez, apuntan a fortalecer el Mercosur, y sobre todo la relación con Brasil, oscureciendo un poco el deslumbramiento por la edificación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)” (*La Nación*, 19/06/01)

sostenía la Convertibilidad. Esa tensión, en efecto, tuvo como fundamento el bloqueo social a los ajustes deflacionarios.

Por último, visto retrospectivamente, los vaivenes a lo largo del 2001 revisten la importancia de permitir comprender el porvenir de las negociaciones del ALCA. Con la caída de la Convertibilidad terminaron de destrabarse las posiciones del gobierno argentino. El ALCA terminó negociándose atendiendo a los contenidos del Tratado y junto a Brasil. La incipiente politización de la política exterior manifestada en el contrapunto entre Cavallo y Giavarini se concretaría con la devaluación del peso y las transformaciones generales de la forma de Estado.

7. Bibliografía

- Arceo, E. (2002). *ALCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonial*, Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Internacionales de la Central de los Trabajadores Argentinos
- Berringer, T. (2015) *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*, Brasil: Ed. Appris.
- Bologna, A. (1998) "La inserción argentina en la sociedad internacional", en CERIR, *La Política Exterior Argentina 1994/1997*. Rosario: Ediciones CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario).
- Busso, A. y Bologna, A. (1994). "La política exterior argentina a partir del Gobierno de Menem: una presentación", En CERIR, *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: Ediciones CERIR.
- Bonnet, A. (2008) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Buenos Aires: Prometeo.
- Corigliano, F. (2000a) "La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990", en Cisneros, A. y Escudé, C. (comp.) *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)
- Corigliano, F. (2000b) "La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "relaciones especiales". en Cisneros, A. y Escudé, C. (comp.) *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Diniz, E. (2010) "Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações", *Política e sociedade*, Vol. 9, Nro. 17.
- Escudé, C. (1995) *El realismo de los Estados débiles*, Argentina: GEL.
- Estay, J. y Sánchez, G. (2005) "Una revisión general del ALCA y sus implicaciones", en *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Ghiotto, L. (2013) "Los tratados bilaterales de inversión y la protección a las inversiones: un análisis del caso argentino". En: Kan, J. y Pascual, R. (comp.) *Integrados (?)*. De-

bates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea, Buenos Aires: Imago Mundi.

- Ghiotto, L. y Pascual, R. (2008) “El CIADI y las inversiones: acerca de la necesidad de certezas”, en *Revista Realidad Económica*, agosto, nro. 238.
- Grigera, J. (2011) *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*, Argentina: Imago Mundi.
- Hirsch, J. ([1977] 2017). “Elementos para una teoría materialista del Estado”. En Bonnet, A. y Piva, A. (comp.) *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Argentina: Ed. Herramienta.
<http://herramienta.com.ar/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado/estado-y-capital-el-debate-aleman>
- Holloway, J. y Picciotto, S. (1994) “Capital, crisis y Estado”, en Holloway, J. *Marxismo, Estado y Capital*, Ed. Tierra del Fuego, Buenos Aires.
- Kan, J. (2009) *Crisis económica, burguesía industrial argentina e integración con Brasil. Una tríada clave en la historia reciente del MERCOSUR*, Ponencia presentada en el XIV ENEP (Encuentro Nacional de Economía Política) de la Sociedad Brasileira de Economía Política.
- Kan, J. (2015) *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*, Buenos Aires: Ciccus-Imago Mundi.
- Lafer, P. ([2001] 2002) *La identidad internacional de Brasil*, Argentina: FCE.
- Martuscelli, D. (2015) *Crisis políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*, Brasil: Editora CRV.
- Míguez, C. (2012) *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Miranda, R. (2001) “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”, en *Relaciones Internacionales*, nro. 21, La Plata: IRI-UNLP.
- Morgenfeld, L. (2006), *El ALCA: ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Pascual, R. (2016) *La Argentina y el ALCA: de la adhesión incondicional a la oposición abierta. Un análisis desde la perspectiva del marxismo abierto*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Defendida 11/3/2016.
https://www.academia.edu/25870863/LA_ARGENTINA_Y_EL_ALCA
- Pascual, R., Ghiotto, L. y Lecumberri, D. (2007) *El libre comercio en lucha: una mirada crítica del ALCA*, Buenos Aires; Ediciones CCC.
- Piva, A. (2012) *Acumulación y hegemonía en la argentina menemista*, Buenos Aires: Biblos.
- Poulantzas, N. (1986) *Estado, Poder y Socialismo*, México: Siglo XXI.
- Robinson, W. (2009) *Latin America and global capitalism*, Estados Unidos: Johns Hopkin UP.
- Schorr, M. (2001) *¿Atrapados sin salida? La crisis de la convertibilidad y las contradicciones en el bloque de poder económico*, Argentina: FLACSO.
- Tussie, D. y Botto, M. (2003). *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Buenos Aires: Biblos.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 118

JUVENTUD EN LOS MÁRGENES: PERSPECTIVAS PARA LA JUVENTUD EN EL MEDITERRÁNEO ÁRABE

José Sánchez García
y Elena Sánchez-Montijano (coords.)

Abril 2018



Los levantamientos árabes de 2011 dieron paso a una amplia proliferación de estudios sobre la situación de los países árabes del Mediterráneo y, en especial, sobre los jóvenes, cuyo protagonismo fue especialmente destacado. Siete años después, aún queda por explorar en profundidad bajo qué condiciones millones de personas –principalmente jóvenes– reclamaban un cambio. En este contexto, el número 118 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals examina, a partir de un análisis de datos cuantitativos y cualitativos originales, el estado y la diversidad de formas de marginación a las que se enfrentan los y las jóvenes en esta región, así como sus estrategias para escapar de ellas. El objetivo es, por lo tanto, identificar los principales patrones que explican las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales de marginación de los jóvenes, así como sus formas de acción y contestación ante dicha situación.

Artículos de

**Jose Sánchez García,
Elena Sánchez-Montijano,
Caroline Minialai, Lisa Bossenbroek,
Driss Ksikes, Soukelna Bouraoui,
Lilia Othman Chalougui, Sihem Najar,
Rima Majed, Ken Roberts,
Siyka Kovacheva,
Stanimir Kabaivanov, Boris Popivanov,
Leonie Backeberg, Andreas Etlng,
Jochen Tholen, Sofia Laine,
Martha Myllylä, Ilanya Camozzi,
Daniela Cherubini, Carmen Leccardi,
Paola Rivetti, Asuman Göksel,
Özgehan Şenyuva**

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

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

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

Impresiones sobre Mayo Frances de 1968

Alejandro Simonoff ¹

Cuando Norberto Consani nos invitó a participar del ciclo de reflexiones, para aportar nuestras impresiones sobre la rebelión parisina de mayo de los sesenta, nos resultó estimulante. Si bien, inicialmente pensamos realizar una contribución más formal, luego nos pareció más adecuado presentar algo más ensayístico para abordarla de un modo más general.

Interrogarnos sobre sus cuestiones más estructurales, como las transformaciones de la economía mundial de posguerra, y otras, como los movimientos políticos que tuvieron lugar durante esa década, y que tuvieron en el París de 1968 uno de sus exponentes máximos, delinearón nuestra hoja de ruta.

Por otro lado, y más allá de las simpatías que nos generan las ideas que cobijaron ese movimiento antiburocrático y progresista, no nos impidieron observar sus secuelas en la actualidad.

1. La economía y sociedad de posguerra

La estructura socioeconómica de la última posguerra tuvo, hasta la crisis de 1973, como rasgo predominante la existencia de nuevos contratos sociales que impulsaron la llamada Edad Dorada. (Hobsbawn, 1996)

La universalización del Estado de Bienestar en los países más desarrollados (EE.UU., Europa Occidental y Japón) confirmaron aquella suscripción tendiente a revertir los problemas que ocasionó la Segunda Guerra Mundial e instrumentar un sistema de distribución de la riqueza que evite la llegada de una nueva conflagración mundial. Este rol reasignando recursos de manera más equitativa, no sólo buscaba evitar el surgimiento de nuevos Hitler en los países desbastados por la contienda, sino también para que no caigan en el comunismo.

Por su parte, los países socialistas constituyeron economías centralizadas y planificadas, todas girando en torno a las necesidades de Moscú y en los cuales se produjo una mejora de los niveles de vida, pero constituyendo sociedades estrechamente vigiladas.

En el caso de los países subdesarrollados, muchos de ellos optaron por estrategias desarrollistas consistentes en que los Estados busquen recursos en el exterior para financiar su industrialización, otros profundizaron su rol de exportador de materias primas, y un último grupo que tomó al modelo soviético como norte.

¹ Profesor del Doctorado y la Maestría en Relaciones Internacionales, IRI-UNLP

Todas esas estrategias, repercutieron en un crecimiento acelerado de la economía mundial durante las dos primeras décadas de la posguerra, pero este proceso comenzó a mostrar signos de agotamiento en los años sesenta, cuando esa expansión se volvió más lenta. En los países desarrollados, se observó una decadencia industrial, sobre todo en el rubro siderúrgico, que comenzaron a ser desplazadas por la generación de empleo por parte del tercer sector (servicios) y relocalizándose hacia zonas de menores salarios que produjo, no sólo una fuga hacia el Lejano Oriente, sino que también comenzó un lento remplazo del modelo fordista por otro más reticular y flexible. (los NICS del sudeste asiático, p.e.)²

Desde el punto de vista de la agricultura, las políticas proteccionistas del Primer Mundo, ya sea por medidas paraarancelarias, o por la implementación de subsidios directos e indirectos, comenzaron a distorsionar el rol de la periferia como proveedor de alimentos y materias primas afectando a los empleos rurales y fortaleciendo la conurbación urbana en sus grandes ciudades.

Estas transformaciones impactaron sobre el comportamiento de la clase obrera. La mejora del nivel de vida, producto del pleno empleo y el consumo de masas, llevó a ciertos cambios, tenues en esos momentos donde los trabajadores cualificados comenzaron a votar a la derecha, o a la extrema derecha y no por sus opciones progresistas tradicionales (socialdemócratas o comunistas). Ello fue observado con distintos matices por Castoriadis (2009) quien sostuvo el aburguesamiento de los obreros industriales, o por Hobsbawm (1995) quien hizo hincapié en una división funcional entre los de cuello blanco (*white collar*), vinculados a los servicios y que viraron hacia los conservadores, y los de cuello azul (*blue collar*, o de overol) quienes también cambiaban sus lealtades políticas.

Dentro esta gran transformación social y política de las primeras décadas de la posguerra, uno de los aspectos más relevantes, fue la inversión estatal en educación. Se vio reflejado en el aumento del acceso a todos sus niveles, incluido el universitario, cuyas aulas se vieron desbordadas por los nuevos alumnos, provenientes mayoritariamente de los sectores medios, y en menor medida de los bajos, que reclamaban otro tipo de relaciones, más democráticas, en instituciones marcadas por la jerarquía y sumamente estratificadas

Aunque, como señala acertadamente Tony Judt (2009), el crecimiento de la matrícula universitaria que no tenía precedente, esta no alcanzaba a englobar a todos los jóvenes, ni permitió constituir una clase social, pero sí visualizar a un nuevo tipo de actor muy activo.

La aparición de los jóvenes como un actor diferenciado, no se desarrolló sólo política, sino también económicamente, como un nicho de consumo particularizado, por sus hábitos de vestimenta, de alimentación e insumos culturales.

En los Estados Unidos, como en la mayoría de las sociedades involucradas en la Segunda Guerra Mundial, aconteció el *baby boom* que no fue solo cuantitativo, sino también cualitativo, ya que se hicieron evidente las diferencias generacionales que permitieron reforzar el desarrollo de un mundo juvenil. Este fue estimulado por la cinematografía (recordemos por un momento a la figura de James Dean) que ensalzaba su rebeldía y potenciada por el surgimiento del rock and roll. Aunque su aparición en el mundo anglo-

² Los NICS (siglas en inglés de nuevos países industriales) fue claramente distinto al desarrollista, ya que se apoyó en el uso de mano de obra intensiva barata por parte del capital concentrado y no por reproducir la lógica de contrato social y estímulo estatal para industrialización.

sajón, más tarde global, parecía más permeable al mercado que la política a la inversa que en Europa continental, pero esos caminos se mostraron más sinuosos.

2. Los años sesenta

Esa década puede ser conceptualizada, saliendo de los estrictos márgenes cronológicos, como lo hizo Jamenson (1997), a partir de las luchas del Tercer Mundo contra las potencias imperialistas, como Francia o Estados Unidos, bajo la imagen de David contra Goliat, que estimularon las protestas en esos países, los cuales fueron los mayores epicentros de esas movidas, y por ello la ubicó entre la Revolución Cubana en 1959 y la caída de Salvador Allende en Chile y la Crisis global de 1973.

Los ciclos de tensión, no fueron novedosos, los podemos rastrear con alguna certeza desde los tiempos de la doble revolución política y económica iniciada a fines del Siglo XVIII, como observamos en 1789, 1848 y 1917 por ejemplo.

En Estados Unidos, la mejora de la calidad de vida y las luchas por derechos civiles siguieron las mejores tradiciones del *New Deal* por parte de los gobiernos demócratas de Kennedy y Johnson con su programa de *Great Society*. Pero, por otro lado, esas administraciones se fueron involucrando cada vez más en el conflicto vietnamita, dado el rol hegemónico de Washington como cabeza del bloque occidental -y donde reemplazaron a los franceses en ese rol tutelar en la antigua Indochina- con el envío de “asesores” que cumplieron funciones militares contra el Frente de Liberación Nacional de Vietnam.

Esta intervención fue ganando la luz pública primero con el apoyo al régimen de Diem en 1961 y tres años después con la declaración formal de guerra. A diferencia de ocasiones anteriores, esta participación en la guerra del sudeste asiático no pudo ser legitimada, ya que fue rechazada por amplios sectores de la sociedad civil norteamericana, y expresada a través del pacifismo.

Pero esas protestas no se detuvieron en el gran país del norte y se extendieron a sus socios europeos, cuyas principales capitales fueron testigos de esas marchas también multitudinarias, que muy bien las reflejaron por los Rolling Stones cuando en “Luchador Callejero”, expresaban: “Por doquier escucho el sonido de pies cargando y marchando, chico / Porque el verano está aquí y es el momento correcto para pelear en la calle, chico/ Pero qué puede hacer un pobre muchacho / Excepto cantar en una banda de rock and roll...” (Jagger y Richards, 1968)³

El bloque Oriental no escapó a estas tensiones, como se pudo observar en el estallido de la Revolución Cultural en 1966. Desde los inicios de la República Popular China, en 1949, existieron pujas entre la burocracia partidaria y el liderazgo de Mao, se sumó a esto la promoción de una vía propia de llegada al socialismo. Las masas jugaron un papel crucial en el reclamo de una mayor descentralización económica y fortalecimiento de la figura del Gran Timonel, con su “Libro Rojo” como bandera.

3. Y en eso llegó el Mayo francés

³ Nótese aquí la tensión entre cierta simpatía por los reclamos, pero a su vez su desconfianza con esas políticas.

Los ingresos masivos a las universidades, producto de la inversión realizada en la Era Dorada, hicieron crujir una institución fuertemente estamental y la negativa a democratizar sus estructuras, en ese sentido la incomodidad de Raymond Aron (1982), con la nueva situación nos resultó muy significativa.

Los reclamos estudiantiles por los problemas habitacionales en la Universidad de Nanterre a principios de 1968 generaron la aparición pública de Daniel Cohn-Bendit, conocido como Dany el Rojo.

El 22 de marzo, se produjo la primera toma de la Universidad de Nanterre por las regulaciones en el uso de las instalaciones que llevaron a la intervención de la CRS⁴ y el encarcelamiento de algunos de sus dirigentes.

Los reclamos por transformar las situaciones cotidianas pronto mutaron a la forma de gobierno universitario, donde exigieron la participación de los estudiantes, pero la negativa de las autoridades llevó a un estado de eferescencia cada vez mayor.⁵

Un mes después, en una nueva protesta, motivada por las prohibiciones de las autoridades a realizar expresiones contra la guerra de Vietnam, éstas decretaron el cierre de la universidad para impedirla, a lo cual, los estudiantes respondieron llamando a un boicot para los exámenes parciales, que fue desautorizado por la Federación Nacional de Estudiantes de Francia -conducido por sectores de derecha- que concluyeron con enfrentamientos entre ambas facciones del estudiantado.

El movimiento fue ampliando su circunscripta agenda universitaria a muchos aspectos que cubrían un amplio espectro de reclamos sociales y políticos en los que se evidenciaba su carácter anti-burocrático.

La ebullición fue en ascenso desde los primeros días de mayo cuando el movimiento traspasó los límites de la Universidad con ocupaciones de espacios públicos, primero a la Plaza de la Sorbona, y luego todo el Barrio Latino en donde la represión lejos de hacer retroceder a los manifestantes los envalentonaba.

Barricadas, marchas y grafitis dieron a este movimiento un carácter singular, la mayoría de las obras recuerda las escrituras callejeras como “sean realistas, pidan lo imposible” o “no tomen el ascensor, tomen el poder” consignas de una extensa lista que mostraron su estilo claramente irreverente.⁶

Fue la llamada “Semana Rabiosa” cuando comenzaron a sumarse comisiones obreras que estructuraron un sistema de control de precios y distribución de mercaderías. Esta obligó a la estructura sindical, en manos de los comunistas, a cambiar su mirada sobre esta revuelta de “nenes de papá” como la habían llamado en sus primeros días, y tratar de reconducir el proceso. Por ello, el día 13, la CGT se sumó y lanzó una huelga general por la que Francia resultó paralizada.

4 Son las siglas en francés de la Compagnies Républicaines de Sécurité (Compañías Republicanas de Seguridad) que son fuerzas de seguridad de la Policía Nacional francesa.

5 Este reclamo resulta curioso, ya que la participación estudiantil en el cogobierno de la universidad era algo que en estas costas se había logrado, no sin rupturas, unos cincuenta años antes con la Reforma Universitaria-

6 Aunque para ser sinceros, muchas de esas pintadas resultaban contradictorias entre sí: algunas antibernamentales, otras hacían referencia a situaciones académicas, o a las disputas entre diversos grupos de la izquierda, por ejemplo.

Los reclamos no sólo fueron contra el Gobierno de Charles De Gaulle sino sobre toda la estructura de partidos, incluso los opositores, como fue el caso de los Partidos socialista y comunista. Este último aspecto develó la pérdida de hegemonía en la izquierda tradicional frente a otras variantes más radicalizadas (trotskistas, maoístas, anarquistas, etc).

Las oscilaciones del gobierno, entre la búsqueda de una negociación y la aplicación de una feroz represión, incrementaron la incertidumbre. Finalmente, el 25 se abrieron las conversaciones con las organizaciones obreras que culminaron con los Acuerdos de Grenelle que fijaron un aumento del salario mínimo y otro para todos los trabajadores.

Sin embargo, las movilizaciones no terminaron, a pesar que el 30 de mayo el general Charles De Gaulle anunció la disolución de la Asamblea Nacional y que no dimitiría proclamando un lema “el caos o yo”, sólo comenzaron a disolverse con el pago de los días caídos y el aislamiento de los estudiantes que continuaron padeciendo la represión de la CRS y el encarcelamiento de sus principales líderes.

Luego de tanta agitación a fines de junio, se llevaron a cabo elecciones, ordenada por el General De Gaulle, y en las cuales el gobierno reforzó su posición a través la Unión de Demócratas por la Republica que ganó por un 38 %, en cambio los comunistas y socialistas tuvieron fuertes retrocesos.

Esta claro que De Gaulle aprovechó las contradicciones de la alianza obrero-estudiantil, ofreciendo cumplir los objetivos más precisos y concretos de los primeros, para sacarle fuerza al movimiento, dejando de lado los más profundos, y menos precisos también, del Movimiento “22 de Marzo”.

4. Las ramificaciones del 68

Pero el malestar no estaba sólo en Occidente, en Checoslovaquia se produjo la llamada Primavera de Praga en donde el presidente Alexander Dubcek tuvo la iniciativa de transformar al socialismo burocrático, proponiendo un sistema pluripartidario con respecto a la libertad de expresión, pero manteniéndose en el Bloque Oriental.

Ante las resistencias de algunos sectores a favor del status quo a nivel local y la desconfianza de Moscú, se reclamó dar marcha atrás con ellas, cuestión que causó la movilización y radicalización de la población que culminó con la intervención de las fuerzas del Pacto de Varsovia sobre Praga con lo que se dio por terminado esa iniciativa política.

Incluso, América Latina que no había sido inmune al movimiento de los sesenta por la Revolución Cubana, tuvo otros coletazos como las protestas universitarias en México que llevaron a la matanza de Tlatelolco en 1968 y el Cordobazo en Argentina al año siguiente fueron una muestra de ello.

5. La respuesta a los sesenta:

Como ya señalamos, los setenta concluyen hacia 1973 con una crisis estructural que afectó al mundo creado en la última posguerra, tanto en sus fundamentos materiales, el Estado de Bienestar, como en el rechazo a aquella agitación política que describimos.

La necesidad de revertir esas causas permitió la aparición de una reacción, bajo la forma de la “Nueva Derecha”, la cual según Alain Finkelkraut (1982) se compuso de una mezcla de la utopía que propuso un *New Deal*, al revés y la revancha de los años sesenta.

Este nuevo sustrato cultural en el que aun vivimos, llevó adelante la remoción de los cimientos materiales y político de la posguerra, sino que resignificó algunas consignas del 68, sobre todo aquellas que giraron en torno al individualismo que eran funcionales al discurso neoliberal. Incluso la vinculación entre los sesenta y el estructuralismo expresada por alguna bibliografía fue denunciada por Castoriadis, quien no dudo en expresar que los manifestantes de entonces hubieran lanzado “carcajadas inextinguibles” si se les hubiese planteado esa cuestión. (Castoriadis 2006, 146)⁷

6. Conclusiones

Las banderas del 68, nos llegaron resignificadas a través de los cristales de las dos décadas siguientes fundamentalmente, donde fueron vaciadas de sus contenidos originales y refuncionalizadas para un proyecto que se encuentran en las antípodas de sus motivaciones.

Fue la reacción a los sesenta, lo que permaneció entre nosotros con todas las fórmulas de prefijos, pos, neo, entre otros, y que hoy nos habitan.

Tomemos como ejemplo la resignificación de la democracia que se encontró vaciada de sus contenidos más liberadores, más directa, sin intermediaciones como se reclamaba por aquellos días, y que en la actualidad se presenta como instrumentos del estatus quo de la sacralización del mercado.

Para terminar, lo hacemos con unas palabras de evaluación del mayo del 68 que Cornelius Castoriadis hizo a veinte años de aquél, y que suscribimos integralmente por su actualidad:

... están los que consideran – es mi caso-, que los márgenes de libertad que implica el régimen contemporáneo no son sino subproductos sedimentados desde hace varios siglos de movimientos de este tipo; que sin estos movimientos el régimen no solo no habría producido nunca esas libertades, sino que cada vez las habría recortado inexorablemente (como esta pasando); que, finalmente, la humanidad puede mejorar. Están también los que piensan -raramente se animan a decirlo, salvo evidentemente “desde la derecha”, pero sus argumentos y sus razonamientos apuntan a eso- que vivimos en la forma por fin encontrada de la sociedad política libre y justa... Aquí la discusión solo puede detenerse, y cada uno hace sus elecciones o confirma las que ya hizo. (Castoriadis, 2009, p.152)

7. Bibliografía consultada:

⁷ El estructuralismo no los apoyaba porque era la ideología dominante entre los profesores y contra ellos fue el movimiento que luego hayan tratado de recomodarse ante los cambios fue distinto a decir que lo originaron.

- Aron, Raymond. 1983. *El Observador comprometido*. Buenos Aires, Emecé.
- Cohn-Bendit, Daniel, Sartre, Jean-Paul y Marcuse, Hebert. 1982. *La imaginación al poder*. Barcelona, Argonauta.
- Cohn-Bendit, Daniel. 1987. *La revolución y nosotros, que la quisimos tanto*. Barcelona, Anagrama.
- Finkelkraut, Alain. 1982. *La nueva derecha norteamericana*. Barcelona, Anagrama.
- Hobsbawn, Eric. 1995. *Historia del Siglo XX. 1914-1991*. Barcelona, Crítica.
- Hobsbawn, Eric. 2009. *Años interesantes. Una vida en el Siglo XX*. Barcelona, Crítica.
- Jagger, Mike y Richards, Keith. 1968. "Street fighting man" (Luchador Callejero) en: The Rolling Stones, Single: Beggars Banquet, Londres, EP
- Jamenson, Fredric. 1997. *Periodizar los 60*. Córdoba, Alción
- Judt, Tony. 2009. *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid, Taurus.
- Morin, Edgar, Lefort, Claude y Castoriadis, Cornelius. 2009. *Mayo del 68: la brecha*. Buenos Aires, Nueva Visión.

FORO INTERNACIONAL

VOL. LVIII

ABRIL-JUNIO, 2018

NÚM. 2

232

Lena Partzsch

Es hora de actuar. La legitimidad del poder de las celebridades
en el ámbito de las Relaciones Internacionales

Julián Durazo Herrmann

Tan lejos y tan cerca. Las relaciones México-Canadá en
perspectiva histórica

Mariana Chudnovsky y María Laura Cafarelli

Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado
y su vínculo con la composición del empleo público.
Argentina, 2003-2016

Gabriel Fernandes Caetano y Alexandre César Cunha Leite

La política exterior de Dilma Rousseff y Enrique Peña Nieto
(2011-2015). La equidistancia protocolaria del eje
"Mariachi-Bossa Nova"

Carlos Pulleiro Méndez

La estatalidad del deporte internacional.
Pasado, presente, ¿futuro?

EL COLEGIO DE MÉXICO

Discusiones en torno a la necesidad de debatir la Defensa Nacional

Francisco De Santibañes¹

En este breve ensayo, presentaré algunos comentarios que surgen de mi lectura del trabajo publicado por Sergio Eissa en el número 53 de la revista *Relaciones Internacionales*. Ante todo, quiero señalar el importante aporte que significa iniciar un debate sobre la Defensa Nacional, tarea que los argentinos nos debemos hacer hace décadas.

1. La Defensa Nacional

Eissa comienza su artículo afirmando que la política de Defensa es junto a la política de Derechos Humanos y al mejoramiento de las relaciones con nuestros vecinos, una de las pocas áreas de gobierno en donde existe consenso desde el retorno de la democracia. Podemos decir entonces que esta es una política de Estado. Señala como ejemplo los siguientes consensos: “la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, b) la conducción civil de la política de Defensa y c) la separación orgánica y funcional de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior”

Si bien, estos consensos existen (con la posible excepción del último) creo que en la Argentina la Defensa debe ser considerada como una política de Estado negativa. Y esto es así porque aquellos temas que, como bien señala el autor, hacen a la esencia de la Defensa (industria militar, adquisiciones, despliegue territorial, formación de los militares, entre otros) han sido ignorados por nuestra clase dirigente. Como resultado de esto, hoy la Argentina probablemente sea el único Estado medianamente relevante, en términos económicos y políticos, que no cuenta con FFAA operativas. Podemos decir entonces que desde el retorno de la democracia una de nuestras políticas de Estado ha sido no tener un sistema de Defensa funcional.

No vale la pena entrar en detalles respecto a esta realidad (horas de vuelo, estado de los sistemas de armas, hundimiento del *ARA San Juan*, un presupuesto que no supera el 1% del PBI, etc.) ya que entre los especialistas del área existe un amplio consenso respecto al estado actual de las Fuerzas Armadas. Las causas son varias. Los traumas

¹ Especialista en relaciones internacionales. Ha publicado diversos artículos sobre seguridad internacional y política exterior argentina en revistas académicas del país y del exterior. Asimismo es autor del libro "La Argentina y el Mundo: Claves para una Integración Exitosa" (Edicon, 2016). Actualmente es miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Email : fdesantibanes@yahoo.com.ar

producidos por la intervención de los militares en la política nacional, la derrota en la Guerra de Malvinas y la falta de actores en el área de Defensa con poder suficiente para influir en las disputas presupuestarias son sólo algunas. Otra causa es que la Defensa despierta poco interés entre los miembros de la clase dirigente argentina, tema que retomaremos más adelante.

Una primera pregunta a responder entonces, es si la Argentina necesita un sistema de Defensa. Eissa hace un muy buen trabajo al mencionar los principales motivos. El primero, es que vivimos en un sistema internacional en donde reina la incertidumbre. Esto significa que quienes hoy son nuestros aliados el día de mañana pueden convertirse en nuestros adversarios y viceversa. Asimismo, las sorpresas estratégicas puede cambiar en pocas horas el contexto de Seguridad Internacional (recordemos los atentados del 11 de Septiembre del 2001).

Ante este nivel de incertidumbre, los Estados racionales no tienen otra opción que prepararse para enfrentar una gran cantidad de escenarios, algunos de los cuales ponen en peligro la seguridad, el bienestar, las libertades individuales y la misma subsistencia del Estado. Por lo tanto, si aspiramos a ser un país “normal” nosotros también tenemos que prepararnos para estas situaciones, dándole por ejemplo a las FFAA los medios que necesitan para formar parte de este proceso.

Las FFAA, también juegan un rol importante como instrumento de Política Exterior. No es casualidad que todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sean potencias nucleares. Incluso en el caso de un país medio como el nuestro, la presencia militar puede respaldar ciertas políticas (como lo hizo la Argentina al enviar naves al bloqueo naval a Cuba en los años 60 y a Iraq en los años 90)

Por otro lado, la Política Exterior también influye sobre el tipo de FFAA que necesita un país. Si un Estado está en condiciones de mantener un alto grado de autonomía (ya que no enfrenta amenazas inmediatas a su seguridad que lo obliguen a buscar el apoyo de una gran potencia o porque no depende para su desarrollo económico de un país en particular) debería fomentar el desarrollo de tecnologías estratégicas y diversificar la cantidad de proveedores de armamento. Una pregunta que debemos hacernos es si la Argentina se encuentra en esta categoría.

Sin lugar a dudas, las FFAA pueden cumplir otro tipo de funciones, entre las que se encuentran: custodiar las fronteras, brindar un sentido de identidad a los ciudadanos a través del servicio militar, asistir a la población en tiempos de catástrofes o combatir el terrorismo, pero ninguna de éstas hacen a su esencia.

Hoy, por ejemplo, se debate la posibilidad de derogar el decreto 727/2006 que le impide a las FFAA brindar apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad. En teoría, no debería haber problema en que, ante una situación crítica, los militares intervengan en temas de Seguridad Interna, el problema es cuando esta se transforma en su principal misión.

Algunos de los peligros que conlleva la intervención de las FFAA en temas de Seguridad doméstica son el excesivo uso de la violencia (ya que los militares no están formados para realizar tareas de Seguridad) y la posible corrupción de los militares en manos del narcotráfico. El caso de México es, en este sentido, esclarecedor, pero más grave aún es el hecho que este tipo de discusiones nos desvía del debate más amplio que propone Eissa.

También, debemos recordar que contar con FFAA preparadas para defender los “intereses vitales y estratégicos” del país no es un proceso rápido. No tanto por el tiempo

que toma adquirir o desarrollar nuevos sistemas de armas, sino por lo difícil que resulta preparar los recursos humanos que los sistemas de defensa modernos necesitan. El peligro radica entonces en que cuando una sociedad se da cuenta que necesita FFAA ya es demasiado tarde. Es por esto que los países exitosos, independientemente de cuán benigno sea el escenario intencional en un determinado momento, cuentan con sistemas de defensa operativos.

En definitiva, la distancia entre el lugar en el que nos encontramos y en el que deberíamos estar, es tan grande que nos obliga a realizar un cambio copernicano en la manera en que entendemos la Defensa.

El autor hace bien en mencionar a los actores que conforman la comunidad de Defensa ya que algunos de ellos deberían en los próximos años liderar una reforma. Necesitamos, por ejemplo, emprendedores políticos e intelectuales capaces de generar conciencia social sobre la importancia que la Defensa tiene en el mundo moderno.

Y uno de los problemas que enfrenta la Argentina es que no tiene una comunidad de expertos en temas estratégicos. Hay por supuesto especialistas que actúan de manera individual, pero no una red de instituciones capaz de pensar la Defensa y la Seguridad Internacional e influir posteriormente en la implementación de las políticas públicas.

A diferencia de lo que ocurre en áreas de gobierno que despiertan gran interés en la sociedad civil y en el sector privado en particular, como puede ser la economía, los temas estratégicos necesitan del apoyo del Estado. Es por esto, que las naciones más avanzadas, además de tener sistemas de defensa operativos, colaboran económicamente con los centros de estudios y los think tanks que realizan este tipo de trabajo.

Para concluir, la Argentina necesita liderazgos intelectuales y políticos dispuestos a generar conciencia sobre temas que, si bien no figuran en las encuestas, tienen enorme importancia para el futuro del país. La defensa es uno de ellos.

Cuando estos actores domésticos no están presentes, se genera un vacío que eventualmente puede ser ocupado por las recomendaciones de otros países, sugerencias que como bien señala Eissa reflejarán sus intereses pero no necesariamente los nuestros. En definitiva, en vez de hacer lo que nos sugieren los países que admiramos, imitemos su accionar.

2. Hipótesis

Paso ahora a analizar las dos hipótesis que el autor presenta en el texto. La primera, sostiene que el encruzamiento de dos factores (el realismo y la “dependencia”) ha tendido a paralizar el debate sobre el futuro de la Defensa en la Argentina ya que nos “arrastra” hacia el siglo XX.

En el caso del realismo, esto ocurre porque nos obliga a pensar en términos de hipótesis de conflicto con nuestros vecinos, mientras que la dependencia nos lleva a analizar la Defensa bajo esquemas que promueven la lucha contra el terrorismo islámico y el narcotráfico (y a no analizar las amenazas convencionales externas, que es en definitiva la principal tarea de la Defensa Nacional)

Mi comentario tiene que ver con la visión que Eissa presenta sobre el realismo. En el mundo actual, gran parte de los especialistas en Seguridad Internacional y prácticamente la totalidad de los *practitioners* piensan la Defensa (lo digan abiertamente o no)

en términos realistas. Y lo hacen debido al éxito que esta tradición de pensamiento y gobierno ha tenido a lo largo de la historia tanto para explicar lo que ocurre en el escenario internacional como para predecir el accionar futuro de los Estados.

El realismo no es por lo tanto una teoría que deba ser asociada al pensamiento geopolítico de los militares sudamericanos de antaño, sino una forma de pensar el mundo sumamente moderna. De hecho, tanto el ex presidente Barack Obama como la reciente estrategia de defensa de EEUU se alejaron del prisma liberal o el neoconservador para volver a analizar el mundo desde el realismo. Los realistas tampoco se han limitado recientemente a pensar únicamente los conflictos convencionales entre estados, sino que también analizan el terrorismo, las guerras civiles y la ciberseguridad, entre otro tipo de conflictos.

Por lo tanto, la concepción realista puede ser utilizada para analizar prácticamente cualquier tipo de amenaza y se ha mostrado asimismo capaz de adaptarse a los continuos cambios que tienen lugar en el escenario internacional. Es por esto que ningún verdadero realista pensaría la relación actual de la Argentina con Chile y Brasil, de la forma en que lo hubiese hecho algunas décadas atrás.

El realismo es entonces un primer marco teórico que puede ayudarnos a entender la Defensa. Eso no significa que no exista lugar para otro tipo de enfoques (Derechos Humanos, estudio de género, relaciones cívico-militares, por ejemplo), sólo que el realismo y su pesimismo sobre la naturaleza humana, junto con su visión sobre el rol que la anarquía juega en el Sistema Internacional, siguen siendo un conjunto de teorías sumamente valioso para entender el pasado, el presente y el futuro.

La segunda hipótesis de Eissa, señala a la continua rotación de los miembros en el Poder Legislativo de la Argentina puede explicar su falta de interés por temas que afectan el bienestar del país en el largo plazo, como es el caso de la Defensa. Creo que este factor tiene un rol pero ciertamente este no es central.

Si observamos la experiencia de países con políticas de defensa exitosas, encontraremos muchos que tienen sistemas políticos similares al nuestro. Esto sucede por ejemplo en el caso de EEUU pero también en el de Chile. Eissa anticipa esta réplica y señala que los representantes estadounidenses tienen mayor continuidad en sus cargos porque renuevan sus bancas de manera regular. Si bien esto es cierto, no considera que los diputados de EEUU viven en continua campaña ya que renuevan sus bancas cada dos años. Los incentivos los llevan, por lo tanto, a pensar en el corto plazo y a focalizarse en temas que afectan la vida diaria de sus electores.²

Si uno estudia la experiencia argentina también verá que a principios del XX, nuestro país tenía un sistema político similar al actual (al menos en términos de renovación de bancas) y al mismo tiempo poseía un sistema de Defensa eficiente y moderno.

El problema de fondo, radica en que una parte significativa de la dirigencia argentina no tiene una clara visión de país a largo plazo y, por lo tanto, no están interesados por los temas estratégicos. Este es un mal que no afecta solamente a los legisladores, sino

² Podríamos inclusive pensar que el sistema de Estados Unidos es peor que el argentino en términos de incentivos, ya que sus legisladores responden a los electores de pequeños distritos y no forman parte de listas nacionales. Por lo tanto, el grado de control que los votantes pueden ejercer sobre sus representantes es mayor, lo cual nos hace suponer que los temas cotidianos deberían prevalecer sobre los estratégicos.

también a los miembros de los otros dos poderes del Estado, a los empresarios, a los intelectuales y a los periodistas, entre tantos otros. Esto no hace más que recordarnos lo importante que sería para el país contar con nuevos emprendedores políticos e intelectuales que transmitan ideas, inspiren, convengan y logren alinear los intereses de los distintos actores para modernizar nuestras FFAA.

3. Próximos pasos

Las reformas de cuarta generación que propone el autor (sistema de ingresos al ministerio de defensa, modificar el despliegue actual de las fuerzas, incrementar el presupuesto militar, etc.) son sumamente valiosas pero dejan de lado las de primera, segunda y tercera generación. Efectivamente, dado el grado de abandono en el que se encuentra nuestro sistema de Defensa debemos comenzar a pensarlo de nuevo (lo cual no deja de ser una ventaja)

Si bien Eissa, no considera necesario cambiar las leyes existentes, creo que debemos pensar en la posibilidad de discutir una nueva ley de Defensa Nacional. Quizás esto no sea necesario desde el punto de vista jurídico pero sí lo es en términos políticos. Los argentinos nos debemos un gran debate nacional y una discusión parlamentaria puede ser la mejor forma de tenerlo.

Otra ventaja de esta estrategia es que, a diferencia de la posible modernización de nuestros sistemas de armas, no requiere de un aumento del gasto público en los próximos dos años, algo que dada la situación fiscal en la que se encuentra el país resulta altamente improbable.

Menciono algunos temas para discutir. El primero, tiene que ver con la definición de los principales escenarios estratégicos del país. Creo que, debida a la presencia de las Islas Malvinas y la relevancia estratégica que viene ganando la Antártida, el Atlántico Sur es clave. Esto tiene importantes implicancias en términos de organización de las Fuerzas, ya que la Armada debería ganar mayor protagonismo del que ha tenido hasta ahora. Pero la ventaja de adoptar un esquema de escenarios geográficos no es sólo práctica, sino también teórica. El planeamiento por capacidades es un proceso demasiado abstracto y, por lo tanto, debe ser acotado. Más aún en el caso de un país mediano que, a diferencia de EEUU, no afronta un sinnúmero de amenazas.

Relacionado con el rol de la Armada, ¿tiene sentido eliminar su brazo aéreo? Por más que no tengamos portaaviones, los aviones que operan sobre el mar son diferentes a los que lo hacen sobre la tierra. Los pilotos necesitan asimismo un entrenamiento diferente. Sin ir más lejos, recordemos las imágenes de las bombas que en Malvinas, lanzadas a buques británicos desde nuestros aviones de la Fuerza Aerea, atravesaron las cubiertas sin explotar. Otro punto clave es la formación del cuerpo de oficiales. Este es un proceso que lleva décadas y, por lo tanto, debe ser priorizado. Esto no significa que la educación de los suboficiales, los soldados y las reservas no sea importante, tan sólo que un país que carece de recursos debe priorizar.

Otro debate que nos debemos es la manera en que vamos a modernizar nuestros sistemas de armas. Al fin y al cabo, este es un tema que domina los debates sobre Defensa en prácticamente todos los países, incluyendo en Brasil y Chile. Esta es la esencia de la Defensa.

¿Qué sistemas de armas serán comprados en el exterior, cuales serán producidos en el país con tecnología y diseño de otros países y, finalmente, cuales serán producidos íntegramente en la Argentina?

Existen muy pocos estados que actualmente tienen la capacidad para producir aviones de combate. Incluso un país con la industria militar que tiene Israel abandonó esta idea décadas atrás. La Argentina debería por lo tanto adquirir aviones de combate de cuarta generación en el exterior.

La Argentina necesita asimismo retomar la tradición de construir en el país submarinos con tecnología alemana (o, como alternativa, francesa). Dado el tamaño de nuestro mar y la importancia que esta ganando la Antártida, necesitamos al menos cuatro modernos submarinos.

Finalmente, no debemos dejar de mencionar el desarrollo doméstico de algunas tecnologías sensibles. Esto es importante no solamente porque nos da mayor autonomía, sino también porque las naciones avanzadas son reacias a brindarlas. Asimismo, estas tecnologías benefician a toda la economía debido a las externalidades positivas que producen. En este sentido, el INVAP es un ejemplo a imitar.

Las ventajas comparativas que la Argentina tiene en las industrias tecnológicas y de software (recordemos que somos el país latinoamericano con mayor cantidad de unicornios) pueden asimismo servirnos de base para desarrollar una industria de ciberseguridad que sea competitiva a nivel internacional.

Understanding China Today: An Exploration of Politics, Economics, Society, and International Relations.

Editores: Silvio Beretta, Axel Berkofsky y Lihong Zhang.

Editorial Springer International, Suiza, 2017.

La obra es resultado de una colaboración entre la universidad de Ciencia Política y Derecho del Este de China, en Shanghai y el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Pavia.

Pertenece además a la serie “Understanding China”, que se publica desde hace 4 años y abarca temáticas de cultura, sociedad y economía china.

La introducción de **Silvio Beretta** denominada “China con el resto del mundo, entre simetrías y juego de espejos” realiza un breve análisis de la imagen sobre China construida a través de la historia, sirviendo como presentación de los ensayos del libro que muestran las percepciones mutuas y el comportamiento de los actores en el sistema internacional con respecto esta nación asiática.

El multidisciplinario volumen se divide en cuatro secciones, que comprenden diversos aspectos de China. La primer sección es “Política internacional”, la cual refiere a las relaciones exteriores de China; La segunda “Economía Internacional” trata sobre el rol y el impacto de la economía china en el mundo; En la tercera “Política y Cultura” se analiza los rasgos culturales que consolidan la cultura china; y la última y cuarta sección “Visiones italianas” muestra los aportes de académicos y funcionarios italianos en relación a las percepciones sobre China.

La primera parte inicia con el trabajo de **Axel Berkofsky** sobre las relaciones diplomáticas entre China y la Unión Europea. Tomando en cuenta la posibilidad de una asociación estratégica, dada la poca influencia europea en la agenda de política exterior y seguridad de China.

Por su parte **Sandro Bordone** nos brinda un interesante análisis sobre la historia de las relaciones de China e India, desde 1950 hasta la actualidad. El conflicto entre “el dragón y el elefante” continúa latente, impidiendo una cooperación estable para alcanzar el predominio de “Chindia” en la región asiática. En consecuencia bajo las condiciones recientes sólo podría proyectarse una colaboración en términos económicos.

Las relaciones con Rusia son examinadas por **Silvana Malle**, quien detalla las distintas posturas de intelectuales rusos en relación a su política exterior con Asia. Rusia se acercó a China con el objetivo de disminuir su dependencia a Europa y Estados Unidos, pero la consecución del proyecto de la Ruta de la Seda podría revertir su posición a futuro.

Matteo Diananaliza estudia la evolución de las relaciones entre China y Japón desde la década del '70, con sus períodos de acercamiento y de tensión. Identifica elementos que impiden el estrechamiento de vínculos amistosos, como la remanencia en la memoria colectiva china del reprochable accionar japonés durante la guerra, o la actual política

de securitización de Japón, enmarcada en la estrategia de contención impulsada por Estados Unidos, ante la percepción de un avance militar de China. Asimismo a pesar de la interdependencia económica ambos actores compiten a nivel regional.

De acuerdo con **Giovanni Salvini** las relaciones de Estados Unidos y China se caracterizan por la cooperación económica y la rivalidad estratégica. El autor describe las distintas escuelas de pensamiento chino sobre la diplomacia, incluyendo nacionalistas, realistas y liberales institucionalistas. Su recuento histórico que inicia en 1949 termina con la búsqueda actual de integración económica regional para hacer frente al incremento de la defensa militar de Estados Unidos, describiendo el escenario como una lucha en la región asiática entre el poder talasocrático estadounidense y el poder continental chino.

Filippo Fasulo analiza los lazos de China con Italia, a nivel económico y con respecto a su papel en la región africana, donde ambas naciones poseen intereses. El primer acercamiento tuvo lugar en los años '70, entre los partidos comunistas, y tuvo su declive con las repercusiones de los acontecimientos en Tiananmen. Con la llegada de Xi Jinping se da una mejora representada por las posibilidades de cooperación en temas de terrorismo, migración y de refugiados en África.

Los desafíos y oportunidades de China en África son presentados por **Barbara Onnis**, la relación con los países africanos se inició con los procesos de descolonización en la década del '60. Hoy en día China busca recursos naturales e invierte en educación, infraestructura y salud, llegando a ser mediadora en los conflictos internos. El capítulo muestra dos posturas, una China que intenta fortalecer su papel en la región y busca su desarrollo, frente a otra identificada con gran parte de la comunidad internacional que ha intensificado las acusaciones de explotación y falta de valores en las intervenciones chinas en África.

Axel Berkofsky escribe en su segundo artículo sobre las relaciones de China con la República Democrática Alemana en los años posteriores a la caída del Muro de Berlín. Para la investigación utiliza como fuente documentos de los archivos históricos. Las dos naciones se encontraban bajo el ala comunista, pero la amistad duró poco tiempo y la política pragmática china se adaptó rápidamente a los cambios políticos en Alemania.

El apartado concluye con **Silvia Menegazzi** y su análisis sobre la política exterior china y su construcción de narrativas conceptuales e ideológicas. Menciona las nuevas ideas de Xi Jinping para posicionarse en el sistema internacional, respetando las reglas y acercándose a las problemáticas climáticas y de seguridad. Junto con la implementación de medidas que van desde el “China Dream” hasta la iniciativa “one belt, one road”, con el objetivo de devolverle a China su antigua gloria.

La segunda sección sobre economía comienza con **Giuseppe Iannini** y **Silvio Beretta**, quienes escriben sobre la estrategia de política económica china, en relación a los bienes públicos globales. Para ello China ha impulsado tres iniciativas, el Banco asiático de inversión en infraestructura (AIIB) como alternativa al Banco Mundial, la Asociación Económica Comprehensiva Regional (RCEP) en contraposición al TPP, y la *Iniciativa de Multilateralización Chiang Mai*, un acuerdo de cooperación monetaria regional, para compensar el accionar del FMI. Estas instituciones se construyen paulatinamente y resguardan los intereses chinos.

Por otro lado **Patrizia Farina** nos habla del abandono de la política demográfica de un sólo hijo, sus causas y consecuencias. Los cambios en las condiciones de la población,

mejoraron la expectativa de vida y generaron la disminución de la tasa de natalidad, de manera tal que el Gobierno decidió instaurar la política de dos hijos por familia. Otra problemática que se ha intentado solucionar es el aborto selectivo, para lo cual se creó un programa de ayuda a las familias con hijas mujeres.

Por otro lado, la evolución del sistema bancario y financiero chino es analizada por **Guido Masella**. Trata su desarrollo desde los años '70, cuáles son sus marcos regulatorios, el uso de préstamos, la deuda y los retos para la estabilidad de su moneda, el Renminbi.

Continuando con la temática financiera, **Vito Amendolagine**, **Alessia Amighini** y **Roberta Rabelotti** detallan el accionar de las empresas multinacionales de origen chino en Europa. El mayor destino de las inversiones chinas se concentra en algunos países europeos y principalmente se focalizan en el sector automotor, de comunicaciones, electrónica, maquinaria y motores. Los autores sostienen que esta realidad se debe a la decisión gubernamental de adquirir activos estratégicos en Europa.

El último capítulo es presentado por **Marina Timoteo**, quien investiga sobre la reforma legal para la sustentabilidad, que ha instaurado una normativa “verde” para las empresas que desean invertir en China. Con el fin de cumplir con las metas de desarrollo y disminuir la contaminación, se incorporaron nuevos instrumentos comerciales de protección ambiental y se brindan incentivos para el uso de tecnologías verdes, en el marco de la Guía de Inversión Extranjera en Industria.

El tercer apartado inicia con el trabajo de **Marina Miranda** sobre la reforma política y el avance del “modelo Deng Xiaoping” en los gobiernos de Hu Jintao y Xi Jinping. El modelo sugiere una reforma política para lograr un gobierno más eficiente y llegar a una democracia con características chinas. Varias de las ideas y conceptos postulados son utilizados en la actualidad, como en la campaña anticorrupción. A pesar de ello no se recurre a la noción de democracia y se advierte a la población sobre los perjuicios de los valores occidentales.

El cambio en el discurso político de China es estudiado por **Alessandra Lavagnino**, desde el slogan maoísta (中国特色) hasta el “Chinese Dream” (中国梦). Nos muestra cuáles son los significados y los temas recurrentes a través del tiempo, observando el lenguaje político en los documentos oficiales. Para explicar las metas de gobierno se recurre a frases como “socialismo con características chinas” o “visión científica del desarrollo”. Se llega a la conclusión de que el discurso revolucionario de la época maoísta se ha desmantelado para reconvertirlo en reformista y confuciano, a fin de consolidar y legitimar el rol paternal del partido comunista.

Bettina Mottura realiza una investigación sobre las prácticas de acceso a la información pública. La publicación de la información gubernamental posee un canal de control y supervisión jerarquizado, y se pone énfasis en la transparencia, las finanzas y el manejo de fondos. La política de Gobierno Abierto legitima a las instituciones públicas y permite la participación de los ciudadanos y las empresas, disminuyendo la conflictividad social y sirviendo de guía para la opinión pública.

Finalmente **Riccardo Puglisi** realiza un reporte de la imagen de varios países del mundo presentada en el periódico “China Daily”. El análisis posee carácter cuantitativo, llegando a la conclusión de que se brinda cobertura mayoritariamente a las naciones con PBI más altos y geográficamente más cercanos a China. En orden de importancia se ubican Estados Unidos, Japón, Rusia, Francia, Alemania, Corea del Sur, India, Canadá y Brasil.

Asimismo las noticias negativas, como el desempleo, son más recurrentes que las positivas.

La cuarta y última sección se aboca a las apreciaciones italianas sobre China. El primer expositor es **Lihong Zhang** analizando la armonización del confucianismo con el comunismo y democracia, en la construcción de la política china. El autor considera elemental la modernización de la cultura tradicional y recomienda la eliminación de la burocracia, el monetarismo y el respeto de la libertad y a los derechos humanos. Asimismo realiza una comparación con la experiencia histórica de reforma cultural en Italia, cuando el Principado Romano transitó del totalitarismo al republicanismo.

Guido Samarani examina la política bilateral de China e Italia durante el período 1937-1945. El acercamiento a Japón por parte del gobierno de Mussolini conllevó al apoyo del Régimen de Wang Jingwei en China, situación que perduró hasta la caída del fascismo. El proceso de normalización de las relaciones se dio en 1947, entre la recién constituida Italia democrática y la República China, cuando firmaron del acuerdo de paz en París e Italia renunció a los derechos coloniales en China.

La visión italiana de la administración de los recursos humanos en China, es relatada por **Maria Cristina Bombelli** y **Alessandro Arduino**. Quienes sostiene que las problemáticas como el exceso de horas laborales, la falta de regulaciones y el desempleo en áreas de baja tecnología, han de entenderse desde la lógica local. Los estudios de caso de empresas italianas permiten ver su dificultad de adaptarse al “socialismo de mercado”, el compromiso a largo plazo, el sistema de familia extendida y la meritocracia.

La obra finaliza con el aporte de **Renzo Cavalieri** sobre el concepto de legalidad en China, y la dialéctica entre las normas legales y el sistema social alternativo de regulación, también entendida como el derecho frente a las relaciones sociales (fa y guanxi). Los negocios chinos se conforman pragmáticamente, la estrategia es a futuro pero el razonamiento a corto plazo, por lo que muchas veces provoca implicancias en el accionar de las empresas extranjeras.

Los autores de los artículos encuentran características comunes en la realidad actual de China. Una nación que a partir de la reforma económica y un rápido proceso de industrialización ha llegado a ser una potencia mundial. Este logro pudo acontecer debido a elementos históricos y culturales propios del país, e introdujo a su vez nuevas problemáticas sociales.

En la obra se analizan las políticas estatales destinadas a solucionar estos problemas, continuar su desarrollo y mejorar su posicionamiento en el sistema internacional. Al tiempo que se describe la imagen externa de China y la comprensión de sus rasgos culturales.

Podemos concluir que **Understanding China Today** será de interés para expertos en China y académicos de un amplio rango de temáticas, desde economía y política hasta cultura e historia. Asimismo permite conocer a China desde diversas perspectivas, siendo de utilidad para estudiantes e investigadores.

Desireé Chaure.

Licenciada en Relaciones Internacionales. Maestranda en Relaciones Internacionales. Miembro del Centro de Estudios Coreanos y del Grupo de Jóvenes Investigadores, IRI UNLP

“El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones”

Carolina Sampó y Valeska Troncoso (Compiladoras).

Colección Investigación, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017, ISBN: 978-84-697-7382-6

“El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones”, es una compilación dirigida por las profesoras Carolina Sampó y Valeska Troncoso, que cuenta con autores provenientes de diversos países y que aborda, desde múltiples enfoques, las más diversas temáticas que la cuestión del crimen organizado abarca, haciendo hincapié en lo atinente a la región.

La publicación cuenta con doce artículos que están divididos en dos grandes partes, cada una de ellas con seis artículos.

La primera parte desarrolla lo que se titula como el “Panorama General del Crimen Organizado en Latinoamérica”, iniciándose con “Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: Definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias”, de la Dra. Carolina Sampó (Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET – y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata), quien parte de la idea de una América Latina contrapuesta a la tradicional, como una de las zonas más pacíficas del mundo (por ausencia de una hipótesis de conflicto tradicional, Estado – Estado), trayendo a colación que cuenta con cifras que la colocan como una de las regiones más violentas del mundo, y con dicha violencia en incremento debido al avance de la criminalidad, lo cual hace necesario encarar un análisis de dicha criminalidad y sus manifestaciones en la región, tomando al narcotráfico como manifestación paradigmática en tanto potencia a otras actividades ilícitas. El último de los pasos en su trabajo es el de evaluar los costos que la presencia del narcotráfico produce en las sociedades que lo sufren. El concepto de crimen organizado del cual parte es el de De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (por sobre la definición de la ONU, dado que excluye a la violencia de su accionar y a la corrupción como método) que entiende por organización criminal a “... toda organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales...”. Por otro lado, caracteriza al crimen organizado por la diversificación (en múltiples direcciones), la transnacionalización (no circunscriben su actividades a los límites de un Estado, ni siquiera un continente, trascendiendo sus fronteras físicas y políticas) y la interacción (no son inconexas entre sí, sino que interactúan en verdaderas redes globales y descentralizadas), y las mismas progresan en la medida que existe una demanda de bienes que se encuentran prohibidos, ello potenciado si es que los Estados son débiles y tienen dificultades que controlan tanto los flujos que traspasan sus fronteras como los que se desplazan dentro de su territorio.

Sampó toma como central el narcotráfico (sin dejar de traer a colación el tráfico de personas, de armas pequeñas y livianas, el tráfico de recursos naturales el contrabando de mercancías), en la medida que es la actividad delictiva que más dinero mueve y repor-

ta en nuestra región, representando un mercado negro que involucra el cultivo, la manufactura, la distribución y la venta de sustancias ilegales, provenientes de Perú, Colombia y Bolivia (en referencia a la cocaína), dirigidos a Estados Unidos, Brasil y Argentina (consumidores).

Entre los costos del crimen y violencia, se distinguen los costos directos e indirectos, enumerando entre los primeros los resultantes del crimen (lesiones, daños y pérdidas), los costos vinculados a la previsión de la delincuencia (la inversión en seguridad tanto en el ámbito público como en el privado) y los costos vinculados a la respuesta de la delincuencia (los del sistema judicial penal); entre los indirectos, encontramos los cambios de comportamiento de los individuos por temor al crimen y los costos de las familias de las víctimas de esta. Es reveladora de la estimación de que el crimen le hubiera costado 3.5% del PBI a América Latina en el año 2014, más si se compara que, durante el mismo año, América del Sur dedicó el 3% de su PBI a la infraestructura. En cuanto a los costos en los que tienen que incurrir los gobiernos, los países de América Latina gastan un 1,5% de su PBI.

El segundo de los trabajos fue escrito, en coautoría, por Valezka Troncoso (candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la UBA) Y Cristian Garay (Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile y Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Educación a Distancia), y se titula “Crimen Organizado en Latinoamérica: Historia y Transformaciones”, en el cual reflexionan sobre las transformaciones que ha tenido el crimen organizado en la región durante el siglo XX “corto” y que se reflejan en cuatro manifestaciones del crimen organizado desde los 90: contrabando, narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas, los cuales fueron identificados como amenazas a la paz y seguridad internacional por el Secretario General de la ONU en 2003, constituyéndose en aspectos estructurales de dicho problema.

Los autores entienden que la globalización ha influido sustancialmente en las nuevas particularidades que el crimen organizado presenta, lo cual ha tenido profundas consecuencias en los Estados (expansión del delito, corrupción y violencia privatizada). Todo ello demanda que las particularidades actuales del crimen organizado no pueden ser entendidas fuera del contexto históricos en el cual dichas transformaciones se han producido. Consistentemente con ello, se ubica al contrabando y sus rutas como el nacimiento del comercio ilícito en la región, el cual se potenció con la influencia de Estados Unidos, por los productos declarados ilegales a principios del siglo XX (el alcohol, por ejemplo) y la emergencia de dicho país como gran mercado de consumo de drogas en la década de los 60, coadyuvante central en la consolidación de la evolución del crimen organizado latinoamericano, que tomara como modelo al del norte europeo y, más adelante, al norteamericano.

El crimen organizado crece atraído por los abundantes beneficios y sus manifestaciones sufren transformaciones debido a la necesidad de satisfacer una permanente y creciente demanda de bienes, servicios y sus actividades, pese al hecho de que estén prohibidos o bajo una estricta regulación, lo cual da origen al fenómeno de transnacionalización y que las normas de prohibición globales tienen a apuntar, precisamente, a aquellos reductos en los que se incuban actividades criminales que trascienden fronteras, reflexionan Troncoso y Garay. Durante el siglo XX “corto”, las organizaciones criminales tomaron la oportunidad de procesar y enlazar con mercados externos y convertir, esa actividad ilegalizada, en un negocio transnacional como lo conocemos hoy en día, y su

evolución se desarrolló al alero de la limitada capacidad de los Estados latinoamericanos de ejercer una dominación social extendida a toda la sociedad.

Con el final de la Guerra Fría, el crimen organizado sufrió una transformación de sus características porque fortaleció la forma de organización en red, lo que implicó un traspaso de poder hacia actores no estatales capaces de organizarse en redes formadas por múltiples organizaciones y porque según el avance de la revolución tecnológica, la gestión y sus resultados dependieron cada vez más de la información y la comunicación.

Ello llevó a una erosión de la autonomía del Estado y de su correspondiente monopolio de la violencia, fruto de la privatización de la misma en manos del crimen organizado.

Por ello, con el fin de la Guerra Fría no desaparecen las organizaciones criminales, sino que se transforman y evolucionan en las nuevas redes globales: si clave del éxito y expansión del crimen organizado durante los 90 es la flexibilidad y versatilidad de su organización, siendo la interconexión su forma de operación, tanto interna como en relación con otros grupos locales autónomos.

A pesar del desborde desde el continente de la criminalidad organizada la convertía en la principal amenaza a la seguridad de muchos países latinoamericanos, no todas las manifestaciones del mismo (tráfico de drogas, de armas, contrabando, tráfico de personas y lavado de dinero) se presentan con igual fuerza en la región, siendo el narcotráfico la principal de las prioridades en todas las subregiones latinoamericanas, dado que el mismo potencia, de manera directa e indirecta, el comercio ilegal de armas, la industria del secuestro, el contrabando, la corrupción, lavado de dinero y otros ilícitos.

A continuación, Iván Witker (Doctor por la Universidad Carlos IV de Praga, República Checa y profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile) presenta “De Lucky Luciano al “Chapo” Guzmán: las redes criminales como actores malévolos de las relaciones internacionales”, donde expone que los Estados (actores principales del sistema internacional) se ven frente a un nuevo tipo de actor, las redes criminales (actor no estatal de carácter violento, siendo tal en función a su capacidad de ejercer influencia en el sistema internacional con la finalidad de obtener objetivos propios) que agudiza los niveles de violencia en el sistema, lo cual obliga reflexionar en la tesis de que la globalización y sus efectos (particularmente, las mejoras tecnológicas y de transporte) han provocado la expansión de las redes criminales, proveyéndolas de novedosas características, que le permiten pensar en lo global y de maximizar su accionar delictivo más allá de las fronteras y de crear bases logísticas en todo el mundo.

Un fenómeno característico de América Latina, la porosidad de sus fronteras, magnifica esta problemática, ya que junto con la merma de autoridad estatal y las falencias que presentan los Estados inconclusos en términos de gobernanza/gobernabilidad, genera situaciones nuevas que llevan a que simples grupos delictuales se conviertan en entes criminales híbridos de carácter transnacional capaces de desempeñar una función y de desarrollar capacidades para ejercer influencia.

El autor selecciona a Lucky Luciano como el padre del tipo de criminalidad organizada, ya que la eleva al estatus de un ente híbrido de carácter transnacional al operar con otros grupos gansteriles en una suerte de alianza *inter amicus*. Ese fenómeno se repetiría en los 60 con el cartel de Sinaloa, bajo la conducción de Pedro Avilés Pérez, que en los 80 llegaría a tener presencia activa en 55 países.

Por último, el autor señala un aspecto cultural que es funcional a la erosión de la autoridad estatal en América Latina, identificado en el efecto de las series de televisión, en tanto “nueva droga”, que ayuda a las masas pauperizadas a hacerlas sentir mundializadas y, por otro lado, las convierte en parte de una opinión pública “cool y contracultural”.

El siguiente artículo nos muestra a Mariano Bartolomé (Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador y profesor de posgrado en la USAL y la UNLP) reflexionando sobre “Las drogas ilegales, elemento central del crimen organizado en América Latina”, entendiendo que la producción y tráfico de las mismas se presenta como la principal manifestación de la criminalidad organizada, erosionando la gobernabilidad y la calidad de vida de vastos sectores de la población, en un contexto de altos niveles de corrupción y violencia. El contexto muestra en el centro de la escena a eficientes, complejas y poderosas organizaciones que se actúan a través de operaciones a una escala geográfica global. Tan así es que, conforme un cálculo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC), la criminalidad mueve la friolera de 2 billones de dólares anuales, algo así como el 3,5% del PBI global.

Bartolomé describe las características del negocio de las drogas ilegales en América Latina hoy en día a través de información cuantitativa: así se ve que tres países de la región producen el 100% de la cocaína (Colombia, Perú y Bolivia) y cómo se producen importantes volúmenes de cannabis (EE.UU., México, Colombia, Jamaica y Paraguay), teniendo también en la región a consumidores de los más importantes del mundo (EE.UU., Brasil y Argentina).

Tampoco descuida el hecho de que dicha actividad terminó convirtiéndose en un problema de seguridad de los Estados del hemisferio, de las sociedades que los componen e incluso, de los individuos que las integran: una amenaza no convencional, que no se plantea en términos estatales, pero que se corresponde cabalmente a los criterios de Seguridad Multidimensional, consagrados en la Conferencia Especial de Seguridad convocada por la OEA.

Por otro lado, aborda casos relevantes, señalando su vínculo con el terrorismo y la insurgencia (básicamente, los vínculos de Sendero Luminoso en Perú y las FARC colombianas, donde se manifiesta la hibridación entre violencia política y crimen organizado, motivado ello en la convergencia motivacional), así como su evolución en el corto y mediano plazos.

Concluye con la tesis de que los Estados del espacio latinoamericano realizan enormes erogaciones para revertirla, tanto de manera preventiva, con el combate a la criminalidad o la mitigación a los daños sufridos, erogaciones que podrían ser redireccionadas para paliar o solucionar importantes problemas económicos y sociales que aún se encuentran irresueltos en la región.

El quinto artículo es el escrito por Sonia Alda Mejías (doctora por la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora del Real Instituto Elcano) titulado “Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado”, quien busca poner de manifiesto la necesidad de incorporar a las políticas de seguridad el fortalecimiento de los mecanismos que hacen posible el buen gobierno y la interiorización de una cultura de la legalidad, dado que la aplicación de la norma sin excepciones, por parte del Estado, y el cumplimiento de la misma por parte de la población, no aparece como algo garantizado en las sociedades latinoamericanas, lo

cual las presenta como vulnerables a esta clase de criminalidad. A pesar de las diferencias entre ellas, puede asegurarse que cuanto mayores son los logros en el buen gobierno y en la cultura de la legalidad, menor es la consolidación del crimen organizado y la inseguridad.

Es incuestionable la naturaleza integral y multidimensional de la política de seguridad, que precisan tener en cuenta el nexo entre seguridad y desarrollo, por lo cual hay que superar las políticas meramente represivas y considerar los factores económicos y sociales. Consistentemente con ello, es ineludible contemplar la fortaleza institucional.

Así, en el sector de seguridad es imprescindible contar con fuerzas de seguridad y un sistema de justicia y penitenciario eficaces y eficientes, sometidos a un régimen de control y rendición de cuentas y de transparencia. De esta manera, el crimen organizado tendrá menores chances de conseguir la protección del Estado y, por ello, de acrecentar su poder.

En la región, es evidente que el gasto público y privado ha ido aumentando en seguridad, sin por ello poder controlar la expansión y desarrollo de la criminalidad en general, y de la organizada en particular. Podría decirse que la causa principal que explica el control (incluso territorial) del crimen organizado en determinadas áreas, no es por ausencia e incompetencia, sino por presencia y complicidad del Estado.

Los bajos índices del imperio de la ley, los altos niveles de corrupción, de impunidad y la falta de cultura de legalidad, indican que el principal problema es la condescendencia (no ya la incompetencia) del Estado. Para paliar ello es necesario implantar el imperio de la ley de manera sólida, a través de mecanismos de control y de rendición de cuentas para evitar la corrupción.

Concluye con que no hay otra solución más que la aplicación efectiva, y no retórica, de mecanismos de control, que deben ser judiciales, patrimoniales y sociales sobre la corrupción.

A pesar de que no haya país que no sufra de corrupción, el buen gobierno y la cultura de la legalidad pueden controlarlo y, por ello, garantizar la seguridad.

El último artículo de la primera parte encuentra a las compiladoras (Carolina Sampó y Valezka Troncoso) abordando en coautoría la temática de “Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado en América Latina: el uso de la violencia (2005 – 2015)”, en el cual identifican un correlato entre el avance del crimen organizado en la región y el incremento de la violencia, con la posible utilización de las Fuerzas Armadas como instrumento de combate a la criminalidad. La hipótesis de la cual se parte

Éste involucramiento de las FF.AA. en misiones no tradicionales ha sido heterogéneo, por lo cual las autoras crean una tipología, que permita estudiar y explicar las tareas que desarrollan y el rol que cumplen en dichas tareas. En la creación de dicha tipología, y en el encasillamiento de las diferentes experiencias, utilizan una metodología cualitativa, centrándose en fuentes primarias y secundarias.

Concluyen que el proceso de modernización es una secuencia que muestra cómo las sociedades más afectadas por el avance del crimen organizado han “policializado” a las FF.AA. para combatir la criminalidad y los efectos de la misma en la seguridad pública, así como también de mantener y restablecer el orden interno. Ello ha significado una superación del postulado básico de los años 80, cuando en función a la historia de los gobiernos militares vivida por los países latinoamericanos, la distinción entre las tareas a realizar por las Fuerzas Policiales y las Fuerzas Armadas era taxativa.

Las autoras proponen tres modelos de uso de las FF.AA. en América Latina, el tradicional (las FF.AA. quedan restringidas a la función de la Defensa, pensada en términos de amenaza externa, encarnada en otro Estado Nación, y a las Fuerzas Policiales y de Seguridad para el combate al crimen organizado y para mantener el orden interno, modelo en el cual es posible identificar a Argentina y, hasta hace poco tiempo, a Chile y Uruguay), el de transición (en el cual, las FF.AA. se encargan de la defensa en términos tradicionales, e incorporan tareas de combate a las amenazas no tradicionales, como las distintas manifestaciones del crimen organizado, en el caso del subtipo “extendido”. En este sentido, si utilizan a las Fuerzas Policiales y de Seguridad en primera instancia, las complementan con el empleo de las FF.AA., en el caso del subtipo “limitado”. Los ejemplos son Chile y Uruguay respectivamente), y el moderno (donde las FF.AA. no se dedican sólo a tareas de defensa y combate al crimen organizado, sino que también mantienen el orden interno. Según esta última función aparezca como subsidiaria o principal, se habla de modelo moderno limitado y modelo moderno extendido. Brasil y México son ejemplos, respectivamente, de ambos subtipos del modelo moderno).

Concluyen las autoras que pareciera presentarse un patrón secuencial de modernización, que involucra primero la incorporación de tareas relacionadas al combate de amenazas no convencionales, y luego la ampliación de capacidades hacia el ámbito de la seguridad doméstica. Pareciera que la modernización de las tareas de las FF.AA. es inexorable. La rapidez con la cual los cambios se presenten, depende de la permeabilidad de la sociedad civil a ellos y de la magnitud de la amenaza que debe enfrentar cada Estado.

La segunda parte del libro aborda cuestiones más puntuales, y contando también con seis artículos se titula “Manifestaciones del crimen organizado en la Región”.

Celina Realuyo (Profesora de Práctica en el Centro Hemisférico de Estudios de la Defensa “William Perry” de la Universidad Nacional de la Defensa) escribe en “Siguiendo el rastro del dinero para combatir el terrorismo, el crimen y la corrupción en las Américas” que desde los ataques del 11-S, los Estados Unidos y sus socios en la región han fortalecido su capacidad para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, al tomar la decisión de incorporar el instrumento financiero en sus estrategias de seguridad nacional. El seguimiento del rastro del dinero como política antiterrorista, y la aplicación de sanciones, así como la confiscación de activos de los jefes de la droga se ha vuelto central para atacar a las narco-insurgencias, desarticular a las organizaciones criminales transnacionales y tratar los escándalos de corrupción política en América Latina. Se destaca la diferenciación en que éstas políticas redundan en herramientas que permiten quitarle el dinero a estas organizaciones, dinero que les da su poder. Mientras las organizaciones terroristas tienen aspiraciones políticas o ideológicas para las organizaciones criminales transnacionales sólo se trata de dinero. A pesar de las diferencias en sus objetivos, ambos grupos son enemigos del Estado y tienen agendas que ponen en peligro la seguridad nacional e internacional.

Señala Realuyo que los grupos criminales buscan maximizar sus ganancias y usar su riqueza para corromper o apropiarse de funcionarios del gobierno para expandir sus mercados: quitarles el dinero es el más alto castigo y una forma de gran impacto de debilitar las redes criminales.

La autora abordó, para ilustrar los resultados de dichas políticas, los casos de las FARC en Colombia, el de la caída del gobierno guatemalteco en 2015 y el escándalo de corrupción “Lava Jato” en Brasil.

Las medidas para contrarrestar el financiamiento ilícito han sido aprovechadas en todos los niveles (local, nacional e internacional) para combatir y desarticular a las redes criminales y terroristas en todo el globo (como Al Qaeda, Hezbolá, ISIS, los carteles mexicanos y las FARC). Sin embargo, para enfrentar a las nuevas amenazas (por ejemplo, la convergencia del terrorismo y el crimen, como se vio con ISIS, o el aumento del uso ilícito del ciberespacio) las estrategias y políticas de seguridad nacional e internacional deben ser evaluadas permanentemente, y mantenerse actualizadas para no dar ventajas a las redes ilícitas, fácilmente adaptables, y prestas a evadir medidas de contraataque, en particular en el frente financiero.

A continuación, Marcos Pablo Moloeznik (Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de España y Profesor Investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México) y Radamanto Portilla Tinajero (Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Gualajara, México, y Profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México) abordan en “Narcotráfico como principal manifestación del crimen organizado en México” la identificación del mismo como la principal amenaza a la seguridad nacional, por lo cual se hace preciso analizar la evolución del mismo a lo largo del siglo XX, así como del contexto político-social en el cual dicha evolución se produce, de la mano de la internacionalización del régimen prohibicionista de las drogas y de la alineación de México con la guerra que se libra contra el narcotráfico y la concepción que del mismo se desprende en los discursos oficiales.

Aclaran los autores que la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, implementado en México, no figuraba como prioridad sino hasta la década de los 80. Ello se produjo por directa influencia de la política de los Estados Unidos en la materia.

Concluyen en que la guerra contra el narcotráfico en México tiene dos interpretaciones: una restringida, que hace referencia a la estrategia federal de combate al narcotráfico, a las políticas públicas en materia de seguridad, a la implementación de operativos conjuntos y a la presentación de resultados en materia de decomisos, detenciones, extradiciones y erradicación de cultivos de droga; la otra más amplia abarca las consecuencias (la violencia generada por el narcotráfico, los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad y entre los propios grupos delictivos y el fallecimiento de inocentes) y el control, mediante y la violencia y la fuerza, de vastas regiones del país.

A continuación, Concepción Anguita Olmedo (Doctora en Relaciones Internacionales y Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, España) y Cecilia Della Penna (Doctorando en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, España y Docente en la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina) describen en “La trata en América Latina y la Unión Europea. Características, factores e instrumentos de detección y erradicación. Un estudio comparado”, cómo la modalidad del tráfico de seres humanos (especialmente, con fines de explotación sexual) se presenta como una de las más perversas modalidades de crimen organizado, dado que perturban los derechos humanos e implican un riesgo a la seguridad. Abordar las características de este tipo de crimen, los factores originarios y propiciatorios, los flujos y redes así como los instrumentos tendientes a su erradicación tanto en América Latina como en Europa, aparece como imprescindible para identificar las particularidades de ambas regiones y conseguir la implementación de medidas que garanticen la eficacia de las medidas que lo persigan.

Luego, en “Minería ilegal en tiempos de posacuerdo: la mirada desde el crimen organizado y la economía política del conflicto”, Viviana García Pinzón (estudiante doctoral del Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área GIGA-Hamburgo, Alemania y Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile, Chile) y Rosalvina Otarola Cortés (Doctorando en Relaciones Internacionales por la USAL, Abogada y Magister en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia) destacan al período que se inicia tras la firma de los acuerdos entre el gobierno colombiano y las FARC como crítico, a los efectos de llevar a cabo las reformas que resuelvan las causas de la confrontación armada y sienten las bases para la construcción de la paz. Lo que resulte de dicha etapa puede implicar la superación de la violencia o su recurrencia en otros formatos. En tal contexto, aparece como crítico la existencia de mercados ilegales y crimen organizado. Es por ello que se abordan las implicancias de la minería ilegal en tal escenario, partiendo del concepto básico de crimen organizado y de economía política del conflicto, el cual evidencia el rol de los recursos naturales en el análisis de la criminalidad y de la guerra. Dependiendo del recurso, de los actores que intervienen y del contexto, se tejen relaciones económicas y mecanismos dispersos y estos, por su lado, se relacionan de diferentes maneras a un contexto de posacuerdo.

En “Una mirada sobre el tráfico de armas en América Latina” de Carola Concaro (Licenciada en Ciencia Política y Miembro fundador y representante ante la Red Argentina para el Desarme) se busca provocar la mirada del lector, a los fines de conseguir nuevas preguntas y abordajes teóricos para enfoques analíticos diferentes en el diseño de una política para el control del tráfico ilícito de armas de fuego y la reducción de daños. En su aporte, se sistematiza la información de tendencias delictuales para Latinoamérica y la medición del impacto del tráfico de armas en la región. En el cierre del mismo, se dan recomendaciones e ideas tendientes a obtener acuerdos en una estrategia de seguridad democrática que pueda controlar y reducir el tráfico ilícito de armas de fuego para la región.

Ya en el final de la publicación, Manuel Gazapo Lapayese (Director del International Security Observatory y miembro del Grupo de Investigación de Paisaje Cultural (GIPC) de la Universidad Politécnica de Madrid, España) nos presenta “Ciberespacio: el nuevo campo de actuación del crimen organizado en América Latina”, donde demuestra que el ciberespacio se ha constituido en la primera línea de batalla de los conflictos actuales. La profundización de los procesos de interdependencia y la interconexión entre los protagonistas del escenario internacional ha tenido, como consecuencia, una mayor vulnerabilidad del sistema. Ello es sencillo de constatar con el desarrollo del cibercrimen, a la vez que los conflictos clásicos se trasladan y mutan en la red. Tomando a América Latina como eje, se discurre sobre las condiciones del campo del “ciberterritorio” y las lógicas operativas que mandan en el mismo.

La compilación es un libro imprescindible para los estudiosos del tema o aquellos que quieren hacer un primer acercamiento al flagelo que el crimen organizado significa para nuestra región. Es altamente recomendable la lectura de la primera parte para aquellos que desean empaparse en los conceptos macro, sin perder de vista lo cuantitativo y lo cualitativo, y la segunda parte para quienes buscan información sobre alguna cuestión puntual en un espacio geográfico concreto.

Por otro lado, es muy acertada la inclusión de un resumen para cada uno de los artículos, dado que una lectura muy rápida de los mismos nos da un pantallazo de cuál es el desarrollo del título en cuestión.

Juan Alberto Rial

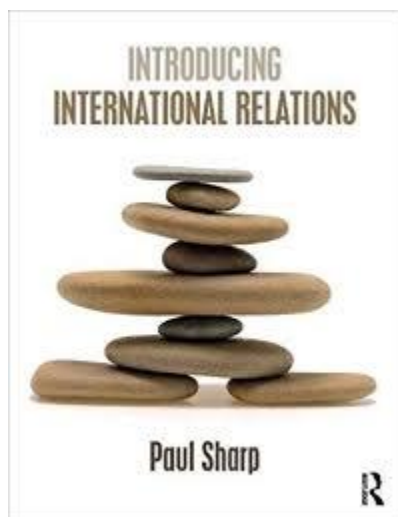
Magister en Relaciones Internacionales (IRI – UNLP), Profesor de Derecho Internacional Público (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP), Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP) y Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa (IRI – UNLP).

Introducing International Relations

Paul Sharp

Routledge, 2018

ISBN: 9781138297654



Existen muchas opciones de libros para aquellos que buscan tener un primer acercamiento al campo de las relaciones internacionales. El libro de Paul Sharp, profesor y jefe del Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Minnesota Duluth, debe inscribirse entre los más interesantes e innovadores de esa lista.

Escrito en un lenguaje capaz de transmitir los conceptos centrales de algunas de las principales teorías sobre relaciones internacionales de manera simple, el texto se vale de ejemplos que son accesibles para quienes tienen conocimientos básicos sobre actualidad internacional.

Cada capítulo del libro se abre presentando un conjunto de objetivos de aprendizaje que pretende cubrir, y se cierra con un resumen de las principales ideas expuestas y una serie de preguntas que invitan a reflexionar sobre la lectura realizada: un apoyo tanto para los estudiantes que se acerquen a la materia como para los profesores que buscan material para utilizar en sus clases.

De hecho, el inicio del trabajo tiene lugar a partir de una pregunta simple pero varias veces preterida: ¿Por qué estudiar relaciones internacionales? Las respuestas, lejos de ocupar lugares tradicionales referidos a la importancia de comprender el mundo, se orientan a identificar elementos que enriquecen a quien se aventura dentro de esta área de estudios, “tentando” al lector indeciso a sumergirse en el recorrido que propone el autor.

Los capítulos 2 y 3 están dedicados a presentar las “teorías madre” de los debates en las relaciones internacionales: realismo (capítulo 2) y liberalismo (capítulo 3). Los

ejemplos para vincular conceptos a la realidad se suceden y van desde referencias al “Diálogo de los Melios” incluido en la Historia de la Guerra del Peloponeso de Tucídides, hasta las relaciones entre Corea del Norte y los Estados Unidos. Desde el inicio, asuntos como la cultura y la opinión pública van siendo introducidos en las perspectivas teóricas, aun cuando solo sea para mencionar el poco valor que reciben en el caso del realismo mostrando, sin embargo, un recorrido de creciente importancia de estas variables con el paso del tiempo aun dentro de estas perspectivas teóricas.

El capítulo 4 analiza las teorías post-positivistas de las relaciones internacionales, en particular a través de tres de ellas: la escuela inglesa, el constructivismo social y el feminismo. Apenas iniciada la lectura de este capítulo aparece una mención relevante: no se incluyen aquí diferentes derivaciones del marxismo ni la perspectiva post-colonial porque cada una de ellas tendrá su propio espacio de análisis más adelante.

Haciendo un primer contraste entre campos teóricos, el autor afirma aquí que “Las relaciones internacionales parecen volverse más complicadas y la teorización es útil porque intenta simplificar y capturar lo esencial de lo que está sucediendo. El realismo y el liberalismo pueden verse como ejemplos de tales intentos. Las teorías que estamos a punto de examinar no. Inicialmente al menos, estas hacen que las cosas aparezcan más complicadas. Esto es intencional, ya que uno de los puntos que quieren plantear es que esas simplificaciones o simplificar demasiado la realidad, puede resultar en un alto precio a pagar en la comprensión del mundo: su resultado puede ser que la visión del mundo de algunas personas se imponga a otras personas y pueblos”.

A partir de este punto, el texto se aleja del tradicional paradigma que informa a los libros introductorios a las relaciones internacionales que presentan cada perspectiva teórica en particular, una tras de la otra, para adoptar una aproximación basada en temas transversales de máxima relevancia para la comprensión del funcionamiento del escenario internacional, sobre los que proyecta las diferentes miradas e instrumentos propios de cada perspectiva teórica y va introduciendo nuevas aproximaciones a la lectura de las relaciones internacionales.

Así el libro avanza concentrando su atención en temas como política exterior (capítulo 5); conflicto y competencia internacionales (capítulo 6); poder militar y guerras (capítulo 7); derecho internacional, organizaciones internacionales y derechos humanos (capítulo 8); producción y comercio internacional (capítulo 9); finanzas globales e internacionales (capítulo 10); integración y desintegración regional y global (capítulo 11); recursos naturales, población y ambiente (capítulo 12), las brechas norte-sur y las brechas entre lo nuevo y lo antiguo; y desarrollo económico, humano y político (capítulo 13). Este listado ahorra tener que destacar la actualidad y relevancia de los temas tratados al analizar las perspectivas teóricas internacionales.

Unas conclusiones finales afirman que, más allá de las particularidades propias de cada capítulo, “el tema central del texto ha sido la incertidumbre” para sostener luego que “la mayoría de los académicos del área de las relaciones internacionales estarán de acuerdo en que hay tres fuentes de incertidumbre que le importan a todos, aun cuando no todos estén igualmente interesados en ellas”: la cambiante distribución del poder mundial y los desequilibrios que esto genera, la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación y la tensión existente entre nuestros patrones de vida y la sostenibilidad ambiental. Su apuesta final por el conocimiento de los asuntos internacionales por todos y todas y por la diplomacia y el diálogo completan una visión que el pro-

fesor Sharp plantea con claridad: el futuro es responsabilidad común y para hacer del mundo un lugar mejor o al menos “no empeorarlo”, tal como lo sugiere el autor, las relaciones internacionales aparecen como un campo de estudios llamado a jugar un rol fundamental para lograr una mejor comprensión y buscar soluciones a los problemas mundiales que nacieron en el pasado pero permanecen irresueltos, los nuevos problemas que vamos enfrentando y los que llegarán en los años por venir.

No obstante su calidad, sobre todo para el público que se asoma por primera vez al estudio de “lo internacional” -poco aportará el recorrido a aquellos que ya tienen una formación media en adelante en relaciones internacionales-, una crítica atraviesa el texto: como no podía ser de otra manera, se trata de un recorrido que, aunque en ocasiones lo intenta, no consigue despojarse del ropaje de ser escrito desde un país occidental, poderoso, desarrollado y rico. Una mirada capaz de romper las visiones “desde el centro del mundo” queda como un pendiente y significa una amenaza a lo que el autor claramente quiere evitar y contra lo que se pronuncia repetidamente a lo largo de su trabajo: la imposición de miradas y análisis de unos sobre otros. La falta de autopercepción de la posición del autor como parte de un “nosotros” opuesto a una otredad mayoritaria propia del occidente desarrollado recorre la obra de manera permanente y es su principal debilidad.

Lamentablemente, no existe versión en español de este libro, solo disponible en inglés.

Javier Surasky

Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del IRI

Armas de seducción masiva: La factoría audiovisual de Estado Islámico para fascinar a la generación *millennial*

Javier Lesaca

Ediciones Península, 2017

¿Qué es lo que impulsa a miles de jóvenes de todo el mundo a unirse a las filas de Estado Islámico? Tras leer la obra de Javier Lesaca, no hay duda alguna que esta organización ha “revolucionado” la estrategia terrorista al combinarla con una compleja red de difusión, que saca provecho de las nuevas tecnologías. En palabras del autor: *“Entendieron la importancia estratégica que adquiere la comunicación en las batallas psicológicas del siglo XXI”*.

El prólogo de la obra, firmado por Félix Sanz Roldán, Director del Centro Nacional de Inteligencia de España, plantea la necesidad de redefinir el concepto de seguridad ante las múltiples y diversas amenazas transnacionales y, en este contexto, destaca la necesidad de estudiar más en profundidad la estrategia de comunicación terrorista para contrarrestar su efectiva campaña, que gana adeptos en todo el mundo.

De esta forma, Lesaca comienza su obra con una reseña de cómo los terroristas, ya desde el siglo XIX, se dieron cuenta de la necesidad de la comunicación y la propaganda para difundir su accionar. Así, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, aprovecharon el avance de los medios de comunicación masivos. Sin embargo, la apreciación que se tenía del fenómeno era primordialmente negativa, ya que la prensa se encargaba

de darle este enfoque. Este hecho cambió radicalmente con la irrupción de Internet y las redes sociales ya que, en la actualidad, los terroristas pueden controlar todo el proceso comunicativo y llegar a sus audiencias sin intermediarios.

El avance de lo audiovisual, junto a la extensión de los teléfonos inteligentes, ha producido una nueva “mutación del terror” y provocado el nacimiento de lo que el autor denomina como *terrorismo transmedia*. Esta nueva estrategia crea relatos atractivos, comunes y cercanos a la población *millennial* de los países occidentales, se transmite de manera directa por la web y se difunde con innovadoras técnicas de marketing directo.

Con el transcurrir de las páginas, el lector puede darse una idea bastante acabada del *modus operandi* de Estado Islámico para atraer adeptos a su causa y, a la vez, sembrar el miedo en su audiencia objetivo. Los atentados de París en 2015, según el autor, se transformaron en el punto de partida para el *terrorismo transmedia* ya que fueron los primeros en gestarse coordinadamente con una estrategia de comunicación bien orquestada, que maximizó recursos y propagó aún más el terror.

Queda claro, además, que Estado Islámico aprendió de sus antecesores y supo superar barreras básicas. Especialmente, no centrar su relato en una sola figura (como Al Qaeda con Bin Laden), sino crear una multiplicidad de personajes y escenarios que se interrelacionan entre sí y llegan a las audiencias en forma de vídeos, revistas, notas de prensa, series, documentales y un sinfín de formatos.

No obstante, el mensaje no sería nada sin su correcta difusión. Es por ello que el autor dedica todo un capítulo de su obra a hablar de las técnicas de marketing que utiliza Estado Islámico para propagar su mensaje y destaca la magnitud, la distribución multiplataforma, la segmentación y la interacción que realizan con los mismos. Quedan detallados aquí la amplia gama de medios propios con los que cuenta la organización que va desde productoras audiovisuales, revistas, radios y páginas web hasta su propia agencia de noticias.

Pero, más allá de la espectacularidad mediática, Estado Islámico es también un movimiento social. Lesaca lo considera como una manifestación más del fenómeno sociológico conocido como “política de la posverdad”. Citando este concepto de David Roberts, el autor explica que la estrategia “*está construida en base a narrativas que desprecian la verdad y apelan a los sentimientos*”.

En su obra el autor indaga además sobre la violencia que muestra Estado Islámico en sus producciones y por qué ésta atrae y seduce a los jóvenes *millennials*. La respuesta es clara: presentan sus mensajes con narrativas comunes a la cultura popular globalizada. A través de similitudes con videojuegos y películas de éxito mundial, la realidad y la ficción borran sus fronteras.

La obra de Lesaca hace que el lector abra los ojos y reflexione sobre la utilización consiente y, sobre todo, exitosa que tiene Estado Islámico de las nuevas tecnologías para captar la atención de su audiencia. Nada es improvisado y cada mensaje forma parte de un rompecabezas aún más grande. Ante esta avasalladora estrategia cabe preguntarnos: ¿Hay forma de detenerla o neutralizarla? La clave para el autor es crear narrativas cívicas consensuadas, adaptadas a las nuevas generaciones. En palabras de Lesaca: “*Una de las principales victorias de Estado Islámico frente a los gobiernos y las instituciones es que ha ganado la batalla de la estética. El terrorismo, por primera vez en la historia, es bello, moderno y familiar*”.

En definitiva, la obra de Lesaca muestra la estrategia de Estado Islámico de una forma amena, pero no por ello menos documentada, de la mano de las teorías de los principales académicos del terrorismo y la comunicación. Sin dudas, la lucha contra el terrorismo en la actualidad no solo requiere ganar militarmente en el campo de batalla, sino conseguir la victoria en el ámbito de las comunicaciones y las percepciones.

Lic. Jessica E. Petrino

Grupo Jóvenes Investigadores del IRI

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.

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.

Normas de Publicación

1. Los trabajos propuestos para su evaluación deberán ser originales, no admitiéndose la presentación de trabajos que hayan sido parcial o íntegramente publicados en cualquier soporte. El autor se compromete a no someter paralelamente el artículo a evaluación de otras publicaciones.
2. Los escritos inéditos deben estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
3. Sólo se aceptarán trabajos en Word.
4. Podrán estar redactados en español, inglés o francés.
5. Los textos deben ser remitidos a la revista a través del sistema Open Journal System en el Portal de Revistas de la UNLP, en la siguiente dirección <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/index>. La redacción de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción.
6. La extensión de los trabajos no podrá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25, a espacio y medio, Times New Roman, cuerpo 12; en papel tamaño A4, con numeración consecutiva de todas las páginas incluyendo la bibliografía. Márgenes: 1,5 derecha; 2,5 izquierda; 2,5 superior; 2 inferior. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (que no exceda las 120 palabras), 4-7 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
7. 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.