



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Trabajos seleccionados de la Maestría en Relaciones Internacionales (2019 – 2022)

Autores

María Eugenia Pereira Martínez

Ricardo I. Guido Lavalle

Constanza Etchegaray

Mariel Zani Begoña

Florencia Shqueitzer

Ramiro Ordoqui

Cristian Reyes

Lilia Alcira Mohanna

Vicente Luis Teruggi

Santiago Yarcho Coscarelli

Coordinadoras: **Celina de la Concepción y Laura Bogado**

Documentos de Trabajo

Nº 31 –2024

ISSN2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
Calle 48, N° 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licenciacreativecommons

EstapublicaciónserealizabajounalicensiaCreativeCommons
CCBY-NC-ND3.0

DatosBibliográficos

Tabla de contenido

Presentación de la publicación	6
La posición uruguaya sobre el conflicto de las Malvinas	
María Eugenia Pereira Martínez	9
1. Introducción	9
2. Posición uruguaya antes de la Guerra de las Malvinas	9
3. Posición uruguaya durante la Guerra de las Malvinas	10
4. Posición uruguaya desde el fin de la Guerra de las Malvinas	12
5. Conclusiones	14
6. Bibliografía	14
Los órdenes internacionales en el cuarto territorio: La influencia de las nuevas oportunidades en el espacio ultraterrestre sobre los sistemas de gobernanza y el Derecho del Espacio	
Ricardo I. Guido Lavalle	17
1. Introducción	17
2. "Podemos"	20
3. Gobernanza como materialización de la "soft law"	22
4. La cooperación internacional en el espacio y las prioridades planetarias.	26
5. Impacto de los ODS del espacio en los ODS2030	30
6. Conclusiones	35
7. Bibliografía	36
Las migraciones internacionales desde el feminismo y la feminización de las migraciones	
Constanza Etchegaray	39
1. La feminización de las migraciones en nuestra región.	41
2. El caso Argentino.	42
3. Conclusión	43
4. Bibliografía	44
El conflicto armado en Colombia en el escenario sudamericano: crisis diplomática y estabilidad regional	
Mariel Zani Begoña	45
1. Introducción	45
2. América del Sur como zona de paz, el Grupo Río y la Diplomacia de Cumbres	46
3. El conflicto armado colombiano y su complejo sistema de interacciones	47
4. Conflicto armado colombiano y sus ramificaciones regionales: antecedentes y crisis diplomática	49
5. La incursión del 1 de marzo:	51
6. Reflexiones finales:	53
7. Bibliografía:	54

Todos los caminos conducen a la reforma de la OMC

Florencia Shqueitzer	56
1. Introducción	56
2. La crisis del modelo liberal internacional.	56
3. La crisis del sistema multilateral de comercio.	56
4. La crisis del desarrollo.	57
5. Primer círculo concéntrico: la crisis del modelo liberal	57
6. El Sistema Multilateral del Comercio: segundo nivel de análisis	59
7. La crisis del desarrollo	60
8. Conclusión: el rol de la OMC en el escenario Post-pandemia	61
9. Bibliografía	63

Antecedentes históricos de la Rusia moderna y su proyecto Euroasiático, dentro de la etapa de Sistema Multipolar Eurocéntrico

Ramiro Ordoqui	65
1. El Ser Ruso, el Proyecto Euroasiático y la Federación de Rusia	66
2. Recuperar la historia como fortaleza estratégica.	68
3. Pedro I, el fundador.	69
4. Rusia, la invencible.	72
5. El poder de la palabra	73
6. Conclusión	74
7. Bibliografía	75

Acuerdo Foradori-Duncan. Estrategia de inserción “inteligente” y “madurez” relacional en la política exterior de Cambiemos

Cristian Reyes	77
1. Introducción:	77
2. La vuelta al mundo en 1460 días: el elemento discursivo	78
3. Claves del Acuerdo Foradori Duncan: materialización del discurso	80
4. El elemento decisorio y su estructura	83
5. Remoción de “obstáculos”: entre la aquiescencia y la dependencia	84
6. Reflexión Final	88
7. Referencias bibliográficas y portales consultados	89

Siria: una guerra, muchas guerras

Lilia Alcira Mohanna	92
1. Introducción	92
2. Antecedentes	93
3. La Guerra Civil	95
4. Intervenciones externas	98
5. Conclusiones	99

6. Bibliografía	100
El rol de China en la región del Medio Oriente y norte de África desde la perspectiva de la iniciativa de la Franja y la Ruta	
Vicente Luis Teruggi	102
1. Agenda China en la región	102
2. Iniciativa de la Franja y la Ruta	107
3. Conclusiones	109
4. BIBLIOGRAFIA	110
La política exterior de Alberto Fernández y los Estados Unidos	
Santiago Yarcho Coscarelli	112
1. Introducción	112
2. La conformación del proyecto de Alberto Fernández	113
3. La política de Donald Trump hacia la región	114
4. Condiciones para el proyecto autonómico: una instancia de precariedad.	115
5. La política exterior de Alberto Fernández hacia Estados Unidos.	117
6. Conclusión.	119
7. Bibliografía	119

Presentación de la publicación

Con esta publicación queremos presentar una nueva serie “Selección de Trabajos de la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI”. Se han incluido los trabajos más distinguidos realizados durante los años 2019 al 2022. Podemos encontrar trabajos de diferentes áreas temáticas, como: Política Exterior Argentina, América Latina en las Relaciones Internacionales, Seminario de Malvinas y Atlántico Sur, Asia y el Pacífico en las Relaciones Internacionales, Eurasia, Cooperación Internacional, Seminario de Género y Relaciones Internacionales, Medio Oriente y Sistema Multilateral de Comercio.

A continuación comentaremos brevemente los textos que componen este Documento de trabajo.

El primero de ellos es el de **María Eugenia Pereira Martínez** y se denomina “La posición uruguaya sobre el conflicto de las Malvinas”. Allí la autora analiza la cuestión Malvinas como uno de los grandes temas de la agenda de seguridad del Atlántico Sur. El reclamo argentino sobre la soberanía de las islas es un tema que ha ocupado un lugar central en los ámbitos de debates multilaterales, y que, de cierto modo, ha permitido a Uruguay mostrar su posición en relación a dicho conflicto. El trabajo busca documentar la posición del gobierno uruguayo antes, durante y luego del conflicto mediante la recopilación documental de discursos, declaraciones y eventos oficiales en donde se ha dejado ver la visión de este país frente a unos de los sucesos bélicos más importantes del siglo XX en nuestra región.

El siguiente ensayo escrito por **Ricardo Guido Lavalle** y titulado: “Los órdenes internacionales en el cuarto territorio: La influencia de las nuevas oportunidades en el espacio ultraterrestre sobre los sistemas de gobernanza y el Derecho del Espacio”, refiere a la percepción de factibilidad de iniciativas en el espacio ultraterrestre más allá de la órbita terrestre, como la minería espacial, el establecimiento de bases permanentes en objetos celestes y la “extensión territorial” de los estados encuentra en el sistema “duro” de tratados del espacio ultraterrestre un escollo que, aparentemente, no tiene solución en los sistemas legales obligatorios, y podría tenerla en sistemas de gobernanza más pragmáticos, tácticos y orientados a resolver los problemas específicos, en los cuales la idea de “legal/ilegal” pasa a un segundo plano. El acceso a estos mecanismos es fuertemente dependiente de órdenes internacionales de cooperación y multilateralismo, que hoy parecen convivir con órdenes en los cuales algunos estados hegemónicos pueden desplegar actitudes uni y bilaterales sin consecuencias, dados los vacíos legales que subsisten en el cuerpo de tratados del espacio y en la ausencia de mecanismos de política.

Por su parte, el trabajo “Las migraciones internacionales desde el feminismo y la feminización de las migraciones”, de **Constanza Etchegaray**, analiza cómo se fue produciendo a lo largo del tiempo la feminización de las migraciones en nuestra región, haciendo especial hincapié en nuestro país. Para hablar de la feminización de las migraciones, previamente se examinará cómo las relaciones internacionales se ven atravesadas por las corrientes feministas y la perspectiva de género, para después pasar a revisar qué papel juegan éstas cuando entran en contacto con las migraciones internacionales. Finalmente, se intentará demostrar aunque sea brevemente cómo fueron cambiando los movimientos migratorios producto de la mencionada feminización.

En otro orden, **Maríel Zani Begoña**, nos presenta su artículo: “El conflicto armado en Colombia en el escenario sudamericano: crisis diplomática y estabilidad regional”. El mismo parte de la idea de que el conflicto armado colombiano -un conflicto cuya resolución aún continúa abierta- constituye uno de los grandes peligros para la estabilidad y la paz de la región sudamericana. Se observa la crisis diplomática del año 2008 -principalmente cómo se desencadenó y cómo se resolvió- para observar el

momento en el que la zona de paz sudamericana parecía tambalear. En este sentido, la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia en el año 2008 funcionó como una llamada de alerta de lo peligroso que puede ser para Sudamérica desentenderse del conflicto armado colombiano y, sobre todo de sus ramificaciones regionales. Además, el episodio alertó sobre la necesidad de que se tomen estrategias conjuntas -más aún debido al contexto político-institucional y económico-social que atraviesa Venezuela- para dar desde la región una respuesta a esta problemática en la cual no intervengan otras potencias.

Florencia Shqueitzer en su trabajo: “Todos los caminos conducen a la reforma de la OMC”. Analiza cómo la crisis sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19 ha profundizado tres escenarios de crisis conformados antes de la irrupción de la misma: el primero sobre el modelo liberal internacional, el segundo sobre el sistema multilateral de comercio, y el tercero sobre la posibilidad de desarrollo de los países. Estos escenarios se proyectan en forma de círculos concéntricos, donde cada uno impacta sobre el otro, generándose una espiral que desafía tanto al comercio internacional como a las relaciones internacionales. En este sentido, la OMC debe constituirse como el árbitro que desincentive la solución no cooperativa del juego, generando la información necesaria para promover un escenario win-win. Sin embargo, para alcanzar dicho objetivo, su reforma se torna imprescindible. De este modo, se logrará mayor capacidad de dinamismo y de respuesta.

Por otro lado, **Ramiro Ordoqui**, en su ensayo “Antecedentes históricos de la Rusia moderna y su proyecto Euroasiático, dentro de la etapa de Sistema Multipolar Eurocéntrico”, intentará demostrar que existe una relación entre los sucesos acontecidos durante la etapa del Sistema Multipolar Eurocéntrico (SME) que involucran al aquel entonces Imperio Ruso y la actualidad de Rusia, o, al revés, que parte de lo que hoy se percibe como proyecto político ruso tiene un correlato histórico de larga data. Los hechos que se tomarán como parte histórica de la Federación de Rusia se encuentran dentro del período de génesis del SME, lo que evidencia la falta de preponderancia de este Estado durante el desarrollo de la etapa en cuestión, a pesar de ser una de las potencias que conformaron la pentarquía europea dominante.

Respecto a la actualidad, el abordaje sobre la política exterior de la Federación de Rusia es más complejo, ya que el propio desarrollo de la disciplina que estudia este campo encontró nuevas teorías que permiten profundizar sobre los métodos apoyados en las instituciones regionales (neoinstitucionalismo e interdependencia), la influencia militar (realismo) y la expansión cultural (soft power). En todos los casos lo que se buscará exponer es el hilo conducente entre los actuales objetivos y aquellos que permiten justificar la existencia de un “ser ruso” a lo largo de la historia.

A continuación, el texto de **Cristian Reyes**: “Acuerdo Foradori-Duncan. Estrategia de inserción “inteligente” y “madurez” relacional en la política exterior de Cambiemos”, se propone indagar el proceso de toma de decisiones e interpelar la construcción discursiva de la política exterior de Cambiemos en base al acuerdo “Foradori-Duncan” de septiembre de 2016, sellado como un “Comunicado Conjunto” entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En él se analiza la estrategia de inserción “inteligente” y la “madurez” relacional en base a conceptos ligados al “pragmatismo” y la “desideologización”, que surgen de testimonios de sus funcionarios como percepción del mundo en la reorientación de las identidades nacionales.

Lilia Alcira Mohanda nos presenta un estudio titulado: “Siria: una guerra, muchas guerras”, donde identifica los diversos conflictos que se desarrollan en el tablero sirio desde el inicio de las revueltas del 2011, que para nada son compartimentos estancos, sino que se encuentran fuertemente interrelacionados, bajo el paraguas de los conflictos que se desarrollan en el marco de esta era global.

Las revueltas árabes iniciadas en el año 2010, desencadenaron una catarata de acontecimientos en la región del Medio Oriente y el Norte de África. Como piezas de dominó, los países de la región fueron viendo uno a uno una serie de levantamientos populares, que tuvieron derivas diferentes y

consecuencias distintas en cada caso. La llamada “Primavera árabe” fue un proceso que marco la década del 2010 en la región y en el mundo. Desde los acontecimientos de Túnez en adelante, protestas espontáneas emergieron como *Fuerzas Profundas*, en los términos de Duroselle, que hicieron eclosión convirtiéndose en enormes conflictos, sumamente complejos, difíciles de definir y de encuadrar en alguna categoría pre existente. El conflicto que aún persiste es el desarrollado en Siria. Comenzó en el marco del proceso de las Revueltas Árabes, pero fue convirtiéndose en una contienda cada vez más compleja, donde se enredan intereses locales, regionales y globales. Es decir, el conflicto sirio se convirtió en un conflicto multinivel con intereses contrapuestos de varios actores, estatales y no estatales.

La autora afirma que Siria es escenario de una “guerra híbrida”. Las guerras híbridas son guerras irregulares cada vez más letales debido al uso de las nuevas tecnologías, que están en manos de Estados y de actores no estatales, donde se despliegan distintas estrategias bélicas al mismo tiempo.

El artículo denominado “El rol de China en la región del Mena desde la perspectiva del Belt and Road Initiative (BRI)”, escrito por **Vicente Luis Terruggi**, tiene como objeto plantear de manera ordenada y sistematizada el interés de la República Popular China en la región de Medio Oriente y norte de África desde la perspectiva de la iniciativa de la Franja y la Ruta. Se pretende indagar sobre inversiones en materia energética, e infraestructura portuaria y logística a través de empresas públicas chinas, así como también analizar los principales desafíos y oportunidades que generan dichas acciones para una región atravesada por los conflictos territoriales.

Por último, el ensayo “La política exterior de Alberto Fernández y los Estados Unidos”, de **Santiago Yarcho Coscarelli**, analiza como en relación a los Estados Unidos, el gobierno de Alberto Fernández procuró referenciarse con la lógica de la autonomía y diferenciarse con la aquiescencia característica de la administración predecesora. Al mismo tiempo, se vio en una situación de precariedad en virtud de condicionantes tanto internos como externos que decantan en la necesidad de mantener un vínculo cordial con la potencia a fines de conseguir mayores márgenes de acción. Para observar esta dinámica, se analiza la conformación del proyecto del Frente de Todos así como el accionar de la administración Trump en América Latina y específicamente el Cono Sur; la relativa falta de socios en la región, y el posicionamiento argentino en torno a las cuestiones sensibles de la agenda hegemónica durante los primeros meses de la gestión.

Celina de la Concepción

Laura Bogado Bordazar

Coordinadoras

La posición uruguaya sobre el conflicto de las Malvinas

María Eugenia Pereira Martínez¹

RESUMEN

La cuestión Malvinas es uno de los grandes temas de la agenda de seguridad del Atlántico Sur. El reclamo argentino sobre la soberanía de las islas es un tema que ha ocupado un lugar central en los ámbitos de debates multilaterales, y que, de cierto modo, ha permitido a Uruguay mostrar su posición en relación a dicho conflicto. El trabajo busca documentar la posición del gobierno uruguayo antes, durante y luego del conflicto mediante la recopilación documental de discursos, declaraciones y eventos oficiales en donde se ha dejado ver la visión de este país frente a unos de los sucesos bélicos más importantes del siglo XX en nuestra región.

Palabras Claves: Malvinas, Uruguay, Derecho Internacional, declaraciones.

1. INTRODUCCIÓN

Para un país como Uruguay, conectado natural e históricamente con Argentina, el conflicto de Malvinas no le es ajeno. La seguridad en el Atlántico Sur es un tema de interés para este pequeño país. Asimismo, Uruguay ha trabajado para ser reconocido en el ámbito nacional como un país con un fuerte apego al derecho internacional público, el respeto a los compromisos internacionales asumidos, y su contribución a la paz y estabilidad internacional, materializado en las últimas décadas en las participaciones en las misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas.

Este ensayo busca resaltar las principales acciones de la política exterior uruguaya en referencia a uno de los conflictos bélicos que ha tenido más impacto en el continente americano en el pasado reciente. El objetivo de este trabajo es poder encontrar las principales manifestaciones de la política exterior de Uruguay en relación a la cuestión Malvinas. Para ello, se dividirán en tres momentos de análisis, utilizando como punto de quiebre el conflicto bélico de 1982. En este sentido, se verá la posición que ha adoptado Uruguay antes, durante el conflicto y luego del mismo con la intención de poder sacar unas conclusiones que en líneas generales muestren la postura oficial de dicho país.

Naturalmente, la riqueza del tema impide un correcto abordaje de las diferentes variables que pueden desprenderse de esta cuestión, por lo que se buscará un primer acercamiento a un acontecimiento que marcó las interacciones de los Estados americanos y que sigue un tema presente hasta estos días.

2. POSICIÓN URUGUAYA ANTES DE LA GUERRA DE LAS MALVINAS

Los vínculos que existen entre Uruguay y las islas Malvinas son históricos y tiene mucho que ver con el rol que los puertos uruguayos, pero principalmente el puerto de Montevideo, jugaron en la navegación del Atlántico Sur. Con la creación por parte de la Corona de España del Apostadero Naval

¹ Lic. en negocios internacionales, universidad católica del Uruguay

del Río de la Plata establecido en 1776 que aprovechaba las bondades naturales que la bahía de Montevideo ofrecía, las islas Malvinas quedaron bajo la jurisdicción de dicha organización (Podetti, 2013). Esto ha motivado recientemente a que algunos autores manifiesten que Uruguay podría reclamar soberanía sobre el territorio isleño disputado (Ackerman & Villegas, 2012).

Sobre la posición oficial del país, se pueden encontrar cuatro discursos realizados por los representantes uruguayos ante la ONU en donde se deja ver la clara posición de dicho país en favor del reclamo argentino. Los mismos fueron pronunciados por Carlos María Velázquez (1964), José Luís Bruno (1976), Manuel Lessa Marquez (1975) y Baltasar Brum (1976). Asimismo, se debe mencionar el proyecto de documento que redactó Augusto Legnani de consenso para su presentación en la Asamblea General sobre la cuestión Malvinas.

En el caso del discurso de Carlos María Velázquez (1964) se establece cuáles son los principios que deben guiar las acciones sobre la cuestión Malvinas. En el mismo, el Embajador destaca que:

- Los territorios de América no pueden ser objeto de colonización.
- Los Estados americanos no reconocen las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción.
- La validez temporal del principio de no reconocimiento de la conquista.
- La existencia de la Resolución 1514 (XV) y la práctica de las Naciones Unidas.

En el mencionado discurso, Velázquez no solo justifica el reclamo de la soberanía por parte de Argentina, sino que también recuerda el deber de todos los miembros de la organización de arreglar sus controversias mediante medios pacíficos.

3. POSICIÓN URUGUAYA DURANTE LA GUERRA DE LAS MALVINAS

El 2 de abril de 1982 se inicia el conflicto armado entre Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas. Esa misma mañana, el gobierno uruguayo mediante su canciller, el Dr. Estanislao Váldez Otero, realiza una declaración pública en la que menciona que:

- Uruguay se apega al derecho internacional y al derecho humanitario.
- Que Uruguay respaldaba históricamente el reclamo de la soberanía de las islas por parte de Argentina.
- Su adhesión al principio de solución pacífica de los conflictos y al no uso de la fuerza en las relaciones internacionales².

De esta manera el gobierno uruguayo deja claro en su posición de reconocer el reclamo de Argentina, además de confirmar los principios rectores de su política exterior que siempre se encuentra subordinada a los principios del derecho internacional público y el humanitario. Es puntualmente este último que vuelve a Uruguay un actor clave durante el conflicto, ya que se utilizó su infraestructura portuaria y aeroportuaria para evacuar heridos hacia Gran Bretaña.

Según un registro del diario El País (España) con fecha 4 de abril, 86 británicos fueron evacuados hacia Montevideo en un avión Hércules C-130 de la Fuerza Área argentina, sin presentar ninguno de

² Extraído del blog personal del Dr. Estanislao Váldez Otero. Disponible en: <http://www.economia-uruguay.com.uy/Relaciones%20Uruguay%20-%20Argentina.htm>

ellos heridas³. Por otro lado, una noticia publicada en el aniversario número 35 del inicio del conflicto menciona que 544 heridos fueron recibidos en Montevideo para luego ser embarcados hacia la capital británica⁴.

A su vez, según comentarios del Canciller de la época volcados en su blog personal, al momento de recibir el llamado del Embajador argentino en Uruguay solicitando permiso para que aterrizasen los aviones que traerían a los prisioneros británicos, las autoridades uruguayas mediaron para que también fuese evacuado el gobernador de la isla Rex Hunt junto al resto de los prisioneros (Váldez Otero). Esta ayuda no puede verse como un posicionamiento a favor de los británicos, sino que es una muestra más del apego histórico de la política exterior uruguaya hacia el derecho internacional y en este caso, el derecho humanitario.

En el marco de los organismos internacionales, Uruguay participó en la II y III sesión plenaria de la XX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos el 28 de abril de 1982. Valdés Otero, quien presidía la Asamblea, dio un discurso en el que volvió a manifestar la posición de Uruguay. En dicha oportunidad se emite una resolución⁵ denominada "Grave situación planteada en el Atlántico Sur".

El Dr. González Lapeyre (2012) menciona que ante la eventual hipótesis de que Gran Bretaña decidiera realizar operaciones bélicas en el frente oceánico del Río de la Plata, el gobierno uruguayo redactó una nota explicando que dicho cauce no puede ser considerado un estuario sobre el que se pueden invocar libertades que regían en los ámbitos marítimos, sino que se trataba de un río con soberanía exclusiva de Uruguay y Argentina. De esta manera, el mencionado autor explica que esta acción dio garantías al país vecino de que no se llevarían a cabo acciones militares frente a las costas de Buenos Aires.

En el ámbito académico, Héctor Gross Espiell (jurista, diplomático y político uruguayo) escribió entre abril y octubre de 1982, cinco artículos en la Revista Internacional y Diplomática de México, en los que resalta diferentes aspectos que muestra a la luz del derecho internacional público que Gran Bretaña estaba ejerciendo una ocupación del territorio en cuestión. Para Gross Espiell (1982) menciona que:

- Los territorios de América luego de la independencia de España no podían ser objeto de colonización.
- América nunca ha reconocido adquisiciones territoriales hechas por la fuerza (art. 17 de la Carta de la OEA).
- Qué no puede invocarse el derecho de la libre autodeterminación de los pueblos, ya que el mismo no puede significar el quebrantamiento de la integridad territorial de un Estado Soberano.
- Asimismo, reconoce que la población es implantada, consecuencia de una ocupación colonial.
- Finalmente, el mencionado autor dice que un ataque de Gran Bretaña en las islas Malvinas puede ser considerado como un ataque armado contra un país americano, lo que ameritaría la activación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en el que todos los países, incluyendo Estados Unidos, deberían dar apoyo a Argentina.

³ Ver noticias de El País (1982): https://elpais.com/diario/1982/04/04/internacional/386719203_850215.html

⁴ Ver noticia de El País (2017): <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/malvinas-anos-guerra-latente.html>

⁵ Acceda a la resolución de la OEA: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%2020.pdf>

4. POSICIÓN URUGUAYA DESDE EL FIN DE LA GUERRA DE LAS MALVINAS

Una vez finalizado la Guerra, Uruguay continuó manteniendo el apoyo al reclamo argentino mediante su posicionamiento en diversos foros internacionales. Podemos mencionar las decisiones en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), Mercado Común del Sur (Mercosur), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). En todas ellas, Uruguay como miembro pleno, adhirió a diferentes declaraciones en favor del reconocimiento de las islas Malvinas como argentinas.

Dentro del Mercosur, se pueden mencionar las siguientes declaraciones presidenciales:

- Declaración de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile: "Declaración Sobre Malvinas", 25 de junio de 1996, San Luís, Argentina⁶. En la misma se respalda el legítimo derecho de Argentina sobre la soberanía de las islas, así como se procura una pronta solución pacífica de la controversia.
- Declaración de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile: "Declaración Sobre Malvinas", 15 de junio de 1999, Asunción, Paraguay⁷. En dicho documento se celebra el clima de dialogo entre Argentina y Gran Bretaña, mientras que se reafirma la declaración de San Luís. Asimismo, se agrega que los presidentes se comprometen a continuar asegurando las comunicaciones y el tránsito de personas, mientras que exhortan a consolidar estos principios para superar el conflicto del Atlántico Sur.
- Declaración especial de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre las Malvinas, 17 de diciembre de 2010, Foz de Iguazú. En la mencionada declaración se vuelve a reafirmar lo expresado en San Luís (1996), mientras que se rechaza las actividades de explotación de recursos naturales renovables y no renovables en la plataforma continental argentina por parte de Gran Bretaña, así como el rechazo a la decisión del gobierno británico de realizar ejercicios militares en las islas⁸.
- Declaración de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas, 20 de diciembre de 2011, Montevideo⁹. En esta declaración se deja establecido la prohibición de ingresos de buques con la bandera de las Malvinas a los puertos de los estados miembros y asociados.
- Intercambio de información entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre buques o artefactos navales vinculados a la cuestión Malvinas, 29 de junio del 2012, Mendoza¹⁰.
- Declaración especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas, 7 de diciembre del 2012, Brasilia¹¹. En la misma se hace referencia al conocimiento de un referéndum en las islas y se menciona que la misma no altera la cuestión, mientras que se recuerda la resolución de la Asamblea General

⁶ Acceda a la declaración: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercador-y-de-la-republica-de-bolivia-y-de-la-republica-de-chile-declaracion-sobre-malvinas/>

⁷ Acceda a la declaración: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-sobre-malvinas/>

⁸ Acceda a la declaración: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-especial-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercador-y-estados-asociados-sobre-las-malvinas/>

⁹ Acceda a la declaración: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-estados-partes-del-mercador-y-estados-asociados-sobre-buques-que-enarbolan-la-bandera-ilegal-de-las-islas-malvinas/>

¹⁰ Acceda a la declaración: <https://www.mercosur.int/documento/intercambio-de-informacion-entre-los-estados-partes-del-mercador-y-estados-asociados-sobre-buques-o-artefactos-navales-vinculados-a-la-cuestion-de-las-islas-malvinas/>

¹¹ Acceda a la declaración: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-especial-sobre-la-cuestion-de-las-islas-malvinas/>

de las Naciones Unidas de 1985 en la que se rechaza la incorporación de la Libre Determinación de los Pueblos en dicho conflicto.

- Declaración especial sobre exploración de hidrocarburos en la plataforma continental argentina en proximidad de las islas Malvinas, 17 de julio de 2015, Brasilia¹². En dicha declaración se rechaza las acciones que violen la soberanía argentina en su plataforma continental.

Por otra parte, dentro del portal de la ALADI se puede encontrar dos declaraciones del Consejo de Ministros de dicha organización. En primer lugar, la realizada el 11 de marzo de 2008, en donde se reconoce la soberanía de Argentina y se manifiesta en contra de la inclusión de las islas como territorio de ultramar en el Tratado de Lisboa. En segundo lugar, la Declaración realizada el 21 de agosto de 2014 en donde se respalda los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía relativa a la cuestión de las Islas Malvinas, que fue firmada por los representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela¹³ que hace especial énfasis en la prohibición de la explotación de hidrocarburos por parte de Gran Bretaña. En el marco de la UNASUR, entre los años 2010 y 2016 existieron 6 declaraciones en la que los países mostraban su posición con respecto a la cuestión Malvinas. Esto demuestra ser un tema en el que se podría encontrar un consenso en los organismos regionales latinoamericanos.

A nivel bilateral, se debe recordar que, con el comienzo de los años 2000, las relaciones entre Uruguay y Argentina sufrieron roces, principalmente por la instalación de las papeleras en el margen oriental del Río Uruguay, hecho que desencadenó que ambos países se enfrentaran y deberían recurrir a un órgano internacional de solución pacífica de las controversias. Incluso durante esa época, Uruguay se alejó de su posición de neutralidad y continuó apoyando a Argentina durante sus reclamos, lo que se materializó en una decisión tomada durante el primer gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (y qué se ha mantenido hasta la actualidad) de prohibir el ingreso a puertos de buques que cuenten con bandera de las Islas Malvinas (Paganini, 2018).

Esta decisión se ha mantenido con el tiempo, aunque en los últimos tiempos han existido reclamos por parte del gobierno argentino por el uso del aeropuerto de Montevideo por parte de aviones ingleses. Sin embargo, en la visita del próximo canciller de la República (entrará en funciones a partir del 2 de marzo del 2020) a su par argentino el 20 de febrero de 2020, se presentó un reclamo sobre esta situación ya que, según Solá, durante el 2019 se constataron 13 vuelos militares desde Uruguay hacia las Islas Malvinas¹⁴.

En cuanto al nivel privado, han existido desencuentros debido a eventos privados que organizan instituciones uruguayas en la que se ha invitado a participar al Gobierno Británico y el mismo ha colocado un stand en referencia a las islas Malvinas. Particularmente el evento al que se hace referencia es la Expo Prado (feria de carácter comercial reconocida por ser la más importante del país). Sobre el mismo, el ex Canciller de la República, Rodolfo Nin Novoa declaró que la presencia del stand fue realizado mediante un acuerdo entre privados (la organización del evento y la Embajada de Gran Bretaña) y que no cuenta con el aval del gobierno, solicitando a los británicos, tras el relamo argentino, levantar el stand. Asimismo, la embajada británica en Uruguay ha llevado adelante una campaña para dar a conocer este territorio como un destino turístico, acciones que se enmarcan dentro de la libertad que cuenta dicha representación de dar a conocer sus intereses. Entre otras cosas, ha realizado concursos entre estudiantes en el que el premio consistía en visitas a la isla.

¹² Acceda a la declaración: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-especial-sobre-exploracion-de-hidrocarburos-en-la-plataforma-continental-argentina-en-proximidad-de-las-islas-malvinas/>

¹³ Acceda a la declaración: http://www.aladi.org/sitioaladi/?page_id=7997

¹⁴ Acceda a la noticia: <https://www.subrayado.com.uy/canciller-argentino-le-pidio-talvi-que-uruguay-deje-recibir-aviones-militares-britanicos-n601786>

A nivel académico se debe mencionar que en el año 2012 se creó el Foro Malvinas, en donde se generó un espacio para el dialogo, estudio y difusión de temas relacionados a la temática, y en el marco en el que se ha publicado el libro *Visiones Uruguayas Sobre Malvinas*, compilado por Ramiro Podetti. En este espacio se profundizan los estudios sobre la cuestión Malvinas y se fomenta el intercambio académico sobre la temática.

5. CONCLUSIONES

De lo antes expuesto se puede concluir que en general a nivel gubernamental ha existido una clara posición en favor del reclamo de Argentina sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Esto queda demostrado antes del conflicto armado en las exposiciones que los representantes uruguayos ante las Naciones Unidas; mientras que durante el conflicto en Uruguay primó el reconocimiento del Derecho Internacional Público y Humanitario. En este sentido, se continuó apoyando la posición argentina, pero se abogó por la solución de controversias mediante los fines pacíficos y diplomáticos. Asimismo, se apeló al derecho humanitario al recibir heridos y evacuados de la isla, pero no se permitió que la infraestructura uruguaya sea usada con un fin colaborativo a los fines bélicos ingleses.

Una vez finalizado el conflicto, Uruguay ha apoyado en los diversos órganos multilaterales el reclamo argentino. Asimismo, se ha procurado mostrar signos de apoyo mediante la prohibición del ingreso a puerto de buques con bandera de Malvinas. A pesar de esto, en los últimos años, la presencia de aviones que utilizan la infraestructura aeroportuaria uruguaya ha sido fuente de reclamo por parte del gobierno argentino. En este sentido, Uruguay siempre ha intentado mantener su apego a los principios del derecho internacional humanitario, sin que esto implique un desconocimiento al reclamo legítimo argentino. Esta posición se ha mantenido a lo largo de las décadas, independientemente del partido político que se encuentre en el gobierno, demostrando de esta forma que, para el gobierno uruguayo, la cuestión Malvinas es un tema de interés regional y una política de estado.

6. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, J. & Villega, A. (2012) *Las Malvinas...¿son uruguayas?* Botella de Mar: Montevideo.

Paganini, F. (2018). ¿Qué debe contener una política exterior de estado para el Uruguay? Presentado en las Primeras Concurso Académico para jóvenes del CURI. Disponible en: <http://c uri.org.uy/wp-content/uploads/Segundo-puesto-del-Primer-Concurso-Acad%C3%A9mico-para-J%C3%B3venes-.pdf>

Gross Espiell (1982). El caso de las Islas Malvinas: necesarias puntualizaciones. Publicado en *Revista Internacional y Diplomática*, 377, México, abril de 1982. Disponible en ...

Podetti, R. (2013). *Visiones uruguayas sobre la cuestión Malvinas*. En Podetti, R. (comp), *Visiones Uruguayas sobre las Malvinas* (pp. 13 a 32). Montevideo: Editorial Fin del Siglo.

Velázquez, C. (1964). *Posición uruguaya sobre la cuestión Malvinas*. En Podetti, R. (comp) (2013), *Visiones Uruguayas sobre las Malvinas* (pp. 33 a 50). Montevideo: Editorial Fin del Siglo.

González Lapeyre, E. (2012). *Uruguay y la Guerra de las Malvinas*. En Podetti, R. (comp) (2013), *Visiones Uruguayas sobre las Malvinas* (pp. 183 a 188). Montevideo: Editorial Fin del Siglo.

Declaraciones

UNASUR:

- PROYECTO DE DECLARACION ESPECIAL DEL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE UNASUR SOBRE LA CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS Disponible en:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC_MALV_2016.pdf

- COMUNICADO DE UNASUR SOBRE EJERCICIOS MILITARES DEL GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE EN LAS ISLAS MALVINAS. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_EXERC_MALV_2016.pdf
- DECLARACIÓN SOBRE LA "CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.MALVI.pdf
- DECLARACION COOPERACION DE LOS PAISES 1VUIEMBROS DE UNASUR SOBRE MOVIMIENTOS RELEVANTES DE BUQUES CUYO DERROTERO INCLUYA LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR Y SANDWICH DEL SUR. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.MALVINAS.pdf
- DECLARACIÓN ESPECIAL SOBRE LA CUESTIÖN DE LAS ISLAS MALVINAS. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_MALV_2012.pdf
- DECLARACIÓN DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR SOBRE LA CUESTIÖN DE LAS ISLAS MALVINAS. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC_MALV_2013.pdf

Mercosur:

- Declaración de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile: "Declaración Sobre Malvinas", 25 de junio de 1996, San Luís, Argentina. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-y-de-la-republica-de-bolivia-y-de-la-republica-de-chile-declaracion-sobre-malvinas/>
- Declaración de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile: "Declaración Sobre Malvinas", 15 de junio de 1999, Asunción, Paraguay. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-sobre-malvinas/>
- Declaración especial de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre las Malvinas, 17 de diciembre de 2010, Foz de Iguazú. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-especial-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-y-estados-asociados-sobre-las-malvinas/>
- Declaración de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas, 20 de diciembre de 2011, Montevideo. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-estados-partes-del-mercosur-y-estados-asociados-sobre-buques-que-enarbolan-la-bandera-ilegal-de-las-islas-malvinas/>
- Intercambio de información entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre buques o artefactos navales vinculados a la cuestión Malvinas, 29 de junio del 2012, Mendoza. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/intercambio-de-informacion-entre-los-estados-partes-del-mercosur-y-estados-asociados-sobre-buques-o-artefactos-navales-vinculados-a-la-cuestion-de-las-islas-malvinas/>
- Declaración especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas, 7 de diciembre del 2012, Brasilia. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-especial-sobre-la-cuestion-de-las-islas-malvinas/>
- Declaración especial sobre exploración de hidrocarburos en la plataforma continental argentina en proximidad de las islas Malvinas, 17 de julio de 2015, Brasilia. Disponible en

<https://www.mercosur.int/documento/declaracion-especial-sobre-exploracion-de-hidrocarburos-en-la-plataforma-continental-argentina-en-proximidad-de-las-islas-malvinas/>

OEA:

- Vigésima reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%2020.pdf>

1. PRENSA

Perfil (2017). Malvinas: Uruguay pidió retirar el stand de Falkland. <https://www.perfil.com/noticias/internacional/malvinas-uruguay-pidio-retirar-el-stand-de-las-falkland.phtml>

Subrayado (2020). Canciller argentino pidió a Talvi que Uruguay deje de recibir aviones militares británicos. <https://www.subrayado.com.uy/canciller-argentino-le-pidio-talvi-que-uruguay-deje-recibir-aviones-militares-britanicos-n601786>

El país (1982). 86 británicos, evacuados a Uruguay. Disponible en: https://elpais.com/diario/1982/04/04/internacional/386719203_850215.html

El país (2017). Malvinas, 35 años de una guerra latente. Disponible: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/malvinas-anos-guerra-latente.html>

Los órdenes internacionales en el cuarto territorio¹:

La influencia de las nuevas oportunidades en el espacio ultraterrestre sobre los sistemas de go- bernanza y el Derecho del Espacio.

Ricardo I. Guido Lavalle²

RESUMEN

La percepción de factibilidad de iniciativas en el espacio ultraterrestre más allá de la órbita terrestre, como la minería espacial, el establecimiento de bases permanentes en objetos celestes y la “extensión territorial” de los estados encuentra en el sistema “duro” de tratados del espacio ultraterrestre un escollo que, aparentemente, no tiene solución en los sistemas legales obligatorios, y podría tenerla en sistemas de gobernanza más pragmáticos, tácticos y orientados a resolver los problemas específicos, en los cuales la idea de “legal/ilegal” pasa a un segundo plano.

El acceso a estos mecanismos es fuertemente dependiente de órdenes internacionales de cooperación y multilateralismo, que hoy parecen convivir con órdenes en los cuales algunos estados hegemónicos pueden desplegar actitudes uni y bilaterales sin consecuencias, dados los vacíos legales que subsisten en el cuerpo de tratados del espacio y en la ausencia de mecanismos de política.

1. INTRODUCCIÓN

Los tratados del Espacio Exterior están siendo desafiados, a medida que los avances tecnológicos hacen más visible la factibilidad y conveniencia de iniciativas que en otro tiempo hubiera resultado imposibles o prohibitivas³.

Además, se hace evidente la percepción de finitud y en algunos casos de estrechez de los territorios disponibles en el planeta, tanto para el aprovechamiento productivo como para acomodar las necesidades de una población creciente, y una visión prospectiva cada vez más concreta acerca de las consecuencias de la limitación territorial.

Por otra parte, en el plano de las finanzas y la producción, la propia dinámica de un sistema global basado en el endeudamiento y el mandato de crecimiento económico⁴ dibuja un mapa también

¹ Tierra, Agua, Aire y Espacio ultraterrestre

² Analista en computación, UNLP

³ “...we must advance with the times and constantly improve the system of outer space law and rules. Since 1979, the international community hasn’t concluded any new outer space treaty. Outer space law has lagged behind the development of space activities. New issues such as space debris, space traffic management, and the commercial exploitation of outer space need to be properly regulated.”. Shi Zhongjun (2016)

⁴ El requisito de crecimiento es la base de la existencia de los mercados de capital y bolsas de valores. Ambos, a su vez, fomen-

constreñido para contener esta dinámica eminentemente abierta en un territorio limitado en extensión, capacidad productiva, capacidad de habitación y en mercado de consumo. La elasticidad de los mercados, si bien amplia, es limitada.

En el plano de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales, y de manera más acentuada en el de la seguridad, los estados comienzan a percibir o a sospechar que los tratados específicos no consiguen asegurar su cumplimiento⁵, y que quienes tengan la iniciativa también tendrán la ventaja en el control, explotación y ocupación de los espacios ultraterrestres; *“quienquiera sea el primero en la Luna, será el primero en beneficiarse”*⁶. Y que, por supuesto, la situación semi-anárquica permite excesos bien evitables⁷:

“... el gobierno de Tonga inició una aplicación en el ITU⁸ solicitando 16 lugares [en órbita geoestacionaria] en 1990, y luego de ser considerado recibió 6 lugares en 1991. Por supuesto, Tonga no tenía planes reales de poner satélites allí. En cambio, el "operador" satelital Tongasat alquiló espacios a otras entidades, a razón de U\$2 millones al año cada lugar. Interesante, Tonga nunca intentó ocultar su intención de obtener beneficios financieros de la venta o alquiler de esos espacios”⁹.

El procedimiento por consenso de aprobación de resoluciones del Comité de la ONU acerca de los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre (COPUOS), al mismo tiempo que evita la prevalencia del criterio “un estado, un voto”, crea una situación de estancamiento en las resoluciones que podrían afectar los intereses de cualquier estado, que puede entonces bloquear el proceso. Dada la disparidad de capacidades para el acceso al espacio ultraterrestre, la posibilidad de transgredir en los hechos, sino en la forma, las disposiciones de los tratados, tiene chances crecientes a medida que la presión de la necesidad aumenta.

El conjunto de las leyes internacionales en relación al espacio ultraterrestre se estructura alrededor de pocos tratados y resoluciones de la Asamblea General de la ONU (UNGA), de los cuales aprovecharemos:

- El Tratado el Espacio Ultraterrestre (OST)¹⁰

tan la inversión del capital en emprendimientos nuevos. Las actividades de marketing para atender las necesidades del mercado en muchos casos refieren a la creación de necesidades que dan origen a los mercados. Si bien los espacios materiales e inmateriales de creación de necesidades a veces son amplios en algunos rubros, persiste el hecho de la finitud de estas posibilidades.

⁵ *“In case the Committee is incapacitated and loses its high status entitling it to major functions in the field of space activities regulation and, therefore, the capacity to keep negative tendencies in check, it will lead to the ascendancy of unilateralism in the long run. Such developments have to be neither proven hypothetical nor remote. The United States vividly demonstrated a connection between diminishing the Committee’s role and powers, on the one hand, and manifestations of total disrespect for international law order, on the other, by adopting the commercial space launch competitiveness act on 25 November 2015 (its full title is an act to facilitate a pro-growth environment for the developing commercial space industry by encouraging private sector investment and creating more stable and predictable regulatory conditions, and for other purposes). The provocative novelty of the law is that it entitles the United States private sector to explore, appropriate and sell resources of the Moon, asteroids and other celestial bodies. Trying to avoid ambiguity and wishing to endow its own actions with the appearance of legitimacy, ...”*. En COPUOS (2016)

⁶ *“In 2002, Ouyang Ziyuan, chief scientist of China’s Moon exploration program, stated, “The Moon could serve as a new and tremendous supplier of energy and resources for human beings. ... This is crucial to sustainable development of human beings on EarthWhoever fiYsx conqneYs xhe Moon will benefix fiYsx.”*. Destacado nuestro. En Namrata Goswa-mi (2018)

⁷ *“The uninterrupted use of “parking spaces” in the geostationary orbit can thus be considered to be in conflict with the right of states to free and equal access to the orbit and frequencies”*. Rafal Kopeć (2018)

⁸ Unión Internacional de Comunicaciones

⁹ En J.C. Thompson (1996)

¹⁰ *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies -1967*

- El Acuerdo de la Luna (MA)¹¹
- La Declaración de los Principios Legales acerca del espacio de la UNGA, precedente del OST, de 1962¹²
- La Convención acerca de la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales¹³
- El Acuerdo sobre el rescate y retorno de astronautas y objetos de 1967¹⁴
- La muy práctica Convención sobre el registro de objetos lanzados al espacio¹⁵
- La Declaración sobre Cooperación Internacional en la Exploración y Uso del Espacio Ultraterrestre para el Beneficio y en el interés de Todos los Estados, Tomando Especialmente en Cuenta las Necesidades de los Países en Desarrollo¹⁶.

Estos tratados en general fueron concluidos en el entendimiento de que los costos de acceso a la tecnología y recursos para la exploración y explotación del espacio sólo sería posible para estados¹⁷, pero entre la época de los tratados y la actualidad se han desarrollado compañías con valores de mercado y facturaciones comparables al PBI de algunas naciones¹⁸. A su vez, varias tecnologías se han vuelto mucho más accesibles y miniaturizadas.

Por otra parte, a medida que crecen las operaciones en el espacio, aparecen situaciones vinculadas al perjuicio de las actividades espaciales en términos de impactos ambientales. Las órbitas terrestres, especialmente las baja y media, se encuentran en progresivo aumento de artefactos y restos de aparatos y desechos, y si bien los eventos de colisión son pocos y hasta ahora sin casos fatales, no es claro que esta situación se mantendrá así. Además, y especialmente en las órbitas bajas, el roce muy leve de las capas atmosféricas superiores sobre los objetos provoca su desaceleración y eventual entrada en la atmósfera. Si bien la mayoría de dichos objetos se consume en la caída, se han descripto casos que han provocado daños a personas y propiedades y, claro, un sinnúmero de casos reportados y no reportados con potencial de perturbación al ambiente^{19 20}.

Debe, por otra parte, tenerse en cuenta el efecto en la economía y el mercado de trabajo en la

¹¹ *Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies -1979*

¹² *Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space -1962*

¹³ 2777 (XXVI). *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects, 1971*

¹⁴ 2345 (XXII) *Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space*

¹⁵ 3235 (XXIX). *Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space*

¹⁶ A/RES/51/122 *Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries* : resolución adoptada por la AG. 1996-12-13

¹⁷ "The UN treaties dealing with activities in outer space have been concluded before the advent of commercial activities in outer space and in a political context that has significantly changed. Following several commentators, these treaties no longer seem to provide for an adequate framework to address the complex relations that have resulted from the rapid growth of commercial activities in outer space. They argue that there is an increasing number of substantive concerns that cannot be satisfactorily resolved in the current institutional framework ". Sergio Marchisio (2016)

¹⁸ Solamente Apple tiene un valor de mercado de US\$921 M (a 2018), lo que es mayor que la suma de los PBI de las 94 naciones más pobres, o dos veces el PBI Argentino en el mismo año. <http://statisticstimes.com/economy/countries-by-gdp.php>

¹⁹ Ver por ejemplo los casos de daño en Manikowski, Piotr. (2006)

²⁰ "the number of activities in outer space grew considerably, leading to a consequent increase in the population of man-made 'space debris' in orbit around the Earth, including: obsolete satellites, components or fragments of launch vehicles and spacecraft. Those debris jeopardize not only the safety of activities and subjects operating in outer space, but also that one of activities and subjects on the Earth's surface, since their fall may cause a large range of damages to States, individuals and to the environment." -Pierandrea Leucci (2017)

Tierra como consecuencia de la expansión de las actividades en el espacio. Por un lado, es posible tomar el dato de la Agencia Espacial Europea (ESA) acerca de un crecimiento en la economía global asociada al espacio de 14% entre 2014 y 2015, en un total de 291.4 miles de millones de Euros²¹, muy por encima del crecimiento global, que prácticamente no existió²². Esto puede ser considerado como un crecimiento que sugiere en ausencia de "fiebre de oro" u otras iniciativas de colonización/explotación que esa inversión tiene cierta justificación económica o política, al menos de largo plazo.

Por otro lado aparece una mirada de oportunidades de territorios (lunares, planetarios, asteroides) susceptibles de explotación material, en una dimensión incomparable con las órbitas terrestres, lo que propone un ámbito virtualmente ilimitado para la explotación primaria, especialmente de minerales. Además, este potencial ilimitado de recursos se contrapone con sistemas económicos basados en su escasez, tales los mercados de *commodities*, especialmente los de metales preciosos, preciosos justamente por su escasez, y cuya condición puede cambiar de manera dramática: tal el caso de los hidrocarburos, en los que el conjunto de países proveedores regula su disponibilidad con el fin de mantener su precio²³. El mercado de diamantes es también regulado.

Es decir, sea por la saturación de las órbitas terrestres, sea por el peso de las iniciativas de expansión y explotación en el espacio, o por las consecuencias de la revolución de recursos disponibles originados de la actividad espacial, es dable esperar impactos -positivos y negativos en las economías, la distribución de ingresos y en el medio ambiente terrestre y tal vez el sistema Tierra-Luna.

Entendemos, así, y es nuestra tesis, que existe evidencia que sugiere que, a los efectos de acomodar las nuevas necesidades, las nuevas expectativas y las nuevas capacidades de los estados y actores internacionales de tal forma que "la provincia de la humanidad"²⁴ sea una oportunidad y no un lecho de Procusto, la comunidad internacional está interesada en ver soluciones a las limitaciones impuestas por los tratados y la ley espacial en general. Que la actividad espacial cuenta con amplias regiones de cooperación, existiendo, sin embargo, situaciones límite que colocan a prueba el espíritu cooperativo de algunos estados, en especial los más aventajados (Estados Unidos, China y Rusia) cuando se percibe ventaja sensible en llegar primero a ciertos objetivos particulares. Asimismo, mostraremos que una configuración legal y de gobernanza del espacio adecuadas ("soft law") pueden aportar marcos efectivos y duraderos para la diversidad de iniciativas y actores en el espacio, y para sincronizar los esfuerzos de cara a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS 2030).

2. "PODEMOS"

Lo escueto y laxo -en sus definiciones de los tratados del espacio de las dos primeras décadas de lo que se ha denominado "la era espacial", digamos los años 1960-1980, refiere a lo inoportuno de regular actividades cuyos límites y posibilidades no estaban claros en la época, o en todo caso era claro que no sería inmediato un avance más allá del sistema Tierra-Luna (o, como mostraron los hechos, de la órbita terrestre). Sin embargo, es posible suponer una visión de largo plazo en los creadores de los tratados primordiales (del Espacio Ultraterrestre²⁵ -OST y el Acuerdo de la Luna²⁶ -MA-): Por un lado,

²¹ ESA -*Final Report on the Space Economy 2016*, Executive Summary, September 2016, p. 2.

²² De 2014 para 2015 la economía global decreció levemente. <https://www.statista.com/statistics/268750/global-gross-domestic-product-gdp/>

²³ Yes, 16 Psyche and other asteroids will probably be mined for their metals. But once those metals start hitting the market in large quantities, they're unlikely to be precious for much longer. As any introductory economics student knows, price is a function of relative scarcity -flood the market with gold, and it will go from being a rarity to being a common decoration. Supply goes up, price goes down." Noah Smith *That Giant Asteroid of Gold Won't Make Us Richer* Bloomberg Opinion 8 de julio de 2019 <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-08/asteroid-16-psyche-and-all-that-gold-won-t-make-earth-richer>

²⁴ Como proponen el OST, el Acuerdo de la Luna y otros

²⁵ *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies* OST (1967)

²⁶ *Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies* -UN (1979)

el OST declara “la exploración y uso” del espacio y objetos celestes y, si bien rehúsa la reclamación de soberanía en ellos, el “uso” deja abierta la puerta a su interpretación en términos de “explotación” y ocupación no apropiativa por los estados²⁷.

Entre la formalización de los tratados acerca del espacio ultraterrestre y la actualidad, los desarrollos tecnológicos permiten, más que imaginar, realmente *programar* iniciativas ambiciosas, no sólo ya en la órbita terrestre, que inclusive enfrenta una situación de congestión²⁸, sino en la Luna, asteroides y planetas próximos, lo que de hecho está ocurriendo a nivel de exploración y de prospección. Es decir, realmente “podemos”, en lo que refiere a la tecnología, pensar en el uso y aprovechamiento efectivo del espacio ultraterrestre del Sistema Solar.

Han aparecido, además, actividades productivas con visos de buenos retornos de inversión²⁹, como por ejemplo la producción de medicamentos en ambiente de gravedad nula, con experiencias desde los años del Skylab en la década de 1970, producción de estructuras y componentes en el espacio para uso en el mismo espacio, el turismo espacial, generación de energía a partir de satélites, telecomunicaciones y posicionamiento global, la industria de satélites de propósitos diversos. En Abril de 2018 una empresa privada de Israel, subvencionada con fondos de particulares, consiguió hacer llegar un vehículo a la Luna^{30 31} el cual, mismo destruido en el intento, mostró que una empresa privada con pocos antecedentes espaciales puede colocar un objeto en la Luna por menos de 100 millones de dólares. También en los últimos pocos años ha recibido atención tanto en las empresas como en los sistemas legislativos y en las discusiones de la comunidad internacional, la minería espacial.

La minería espacial trae varias promesas. Se ha identificado el agua como el producto que tiene mayor valor para la extracción y venta directa a los clientes ya en el espacio para uso como propelente. Si bien podrá parecer poco intuitivo, los requerimientos de agua para consumo humano en los sistemas de soporte de vida no son tan extremos, ya que se ha llegado al 90% de reciclaje,

Los metales del grupo del platino (PGM)³² son los mejores candidatos para la venta potencial en la Tierra. Sin embargo, para que una operación de este tipo resultara viable, se requeriría enviar PGM en el orden de las decenas de toneladas métricas al año. Esta cantidad de carga útil se acerca al 10% del mercado anual terrestre para esos metales. Dado que el alto precio de estos metales se basa en su escasez, con una mayor oferta de PGM, sus precios caerían. Cualquier cálculo para la economía derivada de llevar metales preciosos a la Tierra debe tener en cuenta estos efectos de oferta en el precio³³. Los elementos de tierras raras (REE), aunque cada vez tienen más demanda en la Tierra, no parecen ser un candidato viable, esta vez debido al alto costo y la complejidad del procesamiento del mineral. Además, dado que el costo actual de los REE extraídos de la Tierra está impulsado por el costo de la remediación ambiental asociada con esa actividad, existe una posibilidad muy real de que reducir

²⁷ Tanto el OST como el Acuerdo de la Luna prohíben de manera expresa la apropiación por cualquier medio. El Acuerdo de la Luna le otorga el status de “Provincia de la humanidad”, análogo a los *biens communaux* de Código Napoleón, los que “no pertenecen a nadie y cuyo uso común a todos”, y entonces de bien común a bien de nadie, *res nullius*, un status que permite reclamación territorial, sólo resta un paso. Ver Gonzalo L. Bailo et al. (2018), p. 777

²⁸ Especialmente en las órbitas bajas y en la órbita geosíncronica, definitivamente saturada por sistemas de comunicaciones y GPS, en un anillo ecuatorial.

²⁹ Una perspectiva de estas oportunidades desde la tecnología puede obtenerse de Kris Zacny, Phil Chu, et al. (2013)

³⁰ El Bereshit (“Génesis”). Este evento revela la primera ocasión en que una empresa privada desafía la Luna.

³¹ La cuestión acerca de la apropiación por parte de particulares también ha abierto algunos debates. OST, sin embargo, sólo refiere a estados, sin mencionar la actividad privada.

³² Platino, Osmio, Iridio, Rutenio, Rodio, Paladio

³³ Y, por supuesto (y válido para todos los casos de minarles escasos en la Tierra), con pocas operaciones localizadas puede ocurrir que la disponibilidad mineral espacial sea mucho mayor que el terrestre, lo que acarrearía desbalances globales. Si suponemos el patrón activo (cual no es el caso), uno puede darse una idea de la relevancia de dicho patrón ante la disponibilidad masiva de ese metal.

esos costos de remediación sea una forma más rentable de aumentar el suministro de REE que la minería de asteroides. Los recursos económicos potenciales incluyen también muestras científicas, regolito para blindaje estructural contra radiación, elementos como Aluminio, Hierro, Silicio y Titanio para impresión de componentes y estructuras 3D en el espacio, agua procesada para soporte de vida, blindaje contra la radiación y para propulsores, y regolito procesado para impresión 3D en el espacio de estructuras de naves espaciales.

Es decir, la industria ve factible la realización de esas empresas desde su lado técnico, y en muchos casos la factibilidad se extiende a los casos de negocio, esto es, la factibilidad financiera.

Por otra parte, la diversidad de empresas privadas encarando la actividad espacial, sumado a la cooperación internacional en ese campo, hace que la variedad de oferta de tecnología apta para emprendimientos espaciales obre como un resguardo para los planes espaciales tanto de empresas como de estados, claro está, con las reservas de seguridad del caso³⁴.

Y por último aunque en realidad es el caso más conocido, los estados han expresado diferentes intenciones en relación a los territorios en el espacio ultraterrestre, tanto como parte de sus estrategias de avance tecnológico como de desarrollo efectivo de nuevos territorios. China ha sido explícito en este particular³⁵, y lo ha denominado “cuarto territorio”³⁶.

3. GOBERNANZA COMO MATERIALIZACIÓN DE LA “SOFT LAW”

El planteo mismo la cuestión de apropiación territorial es antipático, especialmente a la luz de la tónica de los tratados y declaraciones que declaran la no apropiabilidad del espacio ultraterrestre³⁷ y el tratamiento del mismo como *provincia de la humanidad*³⁸. Si bien es cierto que algunos tratados centrales, como el de la Luna, no han sido ratificados por varios estados, en particular los estados más hábiles para explotar el espacio ultraterrestre, el volumen de análisis y posturas de los estados es enorme a favor de esas reglas restrictivas de la soberanía y la apropiación, conceptos que parecen destinados a permanecer como principios del DI espacial por un buen tiempo. Sin embargo esta alternativa no puede ser obviada en un análisis completo del caso espacial ultraterrestre, que escapa al alcance de este trabajo.

³⁴ Las empresas y estados tienen limitaciones para la proliferación y distribución de algunas tecnologías y conocimientos sensibles, sea para proteger los secretos industriales, para negar tecnologías a otros estados. Por ejemplo, las sanciones a Irán (ver Pinky P. Mehta (2018)). En Argentina, la empresa INVAP precisa la autorización de diferentes organismos de seguridad y defensa antes de firmar contratos cerca de energía nuclear fuera de Argentina.

³⁵ “China views space as an environment in which to live, work, and create wealth through habitation and resource extraction. This different view of what space is directly affects policy. In its 2016 white paper on space, China specifically linked its space exploration to long-term economic developmental goals.” en Namrata Goswami (2018)

³⁶ Esta es una afirmación, en realidad, poco sustentada, pero que hemos mantenido por su efectividad expresiva. La expresión “Cuarto territorio” parece haber desaparecido de las referencias, aunque hemos encontrado rastros de ella en Wei Long *China Eyes Territorial Claim Of Outer Space*, Beijing Jan 21, 2002, adjudicadas al científico Wang Xiji. También, en un portal chino, sin fecha cierta. Ver <http://www.spacedaily.com/news/china-02f.html> y <https://www.chinasage.info/space-exploration.htm>

³⁷ “Outer space, including the Moon and other celestial bodies, is not subject to national appropriation by claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means.”. Art II de OST. En UN General Assembly (1967)

³⁸ “The exploration and use of the Moon shall be the province of all mankind and shall be carried out for the benefit and in the interests of all countries, irrespective of their degree of economic or scientific development. Due regard shall be paid to the interests of present and future generations as well as to the need to promote higher standards of living and conditions of economic and social progress and development in accordance with the Charter of the United Nations.”. Art 4.1 del Acuerdo de la Luna. En UN (1979)

Como se ha propuesto más arriba, la formación de tratados³⁹ relativos al espacio ha sido escasa⁴⁰ y frustrante -el Acuerdo de la Luna, muy completo y pensado sin embargo ha sido adoptado por pocos estados y, entre ellos, ninguna potencia espacial-. Así, se ha objetado que dichos tratados, sujetos a ratificación *sine die*, acaban siendo un escollo al desarrollo de actividades y una tentación para una cierta anarquía de interpretación⁴¹. Esta ausencia normativa (de efectos concretos, no sujetos al voluntarismo de cada estado) ha dado lugar a algunas iniciativas de legislación interna más o menos desfasadas respecto a los tratados centrales sobre el espacio ultraterrestre, tal el caso de los Estados Unidos⁴² y Luxemburgo⁴³. En el caso de los Estados Unidos, además, se suma una dificultad permanente para ratificar los tratados internacionales, por cuenta de su propio sistema de ratificación de tratados internacionales, con eje en el Legislativo y no en el Ejecutivo⁴⁴, con lo cual el sistema internacional pierde un actor muy relevante para tratar la vigencia efectiva de los tratados.

Es decir, la percepción generalizada acerca de los tratados y declaraciones se estructura aproximadamente alrededor de la pregunta “¿Cómo hubieran sido redactados hoy?”⁴⁵. Como menciona S. Marchisio⁴⁶, “*Hoy, las conclusiones son aún más severas acerca de la falta de adecuación del OST de cara a los nuevos desafíos, especialmente en cuestiones de seguridad en el espacio ultraterrestre.*”.

Una segunda sospecha es -a partir de la falta de ratificaciones de algunos tratados que la reforma al derecho “duro” espacial, reflejado en dichos tratados y declaraciones, tiene pocas chances de resultar acomodable a las necesidades reales, no solamente por las limitaciones del mecanismo de consensos mencionado más arriba, sino porque el tiempo requerido y el insatisfactorio “mínimo común denominador” resultante de las negociaciones de los acuerdos lleva a la obsolescencia de estas modificaciones aún antes de ser puestas en práctica, con lo cual la ratificación parlamentaria se vuelve casi imposible.

Con el telón de fondo de la Guerra Fría bien extendido tras de sí, H. J. Taubenfeld, en un trabajo muy próximo al OST -1969-, la percepción de la capacidad propia de acceder al espacio ha sido colocada como un aspecto que podría forzar actitudes preventivas o anticipatorias por parte de los estados⁴⁷. La estrategia de anticipación que adjudicaba a la URSS, en ese caso, podría ser la de un estado que no reclama soberanía espacial, pero que mantiene reclamos sobre los derechos de operación y sobre los beneficios resultantes, tal y como si tuviera efectivamente jurisdicción sobre el objeto celeste⁴⁸. Entre 1969 y nuestros días la situación geopolítica ha variado dramáticamente, y si bien el

³⁹ En cuanto generadores de normas obligatorias y *erga omnes*

⁴⁰ “*Since 1979, the international community hasn’t concluded any new outer space treaty. Outer space law has lagged behind the development of space activities. New issues such as space debris, space traffic management, and the commercial exploitation of outer space need to be properly regulated. States should actively support and participate in discussions under the UN auspices, in particular work of the Legal Subcommittee of Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS) to discuss and handle the new legal challenges.*”. Shi Zhongjun (2016)

⁴¹ “*As state parties to the OST are under the obligation to authorize and supervise such space activities pursuant to Article VI, waiting until states reach an international agreement relating to space resource mining would mean giving a hand to an unregulated space industry.*”. T. Masson-Zwaan, N. Palkovitz, *Regulation of space resource rights: Meeting the needs of States and private parties*, ‘Questions of International Law’ 2017, Zoom-in, no. 35, P 17. Mencionado en Kulaga, L. (2017)

⁴² U.S. COMMERCIAL SPACE LAUNCH COMPETITIVENESS ACT PUBLIC LAW 114–90—NOV. 25, 2015 Congreso de los Estados Unidos

⁴³ *Loi du 20 juillet 2017 sur l’exploration et l’utilisation des ressources de l’espace.* -<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/07/20/a674/jo20/7/2017>

⁴⁴ Ver por ejemplo <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf>

⁴⁵ Parafraseando a Sergio Marchisio (2016)

⁴⁶ “*Nowadays, the assessments are often more severe about the inadequacy of the OST to face new challenges, mainly in matters regarding security in outer space.*”. En Sergio Marchisio (2016)

⁴⁷ “*...if technological change and discovery make acquisition in space possible and attractive it is likely that despite the 1967 Treaty on Outer Space there will be grave difficulty in asserting an international interest or direct international control over major nations which establish preemptive positions.*” En Howard J. Taubenfeld (1969)

⁴⁸ “*It seems probable that Soviet diplomatic and legal policy will be governed by two characteristics: 1) they will refrain from claiming sovereignty or jurisdiction over the*

mundo no ha pasado de una bipolaridad a una multipolaridad en todos los campos, en lo relativo al espacio las discusiones en el marco de la UNOOSA⁴⁹ y en particular en el COPUOS la tesis es absolutamente multilateralizada⁵⁰. Con todo, en algunos ambientes subsiste la sospecha de que algunos principios básicos de los tratados seminales podrían no ser mantenidos en la práctica, como “en beneficio e interés de todos los países” -OST y Acuerdo de la Luna y que, llegado el caso de necesidad o gran conveniencia, en ausencia de dispositivos de gobernanza y policía (es decir, en contextos de impunidad, especialmente en un territorio imposible de ser cubierto por completo), algunos límites y reglas vinculados a las cuestiones de apropiación y soberanía podrían ser rotos⁵¹. Estas situaciones, en el territorio *terrestre* y en un sistema internacional básicamente Westfaliano y con poder de policía mucho mayor que el disponible para el espacio, ya ocurren sin embargo y sin mayores consecuencias, como es el caso de Malvinas, donde es paradigmático el control exclusivo de los impuestos a los hidrocarburos por parte del gobierno de las Islas Malvinas, sin existencia de soberanía británica o del gobierno local⁵².

Esta situación está siendo enfocada desde varios foros, y existe consenso acerca de la conveniencia de establecer un marco legal internacional, pero sobre todo⁵³ un sistema legal “blando”, de sistemas de gobernanza globalizada para gestionar y supervisar las actividades ultraterrestres. Las más concretas, por cierto, son las vinculadas a las actividades en la órbita terrestre, para las cuales hay en formación una gran variedad de acuerdos específicos, con alto componente técnico y de estandarización, y poco riesgo político. Los sistemas “blandos” aún están en desarrollo, no han alcanzado el nivel de madurez de sus equivalentes del derecho del mar (UNCLOS⁵⁴) y, por cierto, todavía no refieren a otra cosa que el espacio de las órbitas terrestres. Como se ha dicho, no se espera de estas reuniones y discusiones el surgimiento de tratados “duros” como OST y el Acuerdo de la Luna⁵⁵, y en cambio la tendencia es hacia estructuras realizables y eficaces de gobernanza.

Siguiendo a L. Kulaga⁵⁶ para el caso de la minería espacial, *“El uso del término ‘gobernanza’ con referencia a la minería espacial se orienta a evitar un enfoque cuyo paradigma se base en la dicotomía ‘legal/ilegal’, el cual no parece proveer ninguna solución de largo plazo a ese aspecto. En cambio, un enfoque por gobernanza permite una visión más abarcadora, que tiene en cuenta organizaciones, instituciones, instrumentos y mecanismos, los cuales pueden ser difíciles de reconciliar con la lista tradicional de fuentes del derecho internacional consagrada en el Art. 38 del Estatuto de la ICJ. Tal enfoque sería consistente con un método de desarrollo [de leyes] que ha dominado en el derecho espacial internacional durante los últimos 40 años, esto es, creando principios, códigos y orientaciones generalmente*

moon; 2) they will consistently claim the operating rights and benefits that would be expected to result from a successful claim to sovereignty or jurisdiction. Thus they could reap maximum political and practical benefits.” En Howard J. Taubenfeld (1969)

⁴⁹ Oficina de Asuntos Espaciales de la ONU

⁵⁰ Véase, por ejemplo, la concurrencia diversa a los eventos de UNOOSA, en el programa de expositores.

⁵¹ *“It is certainly a fact that the industrialized countries have shown no intention to share the noble aspirations of Arvid Pardo, both with respect to the ocean depths as well as in relation to the Moon and other celestial bodies. This reluctance, derived from their technological superiority, dictated to them an approach of the “common heritage of mankind” concept which essentially meant “all States shall have access to the outer space resources (although, for some of them, the Moon is too far)”.* Georgios D. Kyriakopoulos (2018)

⁵² *Oil and gas taxation in The Falkland Islands* Deloitte2015 -<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Energy-and-Resources/gx-er-falkland-islands-oil-and-gas-guide.pdf> y *‘Open for Investment’: A Public Consultation into the Falkland Islands’ Oil Taxation Regime* TAXATION OFFICE FALKLAND ISLANDS GOVERNMENT 2018

⁵³ Pues los tratados relativos al espacio, sin embargo que taxativos, en la práctica son de ejecución voluntaria, Como indica *“In practice, crafting a new treaty does not always solve the problem. The lack of support of states for the Moon Treaty signifies that even establishing a new legally binding instrument can have an extremely limited role in resolving international tensions and controversies.”*

⁵⁴ El Tratado del Mar

⁵⁵ Dicho sea de paso, y repitiendo, el Acuerdo de la Luna ha sido muy poco ratificado, y obra como marco de referencia para el control de las acciones propias.

⁵⁶ Kulaga, L. (2017)

denominados derecho blando [soft law]. Este modelo se propone no solo considerar el proceso de gobernanza de la minería espacial desde una perspectiva que cubriría no sólo negociaciones y consultas internacionales formales [...]... sino también las acciones unilaterales de los estados, el uso de contra-medidas y la posibilidad de dar entrada a reclamos ante cortes internacionales como remedios posibles.”.

El consenso es amplio en que el tratamiento de la prerrogativa de los tratados del espacio referidas al “uso del espacio ultraterrestre”, cuando colocados en una perspectiva de negocios, resaltan la falta de adecuación e insuficiencia del sistema “duro” de leyes en este respecto, y se hace necesaria la implementación de un sistema “blando” basado en gobernanza.

“Además, se debe tener en cuenta que otros asuntos importantes para una explotación segura y efectiva del espacio ultraterrestre como la protección de medio-ambiente espacial o la creación de un sistema de gestión del tráfico espacial necesitaría, en un futuro cercano, la intervención de autoridades estatales mediante la consecución de acciones internacionales relevantes. Aún más, emergen nuevos conceptos: la sostenibilidad de largo plazo de las iniciativas en el espacio ultraterrestre y la Agenda Espacial 2030 constituyen objetivos y factores adicionales que requieren un uso racional y equitativo de los recursos del espacio ultraterrestre.”.⁵⁷

La idea de propiedad en el espacio involucra diversos aspectos, y así Hertzfeld, Henry R. y von der Dunk, Frans (2005) detallan la gama de posibilidades: desde los artefactos lanzados, las estructuras desplegadas, inclusive las construidas con materiales extraídos in situ, satélites y otras situaciones involucrando derechos de propiedad (y exigibilidad ante daños a terceros). En un punto, la variedad de diseños involucrando derechos de propiedad fuertemente establecidos con otros de estado más dudoso provocan, por la propia complejidad de la discusión jurídica que requiere su solución, una situación de impasse legal en la cual no es sencillo negar o afirmar la legalidad situaciones de facto, y mucho menos desplegar acciones de policía sobre regiones enormes y existiendo serios vacíos legales. En un sentido bastante concreto, como se ha sugerido, mucho de la efectiva realización de los **tratados** depende de la voluntad de los estados-parte⁵⁸. China ha sido activa en los foros del espacio ultraterrestre en reclamar un ordenamiento de la actividad espacial, y apela a la idea de sistemas de gobernanza, de soft law⁵⁹, insistiendo en el juego multilateral y regulado, mientras prosigue su plan espacial con una tenacidad magnífica⁶⁰.

En este último sentido se ha tomado la CONVEMAR⁶¹ como ejemplo normativo y de provisión de estructura de gobernanza a través de la Autoridad⁶². Como describe J. Harrison⁶³, el Área -los fondos y subsuelos marinos en el Mar Internacionales designada herencia común de la humanidad, en forma similar a las de OST y el Acuerdo de la Luna, y es administrado por la Autoridad. La idea nunca fue cubrir todos los aspectos legales a través de un código completo, sino realizar un desarrollo progresivo

⁵⁷ Georgios D. Kyriakopoulos (2018)

⁵⁸ "The lack of legally binding character of these instruments does not prevent states to abide to them. Such compliance, however, depends on the voluntary action of states and cannot be legally enforced" IISL (2016)

⁵⁹ "Third, steadily develop "soft laws" on outer space, and give full play to its role. Declarations, principles and guidelines on outer space adopted by United Nations should be the guidance to the space activities of all states. The "Guidelines on the long-term sustainability of outer space activities (LTS)", developed under the auspices of COPUOS is comprehensive and covering many new issues, and will be a groundbreaking soft law with great value in regulating outer space activities and promoting their sustainability." Shi Zhongjun (2016)

⁶⁰ "China appears to have both the financial resources and political will to continue to make progress in establishing the CSS and potentially a lunar base, positioning Beijing to assume a greater leadership role in an era of renewed global interest in deep space exploration.149 According to Representative Ted Yoho (R-FL), then Chairman of the House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Beijing may outpace the United States in this new round of space competition simply because it has "the cash to do it."". Bowe, A. (2019)

⁶¹ Convención sobre el Derecho del Mar, UNCLOS

⁶² International Seabed Authority, "Authority".

⁶³ en James Harrison (2010)

en el tiempo, y de completar las carencias regulatorias conforme a las necesidades.

4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL ESPACIO Y LAS PRIORIDADES PLANETARIAS.

“Si ningún estado ‘posee’ el espacio ultraterrestre y sus recursos, se sigue de esto que cualquier estado puede explorarlo y usarlo sin permiso previo o autorización de otro estado. El principio ‘uso liberado’ (*free use*) es bien conocido del Derecho del Mar, donde el área de Alta Mar es libre de cualquier soberanía territorial de los estados, y todo estado tiene el derecho de disfrutar de la “libertad de Alta Mar”, [...]. Con todo, y a diferencia de UNCLOS, el OST no provee una explicación más detallada de cuáles derechos están contenidos en la ‘libertad’ de uso.”⁶⁴.

Como hemos propuesto más arriba, es la propia dinámica económico financiera la que empuja los límites y busca nuevos territorios para explotar y aprovechar⁶⁵. La actividad minera y de producción espacial viene empujada al mismo tiempo por el sesgo expansivo del sistema capitalista y por la percepción de los estados acerca de que el avance sobre regiones más allá de la órbita terrestre con propósitos de establecimiento y colonización sin dudas necesitará del concurso de una diversidad de proveedores e innovadores. Las empresas originadas en un país determinado pueden ser vistas como recursos propios de ese estado, por medio de los cuales toda acción primera (como el establecimiento de una base o una factoría, o la ocupación de una órbita en Luna u otros planetas) puede jugar un papel parecido a la de los marinos de los siglos 16-18, que reclamaban territorios en nombre del país de la bandera del barco⁶⁶.

Mientras algún tipo de legislación del acceso al espacio no ocurre, los países más comprometidos con el espacio enfocan la situación de manera uni, bi, o multilateral, según sea la temática. A partir del final del Programa Apolo en los años '70, el bulto de las inversiones espaciales estuvo puesto en las órbitas de la tierra, y en este sentido el Programa del Transbordador Espacial (Estados Unidos) y el de la Estación Espacial Internacional (ISS) son paradigmas que marcan el final definitivo de la carrera espacial de los '60 y '70 hacia el espacio y la Luna, y el comienzo de varias actividades de cooperación internacional, lo que dio ocasión para el origen de diversos foros de coordinación, cooperación y acuerdos, con el COPUOS invariablemente como telón de fondo. Grupos de trabajo en legislación, regulaciones de la órbita y satelitales, sistemas de navegación (GPS), clima y colección de datos de la atmósfera, aplicaciones espaciales, desarrollo de capacidades y una diversidad de asambleas y *workshops* exhiben la realidad de la cooperación bajo el paraguas de los tratados internacionales del espacio. La mejora y optimización del registro de objetos lanzados al espacio⁶⁷ es un aspecto muy desarrollado y de práctica común. Se ha puesto empeño en el alineamiento de estos programas con algunas iniciativas generales de la ONU.

Una iniciativa bastante didáctica en lo que refiere a cooperación y a la formación progresiva de reglas de coordinación y compatibilización es Moon Village⁶⁸. Partiendo del objetivo de establecer un

⁶⁴ IISL (2016)

⁶⁵ “... the entire global economy is sitting on a mountain of debt. It has to keep growing or it will implode, so we might as well take the majority of the industrial growth off-world where it can't do any more harm to the biosphere. Secondly, there's the climate change fix. Suarez sees asteroid mining as the only way we're going to build solar power satellites. Which, as you probably know, is a form of uninterrupted solar power collection that is theoretically more effective, inch for inch, than any solar panels on Earth at high noon, but operating 24/7. (In space, basically, it's always double high noon).” . Chris Taylor (2019)

⁶⁶ Por supuesto, tales reclamos no podrían, en el sistema actual, sentar precedente para soberanía o apropiación. Sin embargo, los participantes del tratado Antártico pueden ser todos los países, pero sólo 29 tienen status consultivo, derivado de su compromiso temprano con el continente.

⁶⁷ <https://www.unoosa.org/oosa/en/spaceobjectregister/index.html>

⁶⁸ https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/ESA_s_space_vision_presented_at_Paris_Peace_Forum

asentamiento estable y habitado en la Luna, de cierta complejidad, se convoca a una diversidad absoluta de actores para participar en la iniciativa: con la formación de una ONG⁶⁹, se convoca a toda persona, institución o empresa a participar, en una estructura con decisiones por consenso, global, cooperativa e inclusiva. El objetivo de cooperación cataliza a través del objetivo (una ciudad en la Luna), pero este catalizador no es tan importante cuanto el objetivo de creación de un ecosistema sustentable⁷⁰.

En este contexto a la vez multilateral y a veces multipolar, en COPUOS, donde su funcionamiento es por consenso y por lo tanto, las resoluciones y declaraciones incluyen las voces de los países más diversos, se han disparado iniciativas de alineamiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable a 2030 (SDG2030) con los propios de la actividad espacial cooperada, Space4SDGs⁷¹. El volumen de actividad orbital inclusive ha abierto las oportunidades para la iniciativa privada, y algunas empresas actualmente venden o venderán en breve servicios de puesta en órbita de objetos y satélites, envío de carga, y varias actividades son tercerizadas en diversos grados⁷².

La agencia India del espacio (ISRO) también prevé un aumento en la tercerización de actividades espaciales⁷³. Es decir, la forma de la cooperación internacional se expresa de maneras diversas, y superan la cooperación pura entre estados o entre estados y Organizaciones Internacionales.

En este cuadro nos resulta bastante razonable suponer que, así como las iniciativas de protección al ambiente, a los derechos humanos y los compromisos del SDG2030 han podido expandirse más allá de las naciones, y permear (por acción de leyes o de forma voluntaria) en ONGs y empresas, de manera similar será posible asociar a todos los actores espaciales en los objetivos del Space4SDGs.

La COPUOS realizó un alineamiento de los SDG2030 con los propios del espacio, Space4SDGs, a partir de la UNGA del 7 de Diciembre de 2018, cuyo tema "*Cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos*" es clave para dar entidad a la diversidad de iniciativas sobre desastres, eventos globales, desarmamento espacial y, en general, a todas las iniciativas de trabajo conjunto en el espacio, donde

"32. Insta a la Reunión Interinstitucional sobre las Actividades relativas al Espacio Ultraterrestre (ONU-Espacio) a que, bajo la dirección de la Oficina, siga examinando la forma en que la ciencia y la tecnología espaciales y sus aplicaciones podrían contribuir a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y alienta a las entidades del sistema de las Naciones Unidas a que participen, según corresponda, en los esfuerzos de coordinación de ONU-Espacio para tal fin.". Res UNGA 73/91 (2018)

La Res UNGA 73/91 es resultado de las iniciativas expuestas en el informe anual 2016 de UNOOSA, la cual refiere a la reunión arriba citada de 2018, y ya entonces usa la expresión Space2030, una sola vez a lo largo de todo el documento. En el contexto de un reporte sobre los aportes del Sistema Europeo de Navegación Global por Satélite –EGNSS se describe el enfoque de los ODS aplicados al espacio (Space4SDGs):

⁶⁹ https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/ESA_s_space_vision_presented_at_Paris_Peace_Forum

⁷⁰ Jan Woerner - "What is more, what conceptually differentiates the Moon Village from other similar projects is its "open character", namely the absence of any restrictions regarding the nations and states that will be eligible to participate." *Moon Village: A vision for global cooperation and Space 4.0* -ESA Ministerial Council 2016 http://www.esa.int/About_Us/Ministerial_Council_2016/Moon_Village

⁷¹ <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/space4sdgs/index.html>

⁷² "space services to clean the orbital environment may become much more attractive because of ISS assembling in orbit, becoming the largest target for space debris ever built by mankind. A look at the numbers may indicate the possibility of private business in space: it is estimated that there are at least 8000 trackable objects in near-Earth orbits. Those objects are baseball size or larger and can be tracked by ground-based radars. Of those 8000 objects about 400-500 are operational spacecraft." Antonio C. Morato, Ijar M. da Fonseca (2009)

⁷³ <https://www.thehindubusinessline.com/news/science/isro-plans-to-scale-up-outsourcing-double-satellite-launches/article9944856.ece>

"Los ODS desarrollados en 2015 incluyen mucha más *accountability* que los ODM, con un fuerte énfasis en la adquisición de datos (por ejemplo, demográficos, estadísticos, ambientales) y su vínculo esencial con la geolocalización para apoyar el monitoreo y la medición de los objetivos e indicadores de los ODS. Por lo tanto, desde el inicio de los ODS, las tecnologías espaciales se han visto como parte integral de su logro. Los signatarios acordaron "promover una ampliación transparente y responsable de la cooperación público-privada adecuada para explotar la contribución que debe hacer una amplia gama de datos, incluida la observación de la tierra y la información geoespacial"⁷⁴.

La relevancia del trabajo en los ODS en la actividad multilateral espacial se mantiene. En las sesiones de la UNGA de Junio de 2019, "Algunas delegaciones reiteraron la importancia de la cooperación internacional en la reunión, el procesamiento y la difusión de los datos obtenidos mediante la tecnología satelital, que aumentaba la capacidad de los países en desarrollo para adoptar decisiones y aplicar políticas adecuadas de prevención de desastres naturales y epidemias y de ese modo contribuía al logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible."⁷⁵.

En contraposición, se perciben algunos escollos para la consecución de los ODS2030, inclusive en el espacio, como resultado de la vacilación del multilateralismo. En palabras del ex-vicecanciller argentino Roberto García Moritán,

"La erosión del multilateralismo ha fracturado equilibrios políticos y jurídicos del derecho internacional y se encuentra afectando la solución de cuestiones urgentes como el cambio climático, los Objetivos del Milenio o la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que se alargan en negociaciones *sine die*. En el campo de la seguridad internacional el panorama es igualmente desilusionante. Los acuerdos de desarme brillan por su ausencia. La carrera de armamentos de armas nucleares y de armas convencionales se ha acelerado en un espiral de graves consecuencias potenciales para la paz. También el espacio exterior se ha transformado en puja de poder militar."⁷⁶

De manera muy interesante describe el nuevo escenario John Mearsheimer en su artículo *Bound to Fail*, proponiendo que la crisis actual conducirá al desarrollo de tres órdenes interestatales determinantes de los asuntos internacionales⁷⁷. Por un lado, un tipo de nueva Guerra Fría entre los Estados Unidos y China; y un orden internacional genérico puramente realista en una suerte de competencia regulada y mínima cooperación estatal. En este escenario los componentes basados en derechos, de matriz liberal, no sobrevivirían a la consolidación de la multipolaridad. Porque, prosigue Mearsheimer, "*debido a que el nacionalismo es la ideología política más poderosa en el planeta, invariablemente derrota al liberalismo cuando quiera que éstos colisionen socavando, por tanto, el orden en su núcleo*". Se ha propuesto, inclusive, que los Estados Unidos son el principal factor de desarticulación del multilateralismo⁷⁸.

Es decir que el analista de todo el fenómeno de cooperación espacial y de pretensiones sobre el

⁷⁴ *European Global Navigation Satellite System and Copernicus: Supporting the Sustainable Development Goals* Viena, 2018. https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2018/stspace/stspace71_0_html/st_space_71E.pdf

⁷⁵ UNOOSA *Informe de la Comisión sobre la utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos* 62o período de sesiones UNGA Junio de 2019). Agradezco a Pierandrea Leucci University of Tromsø por referirme la cita.

⁷⁶ Roberto García Moritán *La Crisis del Multilateralismo* <https://www.infobae.com/america/opinion/2019/11/11/la-crisis-del-multilateralismo/>

⁷⁷ John J. Mearsheimer (2019)

⁷⁸ "Ironically, however, the most potent challenges to multilateralism and international law do not come from increasingly assertive non-Western powers, but from within the West. [...] By far the most destabilizing challenges to multilateralism come from the United States. Since the inauguration of President Donald J. Trump, the U.S. government has adopted an increasingly unilateralist, transactional posture. Indeed, accumulating actions, including the administration's recent moves toward "trade wars" with other major economies, the refusal to sign on to the traditional G7 Summit communiqué, the withdrawal from the UN Human Rights Council, and the promised withdrawal from the Paris climate agreement, suggest that the United States has turned *againsx* multilateralism." Jutta Brunnée -*MULTILATERALISM IN CRISIS* Cambridge University Press: 22 March 2019, pp. 339-341

espacio, sin resignar la conveniencia global de la cooperación y multilateralismo, puede razonablemente esperar que ocurran situaciones de vulneración a la letra y espíritu de los tratados, inclusive sin haberlos denunciado⁷⁹. O puesto de otra forma, es dable esperar que la mayoría de los movimientos cooperados y multilaterales se den en buen espíritu y con éxito, en tanto no crucen los intereses primarios de los estados con mayores recursos para acceder al espacio y para establecer dominio efectivo sobre regiones y objetos del espacio ultraterrestre lo cual, si no es la definición de soberanía, se le asemeja bastante⁸⁰.

En tanto continúa el movimiento en torno a las actividades espaciales en la región orbital, ha reaparecido la Luna como objetivo espacial, y esta vez no sólo con carácter exploratorio, sino también con propósitos de explotación⁸¹ y para establecimiento de bases permanentes. China, en este sentido, es paradigmática⁸². Estados Unidos, con su Acta de Utilización de Recursos USRACT (2015)⁸³ ya perfila la idea de que el primero en llegar es quien lleva la ventaja en su § 51303 d):

“(d) RULE OF DECISION.—In a civil action brought pursuant to subsection (c) with respect to an asteroid resource utilization activity in outer space, **a court shall enter judgment in favor of the plaintiff if** the court finds—“(1) the plaintiff—

“(A) acted in accordance with all existing international obligations of the United States; and

“(B) was **first in time** to conduct the activity; ...” . USRACT (2015) En nuestra opinión, al poner en juego las condiciones y criterios destacados en negrita (no figura en negrita en el original), y si bien la Regla de Decisión es para consumo interno de los EEUU, en conjunto, empero, brindan un status de preferencia difícil de contrarrestar con la reserva (A) de adherencia a las obligaciones internacionales. Nos da la idea poco original, también, de que los compromisos de cooperación de los EEUU reportan en un escalón más abajo del correspondiente a los intereses nacionales^{84 85}.

La discusión en torno a la tensión entre los tratados fundacionales del DI espacial y las pretensiones expansivas y económicas de las naciones y de las empresas es bastante amplia y continúa abierta. Las tensiones, urgencias y los intereses privados y nacionales han comenzado a salir de la órbita terrestre hacia la Luna primero, y hacia los asteroides más lucrativos y Marte. En un sentido muy concreto, varios autores ya hablan de una Segunda Carrera Espacial. El actual vicepresidente norteamericano lo ve en términos más bien políticos, como carrera entre potencias -EEUU, China y Rusia⁸⁶.

⁷⁹ Por ejemplo, China es explícita en su propósito de extenderse al espacio, su “cuarto territorio”. Al mismo tiempo suscribe los principios de no soberanía y no apropiación. El establecimiento de bases permanentes en la Luna y otros objetos celestes sin dudas requerirá la convicción china y no china de que esas bases podrán ser, efectivamente, *permanentes*.

⁸⁰ Como el mencionado caso de Malvinas, y podemos agregar Gibraltar.

⁸¹ “In 2002, Ouyang Ziyuan, chief scientist of China’s Moon exploration program, stated, “The Moon could serve as a new and tremendous supplier of energy and resources for human beings. . . . This is crucial to sustainable development of human beings on EarthWhoever first conquers the Moon will benefit first.” en Namrata Goswami (2018)

⁸² “According to Wu Weiren, chief designer of its moon missions, “our long term goal is to explore, land, and settle” on the lunar surface.105 The Tiangong 3 launch is planned by 2020.” Namrata Goswami (2018)

⁸³ No ha devenido ley

⁸⁴ Intereses nacionales, pues la USRACT aplica a empresas norteamericanas.

⁸⁵ En el mismo § 51303, destaco; “(a) *PROPERTY RIGHTS*.—Any asteroid resources obtained in outer space are the property of the entity that obtained such resources, which shall be entitled to all property rights thereto, consistent with applicable provisions of Federal law **and existing international obligations**.”. La parte en negrita es parte de una enmienda del borrador durante el tratamiento de la ley. Esto nos afirma en la hipótesis de que los aspectos internacionales son bastante posteriores a los nacionales.

⁸⁶ <https://www.space.com/new-space-race-moon-mike-pence-says.html>

Sin dudas la incorporación a la lista corta de China, que ve al primero en llegar como el más beneficiado⁸⁷, no puede ser exagerada en su impacto^{88 89}. Describe esta carrera de forma más amplia Edythe E. Weeks:

"Está en marcha una nueva carrera espacial, que involucra a naciones como Canadá, China, la Unión Europea, India, Japón, la Federación de Rusia, Sudáfrica y los Estados Unidos, así como asociaciones y compañías internacionales, incluidas Virgin Galactic, SpaceX, Lockheed Martin, Boeing, XCOR, Orbital Sciences Corp. y otros. Las acciones incluyen audiencias, declaraciones de políticas, leyes de EE. UU., Leyes internacionales, leyes nacionales dentro de otras naciones y varios factores históricos, legales, ideológicos, institucionales, políticos, económicos, psicológicos y estructurales, todos operando juntos en la era posterior a la Guerra Fría en una época de mayor dominio cultural y la aceptación de la ideología del libre mercado."⁹⁰

A diferencia de la Primera Carrera Espacial, la Segunda incorpora elementos de cooperación internacional, cual el caso de 15 agencias espaciales reunidas en el Grupo de Coordinación de Exploración Internacional del Espacio⁹¹ -ISECG-, con el objetivo de "Avanzar la Estrategia Global de Exploración a través de la coordinación de sus esfuerzos mutuos". Sin embargo, es necesario matizar el impulso competitivo del Vicepresidente Pence: al establecer la nueva fecha en 2024, esa carrera cobra un sentido muy político-partidario, pues es el último año de gestión de un segundo gobierno de Trump. Por otra parte China no parece tan apurada (y, en cambio, sí muy enfocada en los objetivos de largo plazo y en cada uno de los pasos intermedios), en tanto Rusia aparentemente no estaría en condiciones de dar esa competencia, en ese plazo reducido⁹² (aunque, mientras tanto, sea una piedra del zapato del orgullo estadounidense, al cobrar U\$80 millones por cada norteamericano puesto en el espacio)⁹³.

5. IMPACTO DE LOS ODS DEL ESPACIO EN LOS ODS2030

La UNGA ya expresó la relevancia de la geolocalización –satelital y la observación terrestre como elementos clave para la consecución del Objetivo 17, de cooperación para el logro de los objetivos⁹⁴.

Gran parte de los aportes de la actividad espacial cooperada a los ODS se vinculan a la tecnología

⁸⁷ "While Chinese experts largely dismiss these concerns, a reason to link these comes from Chinese Long March designer, Wang Xiji, who offered the following lens of occupation: Wang warned that if it did not act quickly, other countries, in particular the US and Japan, would take the lead and occupy strategically important locations in space. In 2002, Ouyang Ziyuan, chief scientist of China's Moon exploration program, stated, "The Moon could serve as a new and tremendous supplier of energy and resources for human beings. . . . This is crucial to sustainable development of human beings on Earth **Whoever first conquers the Moon will benefit first**". Namrata Goswami (2018)

⁸⁸ "China's stated future space goals of developing a SBSP station and beaming that energy wirelessly back to Earth, establishing a manned lunar presence, landing on the dark side of the moon, exploring and mining asteroids, utilizing these resources for in-situ manufacturing, and building a permanent space station are technologically ambitious to achieve in the 20–30 year time span." Namrata Goswami (2018)

⁸⁹ "...what is driving China's space ambitions? There are concerns that a South China Sea-like scenario may unfold in outer space compelled by resource nationalism, defined as "anti-competitive behavior designed to restrict the international supply of a natural resource.". Population growth, the uneven worldwide distribution of resources, and governance issues can lead to resource nationalism." Namrata Goswami (2018)

⁹⁰ en Edythe E. Weeks (2012)

⁹¹ <https://www.global-space-exploration.org>

⁹² "The Russians don't have a stated public interest in going to the moon with human spaceflight," Wendy Whitman Cobb, a political scientist at Cameron University in Oklahoma, told Space.com. "[The Chinese] have taken a purposefully slow, methodical approach to spaceflight and for them, I think the motivations are more in the military and national prestige realms." Meghan Bartels Are We Really in a New Space Race with China and Russia? space.com, Marzo 28, 2019. <https://www.space.com/are-we-in-space-race-russia-china.html>

⁹³ "The vice president also lamented the United States' current reliance on Russian Soyuz rockets and spacecraft to get NASA astronauts to and from the International Space Station (ISS), at a cost of about \$80 million per seat". <https://www.space.com/new-space-race-mike-pence-says.html>

⁹⁴ "Promoveremos el aumento, con transparencia y rendición de cuentas, de una cooperación adecuada entre los sectores público y privado para aprovechar una amplia gama de datos, incluidos los de observación de la Tierra e información geoespacial, garantizando al mismo tiempo que sean los propios países quienes se encarguen de apoyar y vigilar los progresos conseguidos.", en UNGA (2015)

desplegada de observación, mensura, catastro, estudio de suelos y climática, corrientes marinas y actividades pesqueras, y a los sistemas dependientes del geo-posicionamiento global (GPS) y variedad de satélites de observación. De esta colección de datos, tanto en su aspecto histórico y acumulativo como inmediato y más apropiado a las emergencias (clima y evolución de desastres) se derivan una gran cantidad de impactos en diversos ODS.

La Agencia Espacial Europea (ESA), por ejemplo, ha reportado los impactos de su Sistema Satelital de Navegación Global (EGNSS) European Global Navigation Satellite System y su programa de Observación Terrestre Copernicus⁹⁵, señalando contribuciones significativas en 13 objetivos:

Objetivo	Aportes
1- Eliminación de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Prevenición de desastres naturales Optimización productiva de granos
2- Eliminación del hambre	<ul style="list-style-type: none"> Optimización productiva de granos Optimización de la gestión de ganados
3- Salud y bienestar	<ul style="list-style-type: none"> Prevenición de vectores de enfermedades Asistencia a las capacidades limitadas Monitoreo de la calidad del aire Reducción de polución aérea por optimización del tráfico Servicio de respuesta a emergencias Vestimentas y dispositivos personales para promoción de la salud y prevención de enfermedad
4- Agua potable y sanitización	<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo de la calidad de las aguas Pronóstico meteorológico
5- Energía limpia y asequible	<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo de infraestructura Sincronización de la malla de energía Monitoreo sísmico Pronóstico de producción de energía solar y eólica
6- Trabajo digno y crecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> Soporte a la economía global Crecimiento del PBI Monitoreo de trabajadores solitarios
7- Innovación industrial e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> Localización y monitoreo de infraestructura Seguimiento de la construcción Movilidad inteligente
8- Ciudades sostenibles y comunidades	<ul style="list-style-type: none"> Planeamiento urbano Monitoreo de infraestructura Mejora de servicios municipales Monitoreo de la calidad del aire Gestión de desastres Operaciones de búsqueda y rescate
9- Producción y consumo responsables	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de recursos naturales Seguimiento de alimentos y bienes peligrosos

⁹⁵ UNOOSA (2018)

10- Acción por el clima	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo del cambio climático Gestión de desastres • Operaciones de búsqueda y rescate
Objetivo	Aportes
11- Vida subacuática	<ul style="list-style-type: none"> • Localización y monitoreo de áreas naturales y protegidas • (UNOOSA agrega el seguimiento y monitoreo de la actividad pesquera)
12- Vida terrestre	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo bio-geofísico de la superficie Seguimiento de animales
13- Cooperación para los objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Diversas iniciativas conjuntas

Veamos los detalles del aporte a algunos de estos objetivos⁹⁶:

El Sistema Satelital de Navegación Global (EGNSS) y Copernicus dan lugar a muchas aplicaciones que contribuyen a abordar el desafío de la pobreza en todo el mundo. Merced a estas aplicaciones, los gobiernos y las instituciones supranacionales pueden:

- Pronosticar desastres naturales y coordinar la ayuda.
- Maximizar la explotación de los recursos naturales.
- Contribuir a proporcionar un apoyo más eficiente a las personas vulnerables.

En combinación, las tecnologías espaciales pueden contribuir a evitar que más personas caigan por debajo de la línea de pobreza y ayudar a dirigir el apoyo específico a los necesitados.

Un ejemplo de esto es el desarrollo de aplicaciones de agricultura y seguridad alimentaria para monitorear la salud de los cultivos o proporcionar alertas tempranas de desastres naturales. En particular, en los países desarrollados, la gestión integrada de las granjas, habilitada por Copérnico y EGNSS, hace que la agricultura sea más eficiente al mejorar la productividad de los cultivos. También, los productores que emplean datos EO gratuitos y receptores GNSS asequibles pueden proporcionar información esencial para supervisar sus cultivos. De hecho, las soluciones que integran datos GNSS y de Observación Terrestre (EO) pueden lograr aumentos de rendimiento superiores al 10 por ciento, al tiempo que reducen los insumos como combustible, fertilizantes y pesticidas hasta en un 20 por ciento.

Además, GNSS y Copérnico apoyan la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, mediante de una contribución directa a la productividad agrícola; los datos de EO y de navegación se están convirtiendo en herramientas extremadamente útiles para medir el impacto en el desarrollo general de la región. Los bancos internacionales de desarrollo, por ejemplo, dependen de datos satelitales para monitorear y evaluar el estado de los proyectos en regiones remotas o peligrosas. Las observaciones por los satélites, por ejemplo, con respecto a la calidad del agua o del aire, permiten que instituciones como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones, el BID o el Banco Asiático

⁹⁶ Lo que sigue es mayormente una transcripción con modificaciones de partes de UNOOSA (2018)

de Desarrollo midan la efectividad de las medidas financiadas⁹⁷.

Eliminación de la pobreza. El desarrollo de Copérnico y EGNSS ha contribuido significativamente a la creación de empleo y al crecimiento económico. Por ejemplo, la industria de fabricación espacial europea tiene un valor de € 5.4 mil millones por año y emplea una fuerza laboral de más de 31,000 personas.

EGNSS permite la creación de mapas precisos y la integración de imágenes de Copérnico en SIG (sistemas de información geográfica), utilizando datos e información de geo-referenciación precisos. Estos mapas, junto con la información de los países sobre la ubicación de los servicios básicos (salud, sanidad o escuelas) pueden ayudar a cartografiar la pobreza y también a identificar los asentamientos humanos y ofrecer los servicios catastrales necesarios para garantizar los derechos de propiedad⁹⁸. Los mapas e imágenes generados por Copernicus y EGNSS pueden habilitar herramientas de bajo costo para apoyar a las autoridades locales en la construcción de la infraestructura requerida.

Después de los desastres naturales, tanto Copérnico como EGNSS ofrecen un servicio SAR, los satélites Galileo pueden captar señales de balizas de emergencia (por ejemplo, transportadas en barcos, aviones o personas) con posicionamiento integrado y enviarlas de regreso a los centros nacionales de rescate. Copérnico, por otro lado, ofrece un Servicio de Gestión de Emergencias (EMS) que proporciona información para la respuesta de emergencia en relación con diferentes tipos de desastres, incluidos los riesgos meteorológicos, los riesgos geofísicos, los desastres provocados por el hombre deliberados y accidentales y otros desastres humanitarios.

Como ejemplo específico, la Agencia Europea encargada del programa GNSS (GSA) es co-patrocinadora de una competición estudiantil para estudiantes de Europa y África, enfocada en el uso de los servicios de sus sistemas de observación y seguimiento Galileo/EGNOS y Copérnico, con el fin de mejorarla agricultura y reducir su impacto ambiental. Este concurso tiene un capítulo específico en África, que premia las soluciones adaptadas al caso particular de agricultura, y al mismo tiempo aumentando las chances de empleabilidad de los estudiantes que participan⁹⁹.

Hambre cero. Las tecnologías espaciales son facilitadores clave para aumentar la productividad del cultivo agrícola a través de procesos de gestión informados, mejorando la eficiencia en la utilización de los activos existentes, así como de los recursos naturales (incluyendo tierra, semillas, fertilizantes, agentes de protección vegetal y agua). Las decisiones están respaldadas por servicios de software basados en datos generados por sistemas espaciales (GNSS y de Observación Terrestre, EO), así como por tecnologías terrestres.

El uso de GNSS y EO es útil también para el manejo del ganado. El uso de collares GNSS para monitorear el ganado apoya las actividades de los criadores y los datos de EO les ayudan a identificar el pastoreo más adecuado. Del mismo modo, los científicos e investigadores naturales hacen uso de GNSS y EO para garantizar la reproducción sostenible de animales domesticados y especies silvestres.

Como caso específico, veamos cómo la tecnología GNSS de reflectometría (GNSS-R¹⁰⁰) proporciona información valiosa sobre la humedad del suelo para la agricultura. El conocimiento de la variabilidad espacial en el contenido de humedad del suelo ayuda a los agricultores sobre dónde y cuándo

⁹⁷ Estos trabajos de reporte están a cargo de los consultores contratados para monitorear los indicadores de los proyectos en desembolso

⁹⁸ Este autor coordinó en 2006 un programa en São Gonçalo (Brasil) para geo-referenciar necesidades de salud y educación, datos que luego eran utilizados para diseñar políticas activas de intervención.

⁹⁹ <http://www.farmingbysatellite.eu/>

¹⁰⁰ la serie de satélites argentinos SAOCOM 1 son una variedad avanzada. Emiten radiación de microondas (del tipo de las de radar, que se refleja en el suelo (a veces penetrando algunos centímetros en la tierra), y regresa para su análisis,

regar. Mediante el uso de la reflectometría GNSS, el proyecto Mistrale H2020, financiado con fondos europeos, produce mapas del contenido de humedad del suelo utilizando un sistema de aeronave pilotado a distancia (RPAS) equipado con un dispositivo de medición GNSS-R. GNSS-R es una técnica de detección remota en la que las mediciones se obtienen al detectar las señales GNSS reflejadas desde el suelo. Además de los mapas de humedad del suelo, el sistema también puede producir mapas de anegamiento, el alcance de las inundaciones y otros productos de información relacionados con la humedad del suelo¹⁰¹.

17-Partnerships for the goals. A medida que los sistemas de navegación por satélite se expanden a nivel mundial, existe una creciente necesidad de que todos los sistemas sean compatibles e interoperables, y para esto, la cooperación internacional es crucial. A través del programa H2020¹⁰², se establece una cooperación científica y tecnológica para fortalecer la I + D y fomentar la innovación con países no pertenecientes a la Unión Europea. A este respecto, la Comisión Europea promueve una Oficina del Programa Conjunto en Dakar, integrada por expertos e ingenieros africanos del GNSS, en cooperación con la Unión Africana, con el objetivo de impulsar las tecnologías EGNSS en todo el continente.

Del mismo modo, la Unión Europea y África se han comprometido en una asociación de larga data (GMES¹⁰³ y África) para fomentar el desarrollo de aplicaciones EO adaptadas a las necesidades africanas y fortalecer la capacidad de las instituciones públicas y privadas para utilizar los datos y la información EO para fines de desarrollo sostenible. GMES y África se basan en particular en la experiencia, la tecnología, los datos y la información que ofrece el programa Copérnico. Además, la GSA firmó un memorando de entendimiento con UNOOSA estableciendo una asociación para cooperar en temas relacionados con la navegación por satélite, incluidos proyectos piloto y actividades educativas.

Con respecto al GNSS europeo, se han puesto en marcha una serie de iniciativas para facilitar la cooperación internacional con otras regiones, que incluyen:

- El proyecto H2020 GNSS Asia¹⁰⁴, dedicado a desarrollar e implementar la cooperación entre las industrias GNSS europeas y de Asia-Pacífico.
- El proyecto H2020 BELS¹⁰⁵, comprometido a traer compañías europeas GNSS al Sudeste Asiático.
- Los programas Euromed GNSS¹⁰⁶ I y II ensayaron aplicaciones EGNOS en aviación civil y transporte multimodal, para las autoridades de aviación y transporte en nueve países del norte de África y Medio Oriente.
- El proyecto H2020 MAGNIFIC¹⁰⁷. El proyecto ayuda a las empresas GNSS de la Unión Europea a anticipar mejor las necesidades africanas y, junto con sus socios africanos, a adaptar las soluciones

¹⁰¹ <http://www.mistrale.eu/>

¹⁰² Los Programas Programas Marco o abreviados FP1 a FP7 con "FP8" llamado "Horizonte 2020", son programas de financiación creados por la UE para apoyar y fomentar la investigación en el Área Europea de Investigación (ERA). Los objetivos y acciones específicos varían entre los períodos de financiación. En FP6 y FP7, el enfoque todavía estaba en la investigación tecnológica, en Horizon 2020 el enfoque está en la innovación, promoviendo un crecimiento económico más rápido y soluciones a los usuarios finales, que a menudo son agencias gubernamentales. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

¹⁰³ Global Monitoring for Environment and Security

¹⁰⁴ <https://gnss.asia/homepage/>

¹⁰⁵ <http://www.belsproject.eu>

¹⁰⁶ <https://www.gsa.europa.eu/galileo/international-co-operation/euro-med-gnss-project>

¹⁰⁷ <https://cordis.europa.eu/project/rcn/193823/factsheet/en>

a estas necesidades.

- Con sede en Brasil, el Centro de Información de Galileo¹⁰⁸ está trabajando actualmente para establecer una red de centros asociados en toda la región (incluidos países como Argentina, México y Chile) con el objetivo de difundir información sobre EGNOS y Galileo.

Por su parte, UNOOSA realiza un mapeo de impactos de la actividad espacial en conjunto, que cubre los 17 ODS2030¹⁰⁹.

6. CONCLUSIONES

Se ha declarado una segunda carrera espacial¹¹⁰, que es distinta a la de los tiempos iniciales de la actividad espacial en que esta vez no existe tanta prisa en ganar como en efectivamente avanzar sobre el espacio y sus objetos preferidos, más allá de la exploración: Luna y asteroides. Existe, también, un impulso destacado hacia el establecimiento de operaciones en Marte -y en este sentido esta parte de la carrera es algo más parecida a la de los tiempos de la Guerra Fría, aunque cabe esperar un alto grado de cooperación-. En el primer caso, el propósito es establecer bases permanentes (China) o al menos de cierta duración (Unión Europea). En el caso de los asteroides, el propósito es esencialmente económico. En Marte el desafío parece más vinculado a una estrategia de desarrollo de tecnología.

Los años desde el final del Programa Apolo permitieron desarrollar los procesos de cooperación espacial en un alto grado, así como también un conjunto de regulaciones y estándares para lanzamiento de objetos, protocolos de rescate, sistemas de registro, instalación y uso de diversidad de satélites y redes satelitales y otras actividades, desplegadas, en su casi totalidad, en las órbitas terrestres.

Con el advenimiento de capacidades tecnológicas superiores y, sobre todo, con la disminución drástica de los costos de desarrollo y despliegue de la tecnología necesaria, algunas actividades lucrativas se comienzan a plantear como viables, como es el caso de la minería espacial con diversos fines¹¹¹. La minería espacial, en particular, se encuentra en una situación equívoca respecto del Derecho Espacial, pues los tratados centrales no permiten decidir si el material extraído de objetos celestes es apropiable por particulares. En este estado de cosas indefinido, Estados Unidos y Luxemburgo han impulsado leyes que reconocen la propiedad de los minerales extraídos, lo cual genera una tensión entre el sistema legal "duro", de tratados con obligaciones ineludibles y el conjunto de situaciones *de facto*, presentes o futuras. Simultáneamente a estas situaciones individuales (de países) se convive con una comunidad espacial compuesta mayormente de países sin capacidad de acceso al espacio con recursos propios.

En un contexto internacional de polaridad ambigua, coexisten órdenes interestatales diferentes y a veces superpuestos, en los cuales -seguimos los comentarios de más arriba, de John Mearsheimer encontramos órdenes de cooperación bastante pura, sub-órdenes con liderazgos parciales (y acciones de cooperación dentro de los sub-órdenes) y acciones unilaterales por parte de los candidatos a hegemónías. La capacidad de policía efectiva internacional -supuesto existiera alguna sería muy relativa más allá de la órbita terrestre. Como contrapartida, la pretensión de "dominio" efectivo (es decir, con presencia permanente) de un estado sobre una porción del espacio ultraterrestre o de sus objetos, de forma de generar precedentes de estatalidad, sería igualmente difícil de mantener a distancia.

¹⁰⁸ <https://cordis.europa.eu/project/rcn/193823/factsheet/en>

¹⁰⁹ <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/space4sdgs/index.html>

¹¹⁰ Por lo menos Mike Pence lo hizo.

¹¹¹ Inclusive para provisión de minerales a colonias en Marte: https://www.vice.com/en_us/article/j5gxa4/as-teroid-mining-is-our-best-hope-for-colonizing-mars

Existe consenso acerca de que el enfoque de solución a la anarquía espacial pasa por los sistemas de leyes “blandas”, orientados a coordinar acciones y resolver las situaciones específicas, más que a formar un corpus legal que no podría ser cohesivo ni consistente, frente a las ambigüedades de las posiciones de los diferentes órdenes, a la gran cantidad de cuestiones aún pendientes de respuesta, y la variedad de *futuribles*¹¹² que se pueden abrir con la evolución de las tecnologías, las asociaciones de estados, la situación global en la tierra y las instalaciones en el espacio ultraterrestre.

Como se ha dicho, estas estructuras de gobernanza se ven amenazadas por resquebrajaduras en el tejido multilateral. Dado que este trabajo no es prospectivo, se deja al lector el análisis de los escenarios con baja multilateralidad y predominio descarado de estados hegemónicos actuando sin control en la actividad espacial.

Un sano multilateralismo ha permitido un desplazamiento natural de los ODS2030 al terreno espacial, primero como Space2030 y luego en el programa Space4SDG de UNOOSA. El bulto de los recursos de la actividad espacial ligados a los ODS refieren a los sistemas de Observación Terrestre (EO) y sistemas de Geoposicionamiento y Navegación Global. En este trabajo hemos llamado la atención, también, a las oportunidades de generación de riqueza y oportunidades que abren las iniciativas de colonización espacial y, en particular, la minería espacial. Hemos señalado, también, que esas mismas iniciativas pueden tener un impacto muy alto sobre la economía, al alterar el equilibrio de las *commodities*, especialmente metales preciosos¹¹³.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Antonio C. Morato, Ijar M. da Fonseca (2009) PRIVATE ENTERPRISE LIABILITY FOR SPACE SERVICING1 RESPONSABILIDADE CIVIL POR SERVIÇOS ESPACIAIS Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 104 p. 437 447 jan./dez. 2009
- BOGOTA (1976) Declaración del Primer Encuentro de Países Ecuatoriales. Adoptado el 3 de Diciembre, 1976, <https://bogotadeclaration.wordpress.com/declaration-of-1976/>
- Bowe, A. (2019)-China’s Pursuit of Space Power Status and Implications for the United States US-China Economic and Security Review Commission Staff research Report Abril 2019 <https://www.uscc.gov/Research/china’s-pursuit-space-power-status-and-implications-united-states>
- Chris Taylor (2019)The future of asteroid mining means big money — and a cleaner Earth -The Mashable 2019 <https://mashable.com/feature/asteroid-mining-space-economy/>
- COPUOS (2016) Reviewing opportunities for achieving the Vienna Consensus on Space Security encompassing several regulatory domains Working paper submitted by the Russian Federation Committee on the Peaceful Uses of Outer Space Scientific and Technical Subcommittee Fifty-third session Vienna, 15-26 February 2016 Item 14 of the provisional agenda
- Edythe E. Weeks (2012)Outer Space Development, International Relations and Space Law: A Method for Elucidating Seeds Cambridge Scholars Publishing NE6 2XX, UK British -ISBN: 978-1-4438-3965-5
- Georgios D. Kyriakopoulos (2018)Legal Regimes for a Sustainable Space Resource Utilization

¹¹² Término muy útil inventado por Bertrand de Jouvenel

¹¹³ El impacto podría ser muy fuerte. No juzgamos si dicho impacto, fuerte y perturbador, a la larga sería necesariamente negativo.

Presentación en el United Nations / Germany High Level Forum: The way forward after UNISPACE+50 and on Space2030 Bonn, Germany 13 16 November 2018
https://www.unoosa.org/documents/pdf/hlf/HLF2018/Pres/2_Kyriakopoulos_GDKyriakopoulos-Legal_Regimes-Utilization_NEW.pdf

- Gonzalo L. Bailo et al.(2018) -Bienes comunes en los primeros códigos civiles latinoamericanos Revista Direito GV V. 14 N. 2 -MAIO-AGO 2018 ISSN 2317-6172
- Hertzfeld, Henry R. y von der Dunk, Frans (2005), Bringing Space Law into the Commercial World: Property Rights without Sovereignty (2005). Space, Cyber, and Telecommunications Law Program Faculty Publications. 15. <http://digitalcommons.unl.edu/spacelaw/15>
- IISL (2016) DOES INTERNATIONAL SPACE LAW EITHER PERMIT OR PROHIBIT THE TAKING OF RESOURCES IN OUTER SPACE AND ON CELESTIAL BODIES, AND HOW IS THIS RELEVANT FOR NATIONAL ACTORS? WHAT IS THE CONTEXT, AND WHAT ARE THE CONTOURS AND LIMITS OF THIS PERMISSION OR PROHIBITION? International Institute of Space Law, Directorate of Studies, 2016
- J. Taubenfeld (1969), Outer Space: The "Territorial" Limits of Nations, 38 FordhamL. Rev. 1 (1969). Available at: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol38/iss1/9>
- James Harrison (2010)The International Seabed Authority and the Development of the Legal Regime for Deep Seabed Mining University of Edinburgh School of Law Working Paper Series No 2010/17
- J.C. Thompson (1996), Space for Rent: The International Telecommunications Union, Space Law, and Orbit/ Spectrum Leasing, "Journal of Air Law and Commerce" 1996, No. 62, pp. 61-62.
- John J. Mearsheimer (2019)Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order International Security, Vol. 43, No. 4 (Spring 2019), pp. 7–50, https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342
- Kris Zacny, Phil Chu, et al. (2013)Asteroid Mining AIAA SPACE 2013 Conference and Exposition September 10-12, 2013, San Diego, CA
- Kulaga, L. (2017)Space Mining Governance from the Perspective of International Consultations with regard to Marine Genetic Resources and the Multilateralism-Unilateralism Dichotomy – Preliminary Considerations -POLISH REVIEW OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW 2017, Vol. 6, Issue 2
- L. Hao, F. Tronchetti, (2017) Should the Red Dragon arise? Assessing China's options vis-la-vis the enactment of a domestic space resources utilization law, Space Policy (2017), <http://dx.doi.org/10.1016/j.spacepol.2017.03.002>
- Losch A (2019). The need of an ethics of planetary sustainability. International Journal of Astrobiology 18, 259– 266.
- Manikowski, Piotr. (2006)Examples of space damages in the light of international space law. Economics and Business Review EBR, , 6.1: 54-68.
- Namrata Goswami (2018) China in Space: Ambitions and Possible Conflict Strategic Studies Quarterly, Vol. 12, No. 1 (SPRING 2018), pp. 74-97 Published by: Air University Press <http://www.jstor.org/stable/26333878>

- OST (1967) UN Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies En UNITED NATIONS TREATIES AND PRINCIPLES ON OUTER SPACE. ISBN 9211009006
- Pierandrea Leucci (2017)-OUTER SPACE AND THE MARINE ENVIRONMENT: RESPONSIBILITY OF STATES FOR DAMAGES CAUSED BY MAN-MADE SPACE DEBRIS TO THE MARINE ENVIRONMENT
- OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION -Unpublished Draft2017 -<https://www.academia.edu/15972633/ABSTRAC>
- Pinky P. Mehta (2018)Sanctioning Freedoms: U.S. Sanctions Against Iran Affecting Information and Communications Technology Companies University of Pennsylvania Journal of International Law, Apr 2018
- Rafał Kopeć (2018)Geostationary Belt – State’s Territory or Province of Mankind? Review of Nationalities • nr 8/2018 • ISSN 2084-848X
- Res UNGA 73/91 (2018). Cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos. https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/resolutions/2018/general_assembly_73rd_session/ares7391_html/N1842522.pdf
- Res UNGA 70/1 (2015) -Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible A/RES/ 70/1, 25/9/2015 https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
- Sergio Marchisio (2016)Opening Panel: Welcome Addresses and Key Note Speeches Space Law and Governance 10th United Nations Workshop on Space Law “Contribution of Space Law and Policy to Space Governance and Space Security in the 21th Century”. 5-8 September 2016 Vienna http://www.unoosa.org/pdf/SLW2016/Opening/2._Marchisio_MARCHISIO_10th_United_Nations_Workshop_on_Space_Law.pdf
- Shi Zhongjun (2016)China’s Perspective on the Promotion of Security and Sustainability of Outer Space 10th United Nations Workshop on Space Law "Contribution of Space Law and Policy to Space Governance and Space Security in the 21st Century" UNOOSA 5-8 SEPTEMBER 2016, VIENNA
- Stephan Hobe, Cologne Philip de Man (2017)-The National Appropriation of Outer Space and its Resources IISL/ESCL Symposium 27 March 2017, Leuven
- UN General Assembly (1967)Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space En UNITED NATIONS TREATIES AND PRINCIPLES ON OUTER SPACE. ISBN 9211009006 UN (1979)Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies En UNITED NATIONS TREATIES AND PRINCIPLES ON OUTER SPACE. ISBN 9211009006
- UNGA (1992) Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources In Outer Space Adoptado por la Asamblea General de la ONU 14 Dic. 1992 (Resolution 47/68).
- UNOOSA (2018) European Global Navigation Satellite System and Copernicus: Supporting the Sustainable Development Goals Viena, 2018. https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2018/stspace/stspace71_0_html/st_space_71E.pdf
- USRACT (2015) SPACE RESOURCE EXPLORATION AND UTILIZATION ACT OF 2015 House of Representatives Report 114-115 -Estados Unidos -2015

Las migraciones internacionales desde el feminismo y la feminización de las migraciones.

Constanza Etchegaray¹

Plantear la relación entre género y relaciones internacionales no es nada fácil. Aun después de haber leído abundante bibliografía comenzar este trabajo no se presenta como una tarea simple.

Esto ocurre porque las relaciones internacionales se presentan como neutrales, los sujetos de las mismas fueron durante mucho tiempo únicamente los Estados y fue después de muchos años, que se empezaron a ver otro tipo de actores como la sociedad civil, las empresas multinacionales e instituciones internacionales, entre otros. Pero desde la aparición del nuevo movimiento feminista, todas las disciplinas tradicionales se ven atravesadas por “la cuestión de género” y las relaciones internacionales no escapan de ésta cuestión.

Por otro lado, otra dificultad que se presentó en el pasado, fue el hecho de que en relaciones internacionales, la política exterior y la política interna de los Estados, siempre se mostraron como espacios totalmente separados. En este sentido, la política exterior era un tema que solamente incumbía a los Estados por lo que resultaba difícil integrar la cuestión de género en esta materia.

Si hay algo que no puede es negarse es el hecho de que las relaciones internacionales y la política exterior de los diferentes Estados siempre fue un espacio dominado por hombres. Además, la tradicional visión de que la esfera privada era dominio exclusivamente femenino y la esfera pública dominio masculino, legitimaba la falta de mujeres en la política internacional.

Pero el fin de la guerra fría y el cambio en el escenario internacional, trajo consigo varios cambios, entre ellos el deslinde entre la política interna y externa, que ya no es tan claro dando origen a lo que se conoce como política “intermística”. Esto trajo consigo la formulación de posiciones feministas. En esta etapa donde las relaciones internacionales comienzan a reestructurarse, el feminismo ha podido ir incorporándose y hacer determinadas contribuciones (Locher, 1998).

Por otro lado, es importante explicar algunos conceptos: si bien el feminismo liberal y radical utilizaron la categoría mujer como objeto de estudio para ingresarla al ámbito de las relaciones internacionales, con posterioridad apareció el concepto de “género” que resulta más abarcativo e intenta referenciar las relaciones entre los sexos como un todo, poniendo al descubierto las prácticas sociales desiguales que se atribuyen “a lo femenino” y “a lo masculino” y analizando sus implicancias en la política internacional.

Paralelamente a la incorporación de la variable “mujer” en las RRII, los temas que se vinculan con el género van ocupando espacios significativos y se dirigen a no sólo a describir la escasa representación de la mujer en ámbito internacional, sino que va más allá dejando al descubierto determinadas prácticas sociales que fundamentan este trato desigual.

En este sentido, la distinción entre “sexo” y “género” resulta importante: el sexo implica lo biológico, físico, mientras que el género se refiere a la construcción social de la identidad sexual, a las

¹ Abogada, UNLP.

representaciones de masculinidad y feminidad que se construyen en diferentes sociedades e implican una serie de características de lo que es la masculinidad o femineidad. Eso implica que el contenido de lo que significa el “género” no está rígidamente establecido, sino que se compone de actividades y dinámicas de interacción social en marcos sociales específicos (Locher, 1998).

Aunque la biología puede determinar ciertas características, ésta no debe usarse como determinante para justificar determinadas prácticas. En definitiva, la distinción expuesta remite, por un lado, a las características físicas y por el otro, a la construcción social de la identidad, que varía de acuerdo al tiempo, lugar, contexto, cultura, etc.

A lo largo de los años, las mujeres siempre fueron situadas por debajo del hombre, en posiciones subordinadas y abocadas a tareas domésticas, de ciudad y crianza. Por el otro lado, los hombres eran quienes ocupaban los altos cargos y se encargaban de la toma de decisiones (ámbito totalmente impensado para las mujeres).

Con las primeras oleadas feministas, esto se puso en jaque y se argumentó que la asociación esfera pública – hombre, esfera privada – mujer, era tan sólo una construcción social impuesta por el patriarcado.

Los años 90 fueron los que acuñaron el término “género” y su relación con el desarrollo, ya que se comprendió que el progreso no puede existir en un mundo sin igualdad de oportunidades y concesión de derechos para todos los seres humanos. Así, en el año 1995 se celebra la Conferencia de Beijing donde se cuestiona que si bien se han reconocido determinados derechos a las mujeres para participar en la vida política, internacional y pública en general, esto no se ha traducido en los hechos concretos (Chaves, 2017).

En el año 2000, se fijan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, derivados de la Declaración del Milenio (en dicha Declaración, los países asumieron el compromiso de formar una alianza para reducir la pobreza extrema y para eso establecieron ocho objetivos del desarrollo humano). En el objetivo N° 3 se dispuso “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”. Estos objetivos deberían haber sido alcanzados en el 2015, pero como esto no pudo cumplirse en su totalidad, se estableció la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El objetivo número 5 de los ODS postula “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” y entre las metas de este objetivo se dispuso: poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo, eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación, eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina, reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país, asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública, entre otras.

En relación con el tema que se pretende abordar en el presente trabajo, que es la feminización de las migraciones, la meta 8.8 (del objetivo 8 que postula “Trabajo decente y crecimiento económico”) hace referencia directa a los migrantes estableciendo “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

Si bien objetivo 8 en general y la meta 8.8 en particular hacen referencia directa a la precarización laboral de los migrantes, se hace una mención puntual al caso de las mujeres, y este dato no es menor.

Una gran cantidad de trabajadoras migrantes se ocupan del trabajo doméstico, sector que se caracteriza por ser informal y no regulado y muchas veces esto lleva a que las trabajadoras sean explotadas.

Por otro lado, la meta 8.7 insta a “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”

Esta meta hace referencia al trabajo que tienen los Estados para fortalecer la protección de las personas objeto de trata y explotación, la prevención de las mismas, y la persecución relacionada con estos delitos. El logro de esta Meta podría implicar que los países desarrollen políticas y alianzas a nivel local, nacional, regional e internacional, que promuevan el dialogo y la cooperación contra la trata, desarrollen distintos mecanismos de contención a las víctimas y promuevan la recopilación y el análisis de datos relativos a la trata de personas (OIM, 2018).

Que se hayan incluido estudios de género y migración, nos muestra la necesidad de explicar y analizar el aumento de la participación de las mujeres en la migración internacional, de qué forma participan y cómo impacta esto tanto en los países de origen, como los de tránsito y destino. La mujer que migra comienza a ser tomada como actor social relevante y su participación en las migraciones se asocia de manera directa con las transformaciones económicas mundiales.

1. LA FEMINIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES EN NUESTRA REGIÓN.

Antes de comenzar a hablar de la feminización de las migraciones, es importante resaltar que América del Sur es una región de origen, destino y tránsito de migrantes que ha ido variando con los años en relación a la dirección que han tomado estas migraciones, la intensidad que han presentado y la composición de las mismas.

Como características actuales de la migración Sudamericana puede resaltarse que se contabilizan más de 5 millones de inmigrantes y más de 10 millones de emigrantes, que la población migrante proveniente de la misma región es proporcionalmente más importante que la población migrante extra regional y que Argentina es el principal país de residencia de los migrantes de la región (OIM, 2017)

Cuando se habla de "feminización de las migraciones" debemos tener en cuenta su doble dimensión: por un lado, la cuantitativa, que implica un incremento de las mujeres en las migraciones, y la cualitativa, es decir el rol que pasan a ocupar las mujeres dentro de las migraciones. No sólo debe tenerse en cuenta la cantidad de mujeres que migran (que han aumentado considerablemente en los últimos años), sino que hace tiempo las mujeres migrantes han dejado atrás su característica de migrar siguiendo a su marido o pareja, llevando a sus hijos para así poder “reunir a la familia”, sino que han comenzado como impulsoras de los desplazamientos. La "nueva migrante" es una mujer trabajadora que migra sola con el objetivo de mejorar su calidad de vida, por cuestiones "laborales" o "económicas" (Mallimaci, 2012).

La precarización laboral en el país de origen, sumado a las malas condiciones de vida, explican entre otros factores por qué las mujeres migrantes dejan todo atrás y responden a la demanda laboral de mano de obra femenina para el servicio doméstico. Sin embargo, éstas no son las únicas causas: conflictos políticos como los que ocurren en Centroamérica han generado grandes desplazamientos, conflictos religiosos y persecuciones en Medio Oriente también han contribuido que muchas mujeres dejen sus países de origen.

El siglo XX fue el siglo en el que la migración femenina aumentó considerablemente, dando inicio a lo que anteriormente llamamos feminización de la migración. Lo más notable, fue el aumento de las

mujeres que migraron para desempeñarse en el trabajo doméstico. Se contabilizaron grupos enteros de mujeres que cruzaron el mundo para realizar trabajos domésticos, que en sus países de origen no son tan bien remunerados.

Esto ha traído aparejado que en muchos lugares del mundo los grupos migrantes de hombres resulten insignificantes o prácticamente nulos en comparación con los grupos migrantes de mujeres. En muchos países, las mujeres migrantes de un país determinado que se desempeñan como cuidadoras o encargadas de limpieza superan de manera amplia a los hombres provenientes del mismo país (Hondagneu-Sotelo, P., 2011).

Cerca de cincuenta millones de mujeres han dejado sus países de origen a causa de la pobreza y de las crisis económicas, religiosas y políticas. Sin embargo, durante mucho tiempo los únicos migrantes que se visibilizaban eran los varones que dejaban sus hogares y sus familias en busca de mejores oportunidades laborales, mientras que sus esposas participaban de forma indirecta de los flujos migratorios: cuando buscaban la reunificación familiar y seguían a su marido, una vez que éste había conseguido asentarse en el país de destino.

Que las mujeres están tomando un rol de liderazgo en el proceso migratorio, desplazando así la típica migración del hombre trabajador como cabeza de la familia, y uniéndose la mujer después, es un hecho que no puede contradecirse ni ignorarse.

La feminización de la migración no es homogénea en la región: Argentina y Uruguay reciben la población más feminizada, y esto se debe principalmente a la demanda de mujeres en el sector de los servicios; a diferencia de Paraguay y Brasil que presentan una clara mayoría masculina, en virtud de la demanda de trabajadores agrícolas. En relación con la emigración también hay que determinados patrones que resaltan: desde Haití y Cuba emigran mayoritariamente hombres (en Cuba se registran 162,4 hombres emigrantes por cada 100 mujeres, y en el segundo son 115,1 migrantes hombres por cada 100 mujeres). Los países que tienen una mayor participación de mujeres en la emigración son República Dominicana (55,3 hombres por cada 100 mujeres) y Paraguay (80,1 hombres por cada 100 mujeres) (CEPAL, 2018).

A pesar de lo expuesto, el fenómeno migratorio de mujeres sigue siendo minoritario en América del Sur, por lo que aún nos encontramos lejos de la situación en que los dos géneros ocupen en mismo rol y es eso a lo que se debe apuntar.

2. EL CASO ARGENTINO.

En los últimos años, Argentina ha sido el destino preferido de los países de América Latina por los migrantes de la región. En un primer momento, los principales desplazamientos poblacionales provenían de países limítrofes, atraídos por las economías regionales eminentemente agrícolas. Pero posteriormente, los destinos rurales perdieron fuerza a favor de los urbanos, donde la demanda de trabajo fue creciendo lo que generó que la migración se vuelva más prolongada con mayor preponderancia de mujeres.

Hacia las décadas de 1950 y 1960, la feminización de las migraciones se convirtió en una tendencia a nivel mundial. En este contexto, la decisión de migrar como la migración en sí eran dominios básicamente masculinos, en tanto que la de mujeres migraban como hijas o cónyuges de un migrante masculino principal (OIT, 2009).

En la década del 90, hubo dos situaciones puntuales en nuestro país que atrajeron grandes movimientos migratorios de la región: por un lado, la caída de las economías regionales, y por el otro, el régimen cambiario que equiparaba un peso argentino a un dólar estadounidense.

En este contexto, las migrantes peruanas fueron quienes comenzaron con la “feminización” de las migraciones. Estos movimientos se caracterizaron por mujeres migrantes que se insertaban en el servicio doméstico de las grandes ciudades, en especial en la Ciudad de Buenos Aires. En el año 2001, las mujeres representaban al 59% de la población peruana (Mallimaci, 2012).

En relación a la migración desde Paraguay, los migrantes de este país representan la población extranjera más importante (19,8% del total de la población nacida en otro país). La mayoría de las mujeres paraguayas, así como las peruanas se insertaron en CABA para trabajar en el servicio doméstico. Como señala Mallimaci “(...) Si bien no puede hablarse de una feminización reciente y acelerada, la presencia de mujeres trabajadoras “autónomas” forma parte de la historia de la migración paraguaya con un aumento registrado en las últimas décadas (...)”.

En relación a la migración boliviana, se registra una paridad entre las presencia de mujeres y de varones de origen boliviano para el año 2001. La característica sobresaliente de la mujer migrante boliviana es que llega a la Argentina a través de redes previas (pueden ser familiares o no) y que a grandes rasgos sigue manteniendo la forma clásica de migración: la mayoría de las mujeres bolivianas que llegan a nuestro país continúan migrando en contextos familiares (Mallimaci, 2012).

La gran cantidad de mujeres migrantes que se dedican a trabajar en el servicio doméstico se relaciona con la informalidad de ese trabajo. En nuestro país, cerca del 96.4% de las mujeres que trabajaban en servicio doméstico no están registradas. A su vez, esto se relaciona directamente con el hecho de que muchas mujeres están indocumentadas en el país lo que genera un relación que se retroalimenta entre trabajo precario, sin contratación regular y sin aportes a la seguridad social e indocumentación.

3. CONCLUSIÓN

Las mujeres representan en la actualidad cerca de la mitad de la población migrante mundial. Poco a poco la migración internacional se ha feminizado, no solo de forma cuantitativa sino también cualitativa y las mujeres ya migran por su cuenta y no como un miembro dependiente de la de la familia, o siguiendo a su cónyuge.

Al desplazarse al extranjero a trabajar, muchas mujeres consiguen oportunidades que no tendrían en su país de origen, por lo que encuentran en la migración una forma de empoderamiento.

Si bien tanto hombres como mujeres migran, el fenómeno migratorio no afecta a unos y otros por igual. La posición de las mujeres migrantes es distinta a la de los hombres en cuanto a los canales legales de migración, los sectores a los que se dirigen, el tipo de abusos que sufren y sus consecuencias.

Las trabajadoras migratorias se someten a mayores riesgos que los hombres debido al entorno desfavorable; además, el trabajo para el que son llamadas las no puede (ni siquiera aún en la actualidad) escaparse de la noción sexista que las asocia con el trabajo doméstico y las funciones de cuidado, siempre ligadas a familia. A esto se le suma también, el hecho de que son discriminadas en razón de su género y sexo, y por esta situación perciben una remuneración inferior a la de los hombres.

En este sentido, y ya finalizando el trabajo, lo que extraigo como conclusión es lo mismo que me atraviesa en la vida cotidiana: la cuestión de género es algo absolutamente transversal, por lo que se deben adoptar políticas con perspectiva de género en todos los ámbitos. En especial, en el tema trabajado en el presente trabajo: las mujeres migrantes son especialmente un grupo vulnerable, primero por su sencilla condición de ser una mujer migrante (con todo lo que ello conlleva), y segundo porque muchas veces no se mueven en el marco de la legalidad, por lo que se hacen invisibles para la ley y eso las hace doblemente vulnerables.

4. BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, (2018), "Panorama de la migración internacional en América del Sur". *Serie Población y Desarrollo N° 123, ISSN 1680-9009*.
- Chaves, Dulce Daniela (2017). "¿Qué "género" de Relaciones Internacionales construimos? O de por qué es necesaria una perspectiva de género desde la disciplina". En *Letra, Dossier de Debates Actuales sobre Género(s), IV (8)*, (pp. 214-231). Recuperado de <https://enletra.files.wordpress.com/2017/12/2017-08-en-letra-8-10-chaves.pdf>
- Chaves, Dulce D. y Palermo, Gimena (2014). "Lo que ellas quieren: liderazgos femeninos en asociaciones de migrantes". En: *Revista de las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*. <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/viii/jornadas/viii/jornadas2014/PON-mesa25Chaves.pdf/view>
- Chaves, Dulce D. y Palermo, Gimena (2016). "El problema de la mujer siempre ha sido un problema de hombres": trayectorias políticas de mujeres migrantes que desafían el 'statu quo'. Disponible en http://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/MemAca_b8a32d98a06d0fe8d04a773dc003bd33
- Gargallo, Francesca (2009). "Feminismo y globalización: Una mirada desde América Latina". En Berlanga M., Ferreyra J.L., Gargallo, F, N. Mogrovejo y S.E. Nuño. *Mujer y violencia: el feminismo en la era de la globalización*. Col. Cuadernos del Seminario No. 2. Ed. Ciencias Políticas y Administración Urbana, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México, (pp. 87-102). Disponible en: <http://cosal.es/wordpress/wp-content/uploads/2015/07/Varias-autoras-Mujer-y-violencia.-El-feminismo-en-la-era-de-la-globalizacion.pdf>
- Hondagneu-Sotelo, P., (2011). "Estudios de género y migración: Una revisión desde la perspectiva del siglo XXI", *Migraciones Internacionales*, vol. 6, (pp. 219-233). Disponible en: www.auctoia.cl/index.php/autoc/article/download/77/139
- Locher, Birgit (1998). "Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los sexos". Nueva Sociedad.
- Mallimaci, M. I. (2012) "Revisitando la relación entre géneros y migraciones Resultados de una investigación en Argentina". (pp. 151-166). Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/mora/article/view/332/309>
- Marchand, Marianne H. (2014). "Género y Relaciones Internacionales: una mirada feminista "poscolonial"". En Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González (Eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, (pp.62-73). México: Oxford University Press México.
- Rodríguez Manzano, Irene (2001). "Mujer, género y Teoría Feminista en las Relaciones Internacionales". En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000* (pp. 239-292). Madrid, España.
- OIM, (2017), "Tendencias migratorias en América del Sur". *Informe Migratorio Sudamericano N° 1 Año 2017*.
- OIT, (2009), "Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente". (pp. 147-184). Santiago de Chile, Chile.

El conflicto armado en Colombia en el escenario sudamericano: crisis diplomática y estabilidad regional

Mariel Zani Begoña¹

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el mundo ha presenciado la reconfiguración de los conflictos armados. Otrora, los conflictos interestatales dominaban el campo de estudio de las relaciones internacionales y las discusiones acerca de la política internacional. Sin embargo, el escenario internacional durante los últimos años se ha complejizado. Hoy por hoy, nos encontramos con que son los conflictos armados internos los que se han convertido en la principal fuente de inestabilidad del sistema internacional (Prado Pérez, 2015)

Los conflictos internos, como su nombre lo indica, toman como principal escenario de batalla el interior de los estados. Sin embargo, inciden en la política mundial puesto que amenazan la paz y la seguridad de la región en la que se desarrollan debido a los efectos transnacionales que originan y, por ende, requieren la atención de la comunidad internacional. Más allá de los evidentes dilemas ético-morales y legales que plantean, los conflictos internos del siglo XXI tienen una notoria tendencia a internacionalizarse. El flujo de desplazados, refugiados y la expansión de la violencia se convierte en un problema para los países limítrofes e incluso para la región (Prado Pérez, 2015)

Este artículo parte de la idea de que el conflicto armado colombiano -un conflicto cuya resolución aún continúa abierta- constituye uno de los grandes peligros para la estabilidad y la paz de la región sudamericana.

Por consiguiente, y a contramano de lo planteado por Calderón Rojas (2016), este trabajo considera al conflicto armado colombiano como un conflicto internacional. Su carácter internacional se puso de manifiesto durante la crisis diplomática del año 2008 que enfrentó al estado colombiano con su vecino ecuatoriano y de la que también participó -aunque con una incidencia menor- Venezuela.

El objetivo de este trabajo no es ahondar en el sistema de interacciones del conflicto armado colombiano ni realizar un recuento pormenorizado de él. Nos interesa observar la crisis diplomática del año 2008 -principalmente cómo se desencadenó y cómo se resolvió- para observar el momento en el que la zona de paz sudamericana parecía tambalear. En este sentido, la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia en el año 2008 funcionó como una llamada de alerta de lo peligroso que puede ser para Sudamérica desatenderse del conflicto armado colombiano y, sobre todo de sus ramificaciones regionales. Además, el episodio alertó sobre la necesidad de que se tomen estrategias conjuntas - más aún debido al contexto político-institucional y económico-social que atraviesa Venezuela- para dar desde la región una respuesta a esta problemática en la cual no intervengan otras potencias.

En primer lugar, este estudio abordará la idea de América del Sur como región de paz. En este

¹ Licenciada en Ciencia Política (UBA). Maestranda en Relaciones Internacionales (UNLP). Comité ejecutivo Grupo de Jóvenes Investigadores (GJI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Profesora del seminario Política Exterior en el Siglo XXI (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Miembro del Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina (GIPEA-UBA). zani.mariel@gmail.com

apartado se explicará brevemente la razón de ser del Grupo Río desde la perspectiva de la diplomacia de cumbres. Lo consideramos un actor clave durante la crisis que, si bien no resolvió el conflicto de raíz, impidió que ésta pasara a mayores. A continuación, se explorará -aunque no de manera pormenorizada- la complejidad del conflicto armado colombiano. Posteriormente, se abordará el episodio de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia del año 2008 que tuvo lugar como consecuencia de una intromisión ilegal al territorio ecuatoriano de la Fuerza Armada Colombiana para acabar con una base de operaciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Se explorará la cadena de acontecimientos que precedió a la crisis, prestando atención a las implicancias regionales del conflicto armado colombiano. Al mismo tiempo, se destacará el papel del Grupo Río como instancia de diálogo y negociación que impidió la escalada del enfrentamiento; así como también se llamará la atención sobre el peligro de desatender este conflicto de las políticas regionales. Una amenaza que se magnifica si se tiene en cuenta la crisis institucional, política, económico-social y migratoria de Venezuela. Por lo que este artículo finaliza llamando la atención sobre la necesidad de que, desde la región, se tomen medidas conjuntas para una pronta resolución del conflicto.

2. AMÉRICA DEL SUR COMO ZONA DE PAZ, EL GRUPO RÍO Y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

Históricamente, y sobre todo a partir de los años 80, América del Sur se ha consolidado como región o zona de paz. Cierta literatura se ha preocupado por rastrear las causas que han originado el surgimiento de esta zona de paz. Entre los factores que ayudan a comprender este fenómeno se encuentran, por ejemplo, los relativos equilibrios de poder entre varias potencias y potencias medias de la región, la existencia de alianzas cruzadas, las características propias de los Estados (débiles y con grandes dimensiones geográficas), la persistencia de dilemas de seguridad interior, la hegemonía “pacificadora” de los EE.UU. sobre el hemisferio, entre otros (Calle, 2010)

Sin embargo que en Sudamérica no existan conflictos abiertos entre los estados, no quiere decir que la zona de paz esté dada de una vez y para siempre. Lo que es más, existen en el subcontinente algunas hipótesis de conflicto. Y, como lo demostró la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, en la que también estuvo involucrada Venezuela, la zona de paz puede resquebrajarse o tambalearse si no se toman medidas conjuntas de tipo regional que tengan el mantenimiento de esta y la estabilidad regional como horizonte.

A lo largo de los años, América Latina se ha preocupado por crear organismos -algunos de carácter más formales que otros- con el objetivo de encontrar, desde la región, respuestas a problemáticas comunes.

El Grupo Río es uno de estos ámbitos subregionales. El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política -Grupo de Río- es como su nombre lo indica una instancia de cooperación y de diálogo que nuclea, al margen de los organismos internacionales, a los países de la región latinoamericana. Se caracteriza por su carácter flexible e informal, e históricamente se ha activado para resolver ciertas crisis puntuales más que como plataforma de elaboración de proyectos conjuntos entre los países de la región (Diéguez, 1997)

Los orígenes del Grupo pueden rastrearse al año 1985 en la conformación del Grupo de Apoyo de Contadora y surge con el espíritu de despegarse de las instituciones del Sistema Interamericano en donde los Estados Unidos ejerce una importante presión e influencia (Diéguez, 1997). Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay participaron en primera instancia de las labores pacificadoras en América Central y posteriormente se sumaron Colombia, México, Panamá y Venezuela para conformar finalmente el Grupo de Río. Esta instancia de concertación política actualmente, y como muchos ámbitos multilaterales de la región, ha caído en el olvido.

Como Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, uno de sus objetivos primordiales es llevar a cabo reuniones para discutir temas y problemáticas que afectan o interesan a los estados de la región. El Grupo Río tiene como horizonte lograr la mayor integración latinoamericana posible alejada de injerencias de terceros estados y, sobre todo, presentándose como una opción al intervencionismo norteamericano.

El Grupo se rige, además, por la cláusula democrática como principio rector y fundante, establecido durante la primera Cumbre del Grupo e inmortalizada en el Compromiso de Acapulco.

Debe comprenderse el accionar del Grupo Río dentro del concepto de diplomacia de cumbres en donde a través de un diálogo político los jefes de Estado buscan la coordinación de políticas para hacer frente a problemáticas comunes. A diferencia de otros ámbitos multilaterales, las cumbres de jefes de estado se presentan como un foro flexible para discutir problemas de actualidad, propiciando la búsqueda de consensos y el acercamiento de posiciones más que la concreción de un proyecto político a largo plazo. En este sentido, sirven para brindar soluciones -o al menos acercar posiciones- a crisis o problemas coyunturales y brindar impulso a los temas prioritarios de la agenda regional (Espínosa Cantellano, 2009)

Pero antes de abordar el rol del Grupo Río en la crisis diplomática que sacudió la región en el año 2008, es necesario hacer un breve recuento histórico del conflicto armado colombiano, su complejo sistema de interacciones y sus ramificaciones regionales; así como también ahondar en los antecedentes que configuraron el escenario en el cual estalló la crisis.

3. EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO Y SU COMPLEJO SISTEMA DE INTERACCIONES

Analizar el conflicto colombiano, cuyos inicios pueden retrotraerse hasta la década de los sesenta, es sumamente complejo debido a la multiplicidad de actores involucrados que van desde los paramilitares, la guerrilla, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional, pasando por los narcotraficantes y la sociedad civil, hasta el gobierno colombiano, la Administración de Control de Drogas norteamericana (DEA por sus siglas en inglés) y las fuerzas armadas (Yaffe, 2011)

Hay, además, otros factores que complejizan el estudio de este fenómeno. En primer lugar, existen dificultades metodológicas y logísticas para acceder a información fiable y confiable que dé cuenta de la dimensión del conflicto armado colombiano. Estudiarlo en profundidad teniendo en consideración su magnitud y duración es un propósito que excede los límites de este artículo

En segundo lugar, la literatura especializada no parece poder ponerse de acuerdo en las causas primigenias del conflicto. Yaffe (2011) -siguiendo a Ballentine y Nitzchke (2003) y Ballentine y Sherman (2003)- llama la atención sobre la necesidad de distinguir aquellos elementos que perpetúan el conflicto de aquellos que lo originaron o que fueron la principal causa de su nacimiento.

Si bien hay algunos autores (Calderón Rojas, 2016; Cárdenas, 2013) que le dan mayor peso a las causas institucionales, como la debilidad y la precariedad del Estado colombiano y sus instituciones, Yaffe asegura que las características propias del régimen político colombiano no hacen más que perpetuar el conflicto pero que sus orígenes deben rastrearse en una combinación de resentimiento y desigualdad; mientras que la codicia, y la pugna por la apropiación de los recursos naturales “saqueables” (que la autora identifica como la coca, el café y el petróleo, entre otros) y de los réditos económicos que se derivan de tales actividades no hace más que perpetuar el conflicto en el tiempo (Yaffe, 2011)

Esta situación se combina con elementos institucionales y políticos como un estado débil e ineficaz, que no puede ejercer su función como proveedor de bienes públicos y está asociado al nuevo concepto de seguridad humana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994), que vincula situaciones de inseguridad o potenciales conflictos con los niveles de pobreza y la calidad de vida. De hecho, algunos autores como Cárdenas van tan lejos como para afirmar que “desde el mismo origen del Estado colombiano, la violencia y los conflictos han sido un elemento constitutivo de la identidad nacional y de la construcción estatal” (Cárdenas, 2013: 42)

Si bien las causales institucionales pueden rastrearse para el caso colombiano, parecen insuficientes para aprehender la compleja naturaleza del fenómeno (Yaffe, 2011). Puesto que, y en consonancia por lo planteado por Calderón Rojas (2016), en el actual conflicto se entremezclan condicionantes históricos, políticos y sociales internos con catalizadores externos como el narcotráfico y el crimen organizado que imposibilitan su terminación debido a la gran cantidad de intereses en juego.

Algunos autores (Caycedo, 2004; Fermin, 2009) resaltan la necesidad de estudiar el involucramiento de los Estados Unidos y la cruzada contra el terrorismo emprendida por Washington luego del fatídico atentado del 11 de septiembre. Caycedo (2004) incluso asegura que la incidencia de los Estados Unidos -entendida en función de la tríada Plan Colombia-Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)-Carta Democrática- ha sido vital para comprender el derrotero del conflicto armado en Colombia.

Así observamos que en el sistema de relaciones que origina y consolida el conflicto colombiano aparecen involucrados una innumerable cantidad de actores. Se observa que el narcotráfico y el crimen organizado juegan un rol fundamental amparado por un estado que no controla la totalidad de su territorio ni tiene el monopolio de la violencia física legítima.

Si bien la mayor escalada de violencia se dio en el período comprendido entre 1996 y 2002 cuando tuvieron lugar cruentos enfrentamientos por el control del territorio, el conflicto está lejos de terminarse (Calderón Rojas, 2016). Según datos aportados por el Grupo Memoria Histórica, recogidos por Calderón Rojas (2016), en el período más álgido se produjeron 1089 masacres con 6569 víctimas fatales. Este período contabiliza, así, el 55% de las masacres producidas entre 1980 y 2012².

Si bien durante el año 2012, bajo la administración del presidente Santos se logró firmar un acuerdo de paz con las FARC, el problema está lejos de ser solucionado. Y la cifras de violencia, homicidios y desplazados como consecuencia de los enfrentamientos entre la guerrilla y el Estado Colombiano continúa siendo alta³.

Por lo tanto, es posible encuadrar al conflicto colombiano como un conflicto de cuarta generación (Lind, 1989). Es decir, un conflicto que en la periferia del mundo capitalista desarrollado viene a amenazar la zona de paz sudamericana como ya lo demostró la crisis diplomática entre Colombia y

²Calderón Rojas, a partir de Reconciliación Colombia (2014), brinda algunos otros datos que ilustran la dimensión del conflicto armado colombiano. “El hecho que más provoca víctimas es el desplazamiento con 6.044.151 víctimas, 85% de ellas corresponde a este fenómeno. Le sigue el homicidio, con 931.720 casos y después la amenaza (213.694) y la desaparición forzada (152.455) (...) Antioquia es el departamento del país con mayor número de víctimas, 1.433.483, seguido de Bolívar, con 530.889, y Magdalena, con 430.787” (Calderón Rojas, 2016: 237)

³ Los niveles de violencia no se han acabado con la firma de la paz, de hecho y según información aportada por el Ministerio de Defensa de aquel país, los homicidios han aumentado: los muertos pasaron de 11.831 en el 2017 a 12.311 en el año 2018. Además, en un documento elaborado por Equipo Humanitario de País y OCHA se constata que en marzo del año 2018 “más de 16.125 personas fueron desplazadas por combates entre el ELN y el EPL en Catatumbo, Norte de Santander” (Equipo Humanitario y Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), 2019: 14) Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/14012019_hno_2019_es.pdf

Ecuador, que también involucró a Venezuela -aunque de manera menor- que será analizada con detenimiento en apartados posteriores.

Dado este convulso escenario, el conflicto armado colombiano está muy lejos de ver una resolución pacífica. Lo que es más, a la complejidad de este escenario se le suma otro elemento importante a tener en cuenta: el futuro incierto del régimen de Maduro en Venezuela. De esta manera, la frontera entre estos dos países se convierte en uno de los puntos calientes de Sudamérica, con miles de desplazados y refugiados. Según datos aportados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019), Colombia pasó de tener 38.892 venezolanos en enero del 2016 a 1.032.016 en diciembre del 2018 como consecuencia del agravamiento de la crisis venezolana.

El conflicto en Colombia es tan sólo un ejemplo que evidencia que la guerra en el siglo XXI no ha desaparecido sino que se ha transformado. Detrás de estos nuevos conflictos armados, hay involucrados una multiplicidad de actores tanto estatales como paraestatales e incluso transnacionales (como el narcotráfico y el crimen organizado) lo que dificulta su resolución. Por ende, la paz siempre tiende a ser frágil y la finalización del conflicto se torna extremadamente incierta; a esto se le suma las causas estructurales y sistémicas que lo perpetúan en el tiempo.

Estas características del conflicto armado colombiano y su potencial peligro para la estabilidad regional se pusieron de manifiesto en la crisis diplomática que enfrentó al mencionado país con Ecuador en el año 2008, que analizaremos a continuación.

4. CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO Y SUS RAMIFICACIONES REGIONALES: ANTECEDENTES Y CRISIS DIPLOMÁTICA

Las ramificaciones regionales del conflicto armado colombiano están a la vista de todos. No se trata tan sólo de un conflicto interno sino que sus réplicas se hacen sentir en la región y con más fuerza aún en sus países vecinos. La incursión colombiana a territorio ecuatoriano no hizo más que terminar de desnudar el carácter internacional del conflicto (Pachano, 2008).

No es de extrañar entonces que Colombia haya mantenido relaciones problemáticas con alguno de los países de la región, especialmente con Ecuador y Venezuela.

Si bien, y como vimos en el apartado anterior, las características que hacen del conflicto armado colombiano un conflicto internacional ya estaban presentes antes de que estallara la crisis diplomática, esta puso en el centro de la escena sudamericana al conflicto y sus ramificaciones regionales. Esto fue así puesto que, debido a la dinámica propia de la crisis, el conflicto se trasladó al plano multilateral (Pachano, 2008).

En primer lugar, la crisis puso de manifiesto la activa presencia de las FARC fuera de las fronteras colombianas (Pachano, 2008). Pero, y más importante aún, fueron las acciones del propio gobierno colombiano y la forma en la que el estado eligió enfrentarse a la guerrilla las que a lo largo de los años han contribuido a la internacionalización del conflicto (Pachano, 2008). Autores como Pezzano y Zenero (2011) aseguran que la manera en la que Colombia se ha relacionado históricamente con sus vecinos está signada fuertemente por su conflicto interno, sobre todo por la manera en la que el Estado colombiano ha decidido combatir a la guerrilla y al narcotráfico en sus zonas fronterizas.

Para entender la gravedad y la complejidad de la crisis diplomática que hizo tambalear la paz del subcontinente sudamericano -habiendo existido incluso movimientos de tropas por parte de Ecuador y Venezuela en la frontera con Colombia (El mundo, 2 de marzo de 2008)- es necesario retrotraernos un poco en el tiempo para comprender la tirantez de las relaciones entre estos tres estados.

Los orígenes de las tensas relaciones entre Colombia y Ecuador pueden rastrearse a un conjunto

de episodios anteriores al estallido de la crisis diplomática. Si bien fue la incursión ilegal por parte de las Fuerzas Armadas Colombianas al territorio ecuatoriano lo que detonaría la crisis, no es este el primer episodio que ha enfrentado al gobierno de estos dos países. Venezuela también ha mantenido relaciones conflictivas con su vecino colombiano y, si bien jugó un papel secundario en la crisis, sus dos jefes de estado, Hugo Chávez y Álvaro Uribe, se han enfrentado discursivamente en numerosas oportunidades.

El gobierno colombiano le reclama desde hace ya varios años a Venezuela y a Ecuador la “neutralidad” en cuanto a su actuación contra las FARC y otros grupos guerrilleros, quienes se ha comprobado utilizan los territorios fronterizos con ambos países para abastecerse, evadir la captura, descansar o equiparse (Pachano, 2008). Los grupos guerrilleros utilizan las inhóspitas zonas de la frontera colombiana con Ecuador y Venezuela como principal emplazamiento de sus campamentos móviles (Pezzano y Zenere, 2011)

En reiteradas oportunidades antes de que estallara la crisis, el gobierno colombiano llamó la atención a su par ecuatoriano por no tomar las medidas suficientes para combatir a las FARC en su territorio. Colombia aseguraba que los grupos guerrilleros huían libremente por la frontera y que, a pesar de que el gobierno ecuatoriano estuviera advertido de esta situación, no daban ninguna respuesta ni apoyo (Cortés Vázquez y Águila Coghlan, 2012)

Hay varios episodios de tensiones diplomáticas entre Ecuador y Colombia antes de que estallara la crisis del 2008. Por ejemplo, en el año 2006 el presidente colombiano Álvaro Uribe aseguraba que Raúl Reyes -el segundo en comando de las FARC que fuera abatido en la intromisión ilegal que posteriormente desataría la crisis- se escondía en el territorio ecuatoriano. Estas acusaciones fueron desmentidas rotundamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno de Alfredo Palacio (Fermín, 2009). Este tipo de denuncias se convirtió en carta común en todo el período 2005-2007. El gobierno de Uribe también realizó las mismas acusaciones contra la administración de Hugo Chávez.

Otro acontecimiento que cabe señalar involucró a los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe. El fuego cruzado entre estos dos mandatarios comenzó en noviembre del año 2007 cuando Hugo Chávez oficiaba como mediador para la liberación de rehenes secuestrados por las FARC. El gobierno colombiano aseguró que las acciones llevadas a cabo por su par venezolano se habían producido sin su consentimiento. Chávez, ofuscado, procedió al retiro de su embajador en Colombia y tildó a Uribe de "mentiroso y cínico" y lo acusó de truncar las posibilidades de la pacificación en Colombia. Uribe no se quedó atrás y respondió acusando al primer mandatario venezolano de “legitimador” del terrorismo y aseguró que Chávez no estaba realmente interesado en la paz sino en que “Colombia sea víctima de un gobierno terrorista de las FARC” (Ámbito, 26 de noviembre 2007).

Detrás de los roces entre Venezuela y Colombia pareciera encontrarse el enfrentamiento abierto entre Chávez y los Estados Unidos, debido a que Colombia es uno de sus aliados más importantes en la región. Las relaciones carnales entre Bogotá y Washington, expresadas en el apoyo logístico y los recursos destinados para combatir a la guerrilla colombiana que Estados Unidos ha dedicado a lo largo de los años, son vistas con malos ojos por algunos países de la región quienes ven en el involucramiento de los Estados Unidos una muestra más del imperialismo norteamericano (Pezzano y Zenere, 2011; Fermín, 2009)

Por otro lado, y uno de los antecedentes más significativos de la crisis, corresponde a los reclamos del gobierno ecuatoriano respecto a las fumigaciones con glifosato para erradicar el cultivo de las hojas de coca. Las fumigaciones son uno de los puntos más cuestionados del Plan Colombia no sólo debido a su impacto medioambiental sino también a sus efectos secundarios.

El gobierno de Ecuador asegura que el territorio fronterizo ha experimentado los efectos nocivos

de estas fumigaciones⁴. Las autoridades ecuatorianas aseguran que los cultivos de supervivencia de las comunidades fronterizas, el agua, la salud de las poblaciones y el medio ambiente se han visto negativamente afectados por las fumigaciones con glifosato. A estas problemáticas ambientales, se le suma el consecuente flujo de desplazados. Según datos aportados por Pezzano y Zenere (2011) más de 35 mil familias se han visto obligadas a desplazarse debido a las fumigaciones entre los años 1999 y 2003.

Es de destacar, empero, que las fumigaciones son sólo un factor que incide en el desplazamiento de estas poblaciones en las zonas fronterizas de Arauca, Putumayo y Caquetá. El incremento en los niveles de violencia, la militarización y la escalada de los enfrentamientos entre el gobierno colombiano y la guerrilla coadyuvan al desplazamiento de estas poblaciones (Pezzano y Zenere, 2011). Así, y también según datos aportados por los mismos autores, los desplazados superarían los 4 millones.

Todo este escenario que venimos describiendo ayudó a configurar y a darle forma a la crisis que estallaría en el año 2008 y que, además es prueba de la internacionalización y de las ramificaciones internacionales del conflicto mucho antes de que se configurara la crisis diplomática. Así recapitulando lo que hemos dicho hasta ahora, y siguiendo lo planteado por Pachano (2008), hay cuatro aspectos preexistentes a la crisis del 2008 que configuraron el escenario de crisis. Por un lado, la “solución militar como eje de la política del presidente Uribe” (Pachano, 2008: 3) que veía en esta estrategia la única opción viable para terminar con el problema de las FARC. La ayuda militar, tecnológica y económica de los Estados Unidos a través de la implementación de los diversos planes es otro factor adicional a ser tenido en cuenta que ha complejizado el escenario y ha encendido los resquemores de algunos gobiernos latinoamericanos.

En segundo lugar, y en coincidencia con lo que estuvimos hablando anteriormente, la política de no intervención y de neutralidad que adoptaron los sucesivos gobiernos ecuatorianos con respecto a las actividades desarrolladas en su territorio, signaron la tirantez de las relaciones entre estos dos Estados. El establecimiento de campamentos de reabastecimiento primero y de comando posteriormente -como el que el gobierno colombiano atacó el fatídico 1 de marzo- no hizo más que potenciar el distanciamiento entre estos dos países (Pachano, 2008).

Pachano (2008) también destaca el singular papel que ocupó el presidente venezolano Hugo Chávez en la crisis diplomática. El primer mandatario le rindió un minuto de silencio cuando se enteró del fallecimiento de Raúl Reyes⁵ y, pese que no está comprobado que existiera una alianza o un acercamiento real entre la guerrilla y el gobierno de Chávez, existía una percepción generalizada en el escenario internacional del apoyo de Venezuela a la guerrilla con lo que muchos actores actuaron en base a esta percepción.

Finalmente, el papel activo de las FARC en el contexto internacional terminó de configurar el escenario de crisis. El grupo guerrillero emprendió una serie de acciones de diverso tipo como por ejemplo la liberación selectiva de rehenes lo que les permitió colocarse en el escenario internacional como un interlocutor que debía ser tomado en cuenta. Además, el incremento de su presencia en Ecuador terminó de signar el destino del conflicto que terminaría traspasando -ya no como una consecuencia o ramificación- las fronteras físicas del país (Pachano, 2008)

5. LA INCURSIÓN DEL 1 DE MARZO:

La crisis diplomática del año 2008 que amenazó con derrumbar la zona de paz sudamericana es

⁴ La magnitud del problema fue tal que en el año 2005 el gobierno de Ecuador presentó su reclamo ante la comisión de Derechos Humanos de Organización de Estados Americanos y a la Corte Internacional de Justicia https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Litigio%20Nicaragua-Col/demanda_-_traduccion_espanol.pdf

⁵ El video está disponible en la plataforma de youtube <https://www.youtube.com/watch?v=3wo6xn1yjE>

un hecho inédito en la historia de la región. “Se trató del conflicto más grave en lo que va del siglo entre países sudamericanos, y por sus características no reconoce precedentes en la historia (...) de la región” (Pezzano y Zenere, 2011: 12). Y esto es así puesto que no existe en la historia de las relaciones internacionales sudamericanas un conflicto supuestamente interno que rebase los límites de su frontera de tal manera que se produzca una incursión ilegal al territorio de otro estado.

El fatídico episodio que desencadenó la crisis comenzó a la medianoche -a las 00:25 horas según los informes del estado colombiano- del sábado 1 de marzo del año 2008 cuando las Fuerzas Armadas colombianas bombardearon un campamento de las FARC ubicado en la provincia ecuatoriana de Sucumbios a 1800 metros de la frontera colombiana.

El objetivo de la Operación Fénix -como se llamó el operativo- era acabar con la vida de Raúl Reyes, el segundo en comando de las FARC. Cumplido el objetivo, las fuerzas terrestres ingresaron al territorio ecuatoriano para recuperar el cadáver del guerrillero. En tierra fueron recibidos por un grupo de combatientes de las FARC y, como resultado de las escaramuzas, veinticinco personas resultaron abatidas.

Las primeras declaraciones del presidente Uribe cuando dio a conocer el resultado de la Operación Fénix fueron de agradecimiento a su par ecuatoriano. Sin embargo, desde el estado ecuatoriano aseguraron no estar al tanto de la operación, esgrimiendo que el gobierno colombiano no advirtió a Ecuador del operativo que fue realizado sin su consentimiento.

Posteriormente, el presidente colombiano, en un argumento que se repetiría en la cumbre del Grupo Río, justificó el accionar de su gobierno bajo la bandera de la lucha contra el terrorismo -“que no respeta fronteras” (BBC Mundo, 2 de marzo de 2008)-, intentando encuadrar el ataque dentro de la figura “persecución en caliente”, haciendo referencia a una “incursión obligada” (El Mundo, 3 de marzo de 2008). Además, el gobierno colombiano enfatizó que tras el Operativo Fénix lograron secuestrar documentos de la guerrilla que comprometían a los gobiernos de Venezuela y Ecuador por su puesta colaboración con los grupos guerrilleros. Esta acusación fue desmentida enérgicamente por ambos países durante la Cumbre del Grupo Río.

Por su parte, y antes de que se vieran las caras en la cumbre, el presidente Rafael Correa desmintió a su par colombiano y aseguró que el gobierno de su país no tenía información de la Operación Fénix y que no habían prestado su consentimiento al ingreso de las fuerzas armadas colombianas a su territorio por lo que concibió al acto como una flagrante violación de soberanía, opinión que fue compartida por varios países de la región.

Para el día 2 de marzo, los gobiernos de Ecuador y Venezuela -a los que se sumó Nicaragua como muestra de solidaridad- rompieron relaciones diplomáticas con Colombia y ordenaron retirar a sus embajadores de Bogotá, al tiempo que movilizaron sus tropas a la frontera.

Hugo Chávez tampoco se quedó atrás en cuanto a las declaraciones y en su programa Aló presidente acusó a Uribe de "paramilitar, narcotraficante y lacayo del imperio", además de "criminal", "subimperialista" y "mentiroso" y con vehemencia advirtió “¡esto puede ser el comienzo de una guerra en Suramérica!” (El Mundo, 2 de marzo de 2008).

Parecía que la paz sudamericana estaba a punto de romperse por lo que se llamó a una reunión de emergencia en el seno de la Organización de Estados Americanos. En ella, ambos países expresaron sus posturas. Sin embargo, y gracias al gran peso que tienen los Estados Unidos en el organismo, la OEA no condenó al gobierno colombiano abiertamente aunque si reconoció la clara violación de soberanía territorial (Fermín, 2009).

La violación de la soberanía territorial bajo el argumento de la lucha contra el terror representaba un peligroso antecedente para los países de la región por lo que se hizo evidente la necesidad de

trasladar las discusiones a otro espacio enteramente latinoamericano donde pudiera tratarse la controversia (Siles del Valle, 2012). Es en este sentido, que la Cumbre del Grupo de Río, celebrada el 7 de marzo en la ciudad de Santo Domingo se presentaba, por las características del foro multilateral como el espacio adecuado para presentar la posición de las partes involucradas.

El Grupo Río, como vimos al comienzo de este estudio, no se presenta a sí mismo como un mecanismo o un proyecto institucional sólido sino como un espacio de diálogo y concertación (Milet, 2014). Su accionar como mediador y acercador de posturas durante la crisis ilustra a las claras el propósito y el espíritu del grupo. Empero, si bien ha sido eficaz para sortear la crisis -o al menos ayudó a evitar su radicalización- no extirpó ni atacó de raíz el problema de base más grave ni tampoco fue capaz de aportar soluciones a largo plazo.

En este sentido, y teniendo en consideración su espíritu como espacio para propiciar el diálogo político, la concertación y el acercamiento de posiciones, el Grupo Río funcionó de manera exitosa al permitir el descargo tanto de los presidentes de Colombia y Ecuador como las intervenciones de otros líderes de la región, entre las cuales se destaca la exposición de Hugo Chávez, el presidente venezolano

Así hay varios autores (Espinosa Cantellano, 2009; Siles del Valle, 2012) que rescatan el accionar del Grupo Río como mediador e instrumento eficaz para resolver el inminente conflicto entre Ecuador y Colombia. Sin embargo, otros autores plantean que la Cumbre de Santo Domingo en donde se enfrentaron cara a cara los mandatarios de ambos países pasó a la historia más por su carácter anecdótico que por su poder resolutivo (Cortés Vázquez y Coghlan Águila, 2012).

El recordado apretón de manos entre Uribe, Chávez y Correa recorrió el mundo y selló el conflicto ante los ojos del continente. Mas ese gesto extremadamente simbólico que trajo calma a la región, no implica que las heridas se hayan cerrado del todo ni que los problemas no puedan resurgir puesto que el conflicto colombiano y sus ramificaciones regionales no se han resuelto. La situación se complejiza aún más en estos tiempos por la crisis institucional, política y socioeconómica que vive Venezuela hace ya largos años.

Quedó demostrado que el Grupo Río funcionó de acuerdo a su espíritu puesto que sirvió como un espacio de concertación y diálogo entre los mandatarios de los tres países involucrados en donde pudieron limar asperezas. Empero, el Grupo Río no desterró definitivamente el conflicto de la política sudamericana (Pachano, 2008) sino que más bien funcionó como una manera de impedir su escalada y radicalización. Así, y luego de declaraciones cruzadas, un pedido de disculpas por parte de Uribe y la exhortada hermandad de los tres pueblos, la cumbre finalizó con el esperado apretón de manos que traía calma a la región. Y así, la zona de paz sudamericana volvía a su momentáneo equilibrio.

6. REFLEXIONES FINALES:

La crisis diplomática del año 2008 desnudó el carácter internacional del conflicto armado colombiano y cómo impacta en sus países vecinos. Si bien el Grupo Río demostró ser eficaz como instrumento para impedir la escalada armada, las hipótesis de conflicto aún no están cerradas puesto que los factores que coadyuvaron para que esta se desatara aún siguen latentes: los resquemores de los gobiernos de la región al papel de los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico en Colombia, los miles de desplazados y refugiados como consecuencia de la violencia sistémica, la profunda militarización y los escozores del pasado aún persisten en el imaginario de estos tres países.

Este cuadro de situación se complejiza aún más en la actualidad con el futuro incierto del régimen de Nicolás Maduro y sus réplicas regionales. Ahora es Venezuela quien expulsa a sus habitantes fruto de la profunda crisis institucional, económica y social que vive el país hace ya varios años. Todos estos elementos convierten a la frontera entre estos tres países en una de las zonas calientes de Sudamérica. Y si la crisis diplomática del 2008 ha dejado alguna enseñanza es que debe mirarse con alerta

y atención cualquier tipo de inestabilidad porque la configuración de fuerzas y escenarios que desataron la crisis diplomática siguen allí y no se han eliminado.

El conflicto armado colombiano por sus propias características, no puede ser resuelto por un solo estado sino que se hace evidente -y acuciante- la necesidad de una respuesta de tipo multinivel coordinada. Es imperiosa una respuesta conjunta y multilateral para acabar de raíz con el conflicto. Si la crisis del 2008 nos enseña algo es que a problemas multilaterales, respuestas multilaterales.

La región no puede continuar ignorando los problemas que la aquejan y, antes de que estallen conflictos, sería deseable una voluntad de los países de sentarse a dialogar para elaborar respuestas compartidas, multilaterales, y a largo plazo que excedan a los gobiernos de turno. De esta manera, podríamos comenzar a transitar el camino de la resolución del conflicto armado colombiano. Un conflicto que, como hemos demostrado a lo largo de toda la enunciación, no sólo desgarró al pueblo colombiano desde hace más de 60 años sino también a sus vecinos y, por consiguiente, amenaza la paz y la estabilidad de la región entera.

7. BIBLIOGRAFÍA:

Ámbito (26 de noviembre de 2007). "También escandalizan Hugo Chávez y Correa". Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.ambito.com/mundo/tambien-escandalizan-hugo-chavez-y-correa-n3473374>

BBC Mundo (2 de marzo de 2008). "Ecuador deploró acción colombiana". Londres, Inglaterra. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7273000/7273415.stm

Calderón Rojas, Jonathan (2016). "Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto". *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, (62), pp. 227-257.

Cárdenas, Juan David (2013). "Opinión pública y proceso de paz: actitudes e imaginarios de los bogotanos frente al proceso de paz de La Habana entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC". *Revista Ciudad Paz-ando*, vol. 6, núm. 1, 2013, pp. 41-58

Caycedo, Jaime (2004). "Impacto regional del conflicto colombiano en América Latina". En Ceceña, Ana Esthery y Sader, Emir (compiladores). *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Dieguez, Margarita (1997). "La concertación política. El caso del Grupo de Río". En Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (compilador). *Organismos Hemisféricos y Mecanismos de Concertación en América Latina*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores

Fermín, Eudis F. (2009). "La crisis diplomática en América Latina: la incursión colombiana en el territorio ecuatoriano". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 15(2), pp 57-81.

El Mundo (2/3/2008). "Chávez cierra la embajada de Venezuela en Bogotá y moviliza tropas en la frontera". Madrid. España Disponible en: <https://www.elmundo.es/el-mundo/2008/03/02/internacional/1204480422.html>

El Mundo (2/3/2008). "Chávez dice que la muerte de Raúl Reyes es un 'duro golpe al proceso de acuerdo humanitario". Madrid. España Disponible en: <https://www.elmundo.es/el-mundo/2008/03/02/internacional/1204421198.html>

- El Mundo (3/3/2008). "Colombia se disculpa ante Ecuador por la incursión 'obligada' en su territorio". Madrid. España. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/03/internacional/1204512283.html>
- Equipo Humanitario y Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (2019). "Humanitarian needs overview: Colombia". Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/14012019_hno_2019_es.pdf
- Espinosa Cantellano, Patricia (2009). "La Cumbre del Grupo de Río". En Jarque, Carlos. M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos (Compiladores). *América Latina y la diplomacia de cumbres*. Ciudad de México: Secretaría General Iberoamericana. pp. 141-149
- Iglesias, Enrique V. (2013). "La diplomacia de cumbres y el multilateralismo". En Ortiz, María Salvadora (compiladora). *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos*. San José C.R: FLACSO, pp. 15-19
- Lind, William (1989). "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation". *Military Review*, Fort Leavenworth, pp. 2-11.
- Milet, Paz Verónica (2004). "El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional". *Papeles de Cuestiones Internacionales*, (83), pp. 83-86.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). "Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela". Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_Add.1.docx
- Pachano, Simón (2008). "La nueva dimensión del conflicto colombiano". *Boletín Elcano*, (102), 7.
- Pezzano, Luciano y Zenere, Yanina Ruth (2011). "Relaciones Ecuador y Colombia". *RECORDIP*, Vol 1, Nº 1
- Prado Pérez, Ruth Elizabeth (2015). "La reconfiguración de los conflictos armados en las relaciones internacionales: la internacionalización del conflicto en Siria". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 60, no 224, pp. 187-219.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994). *Informe de Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones para la seguridad humana*. México DF: Fondo de Cultura Económica
- Vásquez Cortés, Judith y Coghlan Águila, Juan Carlos (2012). "Crisis Colombia-Ecuador". *Documento de trabajo*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/304728913_Crisis_Colombia-Ecuador

Todos los caminos conducen a la reforma de la OMC

Florencia Shqueitzer¹

1. INTRODUCCIÓN

El panorama que presenta el contexto internacional actual es complejo. La pandemia de COVID-19, declarada como tal por la Organización Mundial de Salud en marzo de 2020, ha afectado tanto a la oferta como a la demanda mundial de productos.

Conforme datos del Banco Mundial, la economía mundial se hunde en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial (Banco Mundial, 2020).

Se han generado tanto efectos directos – relacionados con los confinamientos y la alteración de las cadenas de suministros-, como indirectos –impactando en el crecimiento de los estados.

En este sentido, el objetivo del presente ensayo es el de delinear tres desafíos que el comercio internacional y las relaciones internacionales enfrentarían en un escenario post-COVID-19, e indagar sobre el rol que la Organización Mundial del Comercio (OMC) podría tener frente a los mismos.

Para ello, se analizarán tres crisis existentes, presentándolas en forma de círculos concéntricos. Pasaremos entonces desde el escenario macro hacia el micro, contenido este último en el primero.

Asimismo, se argumenta que estos niveles se retroalimentan y son interdependientes el uno del otro, viéndose mutuamente afectados. Ellos son:

2. LA CRISIS DEL MODELO LIBERAL INTERNACIONAL.

En este primer recuadro ubicamos los desafíos que se relacionan con los déficits del modelo liberal internacional así como de las instituciones de gobernanza global. Este escenario es de carácter político, y se sostiene que es al que debe dársele solución de forma más urgente, dado que contiene a los otros dos.

3. LA CRISIS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO.

En segundo lugar, frente al fallo que presenta el orden liberal internacional, nos encontramos ante una menor cooperación e interdependencia, en un escenario globalizado que requiere soluciones conjuntas ante la contracción del comercio. A ello se suma la guerra comercial entre China y Estados Unidos, la que afecta la provisión de bienes públicos globales.

Este segundo escenario, de índole económico, presenta desafíos generados por la proliferación de medidas restrictivas del libre comercio, así como la falta de observancia de las reglas de la OMC, como los principios de Nación Más Favorecida o de Trato Nacional.

¹ Lic. en ciencia política y RRII, universidad católica de La Plata

4. LA CRISIS DEL DESARROLLO.

Los efectos de estas crisis se trasladan de forma diferenciada a los países, golpeando más a aquellos en desarrollo, quienes a su vez, sufren los problemas socioeconómicos que se presentan de la mano de la pandemia, de una forma más profunda.

Este panorama pesimista produce efectos distributivos negativos para estos países, coartando su posibilidad de desarrollo de forma más pronunciada. De este modo, el derecho de los estados al desarrollo se ve limitado en el panorama internacional.

Estas tres crisis, si bien nacen antes de la pandemia, se ven acentuadas por la misma. Se profundiza, de este modo, la espiral que comienza con el déficit del modelo liberal global, el cual impacta sobre la interdependencia y la confianza, y termina afectado principalmente a los países menos desarrollados.

Frente a estos tres grandes desafíos, la pregunta es ¿puede hacer algo la OMC? La respuesta es que no solo puede, sino que debe hacerlo.

En cada nivel presentado, la OMC debe actuar para generar un incentivo que aleje del peor resultado. De esta forma, a su vez, estaría reforzando su tan cuestionado rol en el escenario internacional.

El organismo no debería perder de vista el hecho de que una crisis también representa un desafío que puede implicar una oportunidad si es resuelto debidamente.

5. PRIMER CÍRCULO CONCÉNTRICO: LA CRISIS DEL MODELO LIBERAL

Uno de los principales desafíos que afectará al escenario post- Covid-19 es la crisis que está sufriendo el modelo liberal internacional. Sucesos como la elección de Donald Trump en Estados Unidos, el triunfo del Brexit en Reino Unido, o la proliferación de movimientos populistas dan cuenta de ello.

“Este orden liberal internacional está en crisis. Por primera vez desde la década de 1930, Estados Unidos ha elegido a un presidente que es activamente hostil con el internacionalismo liberal (...) Esto coincide con la decisión británica de abandonar la Unión Europea (...) Asimismo, en el seno del mundo democrático liberal proliferan las tendencias populistas, nacionalistas y xenófobas de una política reaccionaria” (Ikenberry, 2018).

Esta crisis, de carácter principalmente político, a su vez se traduce en un problema para la gobernanza y la globalización.

La defensa del interés propio de cada estado se acentúa, dando paso a una visión realista sobre la seguridad nacional que deja de lado la interdependencia, propia de la globalización. A ello se agrega un tablero con menores libertades individuales, como respuesta a la pandemia.

Este panorama no nace con la pandemia, pero se acentúa con la misma, dado que esta agrega ingredientes como una mayor incertidumbre, así como una mayor securitización de la agenda internacional.

En el año 2018, el economista Dani Rodrik, daba cuenta de que la democracia liberal enfrentaba dos asedios: el iliberalismo (entendido como una forma de política autoritaria que tiene elecciones populares pero poco respeto al imperio de la ley y a los derechos de las minorías), y su propia insuficiencia. (Rodrik, 2018).

Estas dos características negativas se han visto profundizadas frente a la actual enfermedad de COVID-19, lo que demanda respuestas que el sistema no puede generar.

De este modo, las reducidas libertades individuales, sumadas a la incapacidad de las instituciones de gobernanza generan una insatisfacción con el modelo, el cual pierde legitimidad, siendo criticado por la falta de outputs eficientes que protejan a la población.

“Hay una difundida percepción de que las reglas de la economía global, administradas por medio de acuerdos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), están arregladas en contra del trabajador de a pie”. (Rodrik, 2018).

En este sentido, es necesario puntualizar sobre la falencia de los mecanismos de gobernanza global. Un claro ejemplo, es el de la Organización Mundial del Comercio, organismo central del régimen multilateral de comercio, desde 1995.

Si bien la OMC mantiene una década de problemas que no ha podido resolver, es frente a la necesidad de generar soluciones que se resalta su insolvencia.

“La gobernanza del comercio internacional pre-pandemia, ya estaba debilitada. El multilateralismo como foro para las negociaciones comerciales registraba ya al menos una década de disfuncionalidad, a lo que se habrían sumado limitaciones a la administración del comercio en el marco de la guerra comercial y del nuevo “nuevo proteccionismo”, y el bloqueo en el órgano de apelaciones del mecanismo de solución de controversias”. (Zelicovich et. Romero, 2020).

Así, al fracaso de la Ronda Doha en 2001, se ha sumado el bloqueo del órgano de apelaciones en diciembre de 2019 por parte de Estados Unidos, y la renuncia del Director General, Roberto Acevedo en plena crisis de pandemia.

“La compatibilidad entre un proceso decisorio basado en el consenso y el incremento de la membresía de la OMC; la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que actuarían como desincentivo al régimen multilateral, y la poca relación de la OMC con la sociedad civil sumado a prácticas de negociación reducidas y poco transparentes – lo que conduciría a un déficit democrático– eran las otras críticas que habitualmente recibía la OMC” (Zelicovich, 2020: 48).

A su vez, este panorama agrava debido a la disputa por el liderazgo y la influencia entre China y Estados Unidos, lo que se traduce en una mayor conflictividad y securitización de las relaciones comerciales internacionales.

En este sentido, la guerra comercial no solo pone en jaque la estabilidad mundial, sino que también impacta en la provisión de bienes públicos globales, sumamente necesarios para mantener la estabilidad del sistema global.

Este primer escenario desarrollado demuestra la debilidad del modelo liberal, así como la falta de accountability de las instituciones de gobernanza. Ello evidencia que los fundamentos del orden hegemónico liberal de posguerra se están debilitando.

Es así como, ante la deficiencia del organismo multilateral que guía las relaciones comerciales internacionales, se produce un desacople de la cooperación entre estados, llevando al segundo contexto de crisis: la del sistema multilateral del comercio.

Por ello, es necesario remarcar que en este primer escenario, “la prioridad es achatar la curva: evitar el colapso de la gobernanza global, de la globalización y de la democracia liberal”. (Zelicovich et. Actis, 2020).

6. EL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO: SEGUNDO NIVEL DE ANÁLISIS

De esta manera, desde el primer contexto descripto -relativo al modelo liberal en crisis-, encontramos que se ha proyectado un desafío al sistema multilateral del comercio.

Se establece, entonces una relación directamente proporcional entre la insuficiencia del primer modelo y la interdependencia y relación de confianza entre los estados, la que se ve fuertemente disminuida. Este segundo nivel de análisis se enmarca en un análisis económico relacionado con los desafíos políticos expuestos.

A la contracción del comercio internacional, elemento anterior a la irrupción del coronavirus, se suman ahora factores como el de incertidumbre, la aversión al riesgo, y los efectos negativos sobre las cadenas globales de valor.

Hacia noviembre de 2019, la OMC publicó los cálculos de su Barómetro de Comercio de Mercancías, que por debajo de los 100 puntos indica contracción, y lo situó en los 96,6 puntos. (Télam, 2019).

Con la irrupción del COVID-19 estas tendencias contractivas se acentuaron, generando una mayor retracción del comercio mundial, dado que la OMC proyecta caídas de entre 13 y 20% (OMC, 2020).

Baldwin (2020) refiere a un doble shock, sobre la oferta y la demanda. Sobre el primero, se produce una contracción de la producción, un efecto negativo sobre el sector de servicios y sobre las cadenas globales de valor. Por el lado de la demanda, la incertidumbre lleva a una reducción de la misma, basada en que los consumidores adoptan una posición de “wait and see”.

A su vez, el cierre de fronteras impacta de lleno sobre el sector del turismo y las migraciones, afectando a países que dependen de remesas en mayor medida. En este sentido, conforme datos del Banco Mundial (2020) se prevé que en 2020 las remesas caerán marcadamente, cerca de un 20 % en todo el mundo.

Sobre el sector turístico podemos asegurar que “está hoy encallado: las líneas aéreas están cerca de la bancarrota, los hoteles están vacíos, y es inminente el desempleo masivo en los sectores de alojamiento”. (Harvey, 2020).

Frente a este oscuro panorama, y ante la gran duda que altera las decisiones de los gobiernos mundiales, muchos estados han decidido cerrarse, aplicando restricciones a las importaciones y a las exportaciones.

Como ejemplo de lo expuesto desde el lado de las exportaciones, para marzo de 2020, 54 gobiernos habían impuesto restricciones a las exportaciones (Baldwin et. Evenett, 2020).

Asimismo, en relación a las manufacturas, principalmente se ven afectados el sector automotriz, textil y de tecnología. A ello se suma el proceso de “re-shoring”, es decir, que la industria manufacturera occidental trae de vuelta a su lugar de origen parte del trabajo, interrumpiendo las cadenas globales de valor.

Lo irónico del panorama es que, frente a un virus que no conoce de fronteras y afecta al mundo en su totalidad, la tendencia general es a defender el interés propio, es decir, confinarse sobre las propias fronteras.

En Teoría de los Juegos –la cual analiza el comportamiento en situaciones estratégicas-, se alcanza un equilibrio cooperativo cuando existe información, lo que genera confianza de que la contraparte actuará de cierto modo, por lo que el máximo objetivo propio es dejado a un lado para cooperar.

En este sentido, el COVID-19 agregó el elemento de incertidumbre, rompiendo la solución cooperativa del juego, dado que ante la duda, ante el riesgo de falta de suministros por ejemplo, el proteccionismo y el repliegue sobre lo nacional se presentan como respuestas.

En este sentido, los principios sostenidos en el marco de la OMC, como el de Trato Nacional y el de Nación Más Favorecida son puestos en jaque. Por el primero de ellos, conforme el artículo III del GATT, los productos importados no deben recibir un trato menos favorable que el concedido a productos similares de origen nacional. Por el segundo principio, contenido en el artículo I del GATT, cualquier ventaja que reciba un producto originario de otro país o destinado a él, se aplica sobre los productos de las demás partes contratantes.

“Los estados alrededor del mundo han construido barreras al comercio y han mantenido en alto el estandarte de la protección para salvar el interés nacional. La tendencia hacia “el nuevo proteccionismo comercial” ha comenzado a alzarse, y las perspectivas del proceso de la globalización económica se han vuelto inciertas”. (Hua, 2019: 58)

La disyuntiva entre lo nacional y lo internacional en realidad es falsa. No es una en detrimento de la otra, sino que ambas deben ser consideradas de forma complementaria, en pos de dar solución a la situación actual.

“Compartir las tecnologías, y no solo la información sobre ellas es esencial para mantener el suministro de productos vitales. Ningún país es totalmente autosuficiente. El cierre de las fronteras y la restricción de las exportaciones pueden ser un paliativo, pero no una solución. La única solución es una coordinación mundial de todos los agentes”. (Velásquez, 2020: 4).

En este sentido, y conforme lo expuesto, es necesario que la crisis que enfrenta el multilateralismo sea resuelta por un organismo que ayude a contrarrestar los vacíos de información y la incertidumbre, que incentive a los gobiernos y les brinde confianza sobre el sistema mundial. Por ello, la OMC debe asumir un rol activo, superando sus falencias.

7. LA CRISIS DEL DESARROLLO

El último círculo concéntrico que hemos señalado se refiere a la crisis del desarrollo. ¿Crisis para quién? Para aquellos países en desarrollo que frente a los escenarios desarrollados, ven coartada la capacidad de progreso, dado que no disponen de las mismas capacidades y recursos que tienen los países desarrollados.

Ante la crisis del modelo liberal, la falta de provisión de bienes públicos globales y la retracción de los estados hacia adentro de sus fronteras, cada país debe sobrevivir con sus propias capacidades y recursos, siendo entonces, los países menos desarrollados quienes se ven más perjudicados, así como ven coartado su derecho y necesidad de desarrollarse.

Como refirió Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “la enfermedad pone en riesgo un bien público global esencial, la salud humana, e impactará a una ya debilitada economía mundial” (CEPAL, 2020).

Un menor nivel de multilateralismo equivale entonces a una mayor brecha de desigualdad entre los estados más y menos desarrollados, ante la falencia de un organismo que guíe hacia la cooperación internacional para alcanzar el desarrollo. Un riesgo será entonces la centralización del capital en países más desarrollados o en las grandes empresas transnacionales.

Como señalan Kwa, Rosales y Lunenborg (2020), en el nivel macroeconómico, los países en desarrollo están expuestos frente a mayores debilidades, como lo son los bajos precios de los commodities y del petróleo, las deudas externas que poseen, la fuga de capitales, la pérdida de ingresos por remesas y por el bajo nivel de turismo, y las menores ganancias derivadas de la contracción del comercio.

Conforme datos de la OMC (2020), se señala que los Países Menos Desarrollados (PMA) serán probablemente los más perjudicados por la crisis, ya que disponen de recursos limitados para estimular el crecimiento. Asimismo, los PMA dependen de la exportación de una gama limitada de productos a unos pocos mercados, algunos de los cuales han sido los más azotados por el brote del COVID-19, como el sector textil o de indumentaria.

Asimismo, quienes más sufren en el contexto actual son aquellas personas que trabajaban en el sector informal de la economía, y sus ingresos dependen de actividades del día a día frenadas por las medidas para contener la pandemia, lo cual ha derivado a un incremento de la pobreza y del hambre. Estos sectores informales son más comunes en países en desarrollo.

Por otro lado, muchos países no cuentan con la infraestructura o la conectividad a internet necesaria. En este sentido, la brecha digital está provocando divisiones sociales y económicas.

Hay una gran distancia entre aquellos países que cuentan con la capacidad de generar bienes digitales de aquellos que no, y por ende quedan excluidos de la economía digital.

“Los altos niveles de concentración en la economía digital donde los bienes y servicios digitales del mercado global son suministrados por un limitado número de compañías (la mayoría con base en EEUU), puede ser agravado por reglas que limitan la capacidad de los estados para decidir cómo los flujos de información en sus territorios serán almacenados, transmitidos, procesados y usados”. (Kwa, Rosales et. Lunenburg, 2020).

De la misma forma, si consideramos los insumos médicos, se ven gravemente afectados aquellos países que no cuentan con la capacidad de desarrollarlos. En este sentido, la desigualdad sanitaria también es un problema inminente.

Lo expuesto demuestra que, al debilitarse el multilateralismo, al perder la OMC su lugar central del sistema global de comercio, quienes más sufren son las pequeñas naciones.

Como señala Baldwin (2008), “todos perderían en este punto de inflexión mundial, pero no por igual (...) Las pequeñas naciones sufrirían mucho más, ya que se benefician más de las normas y negociaciones basadas en el consenso de la OMC.”

Lo expuesto demuestra que la concentración del capital, el incremento de la desigualdad y la persistente brecha entre países en desarrollo y desarrollados son cuestiones que la crisis sanitaria ha profundizado.

De este modo, lo esencial es resolver qué sucederá con el multilateralismo, cómo se podrá dar una respuesta cooperativa para enfrentar las asimetrías que no dejan de crecer en el escenario mundial.

8. CONCLUSIÓN: EL ROL DE LA OMC EN EL ESCENARIO POST-PANDEMIA

Tras delinear los desafíos relativos a las tres crisis expuestas, la cuestión es delucidar cuál es el rol de la OMC frente a las mismas, y cómo este organismo puede contribuir a dar una respuesta acorde en el escenario post-pandemia.

Si bien la OMC ha presentado una serie de falencias que no ha podido resolver adecuadamente, es necesario remarcar que “comparada con otras organizaciones internacionales, el GATT/OMC es un gran éxito. Preside un sistema de comercio basado en reglas, fundado en normas que son casi universalmente aceptadas y respetadas.” (Baldwin, 2018).

Por lo tanto, es una herramienta útil para enfrentar los desafíos mencionados. Pero, para ello, se requiere que el organismo se reforme para poder generar respuestas activas y legítimas.

Mantener el comercio abierto durante la crisis por COVID-19 y fomentar un entorno estable que favorezca a las empresas y estados es esencial. La OMC debe ser el medio que evite que los estados se retrotraigan fronteras adentro, generando incentivos y reglas claras para comerciar.

Como señala la Teoría de los Juegos, si todos deciden no cooperar, la solución a la que llegarían no será la mejor para el conjunto. Una pandemia transnacional, que amenaza a todos por igual, demanda respuestas coordinadas y no de tipo unilateral.

“Los países compiten por artículos escasos como máscaras médicas, ventiladores y propiedad intelectual para tratamiento y vacunas. Tales concursos tienen una cualidad lógica de suma cero. Pero la acción descoordinada resulta en una asignación ineficaz, tiempo y esfuerzo potencialmente desperdiciados y mayores costos, todo lo cual socava el interés general (y compartido) en sofocar el brote.” (Johnston, 2020).

La OMC es, entonces, el árbitro que permite que el juego no sea de suma cero, proveyendo de información y permitiendo que el juego se reitere, generando así la previsibilidad y confianza necesarias para que se mantenga el multilateralismo.

Un futuro sin horizonte se torna poco alentador, por lo que la OMC puede desactivar este escenario, promoviendo un contexto win-win.

En este sentido, es necesario generar certidumbre y previsibilidad, que permitan planificación e inversión en el largo plazo. “Cuando los gobiernos no tienen que adivinar lo que otros están haciendo, la confianza mejora”. (Wolfe, 2020: 165).

Otro elemento imprescindible será el de facilitar el acceso al crédito a los pequeños jugadores. Por ello, la OMC debe mantener la observancia de los principios de reciprocidad y la no-discriminación.

Garantizar el acceso de los estados a insumos necesarios es esencial. En este sentido, debemos destacar que el apartado b) el artículo 73 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) suspende la aplicación de cualquier derecho de propiedad intelectual que pueda ser un obstáculo para la adquisición o fabricación de productos necesarios para proteger a las poblaciones.

Asimismo, el monitoreo y la transparencia son cuestiones que deben ser mejoradas. Sería ideal que se pudieran aprovechar las nuevas tecnologías, como las video-conferencias para que se pueda continuar tanto el diálogo y las negociaciones.

En lo que respecta a la economía digital, mantener reglas que permitan que los países menos desarrollados puedan insertarse en la cuarta revolución industrial, sin quedar marginados del proceso, sería otro elemento vital a considerar.

Es necesario, asimismo, que la OMC pueda coordinar y cooperar su accionar con otras organizaciones, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización (OCDE).

Pero, para alcanzar estas metas, la OMC debe reformarse. Ello es necesario para “asegurar mejores informes y mejor uso de la información que genera” (Wolfe, 2020: 167).

En este sentido, es importante repensar si los paquetes como un todo único son viables, dado que es imprescindible dinamizar los procesos para generar respuestas rápidas.

Asimismo, se requiere un fuerte liderazgo que reemplace la renuncia del actual Director General. Además, una mayor flexibilización que evite un bloqueo del Órgano de Apelaciones es también urgente.

De esta forma, frente a los tres círculos concéntricos delineados, la OMC puede brindar soluciones que desactiven las crisis, promoviendo la interdependencia y la confianza entre los estados, disminuyendo asimismo las asimetrías. Ello reforzaría su rol, disminuyendo, en parte, la crisis de gobernanza que atraviesa.

“A pesar de su evidente éxito, el sistema mundial de comercio se enfrenta ahora a una crisis sin precedentes. La forma en que se resuelva esta crisis depende de si la OMC puede revitalizarse y adaptarse al entorno mundial cambiante.” (Akman et. al, 2020: 2).

9. BIBLIOGRAFÍA

- Actis, E., & Zelicovich, J. (2020, 13 abril). El mundo en crisis: ¿cuál es el ritmo de contagio? Recuperado 31 de julio de 2020, de https://www.clarin.com/opinion/mundo-tesis-ritmo-contagio-0_CQcuHjQwi.html
- AKMAN, M.S., ARMSTRONG, S., DADUSH, U., GONZALEZ, A., KIMURA, F., NAKAGAWA, J., RASHISH, P., TAMURA, A. AND PRIMO BRAGA, C.A. (2020), “World Trading System under Stress: Scenarios for the Future”. *Global Policy*, 11: 360- 366. doi:10.1111/1758-5899.12776
- Baldwin, R. (2008, 1 julio). The WTO tipping point. Recuperado 31 de julio de 2020, de <https://voxeu.org/article/wto-tipping-point>
- Baldwin, R. (2018). “Sources of the WTO’s woes: Decision-making’s impossible trinity”, VOX – CEPR policy portal. Disponible en <https://voxeu.org/article/sourceswto-s-woes-decision-making-s-impossible-trinity>.
- Banco Mundial. (2020, 23 abril). Conmoción como no se ha visto otra: la COVID-19 sacude los mercados de productos básicos. Recuperado 31 de julio de 2020, de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/04/23/coronavirus-shakes-commodity-markets>
- Banco Mundial. (2020a, abril 22). El Banco Mundial prevé la mayor caída de remesas de la historia reciente. Recuperado 31 de julio de 2020, de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>
- CEPAL. (2020, 19 marzo). COVID-19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe. Recuperado 31 de julio de 2020, de <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina>
- Harvey, David. 2020. Política anticapitalista en tiempos de COVID-19. *Sopa de Wuhan*. ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), p. 79-96.
- Hua, Z. (2019) “The New Trend of Trade Protectionism in the Post-Financial Crisis Era and Countermeasures of China”. *Open Journal of Social Sciences*, 7, 58-69. doi: 10.4236/jss.2019.78005.
- Johnston, Seth A. 2020 6 24. The Pandemic and the Limits of Realism. *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2020/06/24/coronavirus-pandemic-realism-limited-international-relations-theory/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&u
- KWA, A.; ROSALES, F.; LUNENBORG, P. (2020). “COVID-19 and WTO: Debunking Developed Countries’

Narratives on Trade Measures”. South Center Policy Brief, 77. Disponible en <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/05/PB77-3.pdf>

Mankiw, N. G. (2002). Principios de Economía (Segunda edición). Madrid: McGraw Hill. Capítulo 13. P. 220-224

Organización de Naciones Unidas. (2020, 11 junio). La crisis económica del COVID-19 empujará a millones de niños al trabajo infantil. Recuperado 31 de julio de 2020, de <https://news.un.org/es/story/2020/06/1475912>

Organización Mundial del Comercio. (s. f.). Los ADPIC y la salud pública. Recuperado 31 de julio de 2020, de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/pharmpatent_s.htm

Rodrik, D. (2018, febrero). Las dos amenazas contra la democracia liberal. Recuperado 31 de julio de 2020, de <https://nuso.org/articulo/las-dos-amenazas-contra-la-democracia-liberal/>

Télam. (2019, 18 noviembre). OMC prevé que continúe la contracción del comercio global. Recuperado 31 de julio de 2020, de <https://www.telam.com.ar/notas/201911/409653-omc-preve-que-continue-la-contraccion-del-comercio-global.html>

Velásquez, G. (2020) Repensando la I+D para productos farmacéuticos después del choque de la Coronavirus COVID-19. South Centre. Informe sobre políticas No. 75.

Wolfe, R. (2020). “Exposing governments swimming naked in the COVID-19 crisis with trade policy transparency (and why WTO reforms matters more than ever)” en BALDWIN, R; EVENETT, S. (comp.). COVID-19 and Trade Policy: why turning inward won’t work. CEPR Press

Zelicovich, J. (2019). “La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales”. Relaciones Internacionales, 92(1), 1-21. <https://doi.org/10.15359/ri.92-1.1>

Zelicovich, J., & Dellarda, I. (2020, 20 junio). El mundo post pandemia comienza a definirse en la OMC. Recuperado 31 de julio de 2020, de <https://www.perfil.com/noticias/internacional/el-mundo-post-pandemia-comienza-a-definirse-en-la-omc.phtml>

Zelicovich, Julieta (coord.) 2020. Las Negociaciones Comerciales Internacionales en tiempos del COVID 19. Instituto de Investigaciones. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR. P. 7-17.

Zelicovich, Julieta. (2020). “Hacia una nueva reforma de la Organización Mundial de Comercio: análisis de su proceso de posicionamiento en la agenda internacional reciente (2017-2019)” Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.: Universidad Militar Nueva Granada - Editorial Neogranadina. 2019 vol. 15 n°1. 43-60. <https://doi.org/10.18359/ries.4014>

Antecedentes históricos de la Rusia moderna y su proyecto Euroasiático, dentro de la etapa de Sistema Multipolar Eurocéntrico

Ramiro Ordoqui¹

La Federación de Rusia, fundada en diciembre de 1991, está compuesta por ochenta y cinco sujetos federales de competencias variadas que a su vez la convierten en el país más extenso del mundo. Considerada como la heredera en recursos y responsabilidades de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que dominó gran parte de la escena internacional durante los más de 40 años que duró la Guerra Fría, su historia se remonta cientos de años atrás. A fines del siglo XV, varios principados dejaron la categoría de Rus y se registra la utilización de *Rossía* para denominar un gran número de pueblos diseminados a lo largo de un territorio que respondían a Moscú como capital por primera vez de un Estado (Bushkovitch, 2013, 49).

El status actual de Rusia, superpotencia energética y militar, miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, promotora de distintas organizaciones internacionales como la Unión Económica Euroasiática o los BRICS, la hace poseedora de un relato sumamente influyente en la escena internacional que en ocasiones no se condice con sus capacidades. Lejos de los primeros lugares en PBI per cápita y fuera de los primeros diez países en PBI nominal, su protagonismo se sustenta en un importante peso regional y el liderazgo personalista de quien conduce los destinos de las políticas públicas de su país desde el año 2000, el presidente Vladimir Putin. Este último, objeto de análisis por propios y ajenos, parece haber encontrado recientemente algunos límites a su popularidad, ágilmente salteados en el holgado triunfo electoral que obtuviera al impulsar un referéndum a la constitución nacional de su país.

En el presente trabajo se intentará demostrar que existe una relación entre sucesos acontecidos durante la etapa del Sistema Multipolar Eurocéntrico (SME) que involucran al aquel entonces Imperio Ruso y la actualidad de Rusia, o, al revés, que parte de lo que hoy se percibe como proyecto político ruso tiene un correlato histórico de larga data.

En cuanto al **marco teórico** para analizar los hechos acontecidos en el SME, es conveniente apelar al realismo clásico que desarrollaran autores como Morgenthau, por características de las relaciones internacionales de ese entonces como la centralidad del Estado, la vinculación conflictiva entre los mismos y la obtención del poder como objetivo único (Barbe, 1987, 154). Esta estructura multipolar, que abarcó el período comprendido entre los años 1648 y 1914, contó con varios poderes hegemónicos en disputa, entre ellos Rusia, que lograron mediante diferentes coaliciones establecer un orden basado en los principios de la *razón de Estado* y *balance de poder*. En el primero de los casos, la obligación de los gobernantes se enfocaba en lograr las mejores condiciones de vida para su pueblo (Kreinbohm, a), 10) y en el segundo buscaban romper las tendencias hacia un orden hegemónico unipolar mediante una serie de reglas (Kreinbohm, a), 12). En cuanto al objeto particular de estudio, los hechos que se tomarán como parte histórica de la Federación de Rusia se encuentran dentro del período de génesis del SME, lo que evidencia la falta de preponderancia de este Estado durante el desarrollo de la etapa en cuestión, a pesar

¹ Licenciado en turismo UNLP. Asesor en relaciones internacionales en el Senado de la provincia de Buenos Aires, profesor universitario en la Universidad Provincial de Ezeiza y miembro del IRI.

ramiro.ordoqui@gmail.com

de ser una de las potencias que conformaron la pentarquía europea dominante.

Respecto a la actualidad, el abordaje sobre la política exterior de la Federación de Rusia es más complejo, ya que el propio desarrollo de la disciplina que estudia este campo encontró nuevas teorías que permiten profundizar sobre los métodos apoyados en las instituciones regionales (neoinstitucionalismo² e interdependencia³), la influencia militar (realismo⁴) y la expansión cultural (soft power⁵). En todos los casos lo que se buscará exponer es el hilo conductor entre los actuales objetivos y aquellos que permiten justificar la existencia de un “ser ruso” a lo largo de la historia.

1. EL SER RUSO, EL PROYECTO EUROASIÁTICO Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA

Una de las características más importantes del proceso político que ha llevado a Rusia a recuperar parte de su influencia en la escena internacional es la ponderación de un estilo propio fácilmente identificable. La apelación a una “vía rusa” por parte del presidente Putin, cómo líder inexpugnable, es un recurso discursivo que implica un proceso de construcción desde el inicio de su primera presidencia en el año 2000. Esta idea, de impronta nacionalista, está vinculada a la historia y un supuesto derecho que las acciones pasadas y la importancia rusa en la construcción del orden mundial a lo largo de distinto períodos le dan. En línea con la recuperación de un espacio gravitante en las decisiones globales, esta referencia al pasado para instrumentar acciones presentes aumenta la hipótesis sobre un vínculo invisible entre ambas versiones de Rusia, la del Imperio y la Federación. La vía rusa apela a la valentía del pueblo que en 1812 expulsó a las fuerzas napoleónicas, a la vez que destaca actuales valores como el patriotismo, la fe ortodoxa o la tolerancia multiétnica (Eltchaninoff, 2015, 87). Como prueba fehaciente de este fenómeno, el 25 de abril de 2005, durante un discurso en el Consejo de la Federación de Rusia, Vladimir Putin enaltecó por primera vez “una vía que le sea propia” a su país, e instó a sus compatriotas a defenderla durante los años siguientes.

El desarrollo de este concepto está ligado a otro también importante que es el del proyecto euroasiático, cuya relevancia se encuentra solapada en la obvia presencia de Rusia a lo largo de todo el territorio que considera su vecindario y supo pertenecer tanto al Imperio como a la URSS. Argumentada como teoría política de largo antecedente, entre sus intelectuales se incluyen autores como Savitski⁶ y su afirmación sobre un tercer continente entre Europa y Asia, Trubetskói⁷ y la justificación a través de las lenguas; aunque desde mitad de la última década del siglo pasado se ha visto un renacer discursivo representado en el mensaje de Iván Duguin. Para este autor “el eurasiatismo es una filosofía, un proyecto geopolítico, una teoría económica, un movimiento espiritual, un núcleo para consolidar un largo espectro de fuerzas políticas” (Duguin, 2016, 58). El aprovechamiento del auge de esta tesis en términos políticos y comerciales ha sido una de las grandes ventajas de Duguin, quien recorre el mundo promoviendo esta original vía que busca ponerle fin al liberalismo. Pese a no existir reconocimiento oficial de la relación entre el filósofo y el gobierno, la prioridad de atención a la política exterior ejecutada sobre las áreas que comprenden Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Asia Central y el Cáucaso,

² El institucionalismo entiende a las instituciones como herramientas de los agentes para lograr objetivos y, a su vez espacios de cooperación con ganancias distribucionales (Vargas, 2008, 3).

³ La interdependencia supone tres condiciones en el marco de las relaciones internacionales: canales múltiples que conectan a las sociedades, ausencia de jerarquía en los temas de la agenda interestatal y la fuerza militar no es usada cuando existe una relación de interdependencia (Keohane y Nye, 1988, 41).

⁴ El realismo implica tres supuestos: los Estados dominan la política mundial, la fuerza es el elemento más eficaz para relacionarse y esto implica una jerarquía que pone a los problemas de seguridad internacional como los más importantes (Keohane y Nye, 1988, 39).

⁵ Soft power o poder blando se refiere a la capacidad de un actor internacional para influir en otros mediante métodos culturales o ideológicos, en ocasiones encubiertos en cooperación académica, lingüística, artística, literaria, etc.

⁶ P. N. Savitskij (1895-1965) geógrafo y economista (Duguin, 2016, 1)

⁷ N. S. Trubetskoi (1890-1938) filólogo y lingüista (Duguin, 2016, 1)

siempre fue destacada en el Kremlin pese a la disputa que sobre su manejo estratégico proponen actores como China, Turquía, Irán, la Unión Europea o los propios Estados Unidos.

Tanto la vía rusa como el proyecto euroasiático, solo pueden entenderse como importantes y de pertenencia histórica a la actual Federación de Rusia en el marco de distintas acciones concretas que permiten hacer comparaciones atemporales en la búsqueda de objetivos propios de una potencia.

En primer lugar, se destaca la Unión Económica Euroasiática (UEE), institución creada entre otras cuestiones para asegurar parte de los intereses rusos en su histórica zona de influencia. Sin embargo, fue el ex presidente de Kazajistán, Nursultán Nazarbayev, quien promovió la idea original en una visita a Moscú durante el año 1994, valiéndole esto el reconocimiento del propio Putin en 2012 cuando durante una reunión bilateral le confesara “usted es el verdadero autor”. Más de 25 años después, y desde el 1° de enero de 2015, la UEE es una organización que alcanza a 183,8 millones de personas, un 2,4% de los pobladores del planeta, de las cuales 94,3 millones son consideradas trabajadores activos⁸. Su potencial, más allá de la capacidad de reunir a varios países dentro de un marco de consenso económico y aduanero, está vinculado a la energía con el 14,5% de la producción petrolera a nivel mundial y el 20,2% de gas. Lo que en otros tiempos implicaba la anexión de nuevos territorios para lograr incrementar el poder de un Estado, hoy se puede encuadrar en parte en la capacidad de influencia que transmite comandar una institución regional que promueva la libre circulación de servicios, bienes, capitales y mano de obra con un marcado desbalance en la relación de sus miembros. Así se infiere que la búsqueda de engrandecer Rusia es común a Putin y Pedro el Grande, el primero nacido y el segundo fundador de San Petersburgo, aunque el actual presidente ya no ostente en su despacho el cuadro del primer Emperador como lo hiciera durante los años 90 (Eltchaninoff, 2015, 31).

Otro punto importante es la carrera que recuperó Rusia desde el año 2000, y fundamentalmente luego del hundimiento del submarino Kursk, por obtener el grado de superpotencia militar. La historia de Rusia se encuentra plagada de grandes victorias entre las que destacan la del 9 de mayo de 1945 sobre la Alemania Nazi, o la que marcó el principio del fin de las ambiciones de Napoleón Bonaparte y será retomada más adelante para argumentar en favor de este hilo conductor pasado-presente. Según el Instituto de Investigación Internacional para la Paz de Estocolmo (SIPRI)⁹, Rusia es la cuarta potencia militar por inversión en defensa a nivel mundial. Durante 2019 gastó 65.000 millones de dólares, lo que significa un incremento del 4,5% comparado a 2018; y el 3,9% de su PBI, colocándola en la parte superior del ranking de los países por este rubro también. La intervención en Siria y la actual posición respecto al conflicto que padece Libia, son decisiones del gobierno de Rusia en favor de ampliar sus alianzas y agenda, aunque también una necesidad de ejercitar tantas fuerzas y recursos activos.

El último ítem a conectar entre pasado y presente, tiene que ver con la posibilidad de exportar la perspectiva rusa desde la cultura, generando así nuevos canales de vinculación con el mundo. La cantidad de escritores, pintores y músicos que dieron en otro tiempo fama mundial a un Estado mayormente relacionado con lo salvaje, siguen siendo hoy en día herramienta de acercamiento para las distintas representaciones en el exterior de la Agencia Federal para los Asuntos de Colaboración con la Comunidad de Estados Independientes, Compatriotas en el Extranjero y Cooperación Humanitaria Internacional, popularmente conocida como Rossotrudnichestvo¹⁰. Con 78 sucursales alrededor del mundo, desde América Latina a África, y especialmente en los países de la Comunidad de Estados Independientes, las palabras de grandes próceres literarios como Aleksander Pushkin amplían su público. Es justamente este último quien al ostentar diversos reconocimientos, como el de empardar la fecha de su nacimiento con el Día de la Lengua Rusa en Naciones Unidas, emerge como exponente de una gran camada de artistas que en otro tiempo lograra romper parte de la gran barrera cultural que

⁸ <http://www.eaeunion.org/?lang=en#>

⁹ <https://www.sipri.org/>

¹⁰ <http://rs-gov.ru/en>

mantenía a esta potencia del SME en desventaja respecto a los otros miembros de la pentarquía.

Para resumir la importancia de estas tres acciones concretas en la política exterior de Rusia (Unión Económica Euroasiática, participación en la guerra en Siria y Rossotrudnichestvo), y poder luego establecer un paralelismo en la prosecución de objetivos respecto a la historia, se destaca que todos estos puntos están explicitados en el denominado Concepto de política exterior de la Federación de Rusia (aprobado por el presidente de la Federación de Rusia por orden ejecutiva en 2016)¹¹. En el caso de la integración regional comercial en el artículo 51, en el del apoyo militar en el extranjero en el 93 y en el "poder blando" el 9, 47 y 48:

51. Rusia ve como un objetivo clave el fortalecimiento y la expansión de la integración dentro de la Unión Económica Euroasiática (EAEU) con la República de Armenia, la República de Bielorrusia, la República de Kazajstán y la República Kirguisa para acelerar el desarrollo constante, la modernización tecnológica y la cooperación integral, mejorar la competitividad de los Estados miembros de la EAEU y mejorar el nivel de vida de sus poblaciones. El objetivo de EAEU es garantizar la libre circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra, y ofrecer una plataforma para implementar proyectos conjuntos de infraestructura e inversión. La EAEU se basa en principios universales de integración y está diseñada para desempeñar un papel importante en la armonización de los procesos de integración en Europa y Eurasia.

93. Rusia defiende un acuerdo político en la República Árabe Siria y la posibilidad de que el pueblo sirio determine su futuro basándose en el comunicado de Ginebra del 30 de junio de 2012, declaraciones del Grupo Internacional de Apoyo a Siria y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Rusia apoya la unidad, la independencia y la integridad territorial de la República Árabe Siria como un Estado secular, democrático y pluralista con todos los grupos étnicos y religiosos que viven en paz y seguridad y disfrutan de los mismos derechos y oportunidades.

9. Además de los métodos tradicionales de diplomacia, el "poder blando" se ha convertido en una parte integral de los esfuerzos para lograr los objetivos de política exterior. Esto incluye principalmente las herramientas ofrecidas por la sociedad civil, así como diversos métodos y tecnologías, desde información y comunicación, hasta humanitarios y otros tipos.

47. Rusia busca garantizar que el mundo tenga una imagen objetiva del país, desarrolle sus propias formas efectivas de influir en el público extranjero, promueva los medios de comunicación en ruso y ruso en el espacio de información global, brindándoles el apoyo gubernamental necesario, sea proactivo en cooperación internacional de información, y toma las medidas necesarias para contrarrestar las amenazas a su seguridad de la información. Para ello se utilizan nuevas tecnologías de información y comunicación. Rusia tiene la intención de promover un conjunto de normas legales y éticas con respecto al uso seguro de dicha tecnología. Rusia afirma el derecho de toda persona a acceder a información imparcial sobre desarrollos globales y varios puntos de vista.

48. Una mayor participación de los académicos y expertos de Rusia en el diálogo con especialistas extranjeros en política global y seguridad internacional es una de las áreas del desarrollo de la diplomacia pública.

Percibiéndose como una nación con siglos de historia y la obligación de jugar un papel influyente en el plano internacional, la actual Federación de Rusia busca con políticas públicas de alto impacto generar certidumbre en un mundo de aceleración histórica que poco puede aportar al respecto.

2. RECUPERAR LA HISTORIA COMO FORTALEZA ESTRATÉGICA.

“La política de contención de Rusia, que se aplicaba en el siglo XVIII, y en el XIX, y en el XX continúa hoy. Constantemente intentan arrinconarnos porque tenemos una posición independiente, porque la

¹¹ https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk86BZ29/content/id/2542248

defendemos, porque llamamos las cosas por su nombre y no recurrimos a la hipocresía”.
V. Putin, marzo de 2014¹².

En la elección de tres procesos y hechos históricos personalísimos, con fuerte marca en la historia de Rusia, hay una voluntad de recuperar lo planteado en la introducción como hilo invisible entra pasado y presente de un Estado de peso en el orden mundial. La constante influencia en su vecindario, con repercusión en la relación con el resto de los actores importantes de la sociedad internacional, la ponderación de la fortaleza militar que se repite no solo en el ejemplo aquí planteado sino también a lo largo de la historia, y la penetración cultural en sus objetivos estratégicos, son componentes visibles de un pasado descrito a continuación.

3. PEDRO I, EL FUNDADOR.

Pedro I Alekséievich, apodado Pedro el Grande, fue uno de los más reconocidos gobernantes de Rusia. Primero Zar, y luego Emperador y Autócrata de Todas las Rusias hasta su muerte en 1725, gestó la irrupción de su país en las grandes discusiones internacionales. Su influencia hasta el presente es indiscutible y se lo asocia en ocasiones al componente expansionista del ser ruso, como la necesidad de garantizar fronteras seguras a un Estado que carece en ocasiones de límites naturales y depende del éxito de sus salidas los mares. No casualmente, el actual presidente Vladimir Putin solía ostentar un cuadro con su figura cuando era funcionario municipal en San Petersburgo a inicios de la década del 90, en la ciudad que el propio Pedro fundó y con quien comparte objetivos vinculados a la modernización y el reposicionamiento de Rusia en el plano internacional (Gólcher Barguil, 2017, 10). No sin suspicacia, lo críticos a su figura endilgan al emperador haber definido un estilo de liderazgo que, aún persistente, tiene obsesión por nombrar sucesores de manera personal (Sebag Montefiore, 2017, 15).

El quinto monarca de la dinastía Románov sentía el poder de una manera particular, motivo suficiente para que luego de dos meses de celebración -tras el definitivo éxito militar contra Suecia en 1721¹³- aceptara una oferta del Senado que convertía a Moscovia en Rusia y a él mismo en el emperador de ese nuevo sujeto político constituido (Sebag Montefiore, 2017, 189). El propio gobernante entendía su responsabilidad como la de “llevar constantemente en su alma la pesada carga del bienestar del Estado y del consuelo de sus súbditos”, como se revela de la correspondencia que solía mantener con sus colaboradores más cercanos (Des Cars, 2015, 81). En las horas previas a uno de sus triunfos militares más reconocidos, en la Batalla de Poltava, su arenga demostró a las tropas de su ejército no solo el sueño que Pedro tenía de una Rusia grande y poderosa, sino también lo que el estaba dispuesto a hacer en virtud de construir ese poder al servicio de su país, llamando a los soldados a combatir “por el Estado... no por Pedro” y asegurando que él no daba “ningún valor a su propia vida, con tal de que vivan Rusia y la piedad la gloria de Rusia” (Sebag Montefiore, 2017, 152). Este hombre de más de dos metros, que con su personalidad hizo honor a su talla, entendió hace trescientos años, como pocos, ese sentimiento que aún perdura en la identidad de su pueblo, mezcla de patriotismo y orgullo, en ocasiones tan difícil de comprender para quienes no pueden separarse de los prejuicios de análisis formados en teorías occidentales del siglo XX.

Pedro el Grande es considerado el fundador de Rusia por lo antes mencionado, pero también por su capacidad de concentrarse en diversos temas al mismo tiempo, siempre dispuesto a desafiar al

¹² Palabras pronunciadas durante una sesión extraordinaria del Parlamento ruso, en la Sala de San Jorge del Kremlin, antes de la firma del tratado internacional por el cual Crimea y Sebastópol pasaron a formar parte de la Federación de Rusia, el 18 de marzo de 2014.

¹³ El 10 de septiembre de 1721, tras la invasión rusa de Suecia que obligara a la firma del Tratado de Nystad, se dio por culminada la Gran Guerra del Norte. Este enfrentamiento, que duró más de 20 años, finalizó con la victoria de Rusia y la expansión reconocida de su zona de influencia en el norte de Europa por sobre los intereses suecos que habían dominado hasta el momento entonces.

mundo con obras monumentales sin importar el costo, tal cual lo demuestra la creación de la ciudad de San Petersburgo (Des Cars, 2015, 65). Mientras que su dinastía, los Románov, debían su acceso al poder a la resistencia a las distintas invasiones extranjeras, el primer emperador obligó a la nobleza de su país a invertir este vínculo en base a la militarización del Estado y la creación de una nueva épica para su pueblo. Él se autopercibía como un señor de la guerra, e hizo mucho para demostrarlo (Sebag Montefiore, 2017, 131).

La vigencia del pensamiento de Pedro I no solo se sostiene en los anteriormente enumerados hechos actuales, sino también en cómo logró cambiar para siempre a Rusia. Uno de sus biógrafos más notables, el escritor, historiador, filósofo y abogado francés François-Marie Arouet “Voltaire”, brinda la descripción más precisa sobre la magnitud de la transformación rusa que es relevante compartir. En la misma atribuye exclusivamente al gobernante la irrupción de su Estado en los asuntos europeos por sobre su condición cristiana y establece una serie de sucesos exitosos vinculados a las tierras cultivables, el creciente número de súbditos y los ingresos percibidos. Además, la nueva política expansionista le permitió asentarse en territorios en Finlandia, Livonia, dominar a los cosacos y los pueblos de Astracán, establecer expediciones y puertos en el Mar Blanco, el Pontos Euxinos, el Mar de Azov y el Caspio; consecuencia de la creación de la primera marina rusa. Esto se logró en parte a la voluntad del monarca, aunque también requirió del establecimiento de una fuerte disciplina en virtud del desarrollo de industrias, manufacturas, tecnología agrícola y bellas artes. Hasta que surgió la figura de Pedro, Rusia “poseía los territorios más vastos del universo, y todo estaba por hacer” (Voltaire, 1759, 60-61). Este atraso respecto a Europa y anterior a la creación del Imperio, calculado en 200 años, está vinculado a la inexistencia de la Edad Media, el Renacimiento o la tardía recepción del Siglo de las Luces, ya que los rusos recibieron su religión no de Roma sino de la Iglesia de Oriente con todo lo que ello significa en términos culturales (Des Cars, 2015, 35).

Entre los sucesos destacables del gobierno del primer emperador de Rusia se encuentran dos acciones muy particulares, con el mismo formato, aunque en distinta época. Conociendo las debilidades de su país y en post de alcanzar la tan ansiada modernización del mismo, Pedro diseñó los primeros viajes de un monarca fuera de sus tierras bajo el formato de una misión diplomática denominada “embajada”, y de la cual el participaría como un integrante más en su paso por Dinamarca, Brandemburgo, Holanda, Viena, Venecia y Roma. La idea de bajar su perfil para alejarse de sus Estados, con el objetivo de aprender a gobernarlos mejor (Voltaire, 1759, 92), es compatible con la paciencia que todo gobernante necesita para recuperar la distancia que le puedan haber quitado sus competidores en el ámbito internacional. El orden europeo concebido tras los tratados de Westfalia en 1648, excluía a Rusia de todo lo bueno y malo que sucedía, tanto en el centro de la toma de decisiones como el avance tecnológico/cultural; y según Pedro “para mandar, hay que saber hacer” (Des Cars, 2015, 52). En el proyecto de la primera embajada de 1697 el gobernante logró algo magnífico: autoabastecerse de todo el conocimiento posible en función de transmitir el mismo a su pueblo, sin descuidar cuestiones como el reconocimiento militar de nuevas zonas o las relaciones diplomáticas; ya que a pesar de elegir ser un miembro más de su comitiva tuvo encuentros provechosos con el rey Guillermo III en Londres o el príncipe elector de Sajonia, Augusto el Fuerte, entre otros (Sebag Montefiore, 2017, 137-139). En la segunda, de 1716, el objetivo primitivo fue construir una coalición de países para derrotar a Suecia (Sebag Montefiore, 2017, 173). Sin embargo, el logro mayor estuvo lejos de alcanzarse, y el vínculo generado con actores como el industrializado Reino de Francia se destaca sobre los hechos bajo la premisa que “una sola manufactura bien establecida hace tanto bien a un Estado como veinte tratados” (Voltaire, 1759, 92).

Los logros del gobierno de Pedro I hasta el día de su muerte son diversos, y muchos de ellos se mantienen aún hasta hoy. Voltaire (1759) destaca la incorporación de nuevos territorios que incluyeron “desde el confín del Mar Báltico hasta más allá de las costas meridionales del Mar Caspio”, la creación de un nuevo código en 1722, el control sobre la religión, el renacimiento del comercio exterior ruso, el perfeccionamiento de manufacturas y fábricas, la creación de canales que unieron pueblos, la unificación de pesos y medidas, la regulación de los precios de los alimentos de primera necesidad, la

colocación de bombas de incendios, las vallas en las calles, el pavimento urbano, la limpieza, la seguridad, el buen orden, la prioridad otorgada a la fabricación de armas modernas, el estímulo a la producción textil autosuficiente, la explotación minera, el establecimiento de una imprenta con caracteres rusos y latinos, la fundación de escuelas de geometría, astronomía, navegación y la conexión artificial entre el Mar Caspio y el Golfo de Finlandia (pp. 121, 249-251, 253, 258-259, 278). A esto hay que agregarle la ya mencionada creación de la ciudad de San Petersburgo en 1703, y como el emperador ruso fue capaz de realizar esta hazaña sin detener las profundas reformas que promovía para su país (Des Cars, 2015, 64). Además, no conforme con el funcionamiento de su gobierno, en 1711 reemplazó al Consejo de los Boyardos por una nueva institución, el Senado, y un gabinete conformado por nueve ministros que eligió acorde a sus objetivos (Sebag Montefiore, 2017, 165).

En cuanto a la política exterior del período entre 1682 y 1725, existió una relación basada en intereses con cada uno de los actores que interactuó. El pragmatismo fue una característica importante en las relaciones que proponía Pedro I al mundo conocido, donde se priorizó el control sobre las zonas que aún hoy Rusia reconoce como de su influencia, aunque ello llevara a confrontar con terceros, y se buscó la mejor posición posible con el resto en base a negociaciones inteligentes. En el primer caso, con el Imperio Sueco, los choques fueron constantes y llevaron incluso a este último a desaparecer; hecho que para el emperador ruso significó la colocación de “la última piedra en los cimientos de san Petersburgo” (Sebag Montefiore, 2017, 153). Otro rival con el que Rusia confrontó por el control del territorio fue el Imperio Otomano, con quien firmó una paz que incluía entregar a este último los dominios de las provincias de Qazvin, Tauris (hoy Tabriz, Irán) y Yereván (Voltaire, 1759, 278). De Persia, el flamante Imperio Ruso tomó tres provincias que fueron devueltas varios años después de la muerte de Pedro, ya que parecían costarle al imperio mucho más de lo que realmente valían en términos de ejercicio del poder real (Voltaire, 1759, 279). Con el Condado de Holanda el vínculo fue siempre cooperativo y asociado a la admiración que sentía el gobernante por este país donde decidió iniciar su primera embajada y desde donde hizo construir la ya nombrada imprenta bilingüe (Voltaire, 1759, 121). En Curlandia y Sajonia, Pedro logró acordar matrimonios para su familia, lo que le permitió conseguir la expansión del linaje Románov en la realeza europea y conseguir a través de gobernantes dóciles a sus intereses posibles Estados satélites del suyo (Sebag Montefiore, 2017, 167-169). La relación con el Imperio Francés ya fue desarrollada en su segunda embajada, y la misma tenía similitudes a las construidas con el Reino de gran Bretaña y el Reino de Irlanda, gobernados en ese entonces por la reina Ana Estuardo, de quien se destaca su deferencia sobre Pedro al reconocerlo emperador (Voltaire, 1759, 159). Por último, y con una destacada importancia para entender una de las alianzas estratégicas que generan mayores expectativas a quienes bregan por un orden multipolar en la actualidad, se destaca la relación con el Imperio Chino. Fueron estos últimos los que, ante la amenaza de una guerra, sugirieron a los rusos firmar el primer tratado de paz de su historia, que juraba la paz eterna y logró unificar ambas culturas en un juramento al mismo Dios (Voltaire, 1759, 85-86). Este acuerdo, que era ciertamente ventajoso para ambas partes, se extendió tras la muerte del emperador chino Kang Hsi, y la ratificación al trono de su hijo Yung-cheng, al comercio de caravanas rusas en la frontera compartida (Voltaire, 1759, 254-256).

Las relaciones con Suecia, Turquía, Irán, Países Bajos, Alemania, Letonia, Francia, Inglaterra y China, enumeradas en el último párrafo, son en su mayoría prioridades de la política exterior actual de la Federación de Rusia, por su peso en el terreno del debate sobre el orden cooperación/confrontación internacional y la posibilidad de influir también en su vecindario e intereses próximos. La huella de Pedro I, no solo en la modernización práctica del país sino también en la mentalidad de los habitantes del mismo, es un componente indivisible del ser ruso y el proyecto actual. El cambio que generó en un Estado que competía por ser definitivamente aceptado en la pentarquía del Sistema Multipolar Eurocéntrico, puede ser comparado con el que vivió Rusia posteriormente al año 2000, tras el colapso de la Unión Soviética y el fallido experimento liberal occidental al que fuera sometido su pueblo.

4. RUSIA, LA INVENCIBLE.

El orgullo ruso por sus logros militares y el recuerdo sagrado a los héroes de sus guerras, es una de las principales banderas que ha recuperado el actual gobierno para su ciudadanía. La reconstrucción de esa memoria incluye el derrocamiento de la Alemania nazi durante la Segunda Guerra Mundial o la celebración del Día de la Unidad Popular, desde el 2005, en honor a la expulsión de las fuerzas de ocupación de la Mancomunidad de Polonia-Lituania en noviembre de 1612. Entre todas las victorias, que son muchas, hay una que sucedió durante el período del SME y tuvo repercusiones en la historia que durarán para siempre: la expulsión del ejército de Napoleón de Moscú y el posterior ingreso de Alejandro I a París.

Si bien existían antecedentes que permitían prever la emergencia de Rusia como actor influyente en la arena militar europea, tales como la victoria de Pedro el Grande en Poltava o los triunfos expansionistas de Catalina II que gobernó con puño de hierro su imperio por más de tres décadas (1762-1796); la Gran Guerra Patriótica o campaña de Rusia, dependiendo a que bando se le pregunte, cambió definitivamente la historia. En el año 1812, casi toda Europa continental pertenecía a un Imperio Francés que acumulaba en sus dominios 20 naciones, 12 lenguas distintas y encontraba al gigante eslavo como único enemigo desde oriente (Fink, 2012). Por su parte, el Imperio Ruso había encontrado en la etapa de maduración del gobierno de Alejandro I una tranquilidad amparada en una mente “fina y sutil”, como lo describiera el canciller austríaco Metternich, y “el don de la confianza”, según la propia nuera de Bonaparte (Des Cars, 2015, 184). La influencia masónica en el emperador permitía identificar la línea humanista de sus acciones y la idea de trascender hacia un orden mundial comunitario. Vale recordar que, para ese entonces, y a pesar de la expansión que Napoleón lograra para Francia, Rusia seguía extendiéndose desde Prusia hasta China y desde el Mar Caspio al Ártico (Des Cars, 2015, 189). En este enfrentamiento de colosos, el emperador Alejandro vio la posibilidad de entablar una cruzada por la salvación de Europa de matices gloriosos y heroicos, aunque es difícil identificar los intereses específicos que dominaron su ímpetu (Paleologue, 1937, 41-42).

A la Gran Guerra Patriótica rusa se llegó tras un proceso cambiante en las relaciones de Napoleón y Alejandro que permite pensar en una motivación personal por encima de las definiciones geoestratégicas. Al triunfo francés en Austerlitz (1805), siguió la decisión unilateral del zar de hacerse cargo personalmente de la política exterior de su país (Sebag Montefiore, 2017, 384), la Paz de Tilsit de 1807¹⁴ y el deseo frustrado de *le Petit Caporal* de casarse con una de las descendientes de los Romanov que lo impulsara hacia la alianza franco-rusa (Des Cars, 2015, 198-99). “A fines de 1808 y principios de 1809, Rusia era la única gran potencia de Europa que enfrentaba a Francia” (Des Cars, 2015, 200).

La guerra en sí misma fue absolutamente no convencional. Ante el avance de Napoleón, los rusos decidieron incendiar Moscú para evitar rendiciones y sometimientos, y planearon un gran número de enfrentamientos menores en el camino de vuelta que obligatoriamente debieron emprender los franceses llegado el momento. A los inusuales errores del gran estratega francés vinculados al cálculo sobre el clima y la esperanza de generar un deseo de rendición en Alejandro, siguieron un renacer místico de este último que encontró en Dios la motivación necesaria para justificar su discurso de liberación de Europa. Este arranque de magnificencia se vio coronado el 31 de marzo de 1814 cuando, a bordo de un caballo blanco que le había regalado el propio emperador de los franceses, el zar ingresó a París por la bella puerta de Saint Denis (Des Cars, 2015, 204). En este acto, y con su posterior retirada tras lograr el objetivo para el cual se desplazó más de 2400 kilómetros, Alejandro I enseñó a los otros líderes que lo importante es conquistar ejércitos, no ciudades, como siempre lo había

¹⁴ La Paz de Tilsit fueron dos acuerdos firmados por el emperador Napoleón I de Francia en 1807, el primero de ellos con el zar Alejandro I, por el cual se daba por finalizada la guerra entre sus países dejando al resto de los actores europeos en una posición de aún mayor debilidad a la preexistente. Esta paz incluía cláusulas secretas, como la ayuda de Francia a Rusia contra el Imperio Otomano o el apoyo ruso al bloqueo continental contra Gran Bretaña promovido por los franceses.

sostenido Napoleón (Sebag Montefiore, 2017, 405).

Desde ese momento y en virtud de los hechos que siguieron a esta victoria militar, no solo Europa, sino que el mundo cambió para siempre. Entre las consecuencias más resonantes siguieron la obligación de Rusia de resolver, como máxima autoridad competente, el destino del líder francés, la restitución de la casa de Borbón en el trono galo y los términos de una nueva paz mundial (Paleologue, 1937, 210). El Congreso de Viena, que marca el fin de la génesis dentro de la etapa del Sistema Multipolar Eurocéntrico (Kreinbohm, b), 3-9), fueron una serie de encuentros iniciados en 184 cuando Francisco II recibió a Alejandro I en una fiesta que contaba con la presencia de, además de ellos dos, cinco reyes, doscientos nueve príncipes, veinte mil dignatarios y un sinnúmero de actores secundarios que aportaban lo necesario para una juerga inconmensurable; en la cual el emperador de Rusia había decidido macar el ritmo (Sebag Montefiore, 2017, 420-422). La inclusión y protagonismo de los rusos eran justificados en su accionar central al momento de liberar Europa del yugo napoleónico (Des Cars, 2015, 207) y permitían a este Estado gigante acomodarse en una posición de poder que le sienta cómoda hasta nuestros días.

El enfrentamiento entre Alejandro I y Napoleón fue también uno de interpretaciones sobre el mundo (Fink, 2012, 6). En esa pulseada el francés nunca pudo entender como un pueblo estaba dispuesto a entregar hasta sus propias ciudades a cambio de lograr una victoria que impulsara sus mayores objetivos y llegó a decir que “se ha apoderado de ellos un demonio”. Esta mirada sobre el ser ruso y sus motivaciones persiste en el siglo XXI. Intentar definir las acciones de una sociedad tan particular usando manuales occidentales es un error recurrente en el ámbito de las relaciones internacionales y las ciencias políticas. El orgullo de la sociedad por sus históricas victorias militares trasciende a todas las capas sociales y todas las ideologías, unidas bajo un espíritu que es el mismo que derrotó a Napoleón, al nazismo y propone un orden multilateral con foco en la importancia euroasiática; el espíritu de la Madre Rusia. Como les expresara el propio presidente Vladimir Putin a un grupo de veteranos de guerra y organizaciones patrióticas en enero de 2020, “nuestra memoria no es solo un homenaje al pasado histórico, ella sirve a nuestro futuro, fortalece nuestra unidad” (Russia Today, 2020).

5. EL PODER DE LA PALABRA

El nacimiento de la literatura rusa, fundada por Aleksandr Pushkin durante las primeras décadas del siglo XIX, es un fenómeno que acompañó a la inserción de este gran Estado en el juego europeo e internacional reconocido hasta ahora. De hecho, el propio presidente Putin aseguró durante su exposición en el congreso de la Sociedad de la Lengua y Literatura Rusia en 2016 que “la conservación del idioma, la literatura y la cultura rusos es un asunto de seguridad nacional, de eso depende el mantenimiento de nuestra idiosincrasia en el mundo global” (Sputnik, 2016). Como ya fue expuesto anteriormente, la pertenencia del gigante euroasiático a la pentarquía que dominó la etapa histórica del Sistema Multipolar Eurocéntrico se dio luego de las reformas impulsadas por Pedro el Grande, creador del Imperio, y tras verse obligada a asumir un rol protagónico en el mundo post Napoleón. La inclusión de sus obras en los círculos de la aristocracia europea, más allá del idioma en el que fueran difundidas inicialmente¹⁵, impulsó el período de esplendor literario que incluyó autores de la talla de Dostoievsky, Tolstoi, Turgeniev, Chejov, Gogol, Lérmontov, o el propio Pushkin, con plena vigencia en el interés que despiertan sus palabras y de quien se agregan algunas consideraciones importantes a continuación.

Aleksandr Pushkin fue el creador de la literatura rusa y es por eso que sus monumentos se encuentran desparramados de a decenas y en todos los lugares del mundo donde su país ha querido

¹⁵ Durante el siglo XII el idioma francés se convirtió en la lengua no oficial de la aristocracia rusa, y este fenómeno siguió influyendo en gran número de escritores que provenían de esta clase social inclusive durante el siglo de oro de la literatura, el XIX (Russia Beyond the Headlines, 2017).

rendir homenaje a su propia cultura. Sin embargo, lo que también se destaca en el legado de quien muriera tempranamente tras su último duelo de armas, el número 21, es la fuerza de sus convicciones y el lugar que otorgaba a ellas. Como el mismo dijera, solo creía en “Rusia, su pluma y su pistola”. Pushkin es mucho más que un genio de la escritura, es sinónimo de inteligencia, valentía; es quien fuera elegido por el zar Alejandro II para escribir la biografía de Pedro I, su más grande antecesor, pero al mismo tiempo no permitía salir del palacio a vivir la vida en libertad que el propio poeta pretendía (Página 12, 2014). La explosión de popularidad tras su traumática muerte (en los primeros tres días posteriores al hecho se vendieron 40 mil rublos de sus obras), es un fenómeno que Rusia ha sabido aprovechar hasta la actualidad. La fuerza del bisnieto de Abram Gannibal, “el negro de Pedro el Grande” como el mismo lo llamó en su libro, se expandió también al campo del teatro y la música, en famosas óperas de Tchaikovsky, o al de las relaciones internacionales con la instauración del Día de la Lengua Rusa en Naciones Unidas en honor a la fecha de su nacimiento. Según Gogol, Pushkin fue “un fenómeno extraordinario y acaso la única revelación del espíritu ruso”. El propio Dostoievsky se encarga en su discurso de resaltar esto y agrega, con sobrados fundamentos, la capacidad de su antecesor en la interpretación del ser ruso más puro, su impronta profética que deviene en autoconocimiento, la luz que renueva en el camino tras 100 años de las reformas de Pedro, la posesión de capacidad de resonancia para lo universal por encima de grandes genios de la talla de Shakespeare o Cervantes, y la originalidad de identificarse entre todos los poetas mundiales con la ajena característica nacional. Para Kropotkin, el mérito estuvo en lograr una lengua común que cortó de ataduras a la escritura consecuencia de su genio y el fuego vital que transmitía (Kropotkin, 44-48). En el espejo de Pushkin “ser plenamente ruso, puede que sólo signifique convertirse en el hermano de todos los hombres” (Dostoievsky, 1880).

Con posterioridad al proceso de creación de la literatura rusa fueron muchos los hombres y mujeres que aportaron al desarrollo de la misma. Fue el propio Putin quien confesó tras su encuentro con el Papa Francisco en 2019, que este le había autorizado a revelar que “el Sumo Pontífice les dice a los sacerdotes que sin los libros de Dostoyevski no se puede ser un verdadero sacerdote” (Russia Today, 2019). Es por eso que en la actualidad la inversión en el extranjero para lograr la traducción de las obras rusas clásicas y contemporáneas por millones se ha vuelto una realidad (El País, 2018). No obstante, esto no sorprende a quienes entienden el poder de la palabra dentro del gran juego de posicionamiento político internacional.

6. CONCLUSIÓN

La actualidad de la Federación de Rusia, su estatus político en el ámbito internacional y la reivindicación del ser nacional como valor transversal al conjunto de la sociedad, son componentes de un patrimonio que tiene sustento histórico. El país que supo ser marginado de las grandes decisiones hasta el asenso al poder de Pedro el Grande, y que gracias a su aporte a varias de las más importantes gestas militares de la historia del continente logró imponerse como uno de los centros de poder real desde entonces, proyecta en Eurasia una manera propia de relacionarse con el mundo.

Su gasto militar y la intervención en los conflictos armados del siglo XXI reivindican el legado de aquellos soldados que liberaron a Europa de Napoleón. Su proyección grandilocuente no tiene nada que envidiarle a la impuesta por su primer emperador Pedro I de Rusia y las plumas de sus escritores le entregan en los más alejados rincones la valoración artística que rompe largos prejuicios. Sobre este último punto, tanto el ya nombrado zar como su sucesor Alejandro I, ambos protagonistas del presente documento, tenían clara la importancia de su alcance. Para Pedro la literatura era un pilar fundamental en el objetivo de alcanzar el desarrollo logrado por el resto del continente, lo que lo llevo a implantar un nuevo alfabeto (utilizado hasta ahora); y para Aleksandr Pávlovich la liviandad con que se vivía en la aristocracia rusa lo puso en una particular construcción identitaria que incluyó masones y terminó en un misticismo cristiano de raíces alemanas (Kropotkin, 29, 34).

En definitiva, para comprender a uno de los países más influyentes del concierto internacional

es importante perder la óptica exclusivamente occidental de análisis y valorar la historia que trajo hasta este lugar a los herederos de la dinastía Románov y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, apoyados en una herencia imperial que le otorga un carácter único con base en la fuerza, el control sobre su vecindario y la fortaleza cultural.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Barbe, E. (1987), "El papel del realismo en las relaciones internacionales", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n° 57, pp. 149-176.
- Bushkovitch, P. (2016), *Historia de Rusia*, Madrid: Ediciones Akal.
- Des Cars, J. (2015). *La Saga de los Romanov* (Silvia Kot, trad.). Paris: Editions Plon. (Obra original publicada en 2008).
- Dostoievsky, F. (2005). *La Mansa. Discurso sobre Pushkin*. (Alfonso Nadal y Vera Macarov, trads.). La Plata: Terramar Ed. (Obra original publicada en 1880).
- Duguin, A. (2016), *Proyecto Eurasia*, Madrid: Hipérbola Janus.
- El País (20 de marzo de 2018). Los escritores de la era Putin. Obtenido de: https://elpais.com/cultura/2018/03/18/actualidad/1521372848_871612.html.
- Eltchaninoff, M. (2015), *En la cabeza de Vladimir Putin*, Barcelona: Libbooks.
- Gólcher Barguil, E. (2017), "Pedro El Grande y Vladimir Putin: comparación del expansionismo en la identidad nacional rusa", *Revista Estudios de la Universidad de Costa Rica*, San José, n° 35, pp. 8-23.
- Fink, A. (2012). Bicentenario de la invasión napoleónica a Rusia (1812). Algunas consideraciones estratégicas. *VII Congreso de Relaciones Internacionales*. Conferencia llevada a cabo en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata.
- Keohane, R. & Nye, J. (1988), *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kreinbohm, P. a) *Historia y Relaciones Internacionales. Primera parte: el Sistema Multipolar Eurocéntrico. De la Paz de Westfalia a la Primera Guerra Mundial. Capítulo Uno: La Génesis: de la Paz de Westfalia al Congreso de Viena*. Bibliografía específica del seminario: Historia y Relaciones Internacionales, Argentina: Consejo Federal de Estudios Internacionales.
- Kreinbohm, P. b) *Historia y Relaciones Internacionales. Primera parte: el Sistema Multipolar Eurocéntrico. De la Paz de Westfalia a la Primera Guerra Mundial. Capítulo Dos: El Desarrollo: del Congreso de Viena a la Paz Armada*. Bibliografía específica del seminario: Historia y Relaciones Internacionales, Argentina: Consejo Federal de Estudios Internacionales.
- Kropotkin, P. (1926). *Los ideales y la realidad en la literatura rusa* (Salomón Resnick, trad.). Buenos Aires. M. Gleizer Editor. (Obra original de 1905).
- Página 12 (19 de septiembre de 2014). Pushkin va solo al muere. Obtenido de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-255602-2014-09-19.html>.
- Paleologue, M. (1937). *Alejandro I* (Armando González R, trad.). Santiago de Chile: Ediciones Ultra.

Russia Beyond the Headlines (19 de junio de 2017). ¿Por qué los nobles rusos hablaban francés? Obtenido de: https://es.rbth.com/cultura/2017/06/19/por-que-los-nobles-rusos-hablaban-frances_785542.

Russia Today (5 de julio de 2019). Putin: "El papa les dice a los sacerdotes que sin los libros de Dostoyevski no se puede ser un verdadero sacerdote". Obtenido de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/320139-putin-papa-sacerdotes-dostoyevski>.

Russia Today (19 de enero de 2020). Putin: "Rusia no permitirá borrar la memoria de la Gran Guerra Patria". Obtenido de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/340324-putin-tapar-bocausucia-reescribir-historia-segunda-guerra-mundial>.

Sebag Montefiore, S. (2017). *Los Románov 1613-1918* (Juan Rabasseda, trad.). Barcelona: Editorial Planeta. (Obra original publicada en 2016).

Sputnik (26 de mayo de 2016). Putin: La conservación del idioma y la cultura rusa es un asunto de seguridad nacional. Obtenido de: <https://mundo.sputniknews.com/sociedad/201605261060092659-putin-rusia-cultura/>.

Vargas, J. (2008), "Perspectivas del institucionalismo y el neoinstitucionalismo", *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, Zaragoza, pp. 1-33.

Voltaire (2006). *Historia del Imperio Ruso bajo el reinado de Pedro el Grande* (Cristina Ridruejo Ramos, trad.). Madrid: A. Machado Libros S. A. (Obra original publicada en 1759).

Acuerdo Foradori-Duncan. Estrategia de inserción “inteligente” y “madurez” relacional en la política exterior de Cambiemos

Cristian Reyes¹

RESUMEN:

El presente trabajo se propone indagar el proceso de toma de decisiones e interpelar la construcción discursiva de la política exterior de Cambiemos en base al acuerdo “Foradori-Duncan” de septiembre de 2016, sellado como un “Comunicado Conjunto” entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Tratará de analizar la estrategia de inserción “inteligente” y “madurez” relacional en rededor de conceptos ligados al “pragmatismo” y la “desideologización”, que surgen de testimonios de sus funcionarios como percepción del mundo en la reorientación de las identidades nacionales.

Palabras claves: Acuerdo Comunicado Conjunto Política Exterior – Cambiemos Inserción inteligente Madurez relacional

1. INTRODUCCIÓN:

El desembarco de la coalición política denominada “Cambiemos” en el escenario nacional aquel 10 de diciembre de 2015, moldeó un nuevo, pero no vetusto, paradigma de la conducción partidaria en la República Argentina. Con una construcción discursiva confrontativa y tendiente a desligarse de conducciones anteriores, el movimiento liderado por Mauricio Macri sentó las bases de una corriente persuasiva que trató de acomodarse a los órdenes globales del sistema internacional.

La nueva orientación en el abordaje de la política exterior que trazó la administración Cambiemos, transformó la agenda relacional al priorizar la reformulación de conceptos, determinando enfáticamente el posicionamiento que atravesaba el país luego de gestiones que habían llevado al aislamiento internacional, según la construcción discursiva de sus funcionarios. De esta manera, la política exterior y su componente ideacional fueron moldeados hacia nuevos formatos de integración regional, mayores niveles de dependencia hacia potencias dominantes en materia de seguridad y defensa, y a un consecuente alineamiento en materia de política económica con las cadenas globales de valor, subordinando al país a viejos dictámenes del capital financiero internacional.

Bajo este universo de percepciones que se materializaron en consonancia con una matriz política despojada de rasgos autónomos y proteccionistas alcanzados durante los gobiernos precedentes (período 2003-2015), el Acuerdo Foradori Duncan aglutinó elementos discursivos y decisorios en pos de un acoplamiento al orden internacional liderado por la hegemonía occidental. El abandono de la Cuestión Malvinas como política de Estado en referencia al reclamo legítimo por la soberanía nacional de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, espacios marítimos e insulares correspondientes, como lo manifiesta la Disposición Transitoria Primera de la Constitucional Nacional, devolvió a la República Argentina a un escenario desfavorable en materia de soberanía al reafirmar los acuerdos de

¹ Lic. en comunicación social UNLP

Madrid I y II, sellados durante el gobierno de Carlos Menem.

Resulta deseable observar bajo este prisma de análisis cómo el acuerdo Foradori-Duncan permitió el desembarco de empresas transnacionales de capital foráneo en detrimento no sólo de la integridad territorial sino de la conservación, preservación y explotación de los recursos naturales pertenecientes al área marítima, reinaugurando una política de desmalvinización en clave neocolonial que aumentó considerablemente la militarización del Atlántico Sur, sumado al abandono de la estrategia de Defensa integral que presupone la investigación científica, económica y territorial impulsada en el proyecto Pampa Azul, inaugurado bajo el segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015)².

En este formato de inserción internacional los márgenes de maniobrabilidad para consolidar una política exterior que permita mayor independencia en un contexto de dependencia mutua, quedaron supeditados a un viraje ideológico-político de connotaciones neoliberales en la región, el cual incrementó la presencia de potencias extrarregionales en el Atlántico Sur en la disputa del espacio como centro de poder y proyección geoestratégica, aumentando la depredación de los recursos naturales vivos y no vivos en detrimento de la soberanía política, económica y alimentaria de la región.

De esta manera, puede vislumbrarse cómo la reconversión hacia un orden financiero global, mediante este tipo de políticas y acuerdos bilaterales, coadyuva al dominio hemisférico de las potencias que desean reconfigurar el orden internacional en clave hegemónica, expresando un consentimiento tácito no sólo en el aumento de bases operativas logísticas y estratégico militares de rango disuasorio, sino también en la exploración y licitación de recursos vernáculos.

2. LA VUELTA AL MUNDO EN 1460 DÍAS: EL ELEMENTO DISCURSIVO

En el discurso de apertura de sesiones ordinarias ante la Asamblea Legislativa, el presidente Mauricio Macri selló las bases del elemento discursivo que acompañaría su administración como fuente identitaria e indisoluble de sus percepciones del mundo. El emblema de su oratoria giró en torno a una construcción identitaria basada en ciertos “ajustes” que la política exterior de la República Argentina debía “recuperar”.

Llevamos años, años, en donde la brecha entre la Argentina que tenemos y la

que debería ser es enorme y ello nos ha llevado a enojos, a resentimientos, a una búsqueda permanente del enemigo o el responsable –interno o externo – de por qué nos faltan las cosas que nos correspondían. Y hasta nos llevó a aislarnos del mundo, pensando que el mundo nos quería hacer daño (La Nación, 01/03/2016).

Desde su alocución ante la Asamblea, el presidente Macri se empeñó en describir el aislamiento que atravesaba la Argentina ante un escenario internacional que demandaba participación activa como *leitmotiv* del capitalismo financiero. Los efectos de la globalización no podían quedar atrás y el presidente recogió el guante que auguraba un regreso a políticas “sensatas” con un alto nivel de “madurez” relacional en un juego global de intereses recíprocos.

En un mundo globalizado estamos obligados a competir. La competitividad no es un tema que beneficie a inversores o a empresarios, sino que es clave para el desarrollo, para generar empleo y reducir la pobreza; estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del

² El proyecto Pampa Azul fue lanzado en 2014 y apunta a la promoción de la investigación científica en la plataforma continental argentina y a la preservación y utilización de manera sustentable de los bienes naturales. Procura formar recursos humanos para el manejo y la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas marinos; apunta a crear una cultura de mar en el país y a fortalecer el crecimiento de las industrias asociadas. Participan en su estructura organizacional para el desarrollo, los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Defensa; de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; de Turismo y Deportes; de Seguridad; como así también el de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

mundo. La globalización es una realidad. Y creemos que, además de las amenazas y desafíos que eso trae, nos brinda inmensas oportunidades que debemos aprovechar (*Ibid.*).

Esta utilización de términos en clave evolutiva, según las percepciones del universo Cambiemos, inauguraba una nueva etapa de vínculos e integración con un mundo que nos abría las puertas para dejar atrás un supuesto ostracismo político en materia de inserción y estándares de agenda, tanto en las relaciones económicas internacionales como en los dictámenes de la política internacional en el orden global. En este punto, la toma de posición con respecto a una política de acercamiento o acoplamiento al hemisferio occidental, se vio reflejada en temáticas sensibles de orden soberano que timonearon una política de Estado hacia el abandono de rasgos proteccionistas y autonomistas.

En el caso del Reino Unido, tal como conversamos con el primer ministro Cameron, dialogar no implica renunciar a nuestro reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Al contrario: el aislamiento y la retórica vacía alejan cualquier posibilidad de encontrar una solución (*Ibid.*).

Como puede vislumbrarse en la disertación presidencial, términos como “aislamiento” y “retórica” no forman parte de una visión global de inserción, sino que están relacionados con un “atraso” y simbolizan obstáculos para el involucramiento con un mundo híper globalizado: “Confío en que va a primar la responsabilidad sobre la retórica y que juntos vamos a construir los consensos necesarios” (*Ibid.*). Veremos que este elemento discursivo de la gestión Cambiemos será orientador de una política exterior sin connotaciones confrontativas hacia actores dominantes, y se desarrollará como un mandamiento categórico hacia las esferas de representación gubernamental.

Las palabras vertidas ante la Asamblea Legislativa por parte del presidente, encierran políticas de subordinación ante una causa decimonónica que nuestro país viene librando en base al reclamo legítimo y soberano de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur, espacios marítimos e insulares correspondientes. Observaremos que para la gestión Cambiemos negociar es sinónimo de claudicar ante una disputa histórica por la usurpación ilegítima de una potencia extra atlántica sobre territorio nacional.

En consonancia con la alocución del presidente en la apertura de sesiones, el elemento discursivo también adquirió enorme relevancia poética en las declaraciones de la Canciller Susana Malcorra, quién en sus ejes de política exterior, dejó entrever la sintonía nodal del elemento abordado; el cual, a posteriori, sería reforzado por su sucesor, el Canciller Jorge Faurie.

En una entrevista concedida al diario La Nación, la Canciller Malcorra impregnó términos de consideración al momento de analizar la construcción identitaria del espacio y sus percepciones de mundo. Para Malcorra, las relaciones exteriores deben ser expresadas como políticas de Estado “desideologizando lo que se hace”, aseverando que “todo aquello que sirva a los intereses argentinos va a ser usado de una manera madura. No va a haber antinomias” (Di Natale, La Nación, 07/12/15).

Aquellos principios a los que adhirió la Argentina a lo largo del tiempo se respetan porque claramente en los mecanismos internacionales funcionan si aquello que se firma se respeta. Eso genera la confianza básica en que la Argentina tiene una política de Estado. Si alguno de esos principios violara la visión de este gobierno hay, que ser claros y decir ‘de esto me voy’. Lo que no se puede hacer es estar y no cumplir. Otra cuestión es que todas las plataformas que existen -regionales, globales van a usar para el interés argentino. No va a haber una aproximación ideológica a esas cuestiones. Todo aquello que sirva a los intereses argentinos va a ser usado de una manera madura. No va a haber antinomias. Eso es madurez. Así funciona el mundo. Otro elemento fundamental es que la diplomacia debe ser un camino para que los factores económicos se maximicen. Vamos a trabajar muy en concordancia con todos los ministerios de manera muy horizontal (*Ibid.*).

En este apartado, vemos que la Canciller utilizó términos como “desideologizar”, “madurez” y “antinomias”, retomando el elemento discursivo para entablar una relación de principios y valores; ese categórico “así funciona el mundo” enarbola las percepciones que la gestión Cambiemos toma como fuentes domésticas al momento de consolidar una estructura decisoria; entablar vínculos de madurez relacional con las esferas del orden global puede significar, desde la óptica de Carlos Escudé,

una visión realista del costo beneficio de los países dependientes, entendiendo el costo de los desafíos para los Estados más vulnerables. Según Escudé: “La reducción de costos y riesgos debe ser el principal objetivo de la política exterior de un Estado dependiente y es un principio básico para el desarrollo del realismo periférico” (Escudé, 1989: 257; en Russel, 1992: 43).

En este sentido, Malcorra también sentó las bases de la relación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por la causa Malvinas, estableciendo una distinción entre el reclamo soberano y la relación bilateral:

La cuestión de las Malvinas es fundamental para los argentinos y es fundamental para los ingleses. Es de una larga historia y no podemos negarlo. Pero pensar que la relación con Gran Bretaña se limita al tema Malvinas es cuanto menos una sobresimplificación de las relaciones. Tenemos un área en la que disintimos y debemos encontrar la forma de resolverlo. Pero eso no quiere decir que cancelemos todo el diálogo con el Reino Unido. El presidente quiere ver el tema del Atlántico Sur en su globalidad porque allí hay muchos temas que preocupan y que bien abordados pueden ser de win win. Hay toda un área relacionada con el tema Antártida. No vamos a negar nuestros reclamos, pero lo haremos en el contexto de que ése es un tema de las relaciones con Gran Bretaña, pero que no lo es todo (Di Natale, La Nación, 07/12/15).

En el párrafo precedente, resulta interesante puntualizar en las palabras utilizadas por la Canciller en la mención de aquéllos temas que son de preocupación para la gestión y que de ser bien abordados “pueden ser de win win”. Esta expresión que alude a técnicas de negociación favorables para todos los implicados presupone un acuerdo tácito de entendimiento para sectores que comparten intereses comunes. Aquí, el elemento discursivo también se impone en la construcción de un “Estado Inteligente” (Malcorra, La Nación, 18/02/2016), en donde la revisión del entramado histórico, político y jurídico quedarían por fuera de la órbita del interés nacional. En palabras de la Canciller: “Detesto el revisionismo, y el presidente Macri planteó su gestión con una mirada hacia adelante” (Di Natale, La Nación, 07/12/15).

3. CLAVES DEL ACUERDO FORADORI DUNCAN: MATERIALIZACIÓN DEL DISCURSO

El martes 13 de septiembre del año 2016, el Ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, Sir Alan Duncan, y el Vicecanciller de la Nación, Carlos Foradori, luego de mantener una reunión en temas de agenda bilateral, firmaron lo que a la postre se conoció como el “Acuerdo Foradori – Duncan”³.

Dicho acuerdo, firmado como un Comunicado Conjunto para el impulso de una “agenda omni-compreensiva, multidimensional y multisectorial, basada en la complementariedad entre ambas naciones” y orientada al “fortalecimiento de la relación bilateral y a la búsqueda de soluciones de los problemas globales dentro de los marcos multilaterales” (Cancillería, 13/09/2016), fue sellado sobre las bases del párrafo II de la Declaración Conjunta de Madrid del 19 de Octubre de 1989⁴; en la cual, ambos gobiernos, acordaron:

(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como; (a) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de

³ El acuerdo contó con la inclusión de 10 apartados, entre ellos: Consultas Políticas de Alto Nivel; Lucha contra la Corrupción y el Crimen Organizado; Ciencia y Tecnología, DDHH y Cuestiones de Género; Arte, Cultura, Educación y Deportes; Comercio e Inversiones; G20; OCDE; Seguridad Internacional y Defensa; Crisis de los Refugiados; Atlántico Sur.

⁴ La Delegación argentina fue presidida por el Embajador Lucio García del Solar, Representante Especial del Gobierno de la República Argentina, y la Delegación británica por Sir Crispin Tickell, Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas.

la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes; (b) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes; (c) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. (2) Ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes (Declaración Conjunta de Madrid, 19/10/1989).

En lo referido al tema de nuestro trabajo, es importante observar lo que manifiesta el Acuerdo Foradori -Duncan en su último apartado, el cual está dedicado al Atlántico Sur. En este punto, vemos cómo los intereses británicos vuelven a sentar el precedente, beneplácito mediante de la gestión Cambiemos, de la Declaración Conjunta de 1989, poniendo el énfasis en el “paraguas de la soberanía” y en la remoción de obstáculos para el enriquecimiento comercial a costa de los recursos naturales vernáculos.

En un espíritu positivo, ambas Partes acordaron establecer un diálogo para mejorar la cooperación en todos los asuntos del Atlántico Sur de interés recíproco. Ambos Gobiernos acordaron que la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989, se aplica a este Comunicado Conjunto y a todas sus consecuencias. En este contexto se acordó adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos. Ambas Partes enfatizaron los beneficios de la cooperación y de un compromiso positivo de todos los involucrados (Cancillería, 13/09/2016).

En tal sentido, y haciendo hincapié en las demandas británicas que expone el comunicado, también podemos observar el establecimiento de vuelos aéreos adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países⁵, favoreciendo comercialmente al Reino Unido al otorgar nuevas conexiones continentales e internacionales. En este párrafo, puede verse un nuevo precedente en materia de declaración conjunta, el cual remite a la firmada el 14 de julio 1999⁶.

De conformidad con los principios establecidos en la Declaración Conjunta del 14 de julio de 1999 y el Acuerdo por Canje de Notas, ambas Partes acordaron que serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países. En este contexto acordaron el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino, una en cada dirección (*Ibíd.*).

Asimismo, y en lo atinente al último párrafo del apartado referido al Atlántico Sur, no es menor destacar un aspecto de extrema sensibilidad para nuestro país al remarcar el compromiso de ambos gobierno al proceso de identificación de los soldados argentinos que descansan en el cementerio de Darwin, convalidando el carácter de efectos jurídicos recíprocos que tiene el documento.

Ambas Partes expresaron su pleno apoyo al proceso de identificación de ADN con relación a los soldados argentinos no identificados sepultados en el cementerio de Darwin. Las conversaciones sobre esta delicada cuestión humanitaria serán llevadas adelante en Ginebra sobre la base de una

⁵ En noviembre de 2019 se realizó el primer vuelo de la firma Latam Brasil, con una escala en Córdoba.

⁶En esta Declaración Conjunta fueron acordados tres puntos: Acceso y Servicios Aéreos, para la reanudación de vuelos civiles regulares entre Chile y las Islas Malvinas operados por LAN Chile; Pesca, para el mantenimiento y conservación de los recursos ictícolas del Atlántico Sur en un programa de cooperación mutua; y Fomento de la confianza, para profundizar la reconciliación y el entendimiento mediante la construcción en el cementerio argentino de un monumento a los caídos y a la remoción de las minas terrestres. La Delegación argentina fue presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Guido Di Tella, y la Delegación del Reino Unido por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y del Commonwealth, Robin Cook.

evaluación del Comité Internacional de la Cruz Roja, complementada por las conversaciones bilaterales que sean necesarias. Ambas Partes acordaron que los deseos de las familias involucradas son de la mayor importancia (*Ibíd.*).

Nos resulta importante abordar, desde la confección como Comunicado Conjunto, la plena vigencia que el acuerdo alcanza como un instrumento vinculante para ambas partes firmantes. Si bien a los efectos de deslindar responsabilidad jurídica el documento fue elaborado bajo los términos de Comunicado o Declaración, en sus capítulos puede observarse cómo las partes acordaron disposiciones de carácter internacional y perpetuo, desestimando los caminos jurídicos e institucionales que un convenio de esa naturaleza supone al momento de su ratificación formal en órganos competentes.

En principio, se puede observar cómo el “Comunicado” devenido en “Acuerdo” es violatorio de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional de 1994; la cual, expresa: “La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

Y en consonancia, también se vislumbra cómo el documento desestima e incumple el Art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que en su capítulo cuarto establece las atribuciones del Congreso. El inciso 22 es claro cuando determina: “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales...”. El Acuerdo Foradori Duncan debió tener su tratamiento parlamentario correspondiente en base a su elaboración como acuerdo internacional contemplado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁷; debió ser discutido, analizado y aprobado o no por el Congreso de la Nación.

Desde la gestión Cambiemos, la denominación de “Comunicado Conjunto”, fue defendida a ultranza. Uno de los férreos defensores fue el senador Federico Pinedo, quien subrayó que lo hecho por su gobierno “... fue un comunicado, ni siquiera un acuerdo, no es un tratado. El comunicado que se hizo trata varios temas y cada uno de esos temas requiere un acuerdo específico para que se puede operar” (Megafon, 18/09/2019).

En sintonía discursiva, la Canciller Malcorra remarcó que el comunicado conjunto se inscribía solamente en “una declaración de intenciones” entre ambas partes, y que la interpretación del mismo habría generado “una sobreactuación como si Malvinas estuviesen ya en la centralidad de nuestro diálogo”, enfatizando que su gobierno no estaba “entregando las Malvinas” (Diario Popular, 21/09/2016).

En su presentación ante la Comisión de Relaciones Exteriores en el Congreso de la Nación, el Vicecanciller Carlos Foradori, defendió la línea argumentativa del elemento discursivo y aclaró que el documento se trató de “un comunicado conjunto no vinculante”, resaltando una afiliación tribunera propia del mandatario presidencial al remarcar: “Tenemos la camiseta argentina puesta, que nadie dude sobre esto” (Diario Popular, 28/09/2016).

Del análisis de los testimonios precedentes puede evidenciarse una abroquelamiento en defensa de un discurso unívoco de la gestión como fundamento de materialización de una política exterior. Tanto el proceso cognitivo como la implementación de su lenguaje encuentran, en este formato de reinserción internacional, un denominador común en la agenda relacional que se nutre desde la

⁷ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que alcanza jerarquía constitucional y se aplica a los tratados celebrados entre Estados, en su Art. 2.1, estipula: a) “ Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

percepción identitaria de mundo compartido que los funcionarios, con su presidente a la cabeza, formalizaron a lo largo de cuatro años. La premisa que auspiciaba una vuelta al mundo consolidaba un poder simbólico que pendulaba entre un alineamiento pasivo y una subordinación activa a los intereses de las potencias extra atlánticas.

4. EL ELEMENTO DECISORIO Y SU ESTRUCTURA

Para este apartado, es importante arrancar con una definición de política exterior y tomamos la desarrollada por Guillermo Figari:

La política exterior es el resultado de la confrontación de las tareas impuestas por el sistema internacional y de cómo fueron utilizadas, por parte de los dirigentes, los recursos nacionales, tanto para neutralizarlos como también para que esas tareas se confundieran con los objetivos nacionales (Figari, 1993:76, en Simonoff, 2007:17).

Es interesante observar en la definición de Figari los elementos que se ponen en juego al momento de elaborar una posición ideológica e instrumental⁸ que articule el proceso decisorio de una política exterior. El mundo de las percepciones, valores, imágenes e identidades que nutren una decisión, encuentran sustento en la conformación de una estructura que represente intereses sincrónicos en un universo de creencias compartido, en donde un actor estatal logra identificar su orientación con otros actores políticos. Este sistema de creencias imbuido de códigos operacionales proyecta una imagen que logra incidir al momento de hacer efectiva la toma de decisiones (Russell, 1996: 3, en Simonoff, 2007:19).

Resulta claro que la agenda política respecto a la toma de posición y decisión de la gestión Cambios combina tanto lo discursivo como lo decisorio en consonancia con la percepción de mundo de sus funcionarios. La construcción de un interés nacional definido en términos económicos financieros limitó los alcances autonómicos al subordinarlos a las fuerzas del mercado global, condicionando su integración a una apertura tan irrestricta como desmedida en materia comercial. Siguiendo a Simonoff, podemos decir que la inclinación occidentalistas de Cambios en detrimento de una autonomía de rasgos proteccionistas sesgó su utilidad conceptual entendiéndola como una “confrontación inútil” hacia el poder hegemónico (Simonoff; Cap 16: 435, en Bologna 2014).

Esta alineación conductista de un Estado bajo la égida de la hiper globalización, condujo a la reducción de maniobrabilidad en el escenario internacional, quedando supeditada a los dictámenes del orden financiero imperante. En palabras de María Cecilia Míguez:

(...) entendemos por profundización de la inserción internacional dependiente la extranjerización en la producción de bienes y servicios y por lo tanto la restricción a la capacidad para generar y difundir tecnología; el aumento de la oligopolización de los mercados y del poder de las grandes empresas para formar precios, la consolidación de desindustrialización, la fragmentación del sistema productivo y del mercado de trabajo y la profundización de la concentración económica. En el área específica de la política exterior, este tipo de inserción económica redujo toda posibilidad de margen de autonomía en la toma de decisiones por parte del Estado, y orientó los objetivos de la cancillería a la implementación del modelo económico neoliberal (Míguez, 2013, en Míguez, 2017: 116).

Desde este prisma, podemos identificar una estructura decisoria envuelta en una representación corporativa. Un gabinete conformado por CEOs pertenecientes a bancos privados, gerentes de empresas multinacionales y transnacionales que no sólo alimentaron enfáticamente el discurso pro alineamiento occidental en materia de finanzas y comercio, sino que impusieron un orden decisorio

⁸ Siguiendo a Alexander George (1969: 199, en Simonoff, 2007: 22) “Las creencias instrumentales son aquellas que se refieren a la relación entre medios y fines en el contexto de la acción política”.

de carácter factual⁹. En palabras de Miguez:

La interpretación que los funcionarios del gobierno de Cambiemos dieron a la cuestión de la ‘reintegración’ de la Argentina en el mundo puso en el centro de la escena a la búsqueda de inversiones. La política exterior fue nuevamente orientada a las necesidades de un proyecto económico basado en la apertura irrestricta y la liberalización, reforzando la inserción primario exportadora, la concentración y el carácter monopólico de la estructura económica argentina (Miguez, 2017: 115).

En esta conformación del elemento decisorio resulta pertinente observar el rol que ejerce la estructura al momento de elaborar y materializar un pensamiento homogéneo. La firma del Acuerdo Foradori – Duncan es una consecuencia directa de dos de las tres esferas concéntricas trabajadas por Edward Milenky: el círculo interno y el círculo de influencia. Desde el presidente, pasando por sus cancilleres, ministros de Economía, tecnócratas asignados a política exterior y representantes de grupos económicos afines favorecidos por el gobierno, muestran una compatibilidad ideológica que da sustento a la estructura¹⁰.

5. REMOCIÓN DE “OBSTÁCULOS”: ENTRE LA AQUIESCENCIA Y LA DEPENDENCIA

El viraje de la política exterior durante el gobierno de Cambiemos, profundizó una dependencia económica que fue en detrimento de una política de Estado en defensa de la soberanía marítima y alimentaria de nuestro país. Durante los gobiernos precedentes, las gestiones llevadas a cabo por Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), propiciaron una agenda tendiente a la inserción latinoamericana con amplios márgenes de autonomía en relación a las potencias del orden global. Una visión revisionista moldeó el acercamiento a espacios multilaterales en materia de integración económica y en el desarrollo de políticas de Defensa en búsqueda de un desarrollo nacional y regional.

Lejos de esta concepción proteccionista en materia de política exterior, la gestión de Mauricio Macri reformuló los lineamientos vinculados en función de un acercamiento a intereses foráneos en el escenario internacional con una marcada tendencia al globalismo relacional, al regionalismo abierto y a la flexibilización de bloques con el fin de imprimir una apertura a las cadenas globales de valor, aumentando una estrategia externa que primó sobre una noción de autonomía que permitiera contar con márgenes de maniobrabilidad en defensa de los intereses nacionales.

En este punto, el Acuerdo Foradori – Duncan no sólo concedió mayores beneficios al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en lo atinente a la explotación económica de recursos vernáculos que aún permanecen en litigio (pesca, navegación, comercio e hidrocarburos), sino que deja de lado un histórico proceso jurídico, diplomático y legislativo en materia de reivindicación de

⁹ Entre las figuras más destacadas del gabinete CEO, podemos mencionar a: Gustavo Lopetegui, CEO de LAN, como secretario de la Jefatura de Gabinete; Mario Quintana, del fondo Pegasus, cofundador y presidente de Farmacity, como Secretario de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete; Luis Caputo, ex Deutsche Bank, en la Secretaría de Finanzas; Alfonso Prat-Gay, quien integró el equipo de investigaciones económicas del JP Morgan en Nueva York y Buenos Aires entre 1994 y 1999, y luego asumió como jefe de Investigación de Monedas en JP Morgan en Londres hasta 2001, como Ministro de Hacienda; Francisco "Pancho" Cabrera, quien fuera director ejecutivo del diario La Nación, miembro de directorios en los diarios Los Andes, La Voz del Interior y Exochacra, representante en Hewlett Packard, Grupo Roberts/HSBC y fundador y CEO de Máxima AFJP, al frente de la cartera de Producción; la canciller Susana Malcorra, ex IBM y Telecom Argentina; Juan José Aranguren, ex presidente de Shell Argentina, como Ministro de Energía y Minería; Guillermo Dietrich, miembro de Dietrich S.A., empresa líder en venta de autos en el país, como ministro de Transporte; Nicolás Dujovne, reemplazante de Prat-Gay en Hacienda, integró el directorio del Banco Galicia, fue consultor del Banco Mundial y de las firmas Alpha, Macroeconómica y Citibank.

¹⁰ El mencionado autor en su estudio reconoce tres esferas concéntricas: el círculo interno, formado por el Presidente, consejeros personales, el Canciller, el Ministro de Economía, y los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas; el círculo de influencia, compuesto por la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores, tecnócratas del Ministerio de Economía y representantes de grupos económicos favorecidos; y el círculo periférico, formado por grupos de interés desfavorecidos, medios de comunicación, el Congreso y los partidos políticos (Milenky, 1978:51; en Simonoff, 2007: 58).

derechos que fue adoptado por la República Argentina desde el año 1833 ante el avasallamiento unilateral del Reino Unido, refundando prácticas coloniales anacrónicas¹¹.

La materialización del acuerdo, tendiente a remover obstáculos que impidan la proliferación de intereses del Reino Unido en la riqueza de la plataforma continental, lecho, suelo y subsuelo, y en la explotación de recursos minerales e ictícolas con proyección antártica, permitió el desembarco de empresas petroleras y la reactivación de la comisión de pesca en el Atlántico Sur, evidenciando el control geoestratégico de este espacio para la potencia extra atlántica¹².

El entramado subrepticio del acuerdo resulta leonino a los intereses vernáculos si tenemos en cuenta la adjudicación de la plataforma marítima a la empresa británica Tullow Oil¹³, la cual ganó tres áreas estratégicas de la Cuenca Malvinas Oeste en el marco del Concurso Público Internacional Costa Afuera N° 1 que llevó a cabo el gobierno de Macri.¹⁴ Asimismo, en dicha Cuenca, también fue adjudicada con dos licitaciones la empresa noruega Equinor, quien cuenta en su directorio con una ex asesora de la administración isleña que también desempeñó funciones para la empresa británica Tullow Oil. De las 18 áreas licitadas sobre la Cuenca Malvinas, siete quedaron en manos de Shell y British Petroleum, con un paquete del 40% que logró reunir ofertas por 995 millones de dólares (Observatorio Malvinas: 16/05/2019).

A la fecha, varias son las empresas dedicadas a la explotación y exploración de los recursos hidrocarbúricos de la cuenca Malvinas. Según Solorza, una de las claves para comprender el Acuerdo Foradori – Duncan, radica en la interpretación del célebre “Informe Shakleton”¹⁵, ya que a raíz de su

¹¹ La Resolución 2065 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 16 de diciembre de 1965, reconoce la existencia de una disputa de soberanía : “Tomando nota de la existencia de una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre dichas Islas, invita a los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, así como los intereses de la población de las Islas Malvinas (Falkland Islands)”. La Resolución 31/49 de la Asamblea General, aprobada en la 85a. Sesión Plenaria de diciembre de 1976, “Insta a las partes a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales...”; la Resolución 41/11 de la Asamblea General declaró al Atlántico Sur como de Zona de Paz y Cooperación; las Leyes 26.915 y 26.659, relacionadas a la explotación y exploración de hidrocarburos, penalizan la extracción ilegal; la Declaración de Ushuaia de 2012, condena “...las acciones unilaterales ilegítimas del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en materia pesquera e hidrocarbúricas que violan las diversas resoluciones de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos y su denuncia del potencial peligro de un desastre medioambiental en el Atlántico Sur como consecuencia de actividades ilegales del Reino Unido en la zona.”. Y demás declaraciones de organismo internacionales como MERCOSUR y Estados Asociados, OEA, UNASUR, CELAC y ALBA, Cumbre Iberoamericana, la Cumbre América del Sur África (ASA), la Cumbre de Países Sudamericanos y Países Árabes (ASPA) y el Grupo de los 77 más China, avalan la soberanía de la República Argentina en relación a la Cuestión Malvinas.

¹² El Atlántico Sur cubre una extensa zona costera de tres continentes: África, América del Sur y la Antártida. Por ese espacio geográfico circula buena parte del comercio mundial. Unos 200.000 barcos surcan anualmente sus aguas transportando minerales, petróleo, carbón, cereales, carnes y productos manufacturados. Entre ellos el 80% del petróleo que abastece a Europa Occidental y el 40% de las importaciones de los Estados Unidos. La importancia del área marítima ocupada por Gran Bretaña se entiende como ruta de transporte comercial o de fuerza militar; como área de proyección de poder militar sobre el territorio continental y antártico y como fuente de recursos. Argentina es el octavo territorio del mundo, pero la Plataforma Continental Argentina es la segunda sólo superada por Australia. (Cámara de Diputados, Proyecto de Resolución: 29/11/2018).

¹³ Tullow Oil operó ilegalmente siete áreas al sur de las islas en el 2007

¹⁴ La convocatoria fue publicada en el Boletín Oficial como “Concurso Público Internacional Costa Afuera N° 1” mediante la Resolución 65/2018. Los permisos de exploración abarcaron alrededor de 200.000 kilómetros cuadrados, representaron un total de 38 bloques a adjudicar y conciernen a las cuencas Austral Marina, Malvinas Oeste y Argentina Norte.

¹⁵ Fue un relevamiento económico de las Islas Malvinas realizado por el investigador británico Edward Shakleton en febrero de 1976. El documento da cuenta de forma pormenorizada el desarrollo y la evolución de los recursos naturales en el Atlántico Sur. Las conclusiones del informe llevaron a las primeras expediciones británicas en materia de prospección y búsqueda de petróleo.

relevamiento:

(...) vieron la luz empresas destinadas a la exploración y explotación de hidrocarburos destinados específicamente a la cuenca Malvinas. Es así como en el año 2004 nace la Falkland Oil And Gas (FOGL) con sede en Londres, quien desde su creación se auto designó poseedora del 100% de las licencias de explotación de los recursos naturales en Malvinas (Solorza, Agenda Malvinas, 25/03/2019).

Este conglomerado de empresas petroleras que fomentan las explotación de recursos autóctonos a costa de acuerdos que no sólo garantizan sustentabilidad operativa, sino también privilegios accionarios, se expanden a lo largo y ancho de la Cuenca Austral marina, alcanzando tanto la cuenca Norte, donde se encuentra el yacimiento *Sea Lion* (León Marino), como las cuencas Sur y Este. En esta área rica en recursos, opera la compañía *Rockhopper Exploration PLC*¹⁶, también fundada en 2004.

Sus operaciones principales se encuentran en las Islas Malvinas y la región del mar Mediterráneo. En la cuenca que los británicos denominan North Falkland, esta compañía posee un 64% de los intereses de la licencia PL004 (Bloques de exploración y explotación) y un 40% de PL032. Los recursos contingentes y prospectivos en estas dos áreas, es decir los análisis y cálculos que derivan de los estudios sísmicos y de relevamiento geológico, se estiman en más de 1.6 billones de barriles brutos. Además, Rockhopper posee una participación del 52% en la Cuenca que llaman Falkland del Sur y del Este, esperando convertirse en el operador con el 100% de la participación en el capital a corto plazo (Solorza, Agenda Malvinas, 25/03/2019).

Parte de la remoción de “obstáculos” que el acuerdo garantizaba en el apartado referido al Atlántico Sur, tenía que ver también con leyes que no iban en consonancia y afectaban las intenciones del Reino Unido. Para los intereses del hegemon en el hemisferio sur, la ley 26.659 de Hidrocarburos¹⁷, que defendía los recursos naturales de nuestro país e imponía severas multas por explotación petrolera a directivos de empresas que colaboraran de manera directa o indirecta con su majestad Británica, era lesiva.

Uno de los portavoces de la gestión Cambiemos que se comprometió a “revisar” y “analizar” el impacto de la ley, fue el presidente provisional del Senado, Federico Pinedo, quien se preocupó en aclarar que había votado en contra de la ley cuando fue diputado nacional. Para el funcionario, la ley que protege el usufructo de recursos autóctonos: “Es una ley que genera conflictos con terceros países y eso es muy malo” (La Nación, 20/09/2016).

En este análisis integral de las implicancias resultantes del acuerdo, es indispensable mencionar el alcance de la proyección sobre la Antártida que el documento le concedió al Reino Unido en un formato de cooperación en ciencias antárticas, dañando severamente los legítimos reclamos argentinos sobre el continente al extender servilmente el enclave de las Islas Malvinas, Gorgias y Sándwich del Sur, facilitando una proximidad territorial que reivindica la ocupación en detrimento de la seguridad nacional y de la soberanía de los espacios correspondientes. Lejos de continuar con una campaña antártica que garantice la presencia argentina, el gobierno de Mauricio Macri demostró una baja sustancial en el presupuesto de plan integral sobre la Antártida¹⁸.

De lo expuesto anteriormente, surge un análisis gradual de la situación en el Atlántico Sur, en donde actualmente podemos observar que el Acuerdo Foradori Duncan contrajo más costos que beneficios, reforzando la idea de interdependencia compleja encarnada en los estudios de Keohane y

¹⁶ La compañía llevó a cabo la etapa de financiamiento conocida como Fase 1 del proyecto de León Marino (*Sea Lion*) de la Cuenca denominada Falkland del Norte.

¹⁷ Sancionada en 2011, y modificada en 2013 por ley 26.915, la ley impone penas de hasta 15 años de cárcel y multas equivalentes al valor de 1,5 millones de barriles de petróleo para quienes se dedican a las actividades de exploración de hidrocarburos, extracción, transporte y almacenamiento dentro de la plataforma continental sin la autorización de las autoridades argentinas.

¹⁸ Entre 2015 y 2019 el presupuesto sufrió una disminución del 70% en dólares.

Nye¹⁹. Tanto en términos cualitativos como cuantitativos, el acuerdo profundizó una dependencia determinando las relaciones de poder como mecanismo intrínseco de la reciprocidad asimétrica.

Desde esta óptica, el grado de dependencia se acerca a la vulnerabilidad en su rasgo gradual y estructural²⁰, dado que gracias a las regalías del acuerdo, el Reino Unido controla y domina militarmente alrededor de 3.000.000km² del Atlántico Sur, sumado a la proyección pretendida sobre el continente antártico que se superpone con nuestro reclamo histórico. En lo relativo a pesca, la depredación alcanzó pérdidas por valores que superan los 150.000 millones de U\$S desde la rúbrica de los Acuerdos de Madrid y las concesiones del Acuerdo Foradori – Duncan.

La militarización del Atlántico Sur no resulta menor a los efectos de establecer un poder de disuasión que garantice la viabilidad de los acuerdos suscriptos. Pese a que el espacio marítimo fue declarado como Zona de Paz y Cooperación por la resolución 41/11 de la Asamblea General, y declarado desde 1994 como zona desnuclearizada, el incremento del poderío bélico y los ejercicios militares han sido constantes en el Atlántico Sur, en donde, actualmente, pueden verse dos bases militares: una apostada en la Isla Soledad (Monte Agradable), y otra en las Islas Georgias²¹.

En estos términos, donde la gestión Cambiemos cimentó el pragmatismo en base a una desideologización de connotaciones progresistas, resulta importante observar los postulados de Russel y To-katlian referidos a la lógica de la aquiescencia en un escenario con rasgos de dependencia y subordinación a los poderes hegemónicos. Para los autores, existe un condimento de estrategia proverbial que constituye el basamento nodal de la aquiescencia en el esquema latinoamericano respecto al componente relacional con Estados Unidos por ser la potencia dominante y de mayor influencia en la región.

La opción estratégica proverbial que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento. Ello implica la aceptación del statu quo internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington (Russel; To-katlian, 2013: 162).

Si bien los autores encarnan el estudio de la aquiescencia en clara referencia a la influencia de Estados Unidos, resulta interesante analizar este abordaje en base al acoplamiento que el gobierno de Mauricio Macri hizo mediante el Acuerdo ForadoriDuncan con otra potencia regional, en este caso el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como hegemón del Atlántico Sur²².

¹⁹ En la obra “Poder e Interdependencia”, los autores desarrollan un postulado teórico en el cual enfatizan que la interdependencia: “se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países”. Señalan tres características principales de la interdependencia: la conexión múltiple de canales entre las sociedades a nivel interestatal, transgubernamental y transnacional; la agenda de las relaciones internacionales en su faceta multidimensional sin jerarquía específica, en donde la seguridad militar ya no domina la agenda; y la característica de que la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja.

²⁰ Para entender el papel que el poder adquiere en la interdependencia, Keohane y Nye distinguieron dos variables: sensibilidad y vulnerabilidad. La primera es contingente y el Estado soporta el costo impuesto desde afuera con ciertos grados de respuesta dentro de la estructura hasta que lo modifica o se adapta; en tanto, la vulnerabilidad, es estructural y el Estado soporta el costo externo que le es impuesto sistemáticamente, centrándose en sus desventajas.

²¹ La denominada “Fortaleza Malvinas” fue desplegada estratégicamente por la corona Británica y la OTAN en Monte Agradable dada su condición indispensable para el desplazamiento de aviones y helicópteros, su equipamiento tecnológico, compuesto por una Unidad de Comunicación Conjunta como base de control y espionaje, y por su complejo de aguas profundas para submarinos nucleares de la Royal Navy. Actualmente, la fortaleza cuenta con alrededor 1.500 efectivos, 57 hangares entre normales y reforzados, naves de combate avanzado Eurofighter Typhoon, un Hércules C-3, helicópteros Sea King HAR.3, CH.47 Chinook y Griffin Bell 412EP, un destructor HMS Edinburgh, un buque de guerra HMS Dauntless, un buque patrullero HMS Forth, un submarino HMS Talent, sistemas de defensa aérea Rapier FSC, radar de vigilancia Dagger y Blindfire; sumado a misiles portátiles Starstreak y Javelin, vehículos Land Rover, piezas de artillería ligera de 105 y 155 mm, morteros de 81 mm y misiles antitanque LAW-80. (Luzzani; 2012).

²² La clasificación del Reino Unido como potencia hegemónica del Atlántico Sur, surge de la convergencia de ciertos factores

En este sentido, también resulta ostensible cómo la estructura ideacional de Cambiemos encuentra una alineación manifiesta con la postura occidental dominante en el ámbito económico, financiero, securitario y político. En ambos casos, la lógica de la aquiescencia funcionó como un instrumento que intentó plegarse a los fines de satisfacer intereses de la estructura decisoria, aunando los elementos constitutivos de la de la elite gobernante.

(...) la lógica de la aquiescencia resulta de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de Estados Unidos; pero en este caso se consiente y asimila, implícita o explícitamente, esta condición. Sus principales fines son: lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Los medios utilizados son diversos y pueden abarcar desde los militares (por ejemplo, la participación en intervenciones armadas) hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de Estados Unidos (por ejemplo, votaciones a su favor en foros internacionales) (*Ibid.*).

Aquí también podemos agregar, en base al estudio de Russel y Tokatlian, las contribuciones de Puig al análisis de la política exterior en referencia al modelo de dependencia nacional²³, en donde las elites gobernantes racionalizan la dependencia a partir de un análisis de costos y beneficios. (Puig, 1984, en Simonoff, 2014: 23). Desde este enfoque, entendemos que el Acuerdo Foradori – Duncan sintetiza un esquema de dependencia, aquiescencia y subordinación como medio para la implementación de una política exterior carente de rasgos autonómicos que permitan márgenes de decisión en clave proteccionista.

6. REFLEXIÓN FINAL

A lo largo del presente trabajo, se trató de evidenciar cómo a través de elementos ideacionales, discursivos, decisorios y pragmáticos, la gestión comandada por Mauricio Macri formalizó un acuerdo que a la postre resultaría ser lesivo a los intereses nacionales en materia soberana, alimentaria, económica, política, social y hasta cultural.

El comunicado conjunto devenido en acuerdo, no sólo acrecentó la dependencia nacional, sino que permitió el avance y la consolidación del Reino Unido como potencia dominante en el Atlántico Sur. La estrategia de inserción “inteligente” y “madurez” relacional llevada a cabo por los funcionarios, subsumió la agenda interna a los avatares de la política externa, impregnando de variables costosas el desarrollo productivo de la República Argentina.

La apertura a un mundo que nos esperaba con los brazos abiertos coadyuvó a un deterioramiento de la capacidad productiva y a un proceso de feroz endeudamiento que permitió volver a la égida del Fondo Monetario Internacional como gendarme de las variables económicas y las fluctuaciones financieras. A los errores de percepción política en materia internacional se le sumaron fallas de diagnóstico. En el “mejor equipo de los últimos 50 años” (La Nación, 02/10/2015) primó una desideologización imbuida de matices coyunturales sin tener en cuenta la estructura del orden global. El Acuerdo ForadoriDuncan no sólo incremento un déficit sumamente nocivo a las arcas del tesoro nacional, también perjudicó un proceso histórico, jurídico, legislativo y diplomático tendiente al reclamo

que le atribuyen una preeminencia sustancial. La monarquía imprime en la región en disputa un poder de disuasión fáctico y otro simbólico, en términos de política de prestigio desde una perspectiva realista; ejerce un claro dominio sobre recursos naturales vivos y no vivos; cuenta con un gran número de empresas petroleras que exploran y explotan el Mar Argentino y la Plataforma Continental; establece concesiones y licitaciones de pesca a título propio; consolida de hecho una situación en clara flagrancia al Derecho Internacional, y usufructúa una delimitación arbitraria de espacios vernáculos.

²³ El autor reconoce cuatro modelos: Dependencia Paracolonia, Dependencia Nacional (o racionalizada), Autonomía Heterodoxa y Autonomía Secesionista

sistemático de nuestros legítimos derechos sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, Antártida y espacios marítimos e insulares correspondientes.

En este marco, podemos aseverar que el acuerdo permitió un incremento en las concesiones a empresas transnacionales de capital británico para la explotación off shore; permitió el aumento de buques pesqueros españoles, chinos y portugueses que reciben licencias ilegales para la pesca furtiva; amparó sin protestas formales el ostentoso poder naval de las potencias extra atlánticas; y concedió regalías en materia ictícola, hidrocarburífera y gasífera.

Asimismo, es dable mencionar el vaciamiento que recibió la Ley PROMAR (Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos), quien diera nacimiento al proyecto Pampa Azul, inaugurado en 2014 bajo el mandato de la presidenta Cristina Fernández, con un fondo inicial de 250 millones pesos para su puesta en funcionamiento y la mención de cinco áreas prioritarias para la investigación científica, como: el Banco Burdwood/Área protegida Namuncurá; el Agujero Azul/Talud Continental; el Golfo San Jorge; las Islas Subantárticas (Georgias y Sándwich del Sur); y el Sistema Fluvio-Marino del Río de la Plata.

Durante la gestión de Cambiemos, dicha iniciativa fue vaciada de presupuesto y los proyectos destinados a investigación científica, instrumentos de prospección y armado de buques fueron abandonados. El retroceso provocó el deterioro por falta de mantenimiento de dos buques oceanográficos pertenecientes al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas: el Puerto Deseado y el Austral, viéndose perjudicado también el desarrollo satelital y nuclear.

Es claro a los efectos abordados cómo el acuerdo fue funcional a las elites que diseñaron una política exterior en clave occidental con escasos márgenes de maniobra en su política exterior. El acuerdo, lejos de ser inteligente en palabra de sus operadores, imposibilitó el desarrollo estratégico e impidió la puesta en marcha de su motor económico y productivo al descuidar el Mar Argentino y desestimar el conocimiento científico que permite un abordaje integral para la defensa de nuestra soberanía nacional.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y PORTALES CONSULTADOS

- Agenda Malvinas (25/03/2019) *El Informe Shackleton: claves para comprender el acuerdo Foradori Duncan*. Disponible en: <https://agendamalvinas.com.ar/2019/03/25/el-informe-shackleton-claves-para-comprender-el-acuerdo-foradori-duncan/>
- Cámara de Diputados de la Nación (07/09/2018) *Proyecto de Resolución*. Expediente 5605-D-2018. Disponible en: <https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=5605-D-2018>
- Cámara de Diputados de la Nación (29/11/2018) *Proyecto de Resolución*. Expediente: 7476-D-2018. Disponible En: <https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=7476-D-2018>
- Cancillería (1976) Resolución 31/49 *Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)*. Resoluciones aprobadas sobre la base de la Cuarta Comisión. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/les/ut/1976 - res. 31-49 - cuestion de las islas malvinas.pdf>
- Cancillería (1999) *Declaración Conjunta*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1999 - declaracion conjunta.pdf>
- Diario Popular (22/09/2016) *El gobierno bajó expectativas al dialogo con el Reino Unido*. Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/politica/el-gobierno-expectativas-al-dialogo-el-reino-unido-n268147>

- Diario Popular (28/09/2016) *La defensa del acuerdo con Malvinas en el Congreso tuvo un clima tenso*. Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/politica/la-defensa-del-acuerdo-malvinas-el-congreso-tuvo-un-clima-tenso-n268657>
- Dipublico.org (24/06/2010) *Acuerdo de Madrid I – Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*. Disponible en: <https://www.dipublico.org/4049/acuerdo-de-madrid-i-declaracion-conjunta-de-las-delegaciones-de-la-republica-argentina-y-del-reino-unido-de-gran-bretana-e-irlanda-del-norte/>
- Dipublico.org (24/06/2010) *Acuerdo de Madrid II – Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*. Disponible en: <https://www.dipublico.org/4051/acuerdo-de-madrid-ii-declaracion-conjunta-de-las-delegaciones-de-la-republica-argentina-y-del-reino-unido-de-gran-bretana-e-irlanda-del-norte/>
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988) *“Poder e interdependencia”*, Bs As. Grupo Editor Latinoamericano, caps. I, II y III.
- La Nación (02/10/2015) *Mauricio Macri presentó a todo su gabinete en el Jardín Botánico: “Es el mejor equipo en 50 años”*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-gabinete-jardin-botanico-nid1850637/>
- La Nación (07/10/2015) *Susana Malcorra: “Vamos a desideologizar la política exterior”*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina-nid1852090>
- La Nación (18/02/2016) *Los 10 ejes de la política exterior argentina, según Susana Malcorra*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-10-ejes-de-la-politica-exterior-argentina-segun-susana-malcorra-nid1872114>
- La Nación (01/03/2016) *Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-nid1875715>
- La Nación (20/09/2016) *Pinedo dijo que el gobierno evalúa el impacto de las multas por explotación petrolera en Malvinas*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/pinedo-dijo-que-el-gobierno-evalua-el-impacto-de-las-multas-por-explotacion-petrolera-en-malvinas-nid1939716/>
- Luzzani, Telma (2012) *“La Fortaleza Malvinas”*, Cap. 5, p. 415-447, en *“Territorios vigilados: cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica”*, Bs. As, Debate.
- Megafón (18/09/2019) *Acuerdo Foradori Duncan: la pesada herencia de Cambiemos*. Disponible en: <https://megafonunla.com.ar/notas/2019-09-18-acuerdo-foradori-duncan-la-pesada-herencia-de-cambios>
- Míguez, María Cecilia (2017) *“La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación Instrumental de Estado? Revista Estado y Políticas Públicas Nº 8. Mayo-Septiembre 2017. ISSN 2310-550X pp. 103-120. Proyecto PIP Conicet 2015-2017.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (13/09/2016) *Comunicado Conjunto*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>
- Ministerio de Economía (06/11/2018) *Se abrió el concurso para la exploración de hidrocarburos en la costa afuera argentina*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-abrio-el-concurso-para-la-exploracion-de-hidrocarburos-en-la-costa-afuera-argentina>
- Observatorio Malvinas (16/05/2019) *Petróleo y Malvinas: ratificación del acuerdo Foradori – Duncan*.

Disponible en: <https://observatoriomalvinassite.wordpress.com/2019/05/16/petroleo-y-malvinas-ratificacion-del-acuerdo-foradori-duncan/>

Observatorio Malvinas (21/07/2020) *Desandar el acuerdo Foradori Duncan, un importante paso hacia una política de defensa de la soberanía nacional argentina*. Disponible en: <https://observatoriomalvinassite.wordpress.com/2020/07/21/foradori-duncan-un-importante-paso-hacia-una-politica-de-defensa-de-la-soberania-nacional-argentina/>

Russell, Roberto (1992) *“Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior”*. Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales en América Latina (RIAL). Bs As. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

Russell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel (2013) *“America Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”*. Revista CIDOB d’Afers Internacionals n.104, p. 157-180.

Simonoff, Alejandro (2007) *“Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966)”*, Bs As. Grupo Editor Latinoamericano.

Simonoff, Alejandro (2014) *“Las expresiones autonómicas del Cono Sur; Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O’Donnell”*. Cadernos Prolam/USP 13 (25): p. 13-27.

Simonoff, Alejandro (2014) *“Analizando a Cristina Fernández: interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013)”*, Cap. 16, p. 431-452; en Bologna, Alfredo Bruno (2014) *“La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato”*, CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario). UNR Editora. Tomo VI.

TELAM (07/12/2015) *Macri presentará un gabinete plagado de representantes de grandes empresas*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201512/129347-macri-gabinete-empresarios-ex-ceo-y-gerentes-de-grandes-empresas.html>

Siria: una guerra, muchas guerras

Lilia Alcira Mohanna¹

1. INTRODUCCIÓN

Si existe una manera de describir el mundo actual, podríamos decir que es un mundo signado por el caos... por un principio de desorden, moderado por el juego simple de las relaciones de fuerzas (Tello, 2005, pág. 184)

Este sistema mundial que atraviesa fuertes cambios en medio del desorden, también trae consigo un cambio en los tipos de guerra que se desarrollan. Las guerras interestatales tradicionales dan lugar a “nuevas guerras”, usando la terminología de Mary Kaldor.

Las revueltas árabes iniciadas en el año 2010, desencadenaron una catarata de acontecimientos en la región del Medio Oriente y el Norte de África. Como piezas de dominó, los países de la región fueron viendo uno a uno una serie de levantamientos populares, que tuvieron derivas diferentes y consecuencias distintas en cada caso. La llamada “Primavera árabe” fue un proceso que marco la década del 2010 en la región y en el mundo. Desde los acontecimientos de Túnez en adelante, protestas espontáneas emergieron como *Fuerzas Profundas*, en los términos de Duroselle, que hicieron eclosión convirtiéndose en enormes conflictos, sumamente complejos, difíciles de definir y de encuadrar en alguna categoría pre existente.

Los conflictos bélicos originados en este proceso, pueden caracterizarse como de Tercera y Cuarta Generación. Siguiendo la tesis doctoral de Ángel Tello, podemos definir estos conflictos de la siguiente manera:

“los de Tercera Generación, definidos por enfrentamientos internos donde la autoridad del Estado es cuestionada por grupos organizados que buscan beneficios políticos o económicos; y los de Cuarta Generación en los cuales no hay adversarios organizados, objetivos establecidos, líderes y campos de batalla. Estos últimos están caracterizados por la explosión repentina e intensa de la violencia, por lo que resulta extremadamente difícil cualquier posibilidad de predicción. Diferenciar entre la víctima y el victimario es imposible puesto que en estos conflictos es la sociedad quien está en guerra consigo misma” (Tello A. , La teoría de las relaciones internacionales desde un punto de vista político-polemológico., 2010, pág. 325)

El conflicto que aun persiste es el desarrollado en Siria. Comenzó en el marco del proceso de las Revueltas Árabes, pero fue convirtiéndose en una contienda cada vez más compleja, donde se enredan intereses locales, regionales y globales. Es decir, el conflicto sirio se convirtió en un conflicto multinivel con intereses contrapuestos de varios actores, estatales y no estatales.

Podríamos decir que Siria es escenario de una “guerra híbrida”. Las guerras híbridas son guerras irregulares cada vez más letales debido al uso de las nuevas tecnologías, que están en manos de Estados y de actores no estatales, donde se despliegan distintas estrategias bélicas al mismo tiempo. En los términos descriptos por Frank Hoffman:

“El concepto de guerra híbrida procura fusionar la letalidad de los conflictos entre Estados con el fervor de las guerras irregulares o pequeñas guerras de Clausewitz. El término híbrido captura tanto su organización como sus medios, pudiendo tener las organizaciones una estructura política jerárquica y al mismo

¹ licenciada en economía, Universidad de Tucumán.

tiempo células centralizadas o unidades tácticas en red...” (Tello A. , La teoría de las relaciones internacionales desde un punto de vista político-polemológico., 2010, pág. 324)

Por otra parte, no se puede dejar de pensar en este proceso, como una muestra mas de la “espacialización de la violencia” hacia el mundo subdesarrollado, que se da en el marco de desintegración de los Estados y disputas por el control de recursos naturales. (Tello A. , 2010, pág. 282)

Este trabajo tratará de identificar los diversos conflictos que se desarrollan en el tablero sirio desde el inicio de las revueltas del 2011, que para nada son compartimentos estancos, sino que se encuentran fuertemente interrelacionados, bajo el paraguas de los conflictos que se desarrollan en el marco de esta era global.

2. ANTECEDENTES

La post Guerra Fría, y el fin de la bipolaridad trajo consigo, para algunos autores, la idea de un mundo unipolar, por lo menos en lo referido al ámbito estratégico-militar. El modelo “ganador” de la contienda Este-Oeste, era el occidental, y por ese motivo, sus valores eran los que imperarían como modelo único en el planeta. Así Estados Unidos comienza una política de expansión de su frontera hegemónica (las ampliaciones de la OTAN son ejemplo de ello), y una campaña de intervenciones y guerras humanitarias, en pos de expandir a todo el globo la democracia y el libre mercado, pilares fundamentales de su estrategia. El “Imperio Norteamericano” se arrogaba el derecho de ejercer el rol de “policía mundial”, tomando como parte de su interés nacional cualquier evento suscitado en cualquier parte del planeta por mas remota que sea.

La idea de Fukuyama del “fin de la historia”, o la tesis de Huntington de “Choque de Civilizaciones”, fueron teorizaciones simplistas, que sirvieron de respaldo a toda una etapa de la política exterior norteamericana, haciendo gala de su lugar hegemónico en el contexto de lo que parecía configurarse como un sistema unipolar.

Ese mundo unificado bajo la hegemonía de las ideas y valores norteamericanos, constituye lo que autores como Ikenberry llaman el Orden Liberal Internacional, donde Estados Unidos se considera el rector y único actor en condiciones de proveer los bienes públicos necesarios para mantener ese orden. Como dice el Dr Angel Tello, en su artículo El Nuevo Imperio:

“En este escenario, la guerra se asimila a una suerte de acción policial llevada a cabo por un nuevo poder imperial que puede ejercer legítimamente funciones éticas a través de ella; poder imperial que, en alguna medida, aparece sacralizado. La “guerra justa” no aparece ligada ya a la legítima defensa tal como se reconoce en la Carta de las Naciones Unidas, de más en más constituye una actividad que se justifica en sí misma.” (Tello A. P., 2005, pág. 178)

El fin de la bipolaridad marca el fin de las certezas, abriendo paso a una era de incertidumbre. Misma que se encuentra enmarcada en el proceso de globalización, que trae consigo fenómenos contradictorios: por un lado, se crean cada vez mas redes transnacionales, y, por otro, es un proceso que excluye y atomiza. (Kaldor, 2001, págs. 95-96).

Además, se observa una clara erosión de poder estatal y del monopolio de la violencia legitima, lo que se traduce en la facilitación de la expansión de las redes transnacionales de crimen organizado y terrorismo. Otro efecto negativo de este fenómeno es la creación de una gran cantidad de excluidos del sistema, frente a una especie de “clase internacional” que se siente parte de una comunidad internacional, que participa de los intercambios, habla idiomas, principalmente ingles, estudia fuera de sus países de origen, etc. (Kaldor, 2001, pág. 19)

Pero esa política imperial se vió desafiada con los eventos del 11 de Septiembre del año 2001, donde se inicia una nueva etapa de la post Guerra Fría. Allí es cuando aparece la necesidad de considerar un nuevo

enemigo común para reformular algunas pautas de orden internacional. De esa manera, se reemplaza el comunismo por el terrorismo internacional, como aquel fantasma que acecha a los valores occidentales, al mismo tiempo que se convalida la guerra preventiva como estrategia a seguir por la Gran Potencia.

Por otro lado, la crisis económica del 2008, surgida en el mismo centro financiero de la potencia hegemónica, fue mostrando la debilidad de Estados Unidos en términos económicos. Además, las fallidas intervenciones en Afganistán e Irak pusieron en tela de juicio el rol de líder global, y la credibilidad de Estados Unidos como modelo a seguir por sus valores democráticos y el respeto a los Derechos Humanos (las mentiras esbozadas como causa para invadir Irak, el empantanamiento en Afganistán, las atrocidades de las cárceles de Guantánamo y Abu Guraib, son claros ejemplos de la pérdida de prestigio sufrida por la Potencia Hegemónica). Paralelamente, fueron emergiendo y re emergiendo actores estatales y no estatales, como el caso de redes de terrorismo cada vez mas fuertes, y Estados que, según algunos autores, aparecen en ese escenario internacional con miradas “revisionistas” sobre el orden liberal liderado por Estados Unidos, léase, Rusia y China (Kagan, 2017).

En ese marco surge la Primavera Árabe, una serie de revueltas iniciadas en Túnez con un reclamo popular que pide la inserción en el sistema económico de una gran cantidad de excluidos, especialmente jóvenes. Estas protestas tuvieron un efecto dominó, y se replicaron en varios países de la región, donde los jóvenes y las redes sociales fueron los protagonistas. Se le llamó “primavera” desde los medios de comunicación, esperando un despertar de la sociedad civil y un gran cambio político en una región caracterizada por gobiernos de larga data en el poder.

Específicamente en el caso sirio, desde la década del 70, con la llegada de Hafez al Asad a la presidencia en Siria, el partido Baaz fue el único con poder real en la política del país. La misma Constitución, anterior a la actual, del año 1973, establecía en su Artículo 8 que “el partido dirige a la sociedad y al Estado” (Tawil Kuri, 2016, pág. 87). Los integrantes del partido fueron la elite gobernante, que tenía acceso a los cargos más importantes, y era la base de un sistema apoyado por campesinos, trabajadores sindicalizados, empleados públicos, instituciones civiles y militares. La burguesía fue incorporada poco a poco, creando un sector privado importante, a contramano de otros sistemas socialistas donde todo esta concentrado en manos del Estado, aunque éste tiene un papel preponderante, sobretudo en la generación de empleo. Aunque también Al Asad buscó el camino de la industrialización, apoyado en gran medida por los soviéticos. Esto ayudó a que la economía siria tuviera bajos niveles de deuda, reservas internacionales altas, al mismo tiempo que un bajo costo de mano de obra, pero también un bajo PBI per cápita comparado con otros países de la región. La década del 90, enfrenta a Siria con la necesidad de reestructurar y modernizar el sistema financiero y el sector público, del cual dependía en gran medida el nivel de empleo (Tawil Kuri, 2016, págs. 92-93). Además, en esta etapa que concide con la aplicación del Consenso de Washington y la expansión del neoliberalismo como única alternativa económica, se buscó la liberalización de la economía, aunque recién el gran proceso de apertura lo inició Bashar Al Asad. Sin embargo, subirse al tren de la globalización deja fuera a muchos sectores de la sociedad. Esos excluidos, fueron los que se manifestaron principalmente en contra de lo que ven como un sistema añejo y estancado, al cual culpan por no poder crecer, avanzar e incorporarse al tren de la globalización.

Cuando asume Bashar Al Asad, a la muerte de su padre Hafez al Asad² en el año 2000, el mundo se acerca al punto de inflexión que implicaron los atentados del 11-S. Posteriormente, con frentes abiertos en Afganistán e Irak, aumentará la presión diplomática norteamericana por las posiciones políticas del país (la presencia siria en el Líbano, la férrea oposición con Israel con quien está en conflicto desde la toma de los Altos del Golán, su cercanía económica histórica con el socialismo, etc). De esa manera, abrirse al mundo podía significar menor presión de Estados Unidos sobre el país. Siria, un país que hasta el 2004 presentaba un índice de Gini del 35,8, (donde 100 es el indicador de mayor desigualdad) (World Bank, 2021), inició en

² Hafez al Asad estuvo en el poder desde 1971. Fue un líder socialista que llegó al poder de la mano del partido Baaz, con un fuerte apoyo de clases campesinas y obreras

el 2005 el proceso de apertura económica y modernización, llamado *infitah*. Ese proceso benefició a ciertos sectores y perjudicó a otros, principalmente a la base de apoyo tradicional del baazismo: campesinos y trabajadores; al mismo tiempo que trajo beneficios para cierto sector de la burguesía. (Sapag M, 2017, págs. 60-63)

El país cuenta con una población islámica mayoritariamente sunnita, y una minoría alawita³, -a la cual pertenece la familia Asad-, que tiene importante presencia en Siria, a pesar de no ser mayoría. En este sentido, una de las características destacables de la sociedad siria, ha sido la convivencia pacífica entre las distintas tendencias del Islam, así como también con los cristianos (principalmente de la Iglesia Ortodoxa de Oriente), que tienen una gran presencia en el país. A pesar de ello, este conflicto parece estar poniendo límites a esa convivencia, y la actuación de diversos grupos extremistas dentro de las milicias rebeldes, genera una fuerte segregación confesional, especialmente contra la minoría a la que pertenece el presidente, contaminando la lucha política con el factor religioso.

Las revueltas comenzaron en la provincia de Daraa en la frontera con Jordania desde donde rápidamente se extendieron a Homs, Hama, Idlib, Deir al Zor en la frontera iraquí, Aleppo, y la capital, Damasco.

A partir de los levantamientos, la prensa internacional catalogó a Bashar Al Asad de dictador, y empezó a referirse al gobierno sirio, como el “régimen”, criticando fuertemente su accionar contra las protestas. Por su parte, frente al incremento de grupos cada vez más intransigentes y extremistas, el gobierno sirio declaró que el conflicto estaba siendo propiciado por un complot internacional y denunció el ingreso cada vez más numeroso de mercenarios a través de las fronteras, especialmente la frontera con Turquía e Irak. En su discurso al parlamento nacional, en marzo de 2011, habló de “conspiración” sectaria organizada en el extranjero cuyo propósito es hundir al “último baluarte fronterizo del mundo árabe” (Tawil Kuri, 2016, pág. 271). Desde la óptica de Bashar al Asad, los mercenarios reciben ayuda de países que se oponen a su gobierno, tanto desde Occidente como desde algunos países vecinos, como Arabia Saudita y otras monarquías del Golfo Pérsico, que han proporcionado armas y apoyo financiero y logístico a los rebeldes sirios. (BBC Mundo, 2013).

Paralelamente, empezó a hacerse alusión a una “fitna” o discordia religiosa, debido al “carácter netamente sunnita de la sublevación” (Tawil Kuri, 2016, pág. 270). Diversos discursos de Bashar Al Asad marcaban una distinción entre reivindicaciones del pueblo, y una oposición señalada como terrorista. El gobierno contaba con el apoyo de la minoría alawita y de muchos sectores de la sociedad que temían a la incertidumbre y a un posible futuro como el de Irak y Libia.

Por lo tanto, tenemos reflejado aquí la multipolaridad de actores estatales, y de actores exógenos y anómicos, como los grupos terroristas (Tello A. P., 2002, pág. 5) y otros grupos armados que actuarán en el territorio sirio. Estos elementos constituyen características de los nuevos conflictos que se dan en el marco de la globalización.

3. LA GUERRA CIVIL

Clausewitz denominó guerras populares a aquellas desarrolladas internamente, enmarcadas dentro de los conflictos de tercera y cuarta generación, desarrollándose como conflictos de baja intensidad, llevados adelante por grupos insurgentes y por grupos terroristas. (Tello A. , 2010, págs. 328-329). En territorio sirio, esta clase de grupos estuvieron y están presentes (actualmente circunscriptos a una región determinada). Aparecieron grupos armados bajo una consigna de oposición al gobierno y búsqueda de cambio de régimen, y también hicieron lo propio aquellos que utilizan la religión como elemento distintivo. Por otro

³ Corriente islámica que comparte con el shiismo la idea de que Ali Ibn Abu Talib y sus descendientes, son los sucesores del Profeta Muhammad como autoridad religiosa de la comunidad islámica.

lado, la actuación de los grupos terroristas más importantes será detallada en el apartado siguiente.

Los revueltas en Siria, así como en otros países de la región, muestran los reclamos de los individuos por pertenecer a un sistema del que se sienten excluidos en el marco de esta globalización, proceso que exagera el individualismo, contraria a la idea de *comunidad*, existente en las sociedades orientales y sobretodo en la religión islámica, misma que constituye un elemento fundamental de identificación. Muchos grupos religiosos suelen tener un ala política que busca captar esas ideas y sensaciones que necesitan ser canalizadas. De hecho, la organización Hermanos Musulmanes y otros opositores al gobierno, capitalizaron las movilizaciones, utilizando una narrativa que no solo ponía de manifiesto la necesidad de incorporar valores “occidentales” como democracia, libertad, libre mercado, sino también haciendo uso de un elemento que podía calar hondo en una sociedad multiconfesional, donde la religión es sumamente relevante: la existencia de una familia alawita en el poder, gobernando un país de mayoría sunnita y con gran número de cristianos, mostrando esto como un gran desequilibrio a favor de esa minoría.

Sin embargo, es interesante destacar que esta separación en “etiquetas” (Kaldor, 2001), no estuvo siempre presente en la sociedad siria, a la cual algunos definen como laica, y otros como multiconfesional (Sapag M, 2017), donde la convivencia interreligiosa ha sido pacífica y respetuosa.

A partir de allí, el conflicto que se inicia con reclamos de libertad y cambio político, empieza a tomar un tono diferente al incorporarse la cuestión religiosa como un tópico de diferenciación y un elemento adicional para crear nuevos enfrentamientos.

En ese sentido, resulta interesante la mirada del profesor de la universidad de Columbia, Benjamin Barber, ex asesor de Clinton, quien en “Djihad vs. McWorld” realiza un análisis donde busca demostrar el enfrentamiento entre la extrema globalización y la extrema religión. El autor describe un escenario que puede asimilarse al uso de la religión como elemento que diferencia y atomiza. Es un escenario que muestra la retribalización de ciertos sectores, llevando esto a la guerra ; de hecho, lo describe como un escenario posible “... que ofrece la triste perspectiva de una retribalización de importantes sectores de la humanidad a un precio elevado de guerras y baños de sangre. Escenario amenazado por la balcanización de los Estados-nación y en el cual se enfrentarían cultura contra cultura, pueblo contra pueblo y tribu contra tribu”. (Tello A. P., pág. 36)

De esa manera, las revueltas populares terminaron resaltando y utilizando la diferencia religiosa, generando y/o profundizando una discordia religiosa o fitna, dentro del pueblo sirio.

Al mismo tiempo, también se configura una oposición “laica”. De hecho, como analogía al caso libio, se crea un Consejo Nacional Sirio desde Turquía, integrado por la oposición desde el exterior, que tendrá como brazo armado al Ejército Libre de Siria. En gran medida, este grupo está financiado con fondos de los países denominados “Amigos de Siria”- con Estados Unidos a la cabeza.

Por otro lado, también harán su ingreso en el conflicto los kurdos del norte de Siria, donde funciona el PKK, en choque permanente con el gobierno turco. Por un lado, se aliarán con Estados Unidos para sacar a ISIS de su área de influencia, y por otro lado, buscarán capitalizar su fuerza para la búsqueda de un sueño de antaño: la constitución del Kurdistán. El conflicto sirio les da así la oportunidad de reivindicar el nacionalismo kurdo, por lo que Turquía intervendrá en el conflicto para evitarlo.

Siria se encuadra así en un conflicto de la globalización, presentando simultáneamente fenómenos como los nacionalismos y fundamentalismos, mismos “que se creían definitivamente superados por una noción occidental de progreso y que se encuentran superficialmente asimilados al atraso o a un verdadero retroceso de la Historia”. (Tello A. , pág. 13).

Por otro lado, muchos de esos grupos, cooptaron a sus combatientes a través de las redes sociales, pero también gracias a la existencia de mercenarios que trabajan a sueldo con el mejor postor. Es una característica de la época de privatización de la violencia, sumamente presente en el caso sirio, y en el de

Libia también.

Terrorismo

El terrorismo es un fenómeno que aún no logra alcanzar una definición consensuada. Pero se puede decir que es un tipo de violencia política que trata de infligir el terror a través de sus acciones. Se trata de “una técnica que se inserta en un combate más amplio para cambiar un estado de cosas que se estima injusto”. (Tello A. , 2010, pág. 330)

Como ya se ha mencionado anteriormente, sin duda, la religión es un elemento fundamental como forma de identificación en un mundo globalizado donde todo parece homogeneizarse. Marca una diferencia, y, al mismo tiempo, da un sentido de pertenencia. Especialmente en las sociedades orientales, la vida comunitaria religiosa es sumamente importante. El Islam es un gran catalizador de ello, por eso, y no con buenas intenciones, conociendo el poder de lo religioso en las masas, muchos han aprovechado el discurso de pertenencia para sumar adeptos a la lucha contra un enemigo común (los infieles), buscando objetivos más “mundanos”, tales como la adquisición de territorios y/o recursos. Así, el terrorismo “religioso” suma adeptos enunciando causas aparentemente justas que en realidad esconden intereses más espurios.

El problema es quien define e identifica a los infieles, es decir, al “otro” al “enemigo”. En el caso de los grupos armados en Siria, los infieles están identificados con todos aquellos grupos que no conciben la religión desde su mirada extremista, lo cual incluye a alawitas, cristianos o a sunnitas que no coincidan en su mirada religiosa y política.

Entre los grupos armados que operan en Siria, se encuentran aquellos que reivindican su pertenencia a organizaciones terroristas.

Por un lado, Al Qaeda, que entra en la escena siria a través de “filiales” con otros nombres. El grupo fue creciendo haciendo uso de un sistema de “franquicias” en diferentes países, lo que mantiene viva a la organización. Por otro lado, en Irak hizo su aparición un grupo denominado Estado Islámico de Irak, que, a medida que fue ampliando sus objetivos, fue cambiando su denominación, pasando a llamarse posteriormente Estado Islámico de Irak y el Levante, o de Irak y Siria; conocido como ISIS (o DAESH por sus siglas en árabe). Este grupo, caracterizado como organización terrorista buscó tomar territorio, y ponerlo bajo la órbita de un sistema de gobierno denominado Califato, siguiendo un formato surgido a posterioridad del nacimiento del Islam en el siglo VII DC. ISIS busca la constitución de un nuevo Estado, borrando fronteras artificiales impuestas por las potencias coloniales, pero bajo la imposición de un gobierno con una mirada extrema y tergiversada de la religión islámica. La característica diferenciadora de estas organizaciones criminales que ejercieron la violencia terrorista, es la territorialidad, perdiendo la característica de ubicuidad típica de este tipo de grupos, lo que da lugar a una guerra más tradicional.

Así, estos grupos se enfrentarán a las fuerzas regulares del gobierno sirio, apoyadas por Rusia e Irán, pero también a una coalición internacional encabezada por Estados Unidos, apoyado en el terreno por grupos armados - como las Fuerzas Democráticas Sirias-, integradas por milicias kurdas.

En esa mirada extrema y en esa construcción del otro, pareciera ser que estos grupos siguen la misma lógica de Estados Unidos, que se considera el paladín de la lucha antiterrorista. Según Jean Baudrillard:

“Para la potencia mundial, tan integrista como la ortodoxia religiosa, todas las formas diferentes y singulares son herejías. En este punto, éstas están destinadas a entrar por las buenas o por las malas en el orden mundial, o a desaparecer. La misión de Occidente (o más bien del ex Occidente porque desde hace tiempo está falto de valores) es de someter a través de cualquier medio las diversas culturas a la feroz ley de la equivalencia.” (Tello A. P., 2005, págs. 183-184)

4. INTERVENCIONES EXTERNAS

La guerra en Siria, también fue una ocasión para la aparición de actores externos. Potencias regionales y globales que aprovecharon las revueltas para inclinar una posible nueva situación a su favor. De esa manera, los poderes externos complicaron aun más situaciones ya de por sí complejas.

Recordando el planteo de Clausewitz, la guerra es un instrumento de la política, y, a pesar del debilitamiento de los Estados, ellos siguen haciendo uso de este instrumento para alcanzar sus objetivos e intereses; aunque hoy también la lucha armada sea llevada adelante por grupos no estatales, que tienen la capacidad de hacerlo. (Tello A. , 2010, pág. *passim*).

En el caso de Libia, la intervención militar directa se llevó a cabo con el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que mediante la Resolución 1973 invoca la Responsabilidad de Proteger, generando una zona de exclusión aérea, lo que permitió bombardeos que eran apoyados en tierra por grupos rebeldes que constituían el brazo armado de la oposición reunida en el Consejo Nacional de Transición. Sin embargo, la intervención para proteger la seguridad de la población, dió paso a un cambio de régimen, con el asesinato de Muamar Gadafi, y la actual división de Libia, con una realidad de violencia y descontrol como correlato.

En el caso sirio, hubieron muchos intentos por sacar una resolución parecida desde el Consejo de Seguridad, pero los vetos de Rusia y China, evitaron una intervención militar avalada por Naciones Unidas.

Así, la nueva postura poco complaciente de ambos países para con Estados Unidos, plantea un escenario más cercano a un orden internacional basado en el equilibrio de poder, donde potencias emergentes desafían ese Orden Liberal Internacional liderado por Estados Unidos desde la Segunda Post Guerra. De esta manera, Rusia y China adoptan una mayor dosis de realismo. Rusia especialmente, actúa en pos de salvaguardar sus propios intereses estratégicos, básicamente, cuidar su única base militar en el Mediterráneo.

La posición rusa está clara desde el principio del conflicto, respaldar a Bashar Al Asad y cuidar su base militar en el puerto de Tartus. Rusia busca en Siria recuperar el prestigio internacional, y poder convertirse nuevamente en un actor a tener en cuenta en la toma de decisiones relevantes vinculadas al sistema internacional. Básicamente, potencias como Rusia y China, buscan de alguna manera emanciparse del orden occidental. De hecho, en ocasión de la Conferencia de Seguridad de Munich en 2017, el Ministro de Relaciones Exteriores ruso, Serguei Lavrov declaró “estamos frente a un Orden Mundial Post Occidental” (RFI, 2017).

Luego de varios intentos fallidos de consensuar una resolución que habilite la intervención a Siria desde el Consejo de Seguridad, la administración Obama dio un giro y se focalizó en la lucha contra el terrorismo en territorio sirio. La postura norteamericana, siempre en oposición al gobierno sirio, ha sido ambivalente en sus objetivos. En un principio, el objetivo era el cambio de régimen, y luego fue la contención del terrorismo, junto a la contención del avance de Irán en la región. Es decir, los intereses geopolíticos tomaron relevancia.

El ataque químico de 2013, anunciado por la administración Obama como una línea roja que no permitirían traspasar, constituye un punto de inflexión. La oposición de la opinión pública mundial y la resistencia a una nueva intervención militar directa, dio paso a negociaciones con la intermediación rusa, para garantizar que Siria quedaría libre de armas químicas. (A pesar de que el gobierno había repetido en varias ocasiones que esas armas eran usadas por los rebeldes).

A posterioridad del gobierno de Obama, emerge Trump con su política de “America First”, enfocándose en brindar más apoyo a las FDS (milicias kurdas) para erradicar principalmente a ISIS. A pesar de ello,

también se registraron bombardeos directos a posiciones de las fuerzas regulares sirias, generando tensiones con la Federación Rusa.

Esa puja hegemónica no es la única que se puede observar en el tablero sirio. También hay un enfrentamiento claro entre las potencias regionales, lo que se ve reflejado en los apoyos que brindan, por un lado, Irán al gobierno sirio, y Arabia Saudita, Qatar y otras potencias petroleras, a la oposición armada.

Estas alianzas tienen motivaciones en sus intereses particulares, pero también tienen un trasfondo vinculado a la pertenencia religiosa. Por un lado, el islam Shiita está representado por Irán, a su vez, vinculado a la organización y partido político Hezbollah del Líbano. Ambos apoyan a Bashar Al Asad, por un lado con una idea de expansión en la región, pero también como una manera de contener la influencia sunní sobre lo que Khatchik Derghougassian denomina la "Media Luna Shia" (Derghougassian, 2014), que va desde Líbano hasta Bahrein, pasando por Siria, Irak e Irán.

Otra potencia regional involucrada es Turquía, principalmente buscando contener el poder que van ganando los kurdos del norte sirio, aliados con Estados Unidos para luchar contra el avance de ISIS.

Después de 10 años de conflicto, el gobierno de Al Asad, apoyado por Rusia, Irán y el Hezbollah libanés, pudo desplazar a ISIS y a los grupos terroristas de la mayor parte del territorio que alcanzaron a tomar. El accionar de los kurdos y los bombardeos de una coalición internacional liderada por Estados Unidos, también apuntaron a ello, aunque esto se logró mientras existían acusaciones cruzadas respecto a los objetivos de ataque de uno y otro lado. Todos atacaban a un enemigo común -ISIS-, pero de manera separada.

Actualmente, continúan los focos de conflicto en la zona de Idlib, y el país aún atraviesa una dura crisis económica, profundizada por las sanciones impuestas principalmente por Estados Unidos y la Unión Europea, que no llegaron a flexibilizarse ni siquiera en el contexto de la pandemia del Covid-19.

Existen acusaciones cruzadas entre las fuerzas de Al Asad, fuerzas rusas y otros grupos de apoyo al gobierno, contra Estados Unidos y sus aliados en el terreno. Acusan al gobierno y sus aliados de lanzar ataques sobre población civil, o sobre blancos militares de la oposición armada, en lugar de realizar ataques limitados a las posiciones de los grupos terroristas. Por su parte, Estados Unidos e Israel, han llevado a cabo acciones militares en pos de atacar posiciones iraníes en el terreno.

En este contexto, existen varios mecanismos de diálogo que intentan mantenerse en el tiempo, como Astana o Ginebra, y actualmente, desde Naciones Unidas se busca aunar posiciones para lograr un consenso en torno a una nueva constitución. Sin embargo, es sumamente complejo encontrar puntos en común para lograr una solución política y pacífica a este intrincado conflicto.

5. CONCLUSIONES

La máxima más conocida de Clausewitz es que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Sin embargo, desde el Pacto de Briand y Kellogg en la entreguerra, es considerada como un instrumento ilegítimo para la resolución de conflictos. Sin embargo, en este nuevo milenio, se han incorporado elementos, como la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, que priorizan la seguridad humana, por encima del respeto a la soberanía estatal y la integridad territorial de los Estados. Esto está enmarcado en el Orden Liberal Internacional, basado fundamentalmente en instituciones globales y en la aceptación de la democracia y el libre mercado como ideas fuerza fundamentales del mundo actual.

El conflicto analizado en las páginas precedentes, constituye una contienda con muchas aristas, difícil de definir, encuadrar y desmembrar. Por ese motivo, se puede pensar la guerra en Siria, como una sumatoria de guerras que se desarrollan en paralelo. El caso sirio es un ejemplo del caos imperante en un sistema internacional en proceso de cambio, donde solo se pueden observar ciertas probabilidades, ya que estamos ante un conflicto con final incierto, pues el statu quo previo a las revueltas será poco probable de retomar.

Existieron, y aún existen, numerosos y variados grupos armados desplegados en el territorio sirio, algunos embanderados en la religión, y otros meramente de oposición política. Muchos fueron perdiendo fuerza, a la par del crecimiento de los grupos terroristas.

El Estado sirio sufrió un gran debilitamiento, que decantó en la porosidad de sus fronteras, lo que permitió el ingreso de grupos armados, terroristas, mercenarios, y un flujo incesante de armas, sin ningún tipo de control. Se puede observar un círculo vicioso: un Estado débil no tiene capacidad de respuesta ante tales desafíos, y, a su vez, tales amenazas, lo debilitan aun más.

El rol asumido por la comunidad internacional, no parece haber generado un escenario mejor, como tampoco lo hizo en otros casos observados en la región. Mas aún, frente a determinadas políticas tomadas principalmente por Estados Unidos y sus aliados occidentales, los conflictos de intereses y los valores contrapuestos solo generan reacciones de mayor rechazo a su política, ya que se siente con el deber y el derecho de “proteger” a todos, en todos los rincones del planeta. Siguiendo a Tello:

“Los conflictos de intereses encapsulados en conflictos de valores, en muchos casos religiosos, más la política occidental destinada a «domesticar» determinadas áreas del mundo refractarias a la adopción de sus formas y contenidos de organización política y social, generan la reacción de muchos habitantes en este planeta al verse agredidos en sus creencias y tradiciones....Esta realidad anuncia conflictos armados con todas las condiciones para devenir absolutos es decir, conflictos por medio de los cuales se trata de imponer un sistema de valores a cualquier precio al oponente, o hacerlo desaparecer.” (Tello A. , 2010, pág. 218)

Por su parte, la cuestión de los refugiados sirios en el exterior, y de los desplazados internos, es toda un área que merece una atención especial, y es allí donde deberían estar puestos los esfuerzos de la ayuda humanitaria.

En este contexto de globalización, de alguna manera dominado por Estados Unidos en su rol de ordenador del sistema, o de proveedor de bienes públicos globales según algunos autores, se genera un tejido aun más complejo de actores con intereses contrapuestos, convirtiéndose el hegemón en un “perturbador mayor del orden internacional”. (Tello A. , 2010, pág. 317)

Aunque hoy el conflicto se encuentra más contenido en términos militares, la solución política aún no llega, a pesar de ciertas instancias internacionales a las que se ha recurrido.

El caos en Siria, es un reflejo de la incertidumbre acerca de las posibles configuraciones que pueden darse en el sistema internacional. Esto da lugar a una inestabilidad creciente, que se observa en las zonas más complejas del planeta.

La trayectoria que puede tomar el conflicto sirio es desconocida, hace unos años era impensable que Al Asad continúe en el poder y que Siria mantenga su integridad territorial, a pesar de la incertidumbre en lo que respecta a la situación política interna, y también en lo referido a los cambios de rumbo que puedan darse en la política internacional. Un “cisne negro” como lo es la aparición de la pandemia del Covid-19, cambia las reglas de juego y los intereses en pugna en el sistema internacional. Generalmente será la periferia, el escenario donde se dirima esa pugna.

6. BIBLIOGRAFÍA

World Bank. (17 de Marzo de 2021). *World Bank*. Recuperado el Marzo de 2021, de Then World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

Sapag M, P. (2017). *Siria en Perspectiva. De una crisis internacionalmente mediatizada al histórico dilema interno*. Madrid: Ediciones Complutense.

- Tawil Kuri, M. (2016). *Siria: poder regional, legitimidad y politica exterior, 1996-2015*. Ciudad de Mexico: El Colegio de México.
- Tello, A. P. (2005). El Nuevo Imperio. *Relaciones Internacionales*, 14(29), 175-185.
- Tello, A. (s.f.). *Conflicto y Comunicacion en la Globalización*.
- Tello, A. (2010). La teoria de las relaciones internacionales desde un punto de vista politico-polemológico. Tesis Doctoral - Instituto de Relaciones Internacionales- Universidad de la Plata.
- Kaldor, M. (2001). *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global*. (K. Tusquets, Ed.) España.
- Kagan, R. (2017). *The twilight of the liberal world order*. Obtenido de www.brookings.edu.
- Tello, A. P. (2002). Nueva visión estratégica. *Relaciones Internacionales*(23), 1-8.
- BBC Mundo. (20 de Septiembre de 2013). La crisis en Siria en seis preguntas. *BBC Mundo*.
- Tello, A. P. (s.f.). El Nuevo Imperio.
- Derghougassian, K. (Julio de 2014). *Nueva Sociedad*. Recuperado el 2017, de www.nuso.org:
<https://nuso.org/articulo/las-amenazas-en-medio-oriente-de-la-media-luna-shia-al-califato-sunni-en-irak-y-siria/>
- RFI. (18 de Febrero de 2017). *RFI*. Obtenido de www.rfi.fr: <https://www.rfi.fr/es/europa/20170218-rusia-lavrov-munich-postoccidental-putin>

El rol de China en la región del Medio Oriente y norte de África desde la perspectiva de la iniciativa de la Franja y la Ruta

Vicente Luis Teruggi¹

Keys Words: China – Medio oriente – Energía – Infraestructura – Franja y la Ruta – BRI – Conflicto – Petróleo – Puertos – Estrategia

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objeto plantear de manera ordenada y sistematizada el interés de la República Popular China en la región de Medio Oriente y norte de África desde la perspectiva de la iniciativa de la Franja y la Ruta. Se pretende indagar sobre inversiones en materia energética, e infraestructura portuaria y logística a través de empresas públicas chinas, así como también analizar los principales desafíos y oportunidades que generan dichas acciones para una región atravesada por los conflictos territoriales.

**

This paper is to present in an orderly and systematized manner the interest of the People's Republic of China in the Middle East and North Africa region from the perspective of the Belt and Road initiative. The aim is to investigate investments in energy, port and logistics infrastructure through Chinese public companies, as well as analyze the main challenges and opportunities that these actions generate for a region crossed by territorial conflicts.

1. AGENDA CHINA EN LA REGIÓN

Desde 1979 y con la implementación de la política de reforma y apertura la economía china ha experimentado profundos y sustanciales cambios en todos los aspectos, logrando atraer inversiones extranjeras e insertándose al comercio mundial de manera efectiva, mostrando ratios de crecimiento económico, avances sociales, educativos y culturales, posicionándose en la actualidad como una potencia de alcance global.

A partir de la década de los noventa y con el reordenamiento del esquema productivo mundial y el surgimiento de las nuevas cadenas globales de valor sumado a la incorporación a la Organización Mundial del Comercio en 2001, la República Popular China se integró de manera efectiva a las redes globales de comercio, logrando en 2017 posicionarse como como la primera potencia manufacturera mundial, siendo en la actualidad el país que más contribuye (con el 20%) a la producción industrial global².

¹ Lic. en ciencia política y RRIL, universidad católica de La Plata

² WEST, D. y LANSANG, C.: Global manufacturing scorecard: How the US compares to 18 other nations. Brookings. Estados Unidos. Visto en Septiembre de 2020: <https://www.brookings.edu/research/global-manufacturing-scorecard-how-the-us-compares-to-18-other-nations/>

El crecimiento de la economía e industria china presenta una vulnerabilidad directa, radicada en la dependencia energética, en este sentido no solo la transformación de la industria manufacturera e industrial sino también el sostenido aumento de la clase media ha producido un incremento constante del consumo de energía. Es así como desde el punto de vista energético, el gigante asiático es un actor absolutamente dependiente de fuentes externas de petróleo y gas natural, ya que la producción interna es insuficiente para cubrir la demanda frontera adentro.

Según datos aportados por el **WORLD ENERGY OUTLOOK (2017)**³, la República Popular China superó a los Estados Unidos como el mayor importador mundial de petróleo crudo teniendo el 20% del mercado global, previéndose que para el 2020 deberá cubrir el 80% de sus necesidades con petróleo importado ya que se producen dos situaciones complejas de administrar como es el aumento de la demanda y la reducción de crudo debido al envejecimiento de los yacimientos. En términos gasíferos, según el mismo estudio para el año 2019, el gigante asiático será el mayor importador de gas natural del mercado, siendo dueño de una tercera parte de la demanda global de gas.

En este sentido, podemos hacer una primera aproximación sobre los intereses de la República Popular China en la región del Medio Oriente y norte de África (MENA), comenzando por asegurarse el acceso a fuentes de energía y la seguridad en los mercados para sus exportaciones e inversiones. Este desenvolvimiento en la región se ha caracterizado por mantenerse neutral frente a conflictos regionales mientras que dosifica de manera estratégica su presencia militar en la región.

Es así, que tal como menciona el académico **SCOBELL (2018)**⁴, el gobierno chino considera prioritaria la región como una prolongación estratégica de su periferia y esencial para su seguridad.

En este sentido, el desembarco chino en la región del Medio Oriente y norte de África ha sido estratégico y diferencial en comparación con otras presencias de países occidentales, ya que el gigante asiático ha priorizado el uso estratégico de inversiones en infraestructuras críticas y sectores económicos claves, obteniendo una compleja interdependencia con las economías de la región.

Desde esta perspectiva, el académico **NYE (2011)**⁵, plantea que debido al tamaño y potencia de la República Popular China se genera una asimetría muy grande con los estados que coopera mientras que las vulnerabilidades no son recíprocas, sino también asimétricas este escenario podría ser utilizado por el liderazgo chino para proyectar poder, sin necesidad de recurrir a medios militares, como veremos más adelante.

El desenvolvimiento de la estrategia china tiene algunos aspectos externos y propios de la región que son necesarios conocer en profundidad a la hora de analizar cada paso que da el gigante asiático en la región. Si bien no son objeto del presente trabajo, es necesario mencionarlos.

Uno de estos aspectos es la propia volatilidad de la región que junto a la inestabilidad política y social lo hacen un terreno complejo no solo para las inversiones sino también para el desarrollo de una estrategia integral. Otro de los elementos fundamentales es la presencia norteamericana, siendo este último el principal actor externo y garante de la seguridad de muchos de los países de la región del Medio Oriente y norte de África. Este último aspecto lo convierte en un elemento esencial para comprender la política de contención del gigante asiático en la región. Es así como ambos fenómenos tanto la situación interna e histórica de la región como la presencia de un *global player* en el mismo territorio obliga al gobierno chino a tener acciones que eviten el conflicto directo con Estados Unidos a fin de proteger sus intereses.

3 World Energy Outlook y IEA. «Gas 2018. Analysis and Forecasts to 2023». Visto en septiembre de 2020 <https://www.iea.org/geo/china/>

4 SCOBELL, A.: China's search for security in the greater Middle East. Dentro de *The Red Star and the Crescent. China and the Middle East*. Reardon-Anderson (Ed). Oxford University Press. Nueva York 2018

5 NYE, J.S.: *The Future of Power*. Public Affairs. Nueva York (2011). Kindle Edition.

Es así, y como veremos más adelante la región logra trascender los intereses estrictamente comerciales y de inversiones para convertirse en un elemento indispensable de la iniciativa de la Belt and Road Initiative, siendo esta región estratégica para la seguridad, expansión y éxito de esta.

En este escenario el gigante asiático ha intentado diversificar sus cadenas de abastecimiento, abriendo nuevos mercados como el ruso, pero el petróleo proveniente de la región del Medio Oriente y norte de África sigue representando cerca del 50% de sus importaciones. Dentro de la región mencionada, Arabia Saudita es su principal proveedor, seguido de Omán (China compra el 85% de su producción total) e Irak e Irán (20% de su producción)⁶

En términos de consumo de gas, el gigante asiático representa un tercio de la demanda mundial, en este sentido las importaciones provenientes de Qatar junto con el gas de Irán son sustanciales para mantener la expansión de la industria china.

Según estimaciones de la **INTERNATIONAL ENERGY AGENCY**⁷, se prevé que para el 2030 el incremento de la demanda de petróleo y gas estará impulsado por la República Popular China que junto a India traccionaran más del 50% de la demanda mundial debido al aumento de población, consumo y desarrollo.

La presencia china en la región no solo se basa en términos energéticos, sino que también el gigante asiático juega un papel estratégico para muchas economías de la región ya que el gigante asiático se ha convertido en el principal socio comercial de muchos de los países de la zona.

En este sentido, se pueden evidenciar inversiones chinas enfocadas no solo en garantizarse el acceso a fuentes de energía por parte de china, sino que también la posibilidad de abastecer a un mercado cada día más creciente. Tal como sugiere **MOLAVI (2019)**⁸, en el 2017 el gigante asiático se convirtió en el principal inversor en la región, superando a EEUU.

La presencia china en términos de inversiones en el rubro energético en la región es amplia y diversa, por ejemplo, a través de la empresa estatal china SINOPEC, el gigante asiático junto al gobierno saudí, construyeron en la ciudad de Yanbu -Arabia Saudita- la refinería Yanbu Aramco Sinopec Refining Company (YAS-REF), en Kuwait la misma empresa china junto a un consorcio de empresas construyeron la mayor refinería de Oriente Medio y en Irán están trabajando para actualizar la planta de refinamiento más importante del país. En este último caso, tal vez se pueda hacer una doble lectura en términos políticos ya que Irán se ha beneficiado de las inversiones chinas salteando las sanciones impuestas por EEUU.

La diplomacia china hace equilibrio en el conflicto entre Irán y Arabia Saudita, ya que el primero está jugando un papel central y estratégico en el desarrollo de la iniciativa china de la Franja y la Ruta, ya sea para el desarrollo de corredores terrestres como conectividad de gas, mientras que el segundo es el principal proveedor de petróleo. El vínculo sino-iraní se convierte en estratégico y fundamental para garantizar la seguridad a largo plazo en el suministro energético como así también brindar parámetros estables de seguridad a las rutas comerciales.

Recordemos que en la región se localizan pasos cruciales para el comercio mundial de mercaderías y energía como son el Canal de Suez, el Estrecho de Mandeb y el Estrecho de Ormuz.

Tal vez la más reconocida de estas inversiones son las que se efectivizó en el Puerto de Doraleh, en Yibuti, caracterizado por ser un punto estratégico en el Estrecho de Mandeb, que además de ser un

6 The Observatory of Economic Complexity. Visto en Septiembre de 2020: <https://oec.world/en/profile/country/chn>

7 International Energy Agency. Market report series: Oil 2018. Marzo de 2018. Visto en Septiembre de 2020 en <https://www.iea.org/oi2018/>.

8 MOLAVI, A. China's global investments are declining everywhere except for one region. Foreign Policy. Mayo 2019. Visto en Septiembre de 2020 en <https://foreignpolicy.com/2019/05/16/chinas-global-investments-are-declining-everywhere-except-for-one-region/>

puerto de aguas profundas, transita más del 20% del comercio mundial.

Otro de los puntos centrales de la presencia china en la región es la necesidad de construir corredores terrestres que forman parte de la iniciativa china de la Franja y la Ruta. Estos corredores son el núcleo central de complejos ecosistemas económicos, ya que incluyen parques industriales, zonas económicas y *hubs* logísticos y de servicios. Es así, como por ejemplo Irán se convierte en un punto neurálgico de conectividad terrestre, entre el gigante asiático, Europa y Oriente Medio.

El rol de la República Popular China en la reconstrucción de Siria se basa en donaciones y la posibilidad de tener presencia con inversiones en infraestructura. En el Líbano, el gigante asiático planea inversiones en el puerto de Trípoli a la vez que planifica la construcción del tren entre Trípoli y Homs.

En este sentido, China ha desplegado una estrategia amplia y diversa, primero apoyándose en el fortalecimiento de los vínculos bilaterales entre China y algunos países de la región, como se evidenció con la visita de Xi Jinping a Arabia Saudita, Egipto e Irán, pero también el gigante asiático juega en un tablero múltiple ya que en la misma visita el líder chino se reunió con Abdul Latif bin Rashid Al Zayani, quien es el secretario general del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG), con el objetivo de promover la cooperación energética integral con los países del CCG y a ofrecer un mercado energético confiable, estable y a largo plazo para el bloque de seis miembros.

La presencia china en Israel ha venido aumentando en el transcurso de los años, tema de preocupación para Estados Unidos. Estas inversiones se han plasmado en la construcción y gestión de infraestructuras como el puerto de Haifa y la expansión de Ashdod. En este sentido, Israel se inserta en la iniciativa china de la Franja y la Ruta con tal vez el proyecto más significativo como la construcción de la línea de tren de alta velocidad que uniría Eilat (Mar Rojo), con el Mediterráneo como una ruta alternativa terrestre que permite evitar el Canal de Suez.

La política exterior china ya no se explica -como antaño-, desde una perspectiva ideológica, sino que en la actualidad la formulación de ésta, se caracteriza por la importancia de resaltar y salvaguardar los intereses nacionales acompañados de la emisión de los famosos libros blancos, donde la dirigencia política define los intereses estratégicos, geopolíticos y de vinculación con distintas regiones del mundo.

En este sentido el gobierno chino plasmó los lineamientos estratégicos para la región del Medio Oriente y norte de África en el primer documento político para Oriente Medio "*Arab Policy Paper*", publicado en 2016, donde sienta las bases y justifica la presencia china en la región.

Durante la última década el gobierno chino ha potenciado su posicionamiento en la región desde el punto de vista político, económico y militar, tal es así que ha firmado Acuerdos de Asociación Estratégica Integral con Egipto (2014), Irán (2016), Arabia Saudí (2016) y Emiratos Árabes Unidos (2018) y Acuerdos de Asociación Estratégica con Qatar (2014), Iraq y Jordania (2015), Yibuti (2017), Kuwait y Omán (2018)⁹.

Con este caudal de visitas y agenda propuesta por el gobierno chino durante la última década, se ha demostrado un aumento significativo de su huella económica, política y, en menor medida, de seguridad, en Oriente Medio, convirtiéndose en el mayor socio comercial e inversor externo de muchos países de la región, apoyándose en una estrategia bilateral, prescindiendo de la noción de región.

Siguiendo la línea aportada por el académico argentino MALENA¹⁰ (2015), estas categorías están representadas en catorce status claramente definidos por la diplomacia china, que responden a la manera

⁹ FULTON, J. China's changing role in the Middle East. Atlantic Council. Rafik Hariri Center for the Middle East. Junio 2019.

¹⁰ MALENA, J. 2015. Las Crecientes relaciones entre China y América Latina: análisis de sus múltiples dimensiones. Grupo de Trabajo sobre China. Comité de Asuntos Asiáticos. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

de comprender la política internacional que tiene la República Popular China. Cada status posee distintos objetivos y características que los hacen únicos y sobre los cuales la República Popular China construye la relación y el entendimiento con todas las naciones del mundo.

La presencia china en la región -tal vez una de las zonas más conflictivas del mundo-, multiplica los riesgos para la seguridad nacional de la República Popular China, en este sentido el gigante asiático ha sido refractario a promover la presencia militar y el despliegue de fuerzas en la región más allá de algunos eventos puntuales Libia (2011) y Yemen (2014), a la vez que también contribuye a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz como UNIFIL, UNTSO y UNDOF. Es así como solo mantiene presencia militar estable en la zona de la base de Yibuti, basado en un componente de seguridad presente por la piratería. En la región del MENA, la dimensión seguridad como se mencionó anteriormente no está del todo desplegada por el momento salvo por la venta de armas y equipamiento militar a Irán (post embargo).

La presencia china está sustentada bajo la política de no injerencia en los asuntos internos de cada país, pero si ha tenido en los últimos años una presencia activa en la resolución de conflictos, posicionando al gigante asiático como un actor involucrado en la paz y estabilidad de la región, haciendo uso de un perfil de mediador y de manera bilateral, al margen de los mecanismos multilaterales como Naciones Unidas.

Tal como observamos en la **Figura 1** el gobierno chino ha participado como mediador en conflictos como Yemen, Siria y en el conflicto palestino, utilizando los enviados especiales y otras herramientas de elevado perfil mediático.

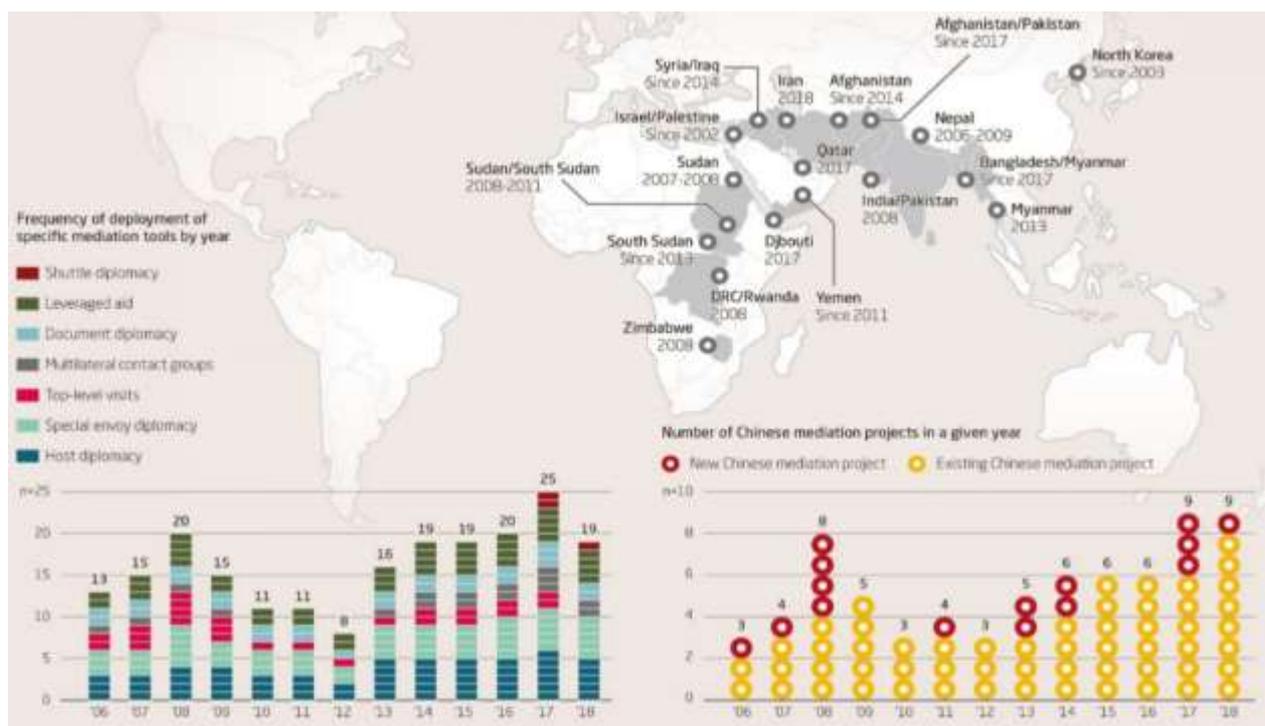


Figura 2: Rol de la República Popular China como mediador de conflictos.
Fuente: Instituto Mercator de Estudios de China

Desde el inicio del segundo milenio, el interés de la República Popular China por la región ha venido *in crescendo* ya que en 2002 creó el puesto de enviado especial para Oriente Medio, en 2004 promovió la creación del Foro de Cooperación Sino-Árabe para establecer vínculos con los miembros de la Liga Árabe a la vez que también dialoga con el Consejo de Cooperación del Golfo.

Tal como menciona el académico **SCOBELL**¹¹ (2018), desde la llegada del presidente Xi Jinping al poder en 2013, se ha articulado una ambiciosa agenda en materia de política internacional con mayor presencia en los asuntos globales. En este sentido, Beijing reconoce el rol de Estados Unidos en la región del Medio Oriente y norte de África y propicia una vinculación de cooperación en vez de competencia. Desde el punto de vista diplomático, la República Popular China viene manifestando un compromiso con la región, destacándose la visita no solo de altos funcionarios sino también las visitas de los máximos mandatarios chinos Xi Jinping (en 2016) y Hu Jintao (en 2006 y 2009).

2. INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA

La República Popular China tiene como objetivo arribar a mitad del siglo -fecha que se celebrara los dos centenario- con una economía estable, desarrollada y próspera; una sociedad civilizada, armoniosa y habiendo consolidado décadas de crecimiento económico, social y persistiendo en la lucha contra la pobreza.

En este sentido el gigante asiático está cambiando la dinámica del comercio y del poder a nivel mundial, a partir de una de las principales iniciativas de alcance global, más conocida como Iniciativa de la Franja y la Ruta o más conocida en inglés como Belt and Road Initiative (BRI).

Esta iniciativa se convirtió en un pilar y un motor fundamental de la economía mundial que pretende modernizar, vitalizar y asegurarse el desarrollo y crecimiento ordenado de la República Popular China como país, pero también potenciar el vínculo estratégico con toda la región donde tiene alcance la mayor iniciativa de infraestructura a escala global, a la vez que pretende ser una estrategia para frenar el avance que había realizado la gestión Obama sobre la región, en este sentido la estrategia se vuelve reactiva a la iniciativa norteamericana, además de contribuir ampliamente a favorecer el posicionamiento de mercaderías chinas y presencia económica y comercial.

Fue presentada en el año 2013 por el presidente chino Xi Jinping con el objetivo de recrear la milenaria Ruta de la Seda, enmarcándose en el XIII Plan Quinquenal (2016-2020). En este sentido se convirtió en una prioridad del gobierno a fin de lograr el gran “sueño chino”, motor ideológico y bastión cultural de la presidencia de Xi Jinping.

La Franja y la Ruta está integrada hasta la fecha por la República Popular China junto a 27 naciones como Belarús, Camboya, República Checa, Vietnam, Uzbekistán, Turquía, Suiza, Sri Lanka, España, Serbia, Rusia, Polonia, Filipinas, Pakistán, Myanmar, Mongolia, Malasia, Indonesia, Laos, Kenia, Etiopía, Fiji, Grecia, Kazajstán, Italia y Hungría.

Si bien son muchos los objetivos que se pueden analizar, podemos resumir que en materia económica, pretende derribar todo tipo de barrera en el comercio entre Europa y Asia, potenciando así el comercio de mercaderías chinas hacia Europa y el resto de Asia en menos tiempo y a menores costos, consolidar rutas estables y seguras para el abastecimiento de las materias primas necesarias para el incansable crecimiento de la economía china, como así también proveer de desarrollo y crecimiento a las regiones y provincias más postergadas del interior de la República Popular China.

En un sentido intrínseco, también es deseo del gobierno chino trascender y salir de la categoría de vendedor de manufacturas baratas, para posicionarse como un vendedor de tecnología, innovación y valor agregado. En tal sentido se está trabajando fuertemente para cambiar el rótulo dominante en la sociedad occidental.

¹¹ SCOBELL, A.: China's search for security in the greater Middle East. Dentro de *The Red Star and the Crescent. China and the Middle East*. Reardon-Anderson (Ed). Oxford University Press. Nueva York 2018

A la fecha se han adherido a la iniciativa más de 58 países sobre los 68 socios potenciales de todo el mundo, incluyendo a potencias europeas como Francia, Alemania y Reino Unido. Argentina y Chile dieron el presente en la firma del compromiso con la iniciativa en mayo de 2017 y hoy en día en el caso argentino se está analizando en profundidad en el seno del Poder Ejecutivo Nacional la adhesión por completo a la iniciativa.

En este sentido la mayor iniciativa a nivel global impulsada por la administración china tiene una primera etapa que une la República Popular China con Pakistán, Afganistán, Turquía, Moscú, Kazajistán, Turkmenistán, Kirguistán, Uzbekistán y Tayikistán, hasta llegar al corazón de Europa, tal como lo podemos observar en la **Figura 2**. Para la realización de esta etapa se han utilizado carreteras y redes ferroviarias existentes, además de construir nuevas. En una segunda etapa esta iniciativa pretende llegar a África y América Latina a través de los corredores marítimos.



Figura 2: alcance de los corredores del OBOR. Fuente: Instituto Mercator de Estudios de China

Siguiendo la línea planteada por la académica española **PARRA PÉREZ (2017)**¹², podemos afirmar que la Franja y la Ruta ya está cambiando sustancialmente la forma de cooperación económica entre Occidente y Oriente ya que la extensa ruta de carreteras, obras de infraestructura, puertos, vías férreas y todo tipo de conectividad en materia energética cambiando el equilibrio de poder en la región.

En términos estadísticos, esta iniciativa representa el 55% del PBI global, donde interviene el 35% del comercio mundial, alcanzando al 70% de la población mundial (algo así como 4,4 miles de millones de personas).

En este sentido, termina siendo una estrategia del gobierno chino que busca desde lo económico colocar excedentes de producción y expandir sus alcances comerciales en toda la región, consolidando su imagen de actor global, mientras que desde el aspecto político ocupa el terreno que Estados Unidos con la

12 Parra Pérez A. (2017). OBOR: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de www.ieee.es/Galerias/fichero/docs.../DIEEEO113-2017_OBOR_China_AguedaParra.pdf

nueva administración Trump dejó descubierto en la región, abandonando las negociaciones Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), dejando de lado los esquemas multilaterales de vinculación.

En este sentido, el collar de perlas chino está rodeado por el *USINDOPACOM* que es el comando unificado de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, que presta servicio en la zona del pacífico, siendo el poder de combate principal de USINDOPACOM está formado por el Ejército de los Estados Unidos en el Pacífico, las Fuerzas de la Infantería de Marina en el Pacífico, la Flota del Pacífico de Estados Unidos, y las Fuerzas Aéreas de Estados Unidos en el Pacífico, todos con sede en Honolulu, Hawái.

A la presencia del *USINDOPACOM* hay que sumarle la iniciativa *BLUE DOT NETWORK* que es una propuesta formulada por Estados Unidos, Japón y Australia para proporcionar la evaluación y certificación de proyectos de desarrollo de infraestructura en todo el mundo sobre las medidas de transparencia financiera, la sostenibilidad ambiental y el impacto en el desarrollo económico, con el objetivo de movilizar capital privado para invertir en el exterior. En junio de 2021, durante la última cumbre del G7, se anunció la adopción de la iniciativa Build Back Better World (B3W) basada en el progreso y los principios de Blue Dot Network para contrarrestar la iniciativa china.

Los países que deciden involucrarse en la participación y extensión del BRI, lo definen por las oportunidades que representa el gigante asiático en la provisión de infraestructura financiada por capitales y bancos chinos, un patrón que también se repite en todas las regiones del globo donde tiene llegada la iniciativa es que muchas de esas obras son adjudicadas a empresas de origen chino.

Esta cooperación ha sido beneficiosa para el gigante asiático ya que al menos hasta el 2017 más de 50 empresas estatales chinas como State Grid, China Railway Group, China Energy Engineering, China Communications Construction Group o China Merchants Port Holdings, han participado en 1.700 proyectos vinculados a la traza de la nueva iniciativa china. Aunque en el actual contexto de pandemia, el desarrollo de la iniciativa china de la Franja y la Ruta en la región del Medio Oriente y norte de África se encuentra en stand by por parte de los países árabes, los proyectos visión 2030 (saudita, kuwaití, emiratí etc.) se frenaron y con ellos las inversiones chinas.

En tanto coincidimos en los aportes que señala el investigador chino del del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales **XIE WENZE¹³ (2017)**, al firmar que es posible avanzar sobre la idea de que la integración entre la República Popular China y América Latina tendrá sus puntos de partida en áreas estratégicas como transporte, energía, comunicación como focos prioritarios y comunes de la integración de la infraestructura, es así que el gigante asiático impulsa un marco amplio de cooperación con los países latinoamericanos, buscando puntos de convergencia en el escenario global.

3. CONCLUSIONES

Con el inicio de la iniciativa china de la Franja y la Ruta el gigante asiático ha reforzado su presencia en la región del Medio Oriente y norte de África a través no solo de inversiones en materia energética, sino que también las inversiones se focalizaron en infraestructuras portuarias y logísticas a través de empresas públicas chinas asegurándose un control político sobre estas.

En la medida que los países de la región conversada, se van incorporando a la iniciativa china, aumentan los riesgos y las dudas con respecto a la importación de nuevos conflictos aun no presentes en la agenda china de intereses, como por ejemplo como quedar presa de la fluctuación de los precios el crudo

13 Xie, Wenzhe. (2017). Cooperación de Infraestructuras entre China - América Latina en el Marco de la Franja y la Ruta. En I Foro Académico de Alto Nivel CELAC-China. CEPAL, Santiago de Chile.

o a la interrupción del suministro debido a los conflictos internos de los países de la región.

La volatilidad en la región obliga al gigante asiático a transitar entre las rivalidades nacionales y religiosas que, junto a la inestabilidad política y social, hacen que la dirigencia china piense en acciones y posiciones más asertivas a la hora de proteger las inversiones y los intereses a la vez que protege sus cadenas de abastecimiento y los mercados potenciales para sus mercaderías.

Esta gran iniciativa de conectividad no solo generará grandes oportunidades para las empresas chinas, sino también para el resto de los países y empresas que entiendan que tienen grandes oportunidades en los nuevos mercados que se abrirán a nivel mundial, ya que los múltiples corredores tienen como objetivo no solo recrear las antiguas rutas milenarias, sino que revitalizarán y conectarán regiones del mundo que debido a la geografía no están conectadas, potenciando el desarrollo de las zonas más prosperas de la República Popular China (este), con las zonas más postergadas (oeste/interior).

En este sentido la Franja y la Ruta no solo es una iniciativa de carácter regional, sino que se convierte en una propuesta de carácter global, dispuesta a transformar el sistema internacional, poniendo en discusión nuevos parámetros de comercio y relacionamiento entre naciones.

Quedan grandes interrogantes para ir resolviendo en los próximos años. El primero como se articula la presencia de la nación asiática en el mismo territorio donde Estados Unidos ha perseguido intereses durante décadas. Segundo, hasta qué punto la dimensión sólo económica podrá ser exclusiva frente a cuestiones políticas en la que China se resguarda en Naciones Unidas, pero no es un actor de peso en los conflictos. Tercero, la región sigue estando penetrada por Estados Unidos y donde el mundo árabe acostumbrado a pedir apoyos políticos explícitos pone en entredicho la prescindencia política china. Cuarto, hasta qué punto los conflictos *in situ* no serán un obstáculo para el desarrollo pleno de la Franja y la Ruta, que es una estrategia de mediano plazo. Quinto, como podrá mantener el equilibrio frente al sectarismo saudí-iraní, como así también silencio frente a la cuestión de los uigures. Sexto y para finalizar como administrará las nuevas tensiones con los Talibanes en Afganistán producto de la salida de Estados Unidos de ese país.

4. BIBLIOGRAFIA

FULTON, J. China's changing role in the Middle East. Atlantic Council. Rafik Hariri Center for the Middle East. Junio, 2019.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Market report series: Oil 2018. Visto en Septiembre de 2020 en <https://www.iea.org/oil2018/>. Marzo, 2018

MALENA, J. Las Crecientes relaciones entre China y America Latina: análisis de sus múltiples dimensiones. Grupo de Trabajo sobre China. Comité de Asuntos Asiáticos. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). 2015

MOLAVI, A. China's global investments are declining everywhere except for one region. Foreign Policy. Visto en Septiembre de 2020 en <https://foreignpolicy.com/2019/05/16/chinas-global-investments-are-declining-everywhere-except-for-one-region/> Mayo, 2019.

NYE, J.S. The Future of Power. Public Affairs. Nueva York Kindle Edition. (2011).

PARRA PEREZ, A. OBOR: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de www.ieee.es/Galerias/fichero/docs.../DIEEEO113-2017_OBOR_China_AguedaParra.pdf (2017).

SCOBELL, A.: China's search for security in the greater Middle East. Dentro de The Red Star and the Crescent. China and the Middle East. Reardon-Anderson (Ed). Oxford University Press. Nueva

York, 2018

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Visto en Septiembre de 2020: <https://oec.world/en/profile/country/chn>

WEST, D. y LANSANG, C. Global manufacturing scorecard: How the US compares to 18 other nations. Brookings. Estados Unidos. Visto en Septiembre de 2020: <https://www.brookings.edu/research/global-manufacturing-scorecard-how-the-us-compares-to-18-other-nations/>

WORLD ENERGY OUTLOOK Y IEA «Gas 2018. Analysis and Forecasts to 2023». Visto en septiembre de 2020 <https://www.iea.org/weo/china/>

XIE, WENZE. Cooperación de Infraestructuras entre China - América Latina en el Marco de la Franja y la Ruta. En I Foro Académico de Alto Nivel CELAC-China. CEPAL, Santiago de Chile, 2017.

La política exterior de Alberto Fernández y los Estados Unidos.*

Santiago Yarcho Coscarelli**

1. INTRODUCCIÓN

El recambio en las autoridades de la República Argentina a partir del 10 de diciembre del 2019 significó un cambio de dirección, tanto a nivel interno como en el plano internacional. Alberto Fernández asumió sobre las bases de una doble premisa: la ruptura con la administración anterior comandada por Mauricio Macri, y la continuidad con el proyecto que previamente se identificare con la figura de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, pero también con Raúl Alfonsín. Para el nuevo presidente, en cuestión de política exterior, la reivindicación transversal funciona para enlazar su gestión con antecedentes caracterizados por la búsqueda de mayores márgenes de autonomía, como eje fundamental de su propio proyecto.

Insertado en esta corriente, la relación bilateral con Estados Unidos se presenta como una cuestión compleja. Tratándose de uno de los ejes determinante en la política exterior argentina y potencia céntrica frente a la cual Argentina se relaciona en situación periférica, el nuevo gobierno encontró una serie de condicionamientos y herencias tanto estructurales como generadas y profundizadas durante el mandato de Macri. En tanto el anterior proyecto de corte occidentalista – aperturista privilegió la relación bilateral con Estados Unidos implementando una lógica de aquiescencia total (Tokatlian y Russel, 2013:162), las condiciones de viabilidad nacional (en términos de Hélio Jaguaribe) para el remozado proyecto autonomista se presentaron desde un principio como un delicado cálculo, en el cual la nación partía desde una posición desventajosa.

En materia de permisividad internacional, tampoco se presentó un cuadro que habilitara el optimismo. Como antecedente directo, los gobiernos del kirchnerismo del 2003 al 2015 gozaron de una sintonía política con la mayor parte de los mandatarios de la región, lo cual habilitó la formación de un consenso en cuanto a la integración y a los organismos multilaterales en función de apuntalar dicho proceso. El orden norteamericano hegemónico se vio en parte contestado por estos gobiernos, al tiempo que la crisis del 2008 jerarquizó el rol de las potencias emergentes, entre ellas Brasil, uno de los mayores promotores de la integración regional. Poco de esto encontró Alberto Fernández al momento de su asunción: una región desarticulada, con mayoría de gobernantes de signo opuesto; un Brasil reticente, en retirada de su posición de potencia regional; y unos Estados Unidos amenazando con una agenda de renovado unilateralismo bajo la administración de Donald Trump, inmerso a su vez en la disputa por el liderazgo global con China.

Bajo estas condiciones, la ecuación para el gobierno argentino requirió desde un principio un cuidadoso pragmatismo a la hora de relacionarse con la potencia del norte. El objetivo del presente análisis es observar en detalle los componentes de tensión y distensión dentro de los elementos que configuran la

* Trabajo presentado en el Seminario Política Exterior Argentina de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata dictado por el profesor Alejandro Simonoff. Fecha de presentación: 30 de julio del 2020.

** Abogado (Universidad Nacional de La Plata). Maestrando en Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP). Investigador del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI – UNLP) y del Departamento de Eurasia (IRI - UNLP). Correo electrónico: santiagoyarcho@gmail.com

dinámica bilateral. A este efecto se enlistará la conformación del proyecto de Alberto Fernández en materia de política exterior en función de la relación con Estados Unidos, seguidas por las directivas de la potencia hacia la región. Una vez establecidos ambos cursos de acción, se analizarán el estado de las condiciones para el proyecto autonómico postulado, con énfasis en la permisividad internacional delimitada por el contexto regional desfavorable, pero también la viabilidad nacional a partir de la herencia del proyecto marquista específicamente en materia de deuda externa. Por último, se observará cómo influyeron estos elementos en la relación y el estado del equilibrio logrado entre la búsqueda de mayores grados de autonomía de Argentina en situación periférica y la reivindicación norteamericana como potencia hegemónica exclusiva.

2. LA CONFORMACIÓN DEL PROYECTO DE ALBERTO FERNÁNDEZ

La coalición que lleva al poder a Alberto Fernández actúa como marco en el cual se imbrican una heterogeneidad de actores y posiciones. Esta confluencia se articula a partir del consenso sobre la necesidad de generar una lógica de política exterior autónoma frente a los centros de poder, entre los cuales la potencia del Norte ocupa un lugar destacado: el desencuentro se presenta en la conformación de lo que F. Merke (2019:3) ha dado en llamar los “dos grupos” que al interior del Frente poseen sus propias preferencias e intereses. Tomando como eje la relación bilateral con Estados Unidos, encontramos en principio una valoración diferente según de que grupo se trate. Simplificando los términos, puede distinguirse entre dos concepciones: una pragmática y otra radical.

En cuanto al grupo de los pragmáticos, se encuentra el sector identificado orgánicamente con el Partido Justicialista. Para éstos, la relación con los Estados Unidos debe mantener cierta distancia, pero manteniendo una necesaria cordialidad, habida cuenta de la centralidad del problema de la negociación de la deuda heredada como escollo principal para el desarrollo económico nacional, para lo cual es esencial contar con el apoyo político de Washington. Observando los puestos ocupados por actores referenciados con él, este grupo es el dominante en la política exterior: al presidente Alberto Fernández se le suma la designación del canciller Felipe Solá y de Jorge Argüello, quien no sólo pasó a ocupar la representación diplomática en Washington, sino que se le encomendó la coordinación de los representantes ante los principales organismos internacionales. Si bien no se trata de un sector occidentalista de por sí, es en este grupo donde puede encontrarse actores predisuestos a un mayor grado de aquiescencia.

Por el contrario, entre los radicales, la concepción de la relación con Estados Unidos debe asumir una tónica confrontativa. Éste grupo, se identificaría principalmente con la figura de la vicepresidenta Cristina Fernández, así como con el colectivo de movimientos sociales urbanos que conforman el ala izquierda del proyecto kirchnerista, ahora re formulado como parte del Frente de Todos. En esta cosmovisión, los Estados Unidos representan una amenaza antes que una oportunidad: la relación a entablar sería una de desconfianza mutua, habida cuenta del accionar de la potencia en la región en ciertas cuestiones como la gestión de la crisis venezolana, la intermediación de la OEA en los conflictos regionales, los procesos de cooperación en materia de administración de justicia proveídos por Estados Unidos, percibidos como la génesis en la interrupción de procesos democráticos (como en el caso de Brasil) y la persecución en los tribunales de varios ex – mandatarios que en su momento resultaron fundamentales para la revisión del orden norteamericano en América Latina (donde se enlista el caso de la propia Cristina Fernández, pero también Lula da Silva, Rafael Correa y Evo Morales), así como el apoyo a la profundización de los vínculos con potencias emergentes, en particular China y Rusia, y sobre todo, la re edición del proyecto de integración instrumentado en el “ciclo progresista” del período 2003 – 2015, el cual ahora se encontraría traducido en el “Grupo de Puebla”, quien, según Alberto Fernández, mantiene el espíritu de la Unasur, el desguazado organismo multilateral fundado en el año 2008.

Ésta distinción entre las corrientes que confluyen en la política exterior de Alberto Fernández permite observar la conformación de la relación bilateral con los Estados Unidos desde una doble perspectiva con sus propias interpretaciones en cuanto a lo esperable, lo deseable y lo estratégico del vínculo. El rol de los

pragmáticos aparece como central en la relación bilateral, y sus designaciones, señales robustas de privilegiar una lógica cooperativa por encima de una potencial confrontación: ante la urgencia de la negociación de la deuda, Argentina procura por este medio presentar la imagen de un socio responsable y dispuesto a honrar sus compromisos, es decir, reducir al mínimo las posibles tensiones suscitadas a partir del recambio presidencial y el viraje de la aquiescencia hacia una articulación donde se plantea la necesidad de recuperar la preeminencia del interés y “espíritu” nacional. Pero, al mismo tiempo, se encuentra en las definiciones del presidente una valoración positiva de varios de los principios que identifican al grupo de los radicales, sobre todo la necesidad de instrumentar la lógica de la autonomía a partir de la recuperación del regionalismo como medio, tanto permaneciendo y apoyando en las iniciativas vigentes así como en la participación activa en el Grupo de Puebla, donde se encuentran mayores reivindicaciones de impugnación del orden regional actual, en el cual la mayor parte de los gobiernos continúan alineados con la agenda norteamericana. A continuación, se analizará de que se trata dicha agenda.

3. LA POLÍTICA DE DONALD TRUMP HACIA LA REGIÓN

Hay algo que queda claro en cuanto a la política exterior de Estados Unidos hacia la región y hacia Argentina en específico: la estrategia de la potencia, si bien pivotea sobre cuestiones transversales a Latinoamérica, en cuanto a proyección está localizada principalmente en norte y centroamérica, ya sea mediante la renovación del T – MEC con México así como a través de la asistencia en materia sanitaria hacia los países centroamericanos entre los cuales Estados Unidos superó con creces a China en la competencia por la “diplomacia del barbijo” a partir de la crisis del Covid – 19. El Cono Sur y por consiguiente Argentina, ocupan un lugar secundario en la estrategia de los Estados Unidos; no obstante lo cual, como reconociere el Canciller Felipe Solá, *“Estamos en el área de influencia de Estados Unidos”* (2020). Esta inserción subsume a Argentina como socio menor, en un ámbito en el cual la potencia del norte actúa en carácter de lo que Juan Carlos Puig denomina “repartidor supremo”. La caracterización de las superpotencias como decisores privilegiados en sus áreas de influencia resulta para éste autor uno de los criterios principales en torno a los cuales se estructura el orden mundial: la impermeabilidad interbloque, o bien *“el acuerdo entre las superpotencias que todo lo que ocurre dentro de su área no se verá influido por el otro.”* (Puig, 1984:49).

La impermeabilidad interbloque resulta un concepto útil para analizar las definiciones de política exterior de la administración Trump en cuanto a América Latina en general como su área de influencia. El propósito explícito de ésta, sintetizado en el slogan de campaña “Make America Great Again”, implica en la faz global reposicionar a Estados Unidos como única potencia global, como “repartidor supremo” absoluto, tal como resultare al término de la Guerra Fría; rol que en esta concepción se vio menoscabado por la complacencia para con el orden mundial que expresaren las administraciones previas, dando como resultado la emergencia de potencias deseosas de disputar la hegemonía: China y Rusia. El objetivo en la región consiste en reunificar el bloque tras el liderazgo estadounidense y limitar a la vez la injerencia de estas potencias emergentes.

Esto significó en principio una reivindicación de la “Doctrina Monroe” según el primer secretario de estado designado por Trump, Rex Tillerson: *“En ocasiones nos hemos olvidado de la doctrina Monroe y de lo que significó para el Hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces”* (2018). Esto marca un quiebre con la época de “olvido” y pretende reivindicar el rol de los Estados Unidos como potencia única en la región, oponiendo *“la causa de la libertad a impulsar en toda la región”* que se implementaría mediante sus tres pilares *“crecimiento económico, seguridad y gobernabilidad democrática”* (Tillerson, 2018) frente a la influencia insidiosa de China y Rusia, materializada a través de la exportación de su modelo de desarrollo con dirección estatal y la venta de armas y equipos militares. La concepción estadounidense de ambas potencias contestatarias, también quedó explicitada en la “Promesa Duradera para las Américas”, Estrategia del Comando Sur del año 2019:

“China y Rusia quieren formar un mundo en concordancia con su orden autoritario, y están debilitando los principios de la democracia, la soberanía, los derechos humanos y el estado de derecho. China emplea influencia económica dañina, Rusia propaga desinformación para sembrar la discordia, e Irán ha

exportado el terrorismo apoyado por el estado a este hemisferio. Cuba, Venezuela y Nicaragua - alentados por el apoyo de China y Rusia - desestabilizan aún más el hemisferio y amenazan la gobernabilidad democrática.” (Faller, 2019)

Sumado al desafío de las potencias desafiantes y sus socios locales, esta estrategia encuentra ulteriores justificativos en otros factores de desestabilización como la presencia de organizaciones criminales, el narcotráfico y la injerencia del terrorismo islámico vía Irán, lo cual a su vez redundó en la continuidad de la securitización en la agenda regional. La misma fue acogida con entusiasmo durante el período macrista a través de acciones tales como el “Registro público de personas y entidades vinculadas a actos de terrorismo y su financiación” creado por decreto y utilizado para la designación de Hezbollah como organización terrorista, así como la organización del Plenario ministerial de contraterrorismo del hemisferio occidental, llevado adelante en Buenos Aires el 19 de Julio del 2019 con la presencia del sucesor de Tillerson, Michael Pompeo.

Mientras Trump recortó la asistencia para el desarrollo bajo la consigna del “America First”, la iniciativa china profundizó los números de asociación comercial con varios países de América del Sur, al punto de convertirse en el principal socio de los mayores jugadores regionales (incluida Argentina). Resulta evidente para Estados Unidos que la contención de la influencia china no podía circunscribirse al ámbito militar, sino que era necesario confrontar con la potencia asiática en aquellas áreas donde ésta provee los mayores incentivos para la asociación. Como resultado, surgió la iniciativa “América Crece”, un intento por brindar una contrapartida a las inversiones chinas en materia de infraestructura, telecomunicaciones y generación de energía, que Estados Unidos planea implementar a través de proyectos de índole similar, mediante una serie de agencias y departamentos gubernamentales, fomentando la expansión de la economía norteamericana en la región a través de mecanismos de inversión directa. La cuestión energética es esencial, en concreto la proyección de una “alianza energética” a lo largo del hemisferio occidental, para lo cual “Estados Unidos tiene la intención de ayudar a nuestros socios a desarrollar sus propios recursos de manera segura y responsable” (Tillerson, 2018). El funcionario argentino encargado de asistir al lanzamiento de “América Crece” fue el presidente de YPF, Guillermo Nielsen, del ala pragmática.

Según sus agentes, la decisión de la administración Trump en cuanto a la región ha sido optar por el fortalecimiento de la impermeabilidad de un bloque donde su histórica influencia se percibe menguada. La evolución de este estado de situación podría volver rígidos los alineamientos y conspirar en contra de las posibilidades de Argentina de continuar diversificando sus relaciones con potencias alternativas como estrategia autonomista, a costa de generar suspicacias en el marco de la distensión que se procura lograr en la relación bilateral con los Estados Unidos. Sin embargo, mientras postular el retorno a la Doctrina Monroe significó para la administración Trump una toma de posición clara y diferenciada de sus antecesores, el discurrir de la política norteamericana específicamente en el Cono Sur bajo su gobierno no consistió en la vuelta del injerencismo sino que delimitó una “zona caliente” en torno a la cuestión de Venezuela donde amenaza con una escalada permanente de acciones al gobierno bolivariano, y en menor medida en las elecciones bolivianas del año 2019 a través de la OEA. Exceptuando estos dos casos, Estados Unidos no necesitó de su proyección militar ni institucional para fomentar sus intereses en la región: fue suficiente con los alineamientos a su favor decididos por los recambios institucionales, especialmente en el caso brasileño, quien vira en su carácter de pivote regional a estado proxy y la adopción acrítica de la agenda estadounidense (Pereyra Doval y Ordoñez, 2020); así como de la propia concepción de Trump de las relaciones bilaterales, donde las negociaciones con sus contrincantes (especialmente China) están subsumidas a sus propias necesidades de política interna.

4. CONDICIONES PARA EL PROYECTO AUTONÓMICO: UNA INSTANCIA DE PRECARIEDAD.

Como se ha mencionado, la relación de Argentina con Estados Unidos es una de especiales características en función del carácter excepcional que reviste este país como uno de los ejes centrales en la política

externa nacional, así como su rol de potencia hegemónica a nivel global y el espacio geográfico de su exclusiva “área de influencia”.

A partir de la asimetría existente en la relación, y la subordinación estructural que esta representa, el vínculo es uno de cualidades centro – periféricas, frente a la cual históricamente se han implementado diversas lógicas, las cuales Russel y Tokatlian diferencian entre “*«lógica de la autonomía»* y “*«lógica de la aquiescencia»*” (2013:160). Abrevando en la corriente autonomista, la presidencia de Alberto Fernández encuentra una instancia de precariedad avanzada en cuanto a las condiciones de la autonomía posible en términos de Jaguaribe, específicamente, en cuanto a la permisividad internacional.

En relación a la permisividad internacional, o bien: “*...las condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción*” (Jaguaribe, 1979:113), observamos en primera instancia que parte de la debilidad en esta condición es un resultado natural de la aproximación de la administración Trump a las relaciones latinoamericanas, permeada por una concepción del rol subordinado de las mismas frente a la potencia bajo pretexto de contener las amenazas regionales que Estados Unidos percibe como riesgos a su propia seguridad nacional. En segunda instancia, la permisividad está limitada por la actualidad de los alineamientos regionales, lo cual socava las posibilidades de implementar estrategias autonomistas como diversificar los lazos externos o generar mecanismos de unidad colectiva.

La relación con potencias emergentes es parte de la genealogía del Frente de Todos. Para la estrategia autonomista de Cristina Fernández de Kirchner, como parte y antecedente inmediato del actual gobierno, la irrupción de estas potencias (específicamente las agrupadas en los “BRICS”) supuso:

“la aparición de un orden económico y comercial alternativo a la hegemonía, hasta ese momento excluyente, de Estados Unidos”, para lo cual “resultaba estratégico (...) ampliar y diversificar el abanico de relaciones comerciales y afianzar los lazos políticos y económicos con dos de los grandes países emergentes: Rusia y China” (Fernández de Kirchner, 2019:345).

Esta lectura no significó un enfrentamiento con Washington sino que fue conjugada con el acompañamiento en determinadas áreas de interés de los Estados Unidos, aunque proponiendo la diferenciación del interés propio con el de la potencia (Puig, 1984:68, como se citó en Simonoff, 2014). Asimismo, la prioridad regional, en especial hacia Brasil fue un rasgo distintivo, cuya sintonía político – ideológica permitiría la continuidad aún ante el desgaste progresivo de ambos modelos y la gradual separación de los respectivos objetivos nacionales (Actis, 2012:27).

Este estado de situación ya no existe y difícilmente se reedite, al menos en el período de Fernández en la oficina presidencial. En el apartado anterior se hizo mención a la percepción de Estados Unidos sobre el menoscabo de su presencia en su área de influencia, pero éste se atribuye a factores puntuales como la influencia de las potencias emergentes y la desidia de la anterior administración demócrata, no a una sólida estrategia integracionista de los países del Cono Sur. El vaciamiento de las instancias de coordinación regional no fue mérito de la acción diplomática de los Estados Unidos sino de la deserción de los socios que otrora los impulsaren, específicamente Brasil, quien viró hacia el occidentalismo decidido, el alineamiento político con Washington y la apertura comercial (Vadell y Giaccaglia, 2020:1071), declinando del rol de potencia media. No se trata sólo del viraje político – ideológico en la mayoría de los países de la región lo que provoca el aislamiento argentino, sino el alcance de la integración propuesta, que no pudo sobrevivir al recambio de los regímenes impulsores.

Si bien el gobierno argentino no dejó vacío el lugar ocupado durante el período de Macri, permaneciendo en el Grupo de Lima y Prosur, ninguna de las dos instancias implica avances significativos en cuanto a coordinación regional: ante el Grupo de Lima, constituido como herramienta de presión sobre el régimen de Maduro en Venezuela, Argentina se distanció, tomando una posición moderada; Prosur, apenas si tuvo éxito en organizar algo más que su cumbre fundacional. Más significativo para la perspectiva argentina resulta la adhesión al Grupo de Puebla, y la ponderación de México como posible socio, lo cual es demostrativo de una concepción de las relaciones intra – regionales: mientras en la relación con los Estados Unidos

reina el pragmatismo, en la proyección regional se privilegian los aspectos ideacionales y las relaciones interpersonales, lo cual implica una apuesta a la recuperación del modelo de regionalismo posneoliberal. Ante la falta de socios en el poder, esto deriva en la permisividad internacional como una instancia de precariedad casi absoluta.

5. LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALBERTO FERNÁNDEZ HACIA ESTADOS UNIDOS.

En relación a Estados Unidos la política implementada por la administración de Alberto Fernández, a partir de las premisas mencionadas, ha debido mantener un necesario equilibrio. Sin embargo, las tensiones inherentes a la postulación de un proyecto autonómico y una posible divergencia estratégica con la agenda de la potencia no tienen perspectiva de derivar en un enfriamiento en la relación bilateral, y esto en gran medida se da, paradójicamente, gracias a la precariedad que depara el estado de los vínculos, tanto intra – regionales como del propio vínculo bilateral: la inviabilidad de la estrategia regional impide un retorno generalizado de la postura revisionista imperante a lo largo del “ciclo progresista”. Al mismo tiempo, la conceptualización de la deuda externa como principal condicionante para el desarrollo económico doméstico es un poderoso incentivo para mantener un clima de distensión. En este contexto, la cuestión de la deuda se vuelve el eje sobre el cual convergen varias proyecciones, jerarquizándola en materia de agenda sobre a otros temas que hacen a la complejidad de la relación bilateral.

En primer lugar, la renegociación de la deuda externa significa un obstáculo a remover en procura de una transformación del modelo económico aperturista propuesto por el gobierno de Mauricio Macri, para lo cual se priorizaron el regionalismo abierto y el abandono de las “pautas proteccionistas” entendidas como aislamiento, obrando para ello en función del realineamiento con el bloque occidental y la comunidad financiera, cuyo flujo de crédito se interpretó como un apoyo a la estrategia argentina. Para el nuevo gobierno, la renegociación es necesaria para reconducir el modelo pero también para generar al mismo tiempo capacidad de pago endógena y sustentable en el tiempo; asimismo, funciona como linkage con elementos ideacionales presentes en sus antecesores más cercanos en términos de política exterior: *“Por momentos siento estar transitando el mismo camino que nos atrapó a Néstor y a mí”* (Fernández, 2019). De esta forma, el desendeudamiento como objetivo estratégico prioritario implica una perspectiva sobre la deuda como bloqueo a la soberanía nacional, tal como la conceptualizara Cristina Fernández:

“La deuda es el mecanismo de extorsión que tiene el capitalismo en su fase financiera para someter a los países emergentes (...) todas las políticas tenían que apuntar a recuperar la autonomía en la toma de nuestras decisiones y, por lo tanto, desendeudar la Argentina se convertía en objetivo estratégico” (Fernández de Kirchner, 2019:351)

En este sentido, es posible interpretar la designación de Jorge Argüello, de dilatada experiencia tanto en el Frente Para la Victoria como en la diplomacia multilateral y bilateral (Embajador ante la ONU 2007 – 2011 y ante Estados Unidos 2011 – 2013) como principal articulador de la política exterior en Estados Unidos, como una continuidad con el proyecto kirchnerista: Argüello volvió al cargo con la experiencia de haber sido el embajador durante la puja del segundo gobierno de Cristina Fernández contra los “fondos buitres”. La resolución del pago de la deuda externa es para el embajador una cuestión prioritaria, como quedó demostrado al cabo del primer intercambio del mismo con Donald Trump en la recepción de las cartas credenciales: *“Queremos volver a crecer, pero para eso debemos resolver nuestra crisis de deuda. Y acá es donde me detengo, presidente, porque nuestro país precisa el apoyo de su gobierno”* (Argüello, 2020). Anteriormente, Trump había comunicado a Fernández su posición favorable al acuerdo con los bonistas: *“He instruido al FMI para trabajar con usted”* (Trump, 2019). Para el gobierno argentino, pese a la impredecibilidad del presidente estadounidense y la presunta conflictividad inherente a las diferencias ideológicas entre ambas administraciones, el equilibrio se mantiene sin que dichas tensiones afloren, encontrando receptividad al planteo argentino inclusive en el FMI, quien calificó a la deuda argentina de “insostenible” a través de su directora Kristalina Georgieva. En paralelo, el gobierno argentino procura avanzar en la negociación presentando un prospecto monolítico ante los acreedores, invocando un amplio consenso en el frente interno, abarcando a ambos partidos políticos principales así como a miembros de la sociedad civil y el apoyo

de destacados economistas como Joseph Stiglitz. Atento a la dificultad de reeditar el contexto regional favorable y en lo inmediato estrategias de “soft balancing” como se hiciera durante el segundo gobierno de Cristina Fernández, la estrategia es presentarse como un deudor responsable, de buena fe, sin intenciones de revisar ni impugnar agresivamente al orden financiero, aunque procurando insertar la narrativa propia en una crisis de deuda generalizada a los países en vías de desarrollo y agudizada por la recesión consecuencia del Covid – 19, apelando de esta forma a la responsabilidad de los propios acreedores para lograr la sostenibilidad de la reestructuración en beneficio del interés mutuo, así como a la buena voluntad para con el gobierno de Trump en función de contar con su favor en la negociación, en particular en relación a acreedores privados potencialmente conflictivos como el fondo BlackRock, de acceso directo a la Casa Blanca.

Al estado de la relación bilateral le siguen las consideraciones de orden político a partir de la inserción postulada por el gobierno argentino, según la caracterización de ambos estados en relación asimétrica; así como a partir de las perspectivas de cada administración en cuanto a las relaciones interregionales. Argentina, al “abandonar el alineamiento acrítico” (Argüello, 2020) comienza (o bien, retoma) un proceso de divergencia de la agenda, lo cual puede observarse en cuestiones específicas.

A continuación, encontramos una serie de tomas de posición por parte de Argentina en determinadas áreas de interés para Estados Unidos. En dichas instancias se pueden apreciar mayores grados de divergencia con la agenda de la potencia, aunque la intensidad de esta proyección autonómica ha sido variable en virtud del equilibrio postulado y la aproximación pragmática.

En lo específico de la relación vis – a – vis, existieron dos potenciales focos de tensión. Por un lado, en relación a los aranceles impuestos a las exportaciones de biodiesel argentino por parte del Departamento de Comercio del gobierno estadounidense. Se trata de un conflicto prolongado desde el gobierno de Macri, quien optó por la negociación personal con Estados Unidos, ratificado durante la administración de Fernández. Comenzado en el 2018, el diferendo no consiste en una retaliación específica contra el nuevo presidente, sino una manifestación de la política comercial estadounidense implementada por Trump en base al “America First” y la protección de sus productores locales.

Por otra parte, la concepción en torno a la securitización de la agenda fue una transformación significativa traída por el nuevo gobierno. El abordaje de la cuestión, fuertemente jerarquizada durante la administración macrista, hizo hincapié en los “nuevos desafíos” en la materia, identificados, al igual que en la “Promesa Duradera”, con el terrorismo y el narcotráfico, a partir de lo cual se suscribieron convenios y se decretó la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior. Dicha óptica fue revisada por el nuevo Ministro de Defensa, Agustín Rossi: “*No queremos unas Fuerzas Armadas que tengan un alineamiento automático con Estados Unidos como el que tenía el gobierno de (Mauricio) Macri*”(Rossi, 2020), y finalmente abandonada con la derogación del Decreto 683/2018. Mientras el cambio en la doctrina no mereció respuesta por parte de la potencia del Norte, ésta si encendió las alarmas ante las declaraciones de la Ministra de Seguridad Sabina Frederic sobre las diferencias en el interés de Argentina por mantener la calificación de Hezbollah como organización terrorista, percibido esto como una concesión a la agenda de Estados Unidos e Israel diferente a las prioridades nacionales. La presión de ambos países fue inmediata, delimitando un área donde la pretensión del repliegue como opción estratégica, no fue capaz de prosperar

En relación a la cuestión Venezuela, el gobierno de Fernández también se diferenció del período macrista, donde el paradigma fue la reproducción de las pautas establecidas por Estados Unidos bajo criterios de suma intransigencia para con el estado díscolo, percibido como una de las principales fuentes de desestabilización regional. La nueva administración argentina implementó una aproximación pragmática, pero con impronta propia: condenó las violaciones a los Derechos Humanos recabadas por Naciones Unidas y permaneció en los foros regionales donde la postura mayoritaria es el aislacionismo (como el Grupo de Lima), pero al mismo tiempo condenó las sanciones contra el país bolivariano, procurando establecer una toma de posición fundada en el Derecho Internacional, equidistante tanto del injerencismo como del respaldo al gobierno de Nicolás Maduro. Esta postura, defendida por el canciller Solá frente al Secretario de Estado Pompeo, pese a la diferenciación con la agenda de presión sobre Venezuela, no derivó en mayores

suspicias por parte de Estados Unidos.

Vale mencionar, para ciertas cuestiones, el rol de México en la proyección regional del gobierno de Fernández. Se concibe a la administración de Andrés Manuel López Obrador como el único aliado en materia de integración regional, en base a la buena relación personal entre mandatarios así como el enfoque en ciertos aspectos ideacionales. Ante la sequía de aliados en la región, México aparece como un país receptivo para generar una incipiente reedición de la unidad colectiva.

Así, mientras el canciller Solá cumplió su primera visita protocolar con destino a México para apoyar la presidencia pro témpore del país al mando de la CELAC, en materia de deuda López Obrador respaldó la negociación Argentina frente al fondo BlackRock. En adelante, la coordinación bilateral se materializó en apoyos recíprocos en el posicionamiento de candidatos propios a la dirección de la OMC y al BID. Este último resulta de interés a los efectos de este ensayo, a partir de la nominación de Estados Unidos de un candidato propio (Mauricio Clever Carone), aunando un apoyo casi unánime del Cono Sur. En el contexto de la crisis ocasionada por el Covid – 19, la candidatura de Clever Carone implica para la potencia asegurar su influencia en un organismo llamado a ocupar un rol crucial en la post pandemia, al tiempo que dejó en evidencia la soledad de Argentina a nivel regional. Asimismo, ambos países apoyaron a María Fernanda Espinosa como candidata a la Secretaría General de la OEA frente a Luis Almagro, cuya candidatura fue impugnada a partir de su actuación en la crisis boliviana de fines del año 2019 que finalizó con el asilo político a Evo Morales otorgado por México y luego por Argentina. A pesar de la dificultad evidente de profundizar una asociación estratégica, así como profundizar en un proceso integracionista, Argentina y México han procurado en los primeros meses de Fernández cierta coordinación institucional en asuntos determinados donde la divergencia con la agenda de Estados Unidos resulta evidente, aunque el grado de incidencia logrado ha sido dispar.

6. CONCLUSIÓN.

Pese a la existencia de determinados componentes en la relación bilateral que permitían a priori teorizar acerca de una creciente tensión entre los estados (elementos ideacionales contrarios en ambas administraciones, el viraje en la política exterior argentina de la acquiescencia plena a la autonomía incipiente, la posición encontrada en diferendos regionales), aproximarse a los Estados Unidos desde un enfoque pragmático, priorizando los puntos de encuentro ha permitido al gobierno de Alberto Fernández mantener las relaciones con la potencia hegemónica en términos cordiales. Este clima positivo es fruto tanto de una estrategia determinada de la nueva administración en función de la renegociación de la deuda, pero también del lugar que ocupa el país en la concepción dominante en la actualidad en los Estados Unidos acerca de las relaciones interregionales, retóricamente severo, pero en la práctica enfocado en cuestiones y áreas determinadas, en las cuales Argentina no ha confrontado seriamente; a su vez, condicionantes a nivel regional dificultan la implementación de estrategias propias de la lógica de la autonomía, al tiempo que rodean a la nación de gobiernos de orientación occidentalista, pero ello no ha redundado ni en beneficios desorbitados para estos gobiernos ni en conductas punitivistas para con el gobierno argentino. Siguiendo las palabras del embajador Argüello, Argentina abandonó el “alineamiento acrítico” para pasar al “alineamiento crítico”, aceptando la conducción regional de Estados Unidos pero procurando una divergencia parcial y estratégica en los reducidos márgenes de acción que el contexto le permite. Queda por ver si la negociación de la deuda habilita la implementación de un proyecto autónomo heterodoxo en toda regla, como se espera específicamente en la faz del desarrollo interno.

7. BIBLIOGRAFÍA

Actis, E. (2012). Las desavenencias en le vinculo económico entre Argentina y Brasil. El turno de las inversiones. *Revista de integración y cooperación internacional*, Rosario, n. 13, p. 18 – 29.

Castorena, C., Gandásegui, M., & Morgenfeld, L. (2018). *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la*

nueva geopolítica. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20180830072543/EstadosUnidos_contra_el_mundo.pdf

Del Pópolo, M. (2019). Doctrina Trump: ¿que hay de nuevo en la estrategia y la política exterior estadounidense?. *Huellas de Estados Unidos*, Volumen 17, p. 64 – 85. http://www.huellas-deeua.com/ediciones/edicion17/N17_FullVersion_September2019_Updated.pdf

Faller, C. S. (2019). Estrategia del Comando Sur de los Estados Unidos: “Promesa Duradera para las Américas”. Recuperado a partir de [https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSC Strategy 2 Pages SPN – FINAL.PDF?ver=2019-06-19-110747-643](https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSC_Strategy_2_Pages_SPN_-_FINAL.PDF?ver=2019-06-19-110747-643)

Fernández de Kirchner, C. (2019). *Sinceramente*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile, n. 49, p. 91-130.

Merke, F. (2019). Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina*. https://doi.org/https://doi.org/10.33960/AC_24.2019

Pereyra Doval, G. y Ordoñez, E. (2020). *De pivote a proxy: El occidentalismo rígido de la política exterior bolsonarista*. Foreign Affairs Latinoamérica. <http://revistafal.com/de-pivote-a-proxy/>

Puig, J.C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R. y Tokatlian, J. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (104), 8–24. Recuperado a partir de <https://doi.org/10.24241/rcai.v0i104.271193>

del Río Roldán, A. (2020, marzo). La nueva geopolítica de Estados Unidos en América del Sur. *La libertad de la pluma N°10*. <http://lalibertaddepluma.org/andres-del-rio-roldan-la-nueva-geopolitica-de-estados-unidos-en-america-del-sur/>

Simonoff, A. (2014). Las Expresiones Autonómicas Del Cono Sur : *Cadernos Prolam/USP*, 13(25), p. 13–27.

Simonoff, A. (2016). La Escuela Autonomista: Pasado y Presente. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, (1), p. 9–19.

Simonoff, A. (2014). ¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011-3/2013). *Estudios Internacionais*, 2(1), p. 61–79. Recuperado a partir de <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudiosinternacionais/article/view/6667/6732>

Tillerson, R. (1 de febrero de 2018). El compromiso de los Estados Unidos con el Hemisferio Occidental. Universidad de Texas, Austin. <https://ve.usembassy.gov/es/secretario-tillerson-viajara-austin-ciudad-de-mexico-bariloche-buenos-aires-lima-bogota-y-kingston-2/>

Vadell, J., y Giaccaglia, C. (2020). El rol de Brasil en el regionalismo Latinoamericano: La apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral, p. 1041–1080. Recuperado a partir de <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2770>

1. Referencias

Radio Mitre (16 de julio 2020). *Alberto Fernández sobre Venezuela: “Nunca hemos desconocido la legitimidad del gobierno de Nicolás Maduro”*. <https://radiomitre.cienradios.com/alberto-fernandez-sobre-venezuela-nunca-hemos-desconocido-la-legitimidad-del-gobierno-de-nicolas-maduro/>

- Lejtman, R. (12 de julio 2020). *Alberto Fernández le ratificó a Blackrock que no subirá la oferta por la deuda y que Donald Trump apoya su estrategia de negociacion*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2020/07/12/alberto-fernandez-le-ratifico-a-blackrock-que-no-subira-la-oferta-y-que-donald-trump-apoya-su-estrategia-de-negociacion/>
- Chabay, E. (15 de Diciembre de 2019). *Nielsen y el secretario de Energía van a EE.UU. En busca de alianzas e inversiones para Vaca Muerta*. El Cronista. <https://www.cronista.com/economia politica/Nielsen-y-el-secretario-de-Energia-van-a-EE.UU.-en-busca-de-alianzas-e-inversiones-para-Vaca-Muerta-20191215-0009.html>
- Dinatale, M. (30 de Junio de 2020). *El Gobierno prepara una profunda reforma militar para limitar el accionar de las Fuerzas Armadas*. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2020/06/30/el-gobierno-prepara-una-profunda-reforma-militar-para-limitar-el-accionar-de-las-fuerzas-armadas/>
- Beldyk, M. (26 de Mayo 2020). *Para el Gobierno, el nuevo veto de Donald Trump al biodiesel argentino es electoralista*. Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/economia/biodiesel-aranceles-gobierno-alberto-fernandez-lamenta-decision-electoral-eeuu-trump.phtml>
- Latin American Advisor (13 de Mayo 2020). *Will Argentina Be Able to Reach a Deal With its Creditors?* https://44741eea-450d-48f9-95d7-2550d3dd49f5.usrfiles.com/ugd/44741e_81b1d12124874e6189f84aa8ebcecfda.pdf
- Lejtman, R. (27 de Junio de 2020). *Alberto Fernández cuestionó a Estados Unidos y dijo que extraña a Chávez, Evo Morales y Correa*. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2020/06/27/alberto-fernandez-cuestiono-a-estados-unidos-y-dijo-que-extrana-a-chavez-evo-morales-y-correa/>
- Wilson Center (s/f). *Aid from China and the U.S. to Latin America amid the Covid – 19 crisis*. Recuperado el 25 de Julio de 2020 de <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis>
- El Economista (15 de Junio de 2020). *Argüello: “Los acreedores tienen que advertir que la capacidad de pago del país tiene un límite”*. <https://eleconomista.com.ar/2020-06-arguello-los-creedores-tienen-que-advertir-que-la-capacidad-de-pago-del-pais-tiene-un-limite/>
- Solá, F. (2020) *Benjamin Gedan Interviews Argentina's Foreign Minister Felipe Solá / Entrevistado por Benjamin Gedan*. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/video/benjamin-gedan-interviews-argentin-as-foreign-minister-felipe-sola-part-2>
- García Fernández, A. (2019) *Iniciativa “América Crece”: América Latina para EE. UU.* CELAG. <https://www.celag.org/iniciativa-america-crece-america-latina-para-eeuu/>
- Sticco, D. (2019) *Por qué Alberto Fernández está mucho más cerca de lo que cree del pensamiento del FMI sobre la deuda*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2019/12/12/por-que-alberto-fernandez-esta-mucho-mas-cerca-de-lo-que-cree-del-pensamiento-del-fmi-sobre-la-deuda/>
- Donato, N. (2020) *Jorge Argüello, sobre la relación de la Argentina con Estados Unidos: “Hemos salido del alineamiento acrí-tico”*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2020/03/04/jorge-arguello-sobre-la-relacion-de-la-argentina-con-estados-unidos-hemos-salido-del-alineamiento-acritico/>
- Télam (2020) *Solá: “Argentina no ha cambiado su posición sobre Venezuela”*. <https://www.telam.com.ar/notas/202007/490377-sola-argentina-posicion-venezuela.html>
- Página 12 (2020) *Que todo lo resuelva la negociación política*. <https://www.pagina12.com.ar/278822-que-todo-lo-resuelva-la-negociacion-politica>